

DOVANOTAM ARKLIUI Į DANTIS NEŽIŪRI? LIETUVOS DERYBOS DĖL EUROPOS SAJUNGOS 2007–2013 METŲ BIUDŽETO

RASA ŠPOKEVIČIŪTĖ, DARIUS ŽERUOLIS¹

Iš visų pirmųjų trejų Lietuvos narystės Europos Sąjungoje metų klausimų derybos dėl Europos Sąjungos 2007–2013 m. biudžeto (vadamosios finansinės perspektyvos) buvo vienas iš svarbiausių ir sudėtingiausių klausimų tiek Lietuvai, tiek kitoms ES šalims narėms. Pradėdama derybas, Lietuva šiuo klausimu jau turėjo tam tikros su narystės ES sąlygomis susijusios derybų patirties, tačiau į ES stojančios valstybės dar neturėjo balso (veto) teisės. Straipsnyje atskleidžiama šių 2004–2005 m. vykusių derybų dinamika ir bandoma atsakyti į klausimą, kodėl, nepaisant nepalyginti didesnių galimybių, derybos Lietuvai baigėsi iš esmės pagal stojimo į ES scenarijų. Taip pat nagrinėjamos galimos ES biudžeto peržiūros kryptys ir modifikavimo galimybės.

Rasa Špokevičiūtė – Sussex'o universiteto (Jungtinė Karalystė) doktorantė bei Europos Komisijos Energetikos ir transporto generalinio direktorato darbuotoja (el. paštas: rasa.spokeviciute@sussex.ac.uk).

Darius Žeruolis – viešosios įstaigos „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“ (ESTEP) valdybos narys (el. paštas: d.zeruolis@estep.lt).

© Rasa Špokevičiūtė, 2007

© Darius Žeruolis, 2007

Straipsnis įteiktas redakcijai 2007 m. lapkričio 25 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2007 m. gruodžio 10 d.

¹ Šiame straipsnyje autoriai reiškia asmeninę savo nuomonę, kuri nebūtinai atspindi Europos Komisijos ar ES valstybių narių vyriausybių oficialias pozicijas ar įvykių interpretacijas.

Straipsnį sudaro šešios dalys. Pradžioje aptariami derybų dalyviai, koalicijos ir galutinį sprendimą nulemiantys veiksniai. Toliau analizuojama Lietuvos derybų pozicijos raida ir derybų rezultatai, taip pat pamokos bei išvados ateičiai. Galiausiai aptariami tikėtini būsimos ES biudžeto pajamų ir išlaidų sudarymo principai ir galimi Lietuvos interesai.

Derybos dėl ES finansinės perspektyvos yra ypatingos, nes ne tik apima visų iki tol įvykdytų įvairių ES politikos sričių reformų finansinius padarinius, bet ir jų metu yra nubrėžiamos būsimų pokyčių gairės bei finansinės galimybės jas įgyvendinti ilgalaikėje perspektyvoje. Galima drąsiai teigti, kad šios derybos yra vienos sunkiausių formuojant ES politiką. Taip yra dėl kelių priežasčių. Derybose dalyvauja trys ES institucijos bei visos šalys narės, todėl veikėjų ir jų interesų yra labai daug. Antra, derybų trukmė yra ribota, nes jos vėliausiai turi būti baigtos paskutiniais senosios ES finansinės perspektyvos metais, paliekant pakankamai laiko Europos Komisijai parengti visus naująją ES finansinę perspektyvą įgyvendinančius teisės aktus. Nors derybos vyksta atskirai dėl kiekvienos ES politikos srities finansavimo ir todėl reikia gilintis į šių sričių specifiką, galutinis sprendimas priimamas vienu paketu. Todėl derybos dėl ES biudžeto savo kompleksiskumu yra neprilygstamos.

Derybos dėl 2007–2013 m. ES finansinės perspektyvos buvo ypatingos – pirmosios dėl daugiamečio ES biudžeto po 2004 m. įvykusios didžiausios istorijoje ES plėtros. Be to, 2007 m. numatyta ES plėtra į Rumuniją ir Bulgariją iš esmės reiškė, kad 25 šalys narės derėjosi dėl ES biudžeto 27 šalims narėms. 2007–2013 m. ES finansinė perspektyva yra pirmoji, dėl kurios naujosios ES šalys narės lygiomis teisėmis derėjosi su senosiomis šalimis narėmis. Tai taip pat pirmoji ir greičiausiai paskutinė finansinė perspektyva, kuri visiškai apima 2004 m. ES plėtros išlaidas, kadangi šiuo laikotarpiu baigsis stojimo į ES metu suderėtų kompensacijų naujosioms šalims narėms mokėjimas bei daugelis pereinamųjų laikotarpių. Būsimos ES plėtros neišvengiamai nukreips pagrindinius ES finansinės paramos srautus į naujai įstojusias šalis nares. Šioms deryboms įtaką darė ir 2002 m. Kopenhagos derybų

dėl stojimo į ES finansinio paketo galutiniai rezultatai bei šių derybų metu įgyta patirtis.

Kita svarbi derybų dėl 2007–2013 m. ES finansinės perspektyvos ypatybė buvo ta, kad dalis ES biudžeto išlaidų jau buvo fiksuotos. 2002 m. spalio mėn. susitarimas bendrosios žemės ūkio politikos srityje fiksuoti išlaidas (t. y. nebedidinti jų ir atsižvelgti tik į infliaciją) tiesioginėms išmokoms bei rinkos reguliavimo priemonėms iki 2013 m. iš anksto nulėmė daugiau kaip trečdalį ES biudžeto išlaidų ir visiškai suvaržė Komisijos iniciatyvą siūlyti šios srities reformas ar net nedidelius pokyčius. Be šio išlaidas fiksuojančio susitarimo, buvo ir kitas, nes išlaidos dėl 2007 m. ES plėtros į Rumuniją ir Bulgariją taip pat buvo įtvirtintos pasirašant sutartis dėl šių šalių narystės Europos Sąjungoje (2005 m. balandžio mėn.). Šie du svarbūs susitarimai sumažino derybų apimtį iki maždaug 60 proc. visų ES biudžeto išlaidų ir labai sumažino galimybes derėtis bei apsunkino galutinio sprendimo paieškas.

Pradinis derybų pasiūlymas buvo 2004 m. vasarį pasirodęs Europos Komisijos komunikatas dėl 2007–2013 m. ES finansinės perspektyvos, kuris mažai kuo skyrėsi nuo 2000–2006 m. daugiamečio ES biudžeto. Pagrindiniai pokyčiai buvo susiję su kitokia biudžeto struktūra ir vadinamoju korekcijos mechanizmu. Europos Komisija pasiūlė biudžeto išlaidų kategorijas sumažinti nuo aštuonių iki penkių ir taip jas priartinti prie Lisabonos darbotvarkės tikslų. Komisija taip pat pasiūlė įvesti bendrąjį korekcijų mechanizmą, kuris pakeistų tuo metu taikytą pajamų korekciją Jungtinei Karalystei². Visi kiti ES finansinės perspektyvos elementai liko nepakitę. Komisija pasiūlė išlaikyti 1,24 proc. ES bendrųjų nacionalinių pajamų (BNP) išlaidų lygį, tuos pačius pajamų šaltinius, tą pačią finansinės perspektyvos trukmę (septynerius metus), daugeliu atvejų tas pačias lėšų paskirstymo taisykles. Tačiau Europos Komisija nepasiūlė jokių esminių ES biudžeto pokyčių. Jos komunikatas iš esmės buvo iki tol įvykdytų reformų finansinių padarinių atspindys ir ES užsibrėžtų strateginių tikslų (pvz., Lisabonos strategijos) įgyvendinimo sąnaudų rinkinys. Europos Komisijos pasiūlymo grafine schema pateikta 1 priede.

Derybų etapai

Visas derybų dėl ES finansinės perspektyvos procesas gali būti suskirstytas į kelis etapus. Pirmasis etapas yra laikotarpis iki Europos Komisijos pasiūlymo dėl ES finansinės perspektyvos paskelbimo. Jo metu paprastai oficialių diskusijų tarp šalių narių dar nebūna, o diskutuojama akademinio lygiu ir konferencijų forma³. Šiame žvalgybiniam etape šalys narės retai kada išreiškia savo pozicijas. Derybose dėl 2007–2013 m. ES finansinės perspektyvos šis etapas pasižymėjo tuo, kad šešios šalys narės (vadinamosios grynosios mokėtojos į ES biudžetą – Švedija, Prancūzija, Austrija, Jungtinė Karalystė, Nyderlandai ir Vokietija) paskelbė savo poziciją dėl mažesnio ES biudžeto dydžio dar gerokai prieš Europos Komisijai pateikiant savo pasiūlymą.

Antrasis etapas prasideda Europos Komisijai paskelbus pasiūlymą dėl naujos ES finansinės perspektyvos. Jo metu šalys narės pradeda diskusijas ir derasi ieškodamos sutarimo. Tai intensyviausias ir svarbiausias derybų laikotarpis, kuris gali būti suskirstytas dar į trumpesnius laikotarpius, kurie atspindi atskirų šalių narių pirmininkavimą ES tame derybų etape. Šiame etape diskusijų intensyvumui ir dinamiškai daro įtaką laiko veiksnys, kuris ypač sustiprėja artėjant tuo metu galiojančios ES finansinės perspektyvos pabaigai.

Trečiasis etapas prasideda po derybų tarp šalių narių, kai galutinis susitarimas tarp jų jau būna pasiektas ir turi būti įtvirtintas Tarpinstituciniu susitarimu tarp Europos Komisijos, Tarybos ir Europos Parlamento. Šiame etape tarp šalių narių anksčiau pasiekto susitarimo pokyčiai paprastai būna minimalūs ir neturi įtakos šalių narių gaunamos ES finansinės paramos dydžiui. Pavyzdžiui, paskutiniųjų derybų dėl Tarpinstitucinio susitarimo metu ES biudžetas buvo padidintas keturiais milijardais eurų. Šis etapas yra tarsi duoklė Europos Parlamento kompetencijai ES biudžeto srityje.

Ketvirtasis, galutinis etapas yra siejamas su ES finansinę perspektyvą įgyvendinančių teisės aktų parengimu, kai šalys narės tęsia diskusijas dėl įvairių programų ir fondų įgyvendinimo sąlygų nuolatines

Tarybos darbo grupėse. Šis etapas gali būti įvardytas kaip derybų tarp šalių narių tąsa dėl anksčiau pasiekto sutarimo įgyvendinimo sąlygų, neviršijant jau sutarto ES biudžeto dydžio ir atskirų programų bei fondų finansavimo dydžio.

Derybų dalyviai

Derybose dėl ES finansinės perspektyvos dalyvauja trys pagrindinės veikėjų grupės: viršvalstybinės institucijos (Europos Komisija ir Europos Parlamentas), tarpvalstybinės institucijos (Europos vadovų taryba, Ministrų Tarybos ir pirmininkaujanti šalis narė) bei 25 (ateityje – 27 ar daugiau) ES šalys narės. Istorinė šių derybų analizė rodo, kad priklausomai nuo derybų etapo kiekvieno šių veikėjų vaidmuo šiame procese yra skirtingas, tačiau išlieka toks pat per kiekvienas derybas.

Viršvalstybinės institucijos

Europos Komisijos ir Europos Parlamento vaidmuo šiose derybose daugeliu aspektų yra panašus, jos abi derybose siekia savų interesų. Abi šios institucijos neturi tiesioginės įtakos galutiniam šalių narių susitarimui, kuris pasiekiamas Europos vadovų taryboje, tačiau šios institucijos dalyvauja galutiniame derybų etape dėl Tarpinstitucinio susitarimo.

Europos Komisijos vaidmuo yra ypatingas tuo, kad ji – vienintelė institucija, turinti teisę pateikti pirminį pasiūlymą dėl ES finansinės perspektyvos. 2004 m. vasario 10 d. paskelbtas Europos Komisijos komunikatas „Mūsų bendros ateities kūrimas – išsiplėtusios Europos Sąjungos politikos problemos ir biudžeto priemonės 2007–2013 m.“ reišė derybų dėl 2007–2013 m. ES finansinės perspektyvos pradžią. Komisijos monopolinė teisė pateikti pradinį pasiūlymą yra bene vienintelė Europos Komisijos galimybė daryti įtaką galutiniam derybų susitarimui. Vėlesniuose derybų etapuose Europos Komisijos vaidmuo tampa visiškai techninis, nes ji suteikia Tarybai bei pirminin-

kaujančiai šaliai narei techninę pagalbą paaiškindama visas pradinio pasiūlymo detales. Šių derybų metu Europos Komisija Tarybos darbo grupėms pateikė daugiau kaip šimtą savo pasiūlymą paaiškinančių dokumentų. Daugeliu atvejų pirmininkaujanti šalis narė turi įtakos Europos Komisijos vaidmeniui derybose.

Šių derybų metu Europos Komisija pasižymėjo tuo, kad pateikė kelis pagrindinį pasiūlymą papildančius pasiūlymus tam tikrose srityse (Augimo sureguliuojimo fondas ir t. t.). Taip atsitiko dėl to, kad 2004 m. buvo Europos Komisijos kadencijos kaitos metai. Romano Prodi vadovaujamos Europos Komisijos parengtą ir paskelbtą pradinį Komisijos pasiūlymą toliau pristatė ir gynė Jose Manuel Barosso vadovaujama Europos Komisija. Šiuos minimalius pokyčius jau minėtų papildomų pasiūlymų forma naujoji Komisija pateikė 2005 m. sausį. Keičiantis Komisijoms, radikaliai naujų pasiūlymų buvo sunku tikėtis, kadangi Komisijos pasiūlymą rengia įvairūs generaliniai direktoratai, o galutinis jo variantas yra bendras šių institucijų produktas; Europos Komisijos narių kolegija suteikia jam tik parametrus ir politinį atspalvį. Be to, atsižvelgiant į tai, kad Europos Komisijos pasiūlymas atspindi ES trumpalaikės ir ilgalaikės politikos tikslus, kurie formuluojami atsižvelgiant į esamus ir būsimus ES pokyčius, pasiūlymo turinys negali labai priklausyti nuo konkrečios tuo metu dirbančios Komisijos. Todėl pasiūlymo išskirtinumą iš esmės lemia Komisijos pristatomi ES biudžeto pokyčiai, o iš jo turinio galima spręsti apie Komisijos politinę valią ir ambicijas keisti politikas. Šalims narėms priimtinių Komisijos pasiūlymo elementų skaičius galutiniame susitarime rodo Komisijos pasiūlymo sėkmę, t. y. Komisijos sugebėjimą suderinti ES politikų finansavimo perspektyvą su šalių narių interesais. Užbėgant įvykiams už akių galima pasakyti, kad 2005 m. gruodį Europos vadovų susitikime pasiektas susitarimas dėl 2007–2013 m. ES finansinės perspektyvos išlaikė daugelį Europos Komisijos pradinio pasiūlymo elementų (pvz., biudžeto struktūrą, išlaidų kategorijas ir kt.), tačiau galutiniame susitarime nebuvo pasirinktas Komisijos siūlytas bendrasis korekcijos mechanizmas ir,

aišku, jos siūlytas finansavimo dydis atskiroms viešosios politikos sritims buvo sumažintas. Šie palyginimai pateikti 2 priede.

Europos Parlamentas derybose turi labai mažą ir netiesioginę įtaką. Jo veikla dažniausiai pasireiškia įvairiais pareiškimais ir / arba ataskaitomis tam tikrais ES biudžeto klausimais. Tačiau pasiekus susitarimą Europos vadovų taryboje, Europos Parlamentas įsijungia į derybas su Europos Komisija ir Taryba dėl Tarpinstitucinio susitarimo. Šiame procese Europos Parlamentas turi galimybę pakeisti šalių narių suderėtą galutinį susitarimą. Tačiau kaip rodo istorinė analizė, pokyčiai būna minimalūs ir neturi įtakos šalims narėms skirtos ES finansinės paramos paketams. Svarbu ir tai, kad Europos Parlamentas neturi jokios įtakos sprendimams dėl ES biudžeto pajamų, todėl visi jo siūlomi pakeitimai yra tik dėl ES biudžeto išlaidų.

Tarpvalstybinės institucijos

Pagrindinės diskusijos derybose dėl ES finansinės perspektyvos vyksta Tarybos darbo grupėse, svarbiausia iš kurių būna Pirmininkaujančios šalies draugų darbo grupė. Ši darbo grupė yra sukurta specialiai tam, kad būtų galima smulkiai išnagrinėti Komisijos pasiūlymą dėl ES finansinės perspektyvos ir pirmininkaujančios valstybės derybinius pasiūlymus. Būtent šis diskusijų formatas prigijo derybose dėl ankstesnės ES finansinės perspektyvos. O nuolatinėse Tarybos darbo grupėse buvo diskutuojama atskirais Europos Komisijos pasiūlymo klausimais, analizuojant konkrečius tam tikros srities dalykus. Šių darbo grupių buvo keletas, o svarbiausios – struktūrinių veiksmų, finansinių žemės ūkio klausimų (AGRIFIN), nuosavų išteklių, finansinių patarėjų, intermodalinių klausimų ir transporto infrastruktūros, plėtros darbo grupės ir kt. Šiose darbo grupėse, kaip ir visų derybų metu, galiojo pagrindinis derybų principas – „niekas nesutarta tol, kol dėl visko nesutarta“. Tai reiškė, kad šiose darbo grupėse priimti sprendimai turėjo būti patvirtinti COREPER II ir Taryboje. Todėl teoriškai bet kuri šalis narė galėjo grįžti prie jau sutarto klausimo (dažniausiai

aukštesniu politiniu lygmeniu) ir siūlyti jį vėl svarstyti iš naujo, tačiau tokios iniciatyvos dėl jau sutartų klausimų buvo sutinkamos labai neigiamai. Vienareikšmiškai galima teigti, kad nuolatinėse Tarybos darbo grupėse buvo sprendžiami techniniai klausimai, o COREPER II ir Taryboje – politiniai klausimų aspektai.

Politinis sutarimas dėl įvairių klausimų vyksta COREPER II ir Taryboje. Šalis narė turi užtikrinti savo pozicijos tęstinumą bet kuriaame svarstymų lygmenyje, tačiau, atsižvelgdama į situaciją, jos pozicija taip pat turi būti lanksti. Bendrųjų reikalų taryba šiuose politiniuose svarstymuose yra svarbiausia, nes šioje taryboje sprendžiama, kuriuos vis dar atvirus klausimus pateikti Europos vadovų tarybai. Kadangi šioje taryboje šalims narėms beveik visada atstovauja užsienio reikalų ministrai, ekonominiais klausimų aspektais jau nebediskutuojama, o svarstomi tik politiniai išliekančių problemų sprendimai. Todėl galima teigti, kad politinių klausimų sprendimo lygmeniu priimami sprendimai nebūtinai yra ekonomiškai pagrįsti, nes būna svarbi ne problemos esmė, o galimybė šalims narėms susitarti.

Pirmininkaujant šaliai narei derybose tenka išskirtinis vaidmuo. Derybų dėl 2007–2013 m. ES finansinės perspektyvos metu pirmininkauti Europos Sąjungai teko keturioms šalims, t. y. Airijai, Nyderlandams, Liuksemburgui ir Jungtinei Karalystei. Dėl pasiekto susitarimo įgyvendinimo detalių buvo sprendžiama pirmininkaujant Austrijai ir Suomijai. Šių šalių narių vaidmuo pirmininkavimo metu skyrėsi priklausomai nuo derybų etapo. Kiekviena pirmininkaujanti šalis narė gali pasirinkti savo darbo metodus ir derybų taktiką.

Airija, kaip 2004 m. pirmąjį pusmetį pirmininkavusi šalis narė, šiose derybose turėjo bene mažiausią įtaką. Airijos vaidmenį nulėmė tai, kad jos pirmininkavimo metu buvo paskelbtas Europos Komisijos komunikatas ir šiai šaliai teko beveik tik simbolinis komunikato pristatymo vaidmuo. Kartu buvo mažai tikėtina, kad šalys narės gali sutarti dėl galutinio sprendimo, vos Komisijai paskelbus savo pasiūlymą. Aiškinamojo darbo poreikis ir šalių narių pozicijų neapibrėžtumas lėmė, kad Airijos vaidmuo buvo tik techninis aiškinamasis. Šia-

me etape taip pat nesijautė stipraus (kadenciją baigiančios) Europos Komisijos ir Airijos bendradarbiavimo, jų sąveika apsiribojo techninių detalių aiškinimu, o ne palankios politinės derybų atmosferos kūrimu. Airijos pirmininkavimo metu buvo parengtas analitinis pranešimas, apibendrinantis valstybių narių pozicijas, pareikštas specialiai deryboms sukurtoje *Ad hoc* darbo grupėje.

Pradedant 2004 m. antruoju pusmečiu ir iki pat derybų pabaigos 2005 m. pabaigoje pirmininkaujančios šalys narės turėjo aiškius derybų metodus ir taktiką. Nyderlandai taikė vadinamąjį interesų grupavimo (angl. *building blocks*) metodą, kai kiekvienoje srityje buvo įvardytos visos šalių narių pozicijos ir suskaičiuoti jų padariniai ES biudžetui. Kiekvienas toks derinys buvo pristatomas kaip atskiras blokas. Kaip atskiras blokas buvo įvardytas ir Europos Komisijos pasiūlymas. Visų blokų visuma kiekvienoje išlaidų kategorijoje parodė šalių narių interesų įvairovę, jų padarinius biudžetui ir diskusijos dėl biudžeto politikos painumą.

Tačiau šis metodas nebuvo sėkmingas, kadangi tik išryškino šalių narių pozicijų įvairiais klausimais įvairovę ir visai neprisidėjo prie pozicijų skirtumų mažinimo bei atvirų klausimų sprendimo. Daugečiu atvejų šalis narė galėjo priskirti save tam tikriems pasiūlytų sprendimų blokams, tačiau vis tiek būti nepatenkinta galutiniu sprendimo paketu. Greičiausiai taip atsitiko ir dėl to, kad šalys narės dar nebuvo pasirengusios rimtai derėtis likus daugiau kaip dvejiems metams iki naujojo biudžeto įgyvendinimo pradžios. Todėl jos daugiau dėmesio skyrė savo pozicijų gryninimui bei techniniam Komisijos pasiūlymo aiškinimuisi, o ne bendrą sąlyčio taškų paieškai. Naujosios šalys narės šiuo laikotarpiu pasiekė, kad 2004 m. gruodį Europos vadovų taryboje pirmininkaujančios šalies narės išvadose būtų fiksuota nuostata, jog būtina spręsti problemas, kylančias dėl skirtingų išsivystymo lygių išsiplėtusioje Europos Sąjungoje⁴.

Liuksemburgas ir Jungtinė Karalystė taikė jau išbandytą „derybų paketo“ (angl. *negotiating box*) metodą. Jis buvo sėkmingai taikytas ir derantis dėl 2000–2006 m. ES finansinės perspektyvos. Šį metodą

būtų galima apibūdinti kaip supaprastintą ES finansinės perspektyvos pateikimą, kai kiekvienoje išlaidų kategorijoje smulkiai išdėstomi bendrieji finansavimo principai ir diskusiniai klausimai bei jų sprendimų būdas (įskaitant ir įvairias išimtis šalims narėms). Greta to abi šalys naudojo ir dvišalių susitikimų su šalimis narėmis praktiką. Tokių susitikimų gausa ir svarba deryboms artėjant į pabaigą didėjo. Būtent tokiuose susitikimuose galima įvertinti, kaip pirmininkaujanti šalis narė yra parengusi „namų darbus“, t. y. susipažinusi su kiekvienos šalies narės pozicija, ir kaip sugeba pasiūlyti visiems priimtina kompromisą. Galutiniame derybų etape būtent pirmininkaujanti šalis narė renka tuos dvišalių derybų partnerius, kurie yra svarbiausi, norint pasiekti galutinį susitarimą.

Austrijos pirmininkavimas buvo svarbus tuo, kad jo metu buvo pasiektas susitarimas tarp Europos Komisijos, Tarybos ir Europos Parlamento, įtvirtintas Tarpinstituciniu susitarimu. Austrijos vaidmuo šiame etape buvo ypač svarbus. Daugelyje situacijų ji padėjo Europos Komisijai įtikinti Europos Parlamentą ir Tarybą (šalis narė). O Suomijai teko užbaigti šį derybų procesą vadovaujant visų teisės aktų įgyvendinančių ES finansinę perspektyvą, parengimui ir priėmimui.

Istorinė derybų dėl ES finansinės perspektyvos analizė rodo, kad galutinis sprendimas pasiekiamas tik tuomet, kai pirmininkaujanti šalis narė mainais už susitarimą nepritariančioms šalims narėms pasiūlo papildomą ES finansinę paramą. Vadinamosios „paskutinės nakties dovanos“ arba „kalėdinės dovanos“⁵ daugiausia padeda pasiekti galutinį susitarimą. Derybos dėl 2007–2013 m. ES finansinės perspektyvos šiuo požiūriu nebuvo išimtis. Galutinio sprendimo analizė rodo, kad kai kurios šalys narės tokiu būdu gerokai padidino gaunamą ES finansinę paramą (4 priedas).

Pirmininkaujančios šalies narės statusas derybose tai valstybei suteikia tiek pranašumų, tiek trūkumų. Galima teigti, kad pirmininkaujanti šalis narė yra visiškai padėties šeimininkė, t. y. ji turi visapusišką informaciją apie Europos Komisijos pasiūlymo detales ir kiekvienos šalies pozicijas šiose derybose. Atrodytų, kad šalys narės taip pat turi

visą informaciją apie kitų valstybių prioritetus derybose, tačiau iš esmės tik pirmininkaujanti šalis tiksliai žino kiekvienos šalies pritarimo galutiniam sprendimui kainą. Pirmininkaujančių šalių narių galia didėja, mažėjant laiko susitarimui pasiekti. Senkant susitarimo laikui jos turi teisę siūlyti keisti Europos Komisijos pasiūlymą ir daryti kitus pakeitimus, kurie yra būtini siekiant galutinio susitarimo. Bet koks naujas pasiūlymas ar pakeitimas derybose turi padėti rasti kompromisą.

Dėl šalių narių spaudimo, siekiant galutinio susitarimo, pirmininkaujančiai šaliai gali tekti aukoti savo interesus. Pirmininkaujanti šalis narė turi būti nešališka bet kurios šalies narės, kartu ir savo pačios prioritetams ir pozicijai. Tai reiškia, kad galutiniam derybų etapui gali būti taip, kad jai teks aukoti savo interesus derybose tam, kad būtų pasiektas galutinis susitarimas. Kita vertus, pirmininkaujanti šalis narė yra priversta ieškoti jai „nepatogių“ klausimų sprendimo būdų, kurie leistų pasiekti galutinį susitarimą. Būtent tokioje situacijoje buvo atsidūrusi Jungtinė Karalystė, kai pagrindinis jos derybų klausimas buvo pajamų išlyga (korekcija), kuri savo ruožtu buvo viena iš pagrindinių galutinio susitarimo dalių. Jungtinė Karalystė, kaip pirmininkaujanti šalis narė, stengėsi derybose pasiekti galutinį susitarimą, nes tai galėjo tapti pagrindiniu pirmininkavimo sėkmės elementu, tačiau ji taip pat siekė išsaugoti anksčiau susiderėtą išlygą. Šios dvi aplinkybės ir nulėmė, kad išlygos klausimas buvo išspręstas visiems priimtina, tačiau ne pačiu racionaliausiu būdu. Jungtinė Karalystė buvo priversta padaryti nuolaidų šiuo klausimu, tačiau, savo rankose turėdama visus derybinius svirtus, sugebėjo sau išsaugoti didžiausią naudą.

Šalys narės

ES šalys narės yra pagrindinės derybų veikėjos, nes nuo jų priklauso galutinio susitarimo pasiekimas. Jos supranta, kad anksčiau ar vėliau jį turi būti pasiektas. Priešingu atveju ES susidurtų su finansavi-

mo trūkumu ir daugelis ES politikų nebūtų vykdomos. Kadangi grynųjų paramos gavėjų pozicija nesutarimo atveju yra santykinai blogesnė negu grynųjų mokėtojų, jos yra labiau linkusios į kompromisus negu pasinaudoti veto teise.

Kiekviena šalis narė dalyvauja derybose Taryboje visais lygiais (nuolatinėse ir laikinose Tarybos darbo grupėse, Ministrų tarybose bei Europos vadovų taryboje). Tačiau prieš prasidedant deryboms šalys narės stengiasi daryti įtaką ir Europos Komisijos pasiūlymui, o vėliau bando rasti sąjungininkių tarp kitų šalių narių. Akivaizdu, kad tik gerai pasirengusios šalys narės sugeba pateikti savo poziciją dar prieš Komisijai paskelbiant pasiūlymą. Jos tokiu būdu aiškiai parodo, kad jų pozicija nepriklausys nuo Europos Komisijos pasiūlymo. Jau minėjome, kad šešios šalys narės (Švedija, Jungtinė Karalystė, Prancūzija, Nyderlandai, Vokietija ir Austrija) 2003 m. pabaigoje paskelbė bendrą poziciją dėl būsimo ES biudžeto dydžio – 1 proc. ES BNP. Šios pozicijos jos laikėsi visų derybų metu ir tai, be abejojimo, turėjo įtakos galutiniam susitarimui. Šioje situacijoje nebuvo svarbu net tai, kad jų vizijos dėl šio tikslo pasiekimo skyrėsi. Ši koalicija tik patvirtino, kad derybose dėl ES finansinės perspektyvos koalicijos paprastai sudaromos tik problemai arba klausimui iškelti, bet ne sprendimų paieškai.

Kiekviena šalis narė derybose stengiasi pagerinti gaunamos ES finansinės paramos grynąjį balansą⁶. Netgi suprasdamos, kad derybos dėl ES finansinės perspektyvos nėra vien „*juste retour*“⁷ derybos, beveik visos šalys narės yra savanaudiškos ir nebūtinai puoselėja bendrus ES tikslus.

Grynosios mokėtojos į ES biudžetą derybose turi daugiau galios. Šalies gyventojų skaičius ir dydis taip pat yra svarbūs derybų veiksniai. Mažosioms šalims narėms gali būti lengviau gauti individualių papildomų nuolaidų, kadangi jų kaina gali būti labai maža. O didelėms šalims narėms, jei jų nepalaiko kitos šalys narės, dėl per didelių išlaidų gali būti sunku pasiekti savus tikslus. Todėl nėra vienareikšmės išvados dėl šalies dydžio įtakos jos derybų sėkmei. Be to, vienbalsiškumo taisyklė daro visas 25 šalis nares vienodai svarbias, kadangi

visos jos turi veto teisę, kuria gali pasinaudoti kaip paskutine priemone savo pozicijai pristatyti. Tačiau svarbu dar ir tai, ar šalis narė ryšis naudotis šia galimybe. Galutinis sprendimas dėl ES finansinės perspektyvos visuomet buvo ir bus šalių narių kompromisas, todėl mažai tikėtina, kad derybose šalys narės pasiektų visus savo tikslus. Pasinaudojimas veto teise atspindi šalies pasiryžimą blokuoti derybas, jeigu jos netenkina tam tikros susitarimo nuostatos. Veto teise pasinaudojama nebūtinai dėl nepasitenkinimo siūlomos ES finansinės paramos lygiu, o kartais ir dėl šalies narės išskyrimo iš kitų šalių narių be aiškios priežasties (pvz., Lietuva prieštaravo galutiniam susitarimui, kadangi ji buvo išskirta iš Baltijos šalių, kai joms buvo skiriama papildoma ES struktūrinė parama), nes reikia reaguoti į kilusią politinę įtampą šalių viduje.

Galutinis šalių narių gaunamos ES finansinės paramos paketas parodo, kiek aktyviai jos kovojo dėl savo prioritetų ir kaip joms sekėsi paskutinę derybų naktį.

Derybų koalicijos

Jau minėjome, kad derybos dėl ES finansinės perspektyvos pasižymi smarkia interesų sankirta. Taip yra ne tik dėl to, kad šios derybos apima daugelį ES politikų sričių, bet ir dėl to, kad visos ES šalys narės turi savų interesų skirtingose srityse ir jie nebūtinai sutampa. Veto teisė šiose derybose tarsi garantuoja, kad kiekviena šalis gali apginti savus interesus, tačiau vargu ar būtų galimas galutinis susitarimas, jeigu būtų naudojama šia teise, o ne ieškoma kompromiso.

Šiose derybose šalių narių interesus sąlyginai galima suskirstyti į tris grupes: 1) valstybes nares mokėtojas (jų interesas buvo nemokėti daugiau ar net sumažinti savo indėlį, o per Lisabonos prioritetų finansavimą ES lygmeniu susigrąžinti dalį įnašo į ES biudžetą), 2) senąsias valstybes nares – ES paramos gavėjas (Viduržemio jūros valstybes, kurių interesas buvo kuo ilgiau išlaikyti ES struktūrinę paramą) ir 3) naująsias valstybes nares. Pagrindinis bendrasis naujų šalių narių

interesas yra gauti visą joms priklausančią ES struktūrinę paramą, kuri sudaro didžiąją jų ES finansinės paramos paketo dalį.

Derybos dėl 2007–2013 m. ES finansinės perspektyvos pasižymėjo dideliu netvirtų ir nuolat kintančių derybinių grupių ir koalicijų skaičiumi. Šalių narių prioritetų įvairovė bei galimų sprendimų gausa lėmė ir derybinių koalicijų susidarymą. Kadangi šalys narės turi veto teisę, tai atskiruose derybų etapuose gali ir neieškoti sąjungininkų. Toks reiškinys yra ypač dažnas paskutiniame derybų etape, kai pirminkaujantys šalims narei lengviau ir „pigiau“ rasti kompromisą su kiekviena šalimi nare atskirai negu su šalių narių grupe. Šalys narės neprivalo likti koalicijoje vien dėl bendrų interesų konkrečiu klausimu. Netvirtų koalicijų atsiranda dėl to, kad visų šalių narių pozicijos yra lanksčios, todėl priklausomai nuo derybų situacijos kaitos šalims nare gali būti nebeaktualu priklausyti vienai ar kitai koalicijai. Šalies narės pozicijos lankstumas atspindi didesnę galimo susitarimo naudą, palyginti su susitarimo nebuvimu.

Šalių narių interesų derybose analizė leidžia išskirti penkis galimus koalicijų formavimo kriterijus. Pirmąjį kriterijų galima įvardyti kaip įmokų į ES biudžetą ir gaunamos ES finansinės paramos iš ES biudžeto dydį. Šio kriterijaus pagrindu susiformuoja dvi – grynųjų mokėtojų ir grynųjų paramos gavėjų⁸ – koalicijos. Valstybes prie vienos ar kitos grupės galima priskirti apskaičiuotą tikėtiną vadinamąjį „grynąjį balansą“. 2005 m. gruodį Europos vadovų taryboje pasiektas susitarimas parodė, kad gryniosios gavėjos buvo per silpnos daryti įtaką ES biudžeto dydžiui. 2007–2013 m. ES biudžetas bus 1,045 proc. ES BNP dydžio, tai yra daug artimesnis 1 proc. ES BNP, kurio reikavė šešios šalys narės gryniosios mokėtojos, negu 1,24 proc. ES BNP, kurį siūlė Europos Komisija ir palaikė šalys narės gryniosios paramos gavėjos.

Antroji galima takoskyra yra tarp senųjų ir naujųjų šalių narių. Tai nebuvo oficialiai deklaruojamos koalicijos, kadangi kiekviena šalis narė stengėsi rasti sąjungininkų tarp visų šalių narių, tačiau akivaizdūs šių grupių padėties skirtumai, interesai bei elgesys derybose for-

mavo dvi aiškias derybines koalicijas. Galima teigti, kad stiprios naujų šalių narių derybinės koalicijos nebuvimas labai susilpnino jų pozicijas derybose. Nepaisant to, senosios šalys narės dėl panašių pozicijų deklaravimo naująsias šalis nares suvokė kaip koaliciją. Naujosios šalys narės iš esmės neišmoko Kopenhagos derybų dėl stojimo į ES finansinių sąlygų pamokos, kai taip pat nesugebėjo suburti vieningos koalicijos ir rimčiau pagerinti ES šalių narių pirminio pasiūlymo. Naujųjų ir senųjų šalių narių koalicijos išryškėjo priimant sprendimą dėl struktūrinės paramos bei mokslinių tyrimų programų įgyvendinimo taisyklių nustatymo.

Trečias galimas koalicijos sudarymo principas yra interesai tam tikroje srityje. Tokiu pagrindu gali susivienyti senosios ir naujosios šalys narės, taip pat grynosios mokėtojos ir grynosios gavėjos. Toks pavyzdys gali būti žemės ūkio sritis, kurioje naujosios šalys narės palaikė Prancūziją – bene didžiausią ES finansinės paramos gavėją bendrosios žemės ūkio politikos srityje. Kadangi tiesioginės išmokos jau buvo fiksuotos iki 2013 m., vienintelė galimybė padidinti ES finansinę paramą žemės ūkio srityje buvo padidinti finansavimą kaimo plėtrai. Šiuo atveju buvo verta sudaryti koaliciją ne su Prancūzija, o su Austrija, Suomija ir Airija, kadangi būtent šios šalys gauna didžiausią ES finansinę paramą kaimo plėtros srityje, skaičiuojant vienam gyventojui tenkantį paramos dydį. Derybose dėl struktūrinės paramos susidariusi senųjų ir naujųjų šalių narių koalicija buvo bene didžiausia ir vienijo 17 šalių narių⁹. Ši koalicija reguliariai posėdžiavo tiek Briuselyje, tiek sostinėse ir išliko gyvybinga visų derybų metu. Skandinavijos šalių koaliciją dėl Bendrijos programų finansavimo dydžio ir principų galima įvardyti kaip vykusį pavyzdį. Nuoseklios ir aiškios šių šalių pozicijos šiuo klausimu buvo panašios, o tai leido jas laikyti koalicija.

Koalicijos gali formuotis geografijos pagrindu. Šių derybų metu tokios koalicijos susidarė svarstant vieną konkrečią ES programą. Sprendžiant Europos kaimynystės politikos finansavimo klausimą, Pietų Europos šalių narių interesai sutapo su Vidurio ir Rytų Euro-

pos šalių narių interesais. Jos siekė, kad būtų numatytas pakankamas finansavimas programoms, kurios įgyvendinamos Europos kaimynystės politikos valstybėse. Todėl finansavimo dydžio klausimas buvo iškeltas bendrai, tačiau sprendžiant lėšų paskirstymo klausimą šių šalių narių grupių nuomonės išsiskyrė. Žinodamos, kad šios programos finansavimas nebus santykinai padidintas, Pietų Europos šalys stengėsi išlaikyti finansinę paramą Viduržemio jūros regiono valstybėms – ES kaimynėms, o Vidurio ir Rytų Europos šalys narės stengėsi padidinti finansinę paramą gretimoms šalims Rytų Europoje ir todėl reikalavo proporcingo finansavimo.

Galiausiai, sudaryti koaliciją gali paskatinti specifinės problemos arba galimi neigiami padariniai tam tikroje viešosios politikos srityje. Tokiu būdu derybose buvo susidariusi Baltijos valstybių ir Vyšegrado¹⁰ šalių koalicija. Europos Komisija pasiūlė struktūrinės paramos dydį, tenkantį šaliai narei, apskaičiuoti naudojant visų naujųjų šalių prognozuojamo BVP augimo vidurkį (4,1 proc.). Šis pasiūlymas buvo ypač nepalankus toms šalims narėms, kurioms ES struktūrinės paramos dydis buvo ribojamas pagal 4 proc. BVP taisyklę¹¹ ir kurių BVP augimo tempai¹² yra daug spartesni negu naujųjų šalių narių vidurkis, t. y. visų pirma Baltijos valstybėms. Joms grėsė praradimai ne tik dėl 4 proc. BVP taisyklės taikymo, bet ir dėl to, kad BVP augimo tempai per pastaruosius kelerius metus buvo gerokai aukštesni negu kitų naujųjų šalių narių. Taigi Europos Komisijos pasiūlymas Baltijos valstybėms reiškė dvigubą struktūrinės paramos ribojimą. Jos iškėlė šį techninį klausimą, tikėdamosi palankaus sprendimo ir taip padidinti gaunamą struktūrinę paramą. Tuo pačiu metu Vyšegrado šalys šios problemos kontekste iškėlė taip pat techninį klausimą dėl valiutos kurso įtakos struktūrinės paramos dydžiui. Kadangi šios šalys dar neprisijungusios prie VKM-II¹³, tai plaukiojantis valiutos kursas turėjo neigiamos įtakos gaunamos struktūrinės paramos dydžiui. Šių dviejų šalių grupių koalicija padėjo iškelti bendrą problemą, t. y. Europos Komisijos pasiūlytos metodologijos trūkumus. Kita vertus, koalicija nebuvo tvirta, nes šios šalių grupės

iškeltos problemos (ES paramos apskaičiavimo) sprendimo būdus suvokė skirtingai, t. y. Baltijos valstybės – per BVP augimo prognozių individualizavimą, o Vyšegrado šalys – per valiutos kurso klausimą.

Galutinį sprendimą nulemiantys veiksniai

Galutinis kompromisinis sprendimas ir pati derybų eiga iš dalies gali būti nuspėjami. Aišku, tiksliai prognozuoti kiekvienos šalies gaunamos ES finansinės paramos dydį yra sunkiai įmanoma, tačiau tam tikri veiksniai leidžia prognozuoti derybų scenarijų ir baigtį. Šių veiksmų turinys nėra istoriškai nekintantis, tačiau istorinė derybų dėl ES finansinės perspektyvos analizė bei deklaruojamos ES politikų perspektyvos leidžia juos su tam tikra paklaida spėti. Komisijos ir pirminkaujančios valstybės siūlymai dėl būsimos ES finansinės perspektyvos turi būti vertinami atsižvelgiant į toliau išdėstytas aplinkybes.

Derybos dėl ES finansinės perspektyvos yra pasikartojantis procesas, turintis pastovią aiškią struktūrą – balsavimo taisyklės, derybų dalyvių, pagrindinius derybų prioritetus ir t. t. Kadangi Europos Komisija yra atsakinga už ES politikų plėtojimą ir įgyvendinimą, kuris iš dalies yra neatsiejamas nuo pakankamo finansavimo, Europos Komisijos pasiūlymas dėl ES finansinės perspektyvos visų pirma atspindi Komisijos požiūrį į politikos plėtotę. Jau minėjome, kad Europos Komisija turi išskirtinę teisę pateikti pradinį pasiūlymą dėl finansavimo principų ir prioritetų. Atidžiai analizuojant siūlomą plėtojamų politikų turinį, jų ateities perspektyvas bei finansinius įgyvendinimo padarinius, galima numatyti būsimos Europos Komisijos pasiūlymo kontūrus.

Beveik visada dalis ES biudžeto išlaidų yra teisiškai fiksuotos arba jau numatytos įvairiuose ES tarpusavio susitarimuose. Derantis dėl 2007–2013 m. ES finansinės perspektyvos dalis išlaidų jau buvo fiksuotos. Pirmiau kalbėjome apie dvi svarbiausias tokių išlaidų grupes – bendrąją žemės ūkio politiką ir 2007 m. ES plėtrą. Dalis išlaidų taip pat yra numatytos remiantis konkrečiais susitarimais su šalimis narėmis – pa-

vyzdžiui, ES išipareigojimas finansuoti atominį elektrinių uždarymą Vidurio ir Rytų Europos šalyse narėse, Kaliningrado tranzito finansavimas ir kt. Nors tuose susitarimuose paprastai nebūna nustatytas konkretus ES finansinės paramos dydis, šios išlaidos turi būti įtrauktos į galutinį sprendimą dėl ES biudžeto. Išlaidos priklauso ir nuo ankstesnių sprendimų, kurie buvo priimti reformuojant tam tikras ES politikas, padarinių. Kadangi bet kuri reforma yra susijusi su finansiniais padariniais, jų dydis daugeliu atvejų priklauso nuo reformos įgyvendinimo laikotarpio ir masto.

Šalių narių interesai derybose dėl ES finansinės perspektyvos skiriasi ne tik tarp naujųjų ir senųjų šalių narių, bet ir šių grupių viduje. Išsami kiekvienos šalies narės prioritetų analizė, paremta istoriniais duomenimis apie jų įmokas bei išmokas iš ES biudžeto, ir nusimanymas apie šalies vidaus situaciją gali padėti atspėti šalies narės derybines pozicijas. Koalicijų formavimas yra nuspėjamas pagal pagrindines šalių narių grupes (grynosios mokėtojos, grynosios gavėjos ir pan.). Tačiau reikia turėti mintyje ir tai, kad bet kurioje situacijoje prioritetų įvairovė gali reikšti 25 pozicijas vienu klausimu, o ne tik priešingas dviejų koalicijų nuomones.

Laiko veiksnys yra labai svarbus. Naujoji ES finansinė perspektyva paprastai turi būti sutarta vėliausiai likus metams iki jos pradžios, nes reikia palikti pakankamai laiko parengti visus ją įgyvendinančius teisės aktus. Šalys narės derasi jausdamos šį laiko apribojimą. Likus mažai laiko, šalių narių pozicijos paprastai siaurėja ir tampa lankstesnės, nes padidėja suinteresuotumas kompromisu. Derybos dažniausiai prasideda likus dvejiems su puse ar trejiems metams iki galiojančios ES finansinės perspektyvos pabaigos. Vadinasi, galima tiksliai suskaičiuoti, kiek Europos vadovų tarybų, tarybų ar neformalių pirmininkaujančios šalies susitikimų gali būti suorganizuota siekiant galutinio sutarimo. Taip pat žinant, kokios šalys narės pirmininkaus, galima spėti jų derybines taktikas bei strategijas ir įvardyti galimus joms aktualių klausimų sprendimo būdus, kadangi tas problemas jos bus priverstos bandyti spręsti nešališkai visoms šalims narėms (pvz., 2007–2013 m. de-

rybose Jungtinės Karalystės išlygos klausimo sprendimas pirmininkaujant jai pačiai).

Derybos dėl ES finansinės perspektyvos yra „nulinės sumos“ lošimas, nes vienos šalys laimi kitų šalių narių sąskaita. Atsižvelgiant į tai ir į derybinių prioritetų įvairovę, koalicijos iš principo nėra tvirtos. Galutiniame derybų etape šalims narėms svarbiausios yra pirminkaujančios šalies siūlomos individualios „dovanos“, kadangi pagal jas dažniausiai sprendžiama apie šalių narių pasirodymą derybose.

Derybose dėl 2007–2013 m. ES finansinės perspektyvos senosios šalys narės turėjo aiškų pranašumą, kadangi naujosios šalys dalyvavo tik derybose dėl stojimo į ES finansinių sąlygų, o šių šalių galimybės daryti įtaką galutiniam susitarimui buvo ribota, todėl jos šiose derybose dar neturėjo institucinės derybų dėl ES finansinės perspektyvos patirties. Žinojimas iš patirties ir gebėjimas derybose numatyti bent žingsnį į priekį, taip pat ankstyvas išitraukimas į derybas yra labai svarbus kiekvienai šaliai narei. Šiose derybose senosios šalys narės labai tiksliai žinojo derybų struktūrą ir atskirų jų etapų turinį, o naujosios tik bandė jį atspėti.

Derybų dėl naujojo ES biudžeto apžvalga ir Lietuvos pozicija

Lietuva nuo pat Europos Komisijos pasiūlymo paskelbimo laikėsi nuomonės, kad jos pagrindinis prioritetas šiose derybose yra struktūrinės paramos dydis, kuris sudaro apie 50 proc. visos Lietuvai skiriamos ES finansinės paramos. Antrasis pagrindinis klausimas buvo stojimo sutartimi į ES užfiksuotų ES išpareigojimų (Ignalinos atominės elektrinės eksplotavimo nutraukimo ir tranzito į / iš Kaliningradą organizavimo) finansavimo tęstinumas ir jo dydžiai. Šiuos klausimus Lietuva sprendė visų pirma su Komisija. Pavyzdžiui, finansavimo poreikiai dėl Ignalinos atominės elektrinės eksploatacijos nutraukimo 2007–2013 m. Europos Komisijai buvo pateikti 2004 m. rugsėjį ūkio

ministro laišku, o Europos Komisija netrukus pateikė Ignalinos programos reglamento 2007–2013 m. projektą, kuriame eksploatacijai nutraukti septyneriems naujojo ES biudžeto metams pasiūlė skirti 815 milijonus eurų.

ES struktūrinės paramos srityje pagrindinė problema buvo vadina- moji ES struktūrinės paramos ribojimo šaliai narei 4 proc. BVP apim- timi taisyklė ir šios paramos apskaičiavimo metodika. Lietuva siekė, kad apskaičiuojant struktūrinės paramos dydį būtų naudojamos nau- jaisiais turimais duomenimis ir ekonominė augimo prognozė būtų individuali, o ne imamas ES naujųjų narių vidurkis. Antra, buvo sten- giamasi parodyti, kad apribojus ES struktūrinę paramą 4 proc. lygiu, santykinai turtingesnės, bet dar nepasiekusios 75 proc. ES išsivysty- mo vidurkio ES šalys narės gauna daugiau ES paramos (skaičiuojant vienam gyventojui) negu neturtingiausios (žr. 1 lentelę). Neatsižvel-

1 lentelė. Kai kurių ES struktūrinę paramą gaunančių šalių narių išsivystymo lygio ir siūlyto ES struktūrinės paramos dydžio (Europos Komisijos 2004 m. pasiūlymas) palyginimas

Šalis	BVP 1 gyv. (perkamosios galios paritetu, EUR, 2002 m.)	Struktūrinė parama 1 gyv. (EUR)
Latvija	8 370	1 269
Lietuva	9 570	1 578
Lenkija	10 010	1 648
Slovakija	11 340	1 765
Estija	9 650	1 861
Malta	16 530	1 912
Portugalija	17 050	1 973
Graikija	16 990	2 211
Slovėnija	16 710	2 335
Vengrija	12 830	2 419
Čekija	14 820	2 537
ES-25 vidurkis	21 990	1 018

Pastaba. Autorių skaičiavimai pagal Europos Komisijos pradinio pasiūly- mo duomenis.

giant į paramos panaudojimo efektyvumą, esant tokiai situacijai, ES struktūrinė parama didintų, o ne mažintų kai kurių šalių narių atsilikimą¹⁴. Atremdama abejones, kad didesnės ES paramos valstybės biudžetas nepajėgtų finansuoti, Lietuvos finansų ministerija apskaičiavo, kad Lietuva būtų pajėgi finansuoti 5 proc. BVP dydžio ES struktūrinę paramą¹⁵.

Nyderlandų ir Liuksemburgo pirmininkavimo Europos Sąjungai metu derybose buvo stengiamasi išskelti ir užfiksuoti šį klausimą. Tai įvairiomis progomis pabrėždavo Lietuvos premjeras ir ministrai. Suvienijus pastangas su Baltijos valstybėmis ir 2005 m. sausio 25 d. finansų ministerijų lygiu parengus bendrą poziciją bei išsamų problemos paaiškinimą, pirmąją problemos dalį pavyko išspręsti pirmininkaujant Liuksemburgui, tad šios šalies rengtame pakete Europos vadovų tarybos posėdžiui (2005 m. birželį) šaliai narei skiriama struktūrinė parama buvo apskaičiuota pagal naujausią statistiką ir individualias augimo prognozes, kurias dvišalių konsultacijų su Europos Komisija (DG ECFIN) ir pirmininkaujančiu Liuksemburgu metu buvo bandoma patikslinti, t. y. interpretuoti Lietuvai palankesne linkme.

Greta to Lietuva kėlė vieną techninį, tačiau valstybės biudžetui svarbų ES paramos panaudojimo sąlygų klausimą. Ji siekė, kad paramai, skiriamai iš Europos Sąjungos struktūrinių fondų, būtų nustatytas mažesnis negu (egzistavęs) 25 proc. nacionalinio bendrojo finansavimo lygis, PVM išlaidos būtų pripažintos tinkamomis finansuoti iš ES skiriamos finansinės paramos lėšų, o N+2 (t. y. projektų įgyvendinimo per trejus metus) taisyklė nebūtų taikoma Europos Sąjungos Sanglaudos fondo (transporto ir aplinkosaugos) projektams. Pastarasis klausimas buvo teigiamai išspręstas pirmininkaujant Jungtinei Karalystei, tiesa, sanglaudos fondų panaudojimas finansinės perspektyvos pabaigoje jau bus ribojamas laike (laikotarpio pradžioje galiojusi N+3 taisyklė jo pabaigoje virto į N+2).

Tačiau dėl antrosios problemos dalies – struktūrinės paramos porcingumo valstybės išsivystymo lygiui – buvo deramasi iki pat galu-

tinės stadijos. Nepaisant nelogiškumo, pakeisti dar 1999 m. Berlyno ES viršūnių susitikime nustatytą 4 proc. taisyklę vargu ar buvo įmanoma, nes, anot Europos Komisijos narės, atsakingos už biudžetą ir finansinį programavimą, Dalios Grybauskaitės, „ji veikia horizontaliai, nors mažiausioms [ir menkiausiai išsivysčiusioms] šalims mažiausiai naudinga“¹⁶. Nekeičiant pačios taisyklės, buvo siekiama lanksčiau ją taikyti ir Lietuvai arba visoms Baltijos valstybėms skirti papildomą finansavimą (kompensaciją) mainais už nuolaidas kitose kitoms valstybėms ir visai ES svarbiose srityse (pvz., pritariant bet kokiam kompromisui dėl korekcijos mechanizmo). Buvo aišku, kad šios problemos techniniu lygmeniu užfiksuoti nepavyks būtent todėl, kad 4 proc. taisyklė yra *acquis* dalis, o vienintelis būdas – politinis jos kėlimas.

Argumentų traktuoti Baltijos valstybes kaip specifinį atvejį būta. Jų ekonominis atsilikimas ir fizinė izoliacija nuo kitų ES valstybių buvo nulemti sovietinės praeities, kuri skyrėsi nuo kitų Vidurio ir Rytų Europos valstybių¹⁷. Panašus sovietinės praeities įtakos argumentas buvo sėkmingai panaudotas 2002 m. Lietuvai derantis dėl žemės ūkio kvotų, siekiant paaiškinti, kodėl žemės ūkio produkcijos apimtis Lietuvoje (ir kitose Baltijos valstybėse) mažėjo iki maždaug 1996 m. ir tik paskui pradėjo nuosaikiai didėti¹⁸). Tačiau šiose derybose dėl ES biudžeto pripažinimo specifiniu atveju nepavyko susitarti. Taip atsitiko dėl kelių priežasčių. Pirma priežastis buvo kai kuriais derybų etapais dėl koordinavimo tarp atskirų institucijų stokos pasiūlymams tam tikras principinės Lietuvos pozicijos įgyvendinimo nenuoseklumas, pavyzdžiui, patikėjęs Liuksemburgo pasiūlymą blokavusios Jungtinės Karalystės pažadais perėmus pirmininkavimą ES pasiūlyti modernesnę ir naujosioms ES valstybėms narėms teisingesnę biudžetą. Jungtinė Karalystė beveik keturis mėnesius nuo pirmininkavimo pradžios vedė retorinę diskusiją apie būtinybę Europai keistis globalizacijos iššūkių akivaizdoje, kurią vainikavo neformalus ES vadovų susitikimas Hampton Courte. Be kitų dalykų, buvo kalbama apie būtinybę didesnę ES biudžeto lėšų dalį skirti konkurencingumui

didinti, nors manevro laisvė buvo minimali, žinant sunkiai pajudinamą 2002 m. susitarimą dėl žemės ūkio finansavimo ir pačios Jungtinės Karalystės suinteresuotumą išlaikyti dar 1984 m. įgytą kompensaciją biudžeto įmokoms. Šiame Lietuvos pozicijos įgyvendinimo etape būta per didelio susižavėjimo Jungtinės Karalystės idėjomis, nors jos retorinė (netgi būtų galima teigti, kad kartais ir visą ES moralizuojanti) ir pragmatinė pozicijos išsiskyrė¹⁹. Nepavykus, o greičiausiai rimtai ir nebandžius pakeisti ES biudžeto išlaidų struktūrą, buvo nueita išbandytu tradiciniu keliu, kai už kompromisą turėjo sumokėti tos (šiuo atveju – ES naujosios) valstybės narės, kurioms naujojo biudžeto patvirtinimo labiausiai reikėjo²⁰.

Visa kita buvo gana meistriškai Jungtinės Karalystės taikyta derybinė technologija. Dar prieš pirmąjį paviešintą derybinį pasiūlymą 2005 m. lapkričio pabaigoje Jungtinė Karalystė neoficialiai atslėidė planus 10 proc. sumažinti ES struktūrinę paramą naujosios šalims narėms. Sumažinimas buvo motyvuojamas tuo, kad tiek paramos naujosios narės vis tiek nesugebėtų panaudoti, nes jų gebėjimai menki, o be to, nėra istorinių pavyzdžių, kad kuri nors šalis narė būtų panaudojusi 4 proc. BVP paramos, todėl geriau yra mažiau paramos, bet lengvesnėmis panaudojimo sąlygomis²¹. Lygia greta buvo pradėta ieškoti „dovanų“ kalėdinei eglutei.

Antra priežastis buvo ta, kad, nepaisant trijų premjerų pakartotinių pareiškimų tuo klausimu²², veiksminga Baltijos valstybių koalicija jam spęsti nesusidarė. Estija pirmenybę teikė individualiam panašių pozicijų pristatymui, o jos pozicijos turinys buvo artimesnis retorinei Jungtinės Karalystės pozicijai. Skeptiškai buvo vertinamos idėjos bendrai kreiptis į pirmininkaujančią šalį dėl papildomo kurio nors visų Baltijos valstybių izoliaciją mažinančio projekto finansavimo. Nors prieš Europos vadovų tarybą Jungtinės Karalystės ministras pirmininkas Tony Blairas atskrido į Taliną ir Budapeštą konsultuotis su Baltijos ir Vyšegrado vyriausybės vadovais, jis su kiekvienu premjeru susitiko atskirai. Individualią prieigą geriausiai atspindi Jungtinės Karalystės „kalėdinės eglutės“ pasiūlymas Latvijai ir Estijai papildomą

finansavimą skirti ES struktūrinės paramos srityje, o Lietuvai ją pridėti prie paramos Ignalinos AE eksploatacijai nutraukti. Be to, pasklidus žiniai apie būsimą Liuksemburgo pasiūlymo karpymą, Užsienio reikalų ministerijų lygiu buvo inicijuota bendra Vyšegrado ir Baltijos valstybių pozicija, tačiau ji taip ir nebuvo paskelbta. Aktyvesnį vaidmenį telkiant naująsias šalis galėjo suvaidinti Lenkija, kuri pirmenybę teikė individualioms deryboms arba dvišalėms bendroms pozicijoms ir pareiškimams²³.

Trečia ir galbūt svarbiausia priežastis buvo tuo metu naujosiose valstybėse šalyse lygia greta vykę ir jau gerokai išibėgę ES paramos paskirstymo procesai. Dviejų metinių valstybės biudžeto dydžių paramos suma dar gana silpnoms nacionalinėms administracijoms turbūt iš tiesų, anot vieno Jungtinės Karalystės pareigūno, buvo sunkiai suvokiami pinigai (angl. *phantasy money*). Šis procesas sunaudojo didžiąją dalį politinės energijos, o jo dalyviams labiau rūpėjo greitesnis ES paramos lėšų paskirstymas, o ne teisingesnis derybų rezultatas²⁴.

Toliau apžvelgiami pagrindiniai derybų Liuksemburgo ir Jungtinės Karalystės pirmininkavimo metu momentai. Kaip minėta, Liuksemburgas sutiko perskaičiuoti ES struktūrinę paramą pagal naujausius statistikos duomenis ir individualizuoti BVP augimo prognozę. Palyginti su pirminiu Europos Komisijos pasiūlymu, šie pakeitimai paramą Lietuvai ir kitoms Baltijos valstybėms padidino apie 5 proc., bet kitoms Vidurio ir Rytų Europos valstybėms ji sumažėjo. Antra, siekdamas sutaupyti lėšų kitiems probleminiams klausimams spręsti, Liuksemburgas pasiūlė tam tikrą ES struktūrinės paramos diferenciaciją (gradaciją) pagal išsivystymo lygį (tada tik Latvijai būtų skirta visi 4 proc. BVP, o Lietuvai ir Estijai – 3,9 proc. ir t. t.). Nors pripažindamas moralinį Lietuvos pozicijos dėl nediferencijuoto ir lankstesnio 4 proc. taisyklės taikymo pagrįstumą, Liuksemburgas baiminosi grandininės panašių specifinių argumentų sukeltos reakcijos ir todėl pasiūlymą Europos vadovų taryboje pagerino tik simboliškai iki 3,92 proc. BVP. Liuksemburgas taip pat sprendė klausimą, kaip finan-

suoti žemės ūkio paramą Rumunijai ir Bulgarijai, nes 2005 m. stojimo į ES sutartimi ES prisiėmė papildomą išpareigojimą, nenumatytą 2002 m. susitarime dėl žemės ūkio finansavimo apimčių. Šis išpareigojimas nepalietė tiesioginių išmokų proporcijų naujosioms šalims narėms, nes su senbuvėms skiriamu lygiu jos susilygins tik 2013 m., tačiau kaimo plėtros finansavimą Rumunijai ir Bulgarijai (apie 45 mlrd. eurų per septynerius metus) ES senbuvės panorė pasidalinti su naujosiomis šalimis.

Prieš Europos vadovų tarybą Liuksemburgo premjeras Jean Claude Junkeris atskirai konsultavosi su visų ES šalių narių vadovais ir Komisijos pirmininku (su Lietuvos premjeru Algirdu Brazausku konsultacijos vyko birželio 2 d.). Tačiau Liuksemburgo pasiūlymo po dvi dienas trukusių derybų Europos vadovų taryboje birželio 15–16 dienomis neparėmė šešios ES šalys narės, tarp jų ir būsimoji ES pirmininkė Jungtinė Karalystė. Atkreiptinas dėmesys į skirtingus blokavimo motyvus. Jungtinė Karalystė nebuvo pasiruošusi pasiekti kompromisą, ypač dėl Liuksemburgo pasiūlyto kompensacijos biudžeto įmokoms išaldymo, tačiau vetavo argumentuodama modernnio ir teisingesnio ES biudžeto poreikiu. Kai kurios valstybės, pavyzdžiui, Ispanija, tikėjosi susiderėti didesnes išmokas, o Suomija, be kita ko, blokavo dėl neskaidraus derybų proceso, nes net nebuvo pakviesta dvišalių konsultacijų jai rūpimais klausimais Europos vadovų tarybos metu²⁵. Liuksemburgo pasiūlymą taip pat vetavo Nyderlandai ir Švedija.

Įdomus šių derybų epizodas yra susijęs ir su naujųjų šalių narių – Lenkijos bei Lietuvos – iniciatyva pateiktu siūlymu atsisakyti dalies ES struktūrinės paramos dėl kompromiso. Šis pasiūlymas nebuvo priimtas, o derybos sužlugė. Liuksemburgo premjeras Jean Claude Junkeris padarė išvadą, kad „Europa atsidūrė ne krizėje, o gilioje krizėje“, ir jam buvo gėda klausyti „vienos už kitą neturtingesnių ES naujokių“ siūlymo atsisakyti joms skirtos ES struktūrinės paramos dalies dėl susitarimo. Apibendrinamas jis teigė, kad ši krizė kilo ne tik dėl paramos dydžių, bet ir dėl dviejų skirtingų ES vizijų (vidaus rinkos ir

politinio projekto). Prancūzija taip pat apkaltino Jungtinę Karalystę sužlugdžius derybas²⁶.

Jungtinė Karalystė pirmininkauti pradėjo išpūdinga premjero Tony Blairo kalba Europos Parlamente²⁷, kurioje jis atrėmė jam mestus kaltinimus ir pabrėžė būtinybę Europos Sąjungai keistis. Buvo skubiai suorganizuoti Europos reikalų ministro Douglaso Alexanderio vizitai į naująsias šalis nares (tarp jų ir Lietuvą), siekiant paaiškinti, kodėl Jungtinė Karalystė vetavo Liuksemburgo pasiūlymą ir ištirti naujokių lūkesčius. Paskui vyko dvišalės techninės Lietuvos ir Jungtinės Karalystės atstovų konsultacijos Londone, po kurių keturis mėnesius tvyrojo tyła²⁸. Tik lapkričio pabaigoje Jungtinės Karalystės atstovai pradėjo signalizuoti apie būsimojo derybinio pasiūlymo kontūrus. Lapkričio 25 dieną Taline vyko Baltijos valstybių ir Jungtinės Karalystės aukštųjų pareigūnų konsultacijos, o gruodžio 1-ąją susitiko šių valstybių premjerai. Gruodžio 5 dieną Jungtinė Karalystė pasiūlymą paskelbė oficialiai. Jis susilaukė aštrios naujųjų šalių narių ir Europos Komisijos kritikos. Europos Komisijos pirmininkas Jose Manuel Barroso šį derybinį pasiūlymą netgi palygino su „Notingemo šerifo“ planu²⁹. Palyginti su Liuksemburgo pasiūlymu, ES biudžeto dydis buvo sumažintas nuo 1,056 proc. ES BNP iki 1,03 proc., o ES struktūrinė parama (tik naujosioms narėms) nuo 160 iki 145 milijardų eurų per septynerius metus. Lietuvai tai reiškė asignavimų struktūrinei paramai mažėjimą maždaug 550 milijonų eurų (nuo Liuksemburgo siūlytų 3,92 proc. iki 3,59 proc. BVP).

Atitinkamai asignavimai kaimo plėtrai visoms (ES 25) šalims narėms buvo sumažinti 7 milijardais eurų (nuo 45 mlrd. iki 38 mlrd. per septynerius metus). Jungtinė Karalystė pasiūlė ir dar Liuksemburgo žadėtą meduolį – padidino maksimalaus ES bendrojo finansavimo dalį projektams iš struktūrinių fondų nuo Liuksemburgo siūlytų 80 proc. iki 85 proc. Tie papildomi penki procentai Lietuvos nacionaliniame biudžete „sutaupo“ apie 300 milijonų eurų per septynerius metus. Sanglaudos fondui buvo pasiūlyta iki 2010 m. nustatyti N+3 taisyklę, o paskui – N+2³⁰. Nesugražintino PVM išlai-

doms kompensuoti Jungtinė Karalystė kol kas pasiūlymo neteikė, palikdama tai tolesnėms deryboms.

Pagrindinis ES pajamų srities klausimas šiame pasiūlyme buvo Jungtinės Karalystės išlyga. Jos dydis 2005 m. sudarė 5,4 milijardo eurų per metus, o nemažinama 2007–2013 m. būtų pasiekusi 7,7 milijardo eurų per metus. Jungtinė Karalystė pasiūlė ją sumažinti ta dailimi, kurią priklausytų mokėti naujosioms narėms dėl padidėjusių ES struktūrinės paramos išmokų, taip pat mainais už ES biudžeto peržiūrą 2008 m. pagal Europos Komisijos siūlymą, peržiūros metu aiškiai susiejant bendrosios žemės ūkio politikos ir Jungtinės Karalystės išlygos finansavimą ir atliekant ją taip, kad būtų galima pakoreguoti naująjį biudžetą. ES biudžeto išlaidų dalyje Jungtinė Karalystė grįžo prie anksčiau siūlytos idėjos – įsteigti Augimo sureguliuojimo fondą (iki 500 mln. eurų kasmet), nedidinant ES biudžeto, bet finansuojant jį iš nepanaudotų ES biudžeto lėšų.

Nepaisydama jai metamų kaltinimų, kad užima „Notingemo šerifo“ poziciją, Jungtinė Karalystė didino spaudimą naujosioms valstybėms narėms, primindama savo kaip vienos iš pagrindinių ES plėtros propaguotojų nuopelnus dėl naujokių priėmimo į ES. Buvo priminta ir 2002 m. Jungtinės Karalystės padaryta nuolaida Vokietijos ir Prancūzijos pasiektam kompromisui dėl bendrosios žemės ūkio politikos finansavimo iki 2013 m., kuris leido Europos Sąjungai finansuoti ir naujokių žemės ūkį. Ta proga greičiausiai specialiai buvo parašytas ir spaudai nutekintas Jungtinės Karalystės ambasadoriaus Varšuvoje laiškas, kuriame jis savo vyriausybei patarė priminti Lenkijai, kad po ES plėtros Jungtinė Karalystė sukūrė Lenkijos piliečiams daugiau darbo vietų negu Lenkijos vyriausybė, todėl pastaroji turėtų būti sukalbamesnė³¹.

Europos vadovų tarybos diskusijai jos išvakarėse (gruodžio 14 d.) Jungtinė Karalystė atnaujino derybinį pasiūlymą. Ji 2,6 milijardų eurų suma (iki 849,3 mlrd. eurų) padidino ES struktūrinei paramai skiriamas lėšas. Birželį derybas blokavusiai Ispanijai buvo pasiūlyta pra-

tęsti finansavimą iš Sanglaudos fondo iki 2013 m., taip virš Liuksemburgo pasiūlymo suteikiant papildomus 450 milijonų eurų ir 50 milijonų eurų jos dviem tiksliniams regionams. Naujosioms šalims narėms struktūrinės paramos padidinimas buvo pasiūlytas ne vadovaujantis bendruoju principu, o kaip „kalėdinė dovana“: Lenkijai apie 2,7 milijardo eurų (penkiems skurdžiausiems šios šalies regionams 700 mln. eurų, dėl valiutų kurso svyravimo apie 989 mln. eurų, naudojantis peržiūros galimybe – 1 mlrd. eurų), vienam Vengrijos regionui (325 mln. eurų) ir Čekijos sostinei Prahai (200 mln. eurų). Estijai (47,6 mln. eurų) ir Latvijai (81,85 mln. eurų) kaip pirmojo ES struktūrinės paramos tikslo regionams iš viso paskirta apie 130 milijonų eurų, o Lietuvai bei Slovakijai buvo pasiūlytas papildomas finansavimas branduolinių elektrinių eksploatacijai nutraukti (Ignalinos atominė elektrinei – 50 mln. eurų (iki 865 mln. eurų), o Bohunicės elektrinei Slovakijoje – 150 mln. eurų (iki 375 mln. eurų)). Papildomas finansavimas iš struktūrinių ir sanglaudos fondų Lietuvai nebuvo pasiūlytas. 460 milijonų eurų buvo pasiūlyta didinti kaimo plėtros finansavimą, tačiau tik kai kurioms senosioms ES narėms (Austrijai, Suomijai, Airijai, Portugalijai ir Švedijai. Jungtinė Karalystė paliko nepakeistą išlygos formuluootę, tačiau įtraukė pasiūlymą dėl nesusi-gražinamo PVM išlaidų tinkamumo ES struktūrinei paramai gauti naujosioms šalims narėms bei Portugalijai ir Graikijai.

ES valstybės susitarė dėl 1,045 proc. ES bendrųjų nacionalinių pajamų arba 862,363 milijardo eurų 2007–2013 m. ES biudžeto dydžio. Jungtinės Karalystės išlyga mažinama visomis naujosioms šalims skirtomis ES biudžeto išlaidomis (išskyrus išlaidas tiesioginėms išmokoms ir rinkos reguliavimo priemonėms), tokiu būdu per septynerius metus ją sumažinant apie 10,5 milijardo eurų. Valstybių ir vyriausybių vadovai sutarė dėl 2008 m. ES biudžeto peržiūros, apimančios visas sritis, įskaitant bendrosios žemės ūkio politikos finansavimą ir Jungtinės Karalystės išlygą.

Lietuva dvišales konsultacijos surengė su Latvija, Estija, Lenkija, du kartus Lietuvos premjeras Algirdas Brazauskas prie derybų stalo

sėdo su Jungtinės Karalystės užsienio reikalų sekretoriumi Jacku Straw. Su Jungtinės Karalystės atstovais taip pat vyko vienos techninės konsultacijos. Gruodžio 16 dienos rytą Baltijos valstybių premjerai paskelbė bendrą deklaraciją ir taip dar kartą atkreipė dėmesį į specifinę Baltijos valstybių situaciją bei poreikius. Gruodžio 17-ąją apie antrą valandą ryto prasidėjo paskutinis plenarinis posėdis, kuriame Lietuvos premjerui teko pasisakyti du kartus ir pabrėžti Ignalinos AE uždarymo finansavimo atskyrimą nuo struktūrinės paramos dydžio bei Lietuvos pageidavimą gauti papildomą struktūrinę paramą kaip Latvija ir Estija.

Suprantama, kad derybų pabaigos raktas buvo išlygos Jungtinei Karalystei dydžio ir apskaičiavimo principų suradimas. Jungtinės Karalystės vyriausybei teko paaukoti dalį, nors ne tiek daug, kiek vasarą siūlė Liuksemburgas, išlygos ir už tai šalies spauda vyriausybę kritikavo. Išsprendus pagrindinį klausimą, prasidėjo „kalėdinių dovanų“ metas. Iš viso, palyginti su pirmuoju Jungtinės Karalystės pasiūlymu, jų buvo išdalyta už beveik 12 milijardų eurų. Visas sąrašas yra pateikiamas 4 priede. Lietuvai, kaip ir kitoms naujosioms šalims narėms (sisteminiu sprendimu), buvo padidinta maksimali ES struktūrinės paramos riba – ji padidėjo nuo 3,59 proc. iki 3,7135 proc. BVP arba 220 milijonų eurų. Taip pat Europos vadovų tarybos posėdžio protokole buvo užfiksuotas Lietuvos nepasitenkinimas atominės elektrinės uždarymo finansavimo sprendimu³². Visos suderėtos ES finansinės paramos Lietuvai išsklotinė yra pateikta 3 priede.

Derybų pamokos Lietuvai

Derybos dėl 2007–2013 m. ES finansinės perspektyvos Lietuvai buvo pirmosios derybos dėl biudžeto tapus ES nare. Šių derybų patirtis turės įtakos tolesnei Lietuvos elgsenai derybose dėl kito ES biudžeto. Šiame skyriuje aptariami trys svarbiausi, autorių nuomone, derybų ypatumai, į kuriuos Lietuva turėtų atsižvelgti, formuodama būsimąją kitų derybų dėl ES biudžeto poziciją, būtent aktyvus

dalyvavimas: a) visame derybų procese, taip pat ir „derybose po derybų“, b) nustatant prioritetus deryboms ir c) formuojant derybines koalicijas.

„Derybos po derybų“

Derybos nesibaigia kompromiso dėl ES finansinės perspektyvos paskelbimu Europos vadovų taryboje arba Tarpinstitucinio susitarimo pasirašymu. Šie du susitarimai tik apibrėžia ES biudžeto dydį bei išlaidų sritis, o šiuos susitarimus įgyvendinantys teisės aktai dar beveik metus yra svarstomi Tarybos darbo grupėse ir įvairiuose Europos Parlamento komitetuose. Šis etapas taip pat gali būti pagrįstai vadinamas derybomis, nes būtent šiame etape šalys narės derasi dėl įvairių ES programų įgyvendinimo sąlygų.

„Derybų po derybų“ etape turėtų būti išlaikytas su ES programų įgyvendinimu sietinų šalies narės nuostatų ir prioritetų tęstinumas. Paprastai šiuos reikalavimus šalis narė ne kartą kelia visų derybų metu, tačiau dėl techninės prigimties jie dažnai nesulaukia daugiau dėmesio, o „paskutinės nakties“ etape visiškai nesvarstomi. Todėl šiame etape yra puiki proga šias nuostatas pakartoti. Pagrindinį dėmesį šiame etape reikia skirti programų įgyvendinimo sąlygoms, įvairiems paramos gavėjų atrankos kriterijams ir kitiems lėšų gavimą ir panaudojimą palengvinantiems klausimams.

Šiame etape turėtų būti ne tik išlaikytos, bet ir sustiprintos derybinės koalicijos, kurios paprastai išryškėja, bet dėl pirmiau išvardytų priežasčių kartais iki galo nepasireiškia derybų metu. Kadangi derybų objektas yra aiškiai apibrėžtas (deramasi dėl konkrečios programos įgyvendinimo sąlygų) ir nėra sąsajos su kitomis programomis (suderėtos sąlygos nebus automatiškai taikomos visoms programoms) ar bendruoju lėšų dydžiu, šalis narė įtaką šiame etape gali daryti tik priklausydama koalicijai. Tik išimtiniais atvejais, kai konkreči programą įgyvendinanti nuostata neatsižvelgia į šalies narės ypatumus ir todėl nesuteikia tai šaliai narei galimybės dalyvauti programoje lygio-

mis teisėmis su kitomis šalimis narėmis, gali būti atsižvelgta į šalies narės reikalavimą (pvz., pagal 7-ąją Bendrijos programą Vokietija išsi-reikalavo, kad jos tyrimų institutai, nepriklausantys universitetams, būtų traktuojami kaip jiems priklausantys).

Prioritetų derybose nustatymas

Lietuvos prioritetai derybose dėl ES finansinės perspektyvos turėjo aiškų nacionalinį atspalvį ir aiškų tikslą – maksimizuoti gaunamą ES finansinę paramą. Įmokų dydis į ES biudžetą Lietuvai nebuvo prioritetas, nes buvo aišku, kad nepriklausomai nuo įmokų dydžio 2007–2013 m., ji gaus įmokas kelis kartus viršijančią ES finansinę paramą. Todėl visas dėmesys pagrįstai buvo skiriamas gaunamos finansinės paramos dydžiui maksimizuoti. Lietuvos prioritetai nebuvo nukreipti į bendraeuropinius interesus ir jų ateitį, bet buvo visiškai savanaudiški. Tačiau taip elgėsi dauguma šalių narių.

Lietuvos prioritetinius klausimus derybose dėl ES finansinės perspektyvos galima suskirstyti į dvi grupes. Pirmą klausimų grupę buvo būdinga daugeliui šalių narių. Šie klausimai apėmė ES struktūrinės paramos dydžio apskaičiavimą, išlaidas žemės ūkiui (kaimo plėtrai), išlaidas išorinės sienos apsaugos finansavimui bei prieštaravimą prieš įmokų į ES biudžetą korekciją (kompensaciją). Derybų metu paaiškėjo, kad ne visada pasitvirtina automatizmo principas, t. y. kad patenkinus vienos šalies narės pageidavimą, būtinai bus patenkinti ir visų kitų tokių pageidavimą išreiškusių šalių narių pageidavimai. Taip galėjo atsitikti dėl kelių priežasčių, bet svarbiausia jų yra ta, kad automatinis precedento patenkinimas gali gerokai padidinti ES biudžeto išlaidas.

Antra prioritetų grupė būtų tik Lietuvai būdingi specifiniai ES finansavimo klausimai. Lietuva tokių turėjo ir turės du: Ignalinos AE uždarymo ir tranzito į / iš Kaliningrado organizavimo išlaidų finansavimą. Pažymėtina, kad jeigu Lietuva juos nuolat kels kaip pagrindinius jai aktualius ES finansinės perspektyvos klausimus, tai, atsižvel-

giant į galutinio derybų etapo specifiką, nieko papildomo visais kitais klausimais nelaimės.

Atsižvelgiant į tai, kad neformalios derybos dėl šių specifinių klausimų finansavimo baigiasi daug anksčiau negu paskutinis derybų etapas, o Lietuvai siūloma parama šiose srityse nesukelia šalių narių didelių diskusijų (dėl paramos dydžio neformalios diskusijos daug anksčiau vyksta tik tarp Europos Komisijos ir Lietuvos), reikia rasti tinkamą momentą, kai Lietuvos pozicijoje šiuos specifinius klausimus turi pakeisti kiti prioritetai arba jie, esant būtinam reikalui, turi būti keliami tik derybų pabaigoje kaip papildomi reikalavimai³³. Pagrindinės derybos šiais klausimais turi vykti ne su šalimis narėmis, o su Europos Komisija, nes Europos Sąjungos įsipareigojimai finansuoti Ignalinos atominės elektrinės uždarymą ir tranzito į Kaliningradą organizavimą yra įtvirtinti protokoluose prie Lietuvos stojimo į ES sutarties. Todėl šioms sritims finansavimas yra garantuotas tol, kol šios dvi problemos egzistuos, o derybų metu yra ir bus sprendžiami tik finansavimo dydžio klausimai. Kitose derybose svarbu yra pakeisti kitų šalių narių požiūrį, kad Lietuvai skiriama parama yra labai didelė (iš dalies ir dėl šių klausimų) ir bandymus paskutinės nakties dovanas Lietuvai paskirti būtent šiose srityse. Lietuvai yra daug svarbiau padidinti tą ES finansinės paramos dalį, kuri skiriama finansuoti daugiau viešosios politikos sričių (pvz., struktūrinę paramą).

Derybos dėl ES finansinės perspektyvos parodė, kad Lietuva gali laimėti (padidinti savo gaunamą finansinę paramą) tada, kai sugeba rasti specifiskumų konkrečioje srityje (pvz., apskaičiuojat struktūrinės paramos dydį remtis individualia BNP augimo prognoze). Kyla klausimų, kokie tie specifiskumai galėtų būti ateityje. Iki šiol nė viena Europos Komisijos siūlyta ES finansinės paramos apskaičiavimo ir paskirstymo metodologija neišvengė rimtų spragų. Pavyzdžiui, remiantis modifikuota 1999 m. Berlyno Europos vadovų taryboje taikyta struktūrinės paramos apskaičiavimo metodologija, 2007–2013 m. Lietuva (skaičiuojant vienam gyventojui) gautų mažiau ES struktūrinės paramos negu labiau išsivysčiusi Portugalija ar Ispanija. Šie metodo-

logijos netobulumai tampa pagrindu išimtims, kurios konkrečioms šalims narėms nulemia papildomą finansinę paramą. Jau minėjome, kad būtent toks netobulumas suteikė progą reikalauti bent iš dalies panaikinti neproporcingą ES struktūrinės paramos paskirstymą, kai jos dydžiai apskaičiuojami remiantis individualiomis augimo prognozėmis ir naujausiais turimais duomenimis. Ateityje tokių spragų gali nebepasitaikyti, todėl Lietuvos pareigūnai turi iš anksto pradėti formuoti nuomonę Europos Komisijoje, kad finansuojant tam tikras sritis neišvengiamai reikės išimčių dėl (ypač po ES plėtros) padidėjusios šalių narių įvairovės ir parodyti, kur ir kodėl Lietuvai turi būti taikomos išimtys (pvz., struktūrinės paramos srityje dėl didėjančio atotrūkio tarp Vilniaus ir kitų Lietuvos rajonų augimo tempų). Tai reikalauja kruopštaus pasirengimo ir aktyvaus darbo su Europos Komisija.

Šaliai narei pasiekti derybose keltus tikslus padeda gerai suderintas prioritetinių klausimų paketas ir tinkamai pasirinkta derybų strategija. Ne visi šalies prioritetai derybose gali turėti aiškią finansinę išraišką. Politinis interesas gali būti stiprus motyvas formuluojant šalies prioritetus derybose. Kai kurie Lietuvos interesai derybose iki šiol buvo formuluojami dėl politinių paskatų, pavyzdžiui, pasisakant už su ES užsienio politika susijusių programų (Europos kaimynystės politikos ar ES plėtros) finansavimą. Lietuvai politinis išskaičiavimas neturėtų virsti prioritetu derybose, jei norima maksimalios finansinės naudos iš ES, suvokiant, kad tai gali būti paskutinė galimybė gauti tokią didelę finansinę paramą. Tokiu atveju politiškai naudingose srityse daugiau dėmesio turėtų būti skiriama deryboms dėl programų įgyvendinimo sąlygų (finansinės paramos skirstymo mechanizmų), o ne dėl finansavimo dydžio. Kita sritis, kuriai verta skirti daugiau dėmesio „derybose po derybų“, yra Bendrijos programų įgyvendinimas. Čia irgi verta labiau rūpintis įgyvendinimo sąlygomis, o ne pačių programų dydžiu. Atsižvelgiant į tai, kad Lietuva transeuropinių tinklų srityje negali tikėtis daugiau negu vieno projekto kiekvienoje srityje (pvz., *Rail Baltica*, dujų ir elektros tiltai), Lietuvos interesas finansuo-

jant transeuropinius tinklus sukuriančius projektus turėtų apsiriboti tinkamu esamų projektų finansavimu, o ne ieškoti finansavimo naujiems projektams.

Apibendrinant, derybose dėl būsimosios ES finansinės perspektyvos Lietuvos prioritetai turėtų būti nukreipti į: sričių, kurios yra finansuojamos iš nacionalinio (t. y. šaliai narei skiriamos) paramos paketo, finansavimo dydį ir sričių, kurių projektams finansavimas suteikiamas per Bendrijos lygio konkursus, įgyvendinimo sąlygas.

Derybose dėl ES finansinės perspektyvos būtina dalyvauti parengus vieningą poziciją, kuri turėtų būti nuosekliai pristatoma išryškinant atskiras jos dalis priklausomai nuo to, kuriuo lygiu ir kur deramasi. Atsižvelgiant į tai, kad derybų dėl ES finansinės perspektyvos esmė yra rasti sutarimą dėl ES politikų finansavimo, Lietuvos pozicija turi remtis aiškiu bendraeuropiniu interesu, per kurį būtų išreikšti nacionaliniai šalies interesai, pavyzdžiui, toks tikslas galėtų būti formuluojamas kaip išsivystymo skirtumų mažinimas tarp šalių narių ir tolygus konkurencingumo didinimas. Taip suformuluotas ir įtvirtintas bendraeuropinis interesas būtų nukreiptas į dvi Lietuvai svarbias sritis, t. y. sanglaudos politikos finansavimą ir šalių narių dalyvavimą Bendrijos programose. Bendraeuropinio intereso neakcentavimas ar nepakankamas akcentavimas pozicijoje reiškia, kad ji remiasi pavieniais sektoriniais interesais, o tokiu atveju sunku ne tik viduje sutarti dėl pagrindinių prioritetų derybose, bet ir rasti sąjungininkų tarp šalių narių.

Pozicijos parengimas reikalauja nuodugnai išanalizuoti atskirų sričių situaciją ir nustatyti interesus. Santykinį pranašumą įgyja tos šalys, kurios aiškius interesus dėl derybų (arba naujojo biudžeto) nusistato dar prieš Europos Komisijai paskelbiant pasiūlymą. Šalies pozicija paprastai yra orientuota į galimų laimėjimų paketą. Susitarimą derybose galima pasiekti tik tuo atveju, jeigu visų šalių narių laimėjimų paketai nors iš dalies sutampa. Kuo didesnis paketas, tuo didesnė tikimybė, kad jis sutaps su kitų šalių paketais ir susitarimas bus pasiektas. O mažas paketas dažniausiai rodo nelanksčią derybinę poziciją ir rei-

kia didesnę riziką netapti susitarimo dalyve. Kita vertus, nors didelis siekiamų laimėjimų paketas rodo pozicijos lankstumą, jis susilpnina derybinę šalies poziciją kitų šalių narių atžvilgiu, kadangi joms darosi neaišku, kurią pageidavimą yra būtina patenkinti, kad būtų pasiektas susitarimas. Laimėjimų paketo dydis priklauso nuo šalies derybinės galios, interesų derybose ir galimų koalicijų.

Derybinių koalicijų formavimas

Panašūs interesai verčia šalis nares burtis į koalicijas ir stengtis išsikvoti sau palankius sprendimus. Tai nėra lengva, nes koalicijos partnerė vienu klausimu gali virsti derybų priešininke kitu klausimu. Galutinis derybų susitarimas vis dėlto turi nemažai individualių bruožų – tai geriausiai atspindi paskutinę naktį pasiekti derybiniai sprendimai. Reikalavimų iškėlimas koalicijose dar nereikia, kad pasiūlytas sprendimo būdas bus tinkamas visiems koalicijos nariams. Todėl koalicijos šiose derybose yra labai netvirtos ir trumpalaikės. Lietuva, siekdama iškelti problemas vienoje ar kitoje srityje, turėtų pasinaudoti visomis galimomis derybinėmis koalicijomis. Jeigu bendro sprendimo nepavyksta rasti, tolesniame derybų etape yra būtina siekti, kad būtų priimtas individualus Lietuvai tinkamas tos problemos sprendimas. Neatmestina, kad Lietuvą kviesti dalyvauti koalicijoje kitos šalys narės gali siekti tik norėdamos suteikti didesnio svorio savo reikalavimams, o ne bandydamos rasti sprendimo būdus, kurie tenkintų visas šalis nares.

Lietuvos prioritetai daugeliu atvejų yra panašūs į kitų naujųjų šalių narių prioritetus, todėl tvirtos ir pastovios naujųjų šalių koalicijos sukūrimas derybų metu galėtų prisidėti prie Lietuvos prioritetų derybose pasiekimo. Tai naujosioms šalims narėms visų pirma suteiktų didesnio politinio svorio. Senosios šalys narės ir Europos Komisija naująsias šalis nares šiose derybose dažniausiai suvokia kaip vieną grupę, todėl realiai veikiančios naujųjų šalių narių koalicijos atsiradimas labai sustiprintų jų derybines pozicijas. Šiose derybose buvo bandymų tokią koaliciją sukurti, tačiau ji pasitarnaudavo tik

problemos iškėlimui, bet ne sprendimo paieškai. Iš dalies tai yra sėkmingos senųjų šalių narių „skaldyk ir valdyk“ derybinės taktikos padarinys, kai buvo bandoma naująsias šalis nares palenkti individualiais pažadais.

ES biudžeto peržiūra

Vienas iš derybų dėl ES finansinės perspektyvos 2007–2013 m. rezultatų buvo nuostata, kad 2009–2010 m. ES biudžetas bus peržiūrėtas. Ši nuostata buvo įtvirtinta ir 2006 m. gegužės mėn. Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos tarpinstituciniame susitarime dėl biudžetinės drausmės ir patikimo finansų valdymo. Šios institucijos susitarė, kad Komisija turėtų imtis esminės ES biudžeto peržiūros. Komisija buvo paraginta „atlikti išsamią plačios apimties peržiūrą, apimančią visus ES išlaidų aspektus, įskaitant bendrąją žemės ūkio politiką ir išteklius, Jungtinės Karalystės korekciją, ir 2008–2009 m. pateikti ataskaitą“³⁴. Ši nuostata 2005 m. gruodį Europos vadovų tarybos metu labai palengvino galutinį susitarimą dėl šalių narių, tačiau dėl jos turinio tuo metu taip ir nebuvo diskutuota. Vėliau, jau praėjus šiek tiek laiko po derybų, prasidėjo diskusija dėl to, kokia turėtų būti ES biudžeto peržiūra 2009–2010 m. Šios diskusijos dalyvius galima suskirstyti į dvi grupes. Pirmąją grupę sudarė tie, kurie realius ES biudžeto pokyčius (t. y. tikrą perskirstymą) matė jau 2009–2010 m., o kitai grupei priskirtini diskusijos dalyviai manė, kad ši peržiūra bus tik derybų dėl naujos ES finansinės perspektyvos (2014–2020 m.) įžanga, o jau jų metu bus aptarti visi reikalingi ES biudžeto pokyčiai.

Šiuos spėliojimus nutraukė 2007 m. rugsėjo 12 d. paskelbtas Europos Komisijos komunikatas *Pertvarkykime biudžetą ir pakeiskime Europą. Viešoms konsultacijoms dėl 2008–2009 m. biudžeto peržiūros skirtas dokumentas*³⁵. Iš Komisijos pasiūlymo aišku, kad ES 2007–2013 m. biudžetas nebus keičiamas, todėl šalys narės visas jėgas gali skirti tinkamam 2007–2013 m. ES finansinės paramos naudojimui ir pasiūlymams, kaip turi būti reformuojamas ES biudžetas, parengti.

Europos Komisijos komunikatas išskėlė klausimus, į kuriuos tikimasi gauti atsakymus Komisijos inicijuojamoje diskusijoje. Bandant įvertinti galimus Lietuvos atsakymus į šiuos klausimus, galima apibrėžti tris pagrindines peržiūros sritis: ES biudžeto pajamos, ES biudžeto išlaidos ir korekcijos mechanizmai.

ES biudžeto pajamos

Lietuvos dar santykinai žemas išsivystymo lygis lemia, kad 2007–2013 m. ES finansinės perspektyvos laikotarpiu Lietuva bus grynoji paramos gavėja. Tikėtina, kad ir kitu ES finansinės paramos laikotarpiu Lietuvos statusas nepasikeis. Šiuo ir kitu finansiniu laikotarpiu vyks palaipsnis ES biudžeto pajamų lyginamojo svorio persiskirstymas tarp šalių narių.

2007–2013 m. ES finansinės perspektyvos laikotarpiu išliko nepakitę anksčiau nustatyti keturi pajamų šaltiniai (vadinamieji nuosavi ištekliai). Kadangi didžiąją dalį šalies įmokos į ES biudžetą sudaro įmoka nuo BNP dydžio, galima teigti, kad šalies BVP augimas turės didžiausią įtaką pajamų lyginamojo svorio persiskirstymui tarp šalių narių. Tikėtina, kad naujųjų šalių narių BVP augimas išliks aukštesnis negu ES-27 vidurkis, todėl šių šalių narių įmokos į ES biudžetą didės sparčiau negu senųjų šalių narių. Atitinkamai senųjų šalių narių įmokų lyginamasis svoris ES biudžete po truputį pradės mažėti. Lietuvos BVP augimas yra didesnis ne tik už ES-27 BVP augimo vidurkį, bet ir už ES-12 (naujųjų šalių narių) BVP augimo vidurkį, todėl Lietuvos įmoka į ES biudžetą didės sparčiau negu daugumos kitų šalių narių. Tačiau tai, kad Lietuvos dalis ES-27 sukuriamame BVP yra santykinai maža ir Lietuvos įmoka į ES biudžetą yra santykinai nedidelė, jos augimas neturės tokios ženklios įtakos pajamų lyginamojo svorio persiskirstymui. O vertinant visų naujųjų šalių narių BVP augimą ir lyginamąjį svorį ES-27 sukuriamame BVP, pajamų lyginamojo svorio persiskirstymas ES biudžete yra akivaizdesnis. Augant ES biudžetui senųjų šalių narių įmokos vertinė išraiška vis dar didės, tačiau jų lyginamasis

svoris visose ES biudžeto pajamose turėtų mažėti. Tai atitinkamai palaiptams atsilieps ir šalių narių gryniesiems balansams, t. y. kylant šalių narių išsivystymo lygiui, vis daugiau šalių narių gali tapti grynosios mokėtojos (Slovėnija bus viena pirmųjų iš naujųjų šalių narių, atsidūrusi tokioje situacijoje).

Dabartinė nuosavų išteklių sistema Lietuvai yra neblogo. Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje vartojimas (vadinasi, ir PVM pajamos) nuolat didėja, esamas PVM bazės apribojimas, taikomas skaičiuojant PVM nuosavų išteklių, Lietuvai yra palankus. Išliekant sparčiam vartojimo augimui Lietuvoje, pasiekus šį apribojimą, jos įmokos PVM dalis taps fiksuota, todėl įmokos didėjimą iš esmės lems šalies BVP augimo greitis.

Naujo mokesčio įvedimas skaičiuojant šalių narių įmokas į ES biudžetą gali reikšti du dalykus. Pirmiausia, gali būti siekiama didesnio ES matomumo šalių narių piliečiams tam tikrą šiuo metu esančių nuosavų išteklių mokesčių dalį nukreipiant į ES biudžetą (pvz., skirti vieną procentą pajamų, surenkamų iš pridėtinės vertės mokesčio). Šis sprendimas Lietuvai neturėtų neigiamų padarinių, kadangi jis būtų susijęs tik su įmokos šaltinio parinkimu iš jau esamų mokesčių, t. y. įmoka būtų apskaičiuojama pagal esamus mokesčius ir tai nereikalautų įvesti naujų mokesčių. Šioje situacijoje Lietuvai aktualu būtų šio mokesčio bazės apskaičiavimo administracinės sąnaudos. Neišvengiamai gali kilti ir pasirinkto mokesčio bazės peržiūrėjimo klausimas, o tai savo ruožtu sukeltų diskusijas dėl mokesčio harmonizavimo ES lygiu. Galimas šio proceso padarinys naujosios šalims narėms būtų mokesčių didėjimas, jeigu harmonizavimas apimtų ne tik mokesčio bazę, bet ir tarifą.

Antra, naujo mokesčio kaip nuosavo šaltinio į ES biudžetą (pvz., pelno, energijos arba aplinkosaugos mokesčių) įvedimas Lietuvai būtų nepalankus, kadangi tai reikštų naujo mokesčio, kuris neišvengiamai paliestų mokesčių harmonizavimo (mokesčio bazės ir tarifų) klausimą ES lygiu, atsiradimą. Nepriklausomai nuo to, koks naujas mokeskis būtų įvestas kaip naujas nuosavas šaltinis arba pasirinktas

jau esamas mokestis, mokesčio harmonizavimo tarifų lygmeniu padariniai Lietuvai būtų neigiami ir reikštų mokesčių naštos didėjimą. Tik mokesčio bazę apimantis mokesčių harmonizavimas nebūtų toks kenksmingas Lietuvai. Kita vertus, mūsų šaliai teks susitaikyti su nuolatiniu įmoku į ES biudžetą didėjimu, jeigu bus siekiama didinti ES biudžetą. Sprendimas dėl ES biudžeto pajamų (nuosavų išteklių) reformos lems, kaip sparčiai tai vyks.

Korekcijos mechanizmai

Esama ES biudžeto pajamų ir išlaidų sistema lemia, kad kai kurių šalių narių įmokoms taikomos korekcijos. 2007–2013 m. finansiniu laikotarpiu galiojančios korekcijos (jų taikymo principas) buvo sutartos tarp šalių narių 2005 m. gruodį Europos vadovų taryboje ir yra taikomos ES biudžeto pajamų dalyje. Esama korekcijų sistema lemia, kad nepriklausomai nuo šalių narių grynųjų balansų pokyčių šiuo finansiniu laikotarpiu, korekcijos bus taikomos tik toms šalims narėms, dėl kurių buvo iš anksto sutarta. O šių korekcijų dydis šioms šalims narėms yra peržiūrimas kiekvienais metais atsižvelgiant į ES biudžeto pajamų ir išlaidų situaciją.

Mažai tikėtina, kad sudarant ES biudžeto pajamas bus galima išvengti korekcijų. Net jeigu bus rasta visoms šalims narėms teisinga ir priimtina ES biudžeto pajamų sistema, galutinis ES biudžeto išlaidų paskirstymas, nulemtas derybų tarp šalių narių, turės įtakos jų gryniesiems balansams ir visuomet atsiras kuri nors šalis narė, kurios įmokos ir gaunamos ES finansinės paramos santykis išsikreips. Tikėtina, kad šios šalys narės reikalaus kompensacijų. Tam daugiausia įtakos turės didžiausią lyginamąjį svorį ES biudžete turinčios išlaidos, kurios yra paskirstomos per nacionalinius paketus, o šių išlaidų apskaičiavimas remiasi šalių narių specifiška, pavyzdžiui, žemės ūkio išlaidos ir struktūrinė parama.

1995, 2004 bei 2007 m. į ES įstojusioms naujoms šalims narėms buvo taikomos kompensacijos ES biudžeto išlaidų dalyje. Šis būdas buvo pasirinktas dėl jo santykinio paprastumo apskaičiuojant ir skaid-

raus taikymo. Lietuvai toks korekcijų būdas būtų palankus. Tokiu atveju jos įmokos į ES biudžetą būtų mažesnės, o gaunamos iš ES biudžeto paramos dydis neturėtų stipriai sumažėti, kadangi didžioji dalis Lietuvos gaunamos ES finansinės paramos yra fiksuota ir ją lemia Lietuvos išsivystymo lygis (struktūrinė parama Ignalinos AE uždarymui ir Kaliningrado tranzitui finansuoti skiriama parama).

Grynąjį Lietuvos ES biudžeto įmokų ir išmokų balansą dirbtinai gerina Ignalinos AE uždarymui ir Kaliningrado tranzitui finansuoti skiriama ES finansinė parama. Ši parama Lietuvai skiriama dėl jos specifiškumo ir yra jai svarbi, tačiau tik maža šios paramos dalis lieka Lietuvoje, nors ir ji labai pagerina grynąjį mūsų šalies balansą. Todėl reikėtų siekti, kad ši parama nebūtų įtraukiama į šalies grynojo balanso apskaičiavimą.

Europos Komisijos deryboms dėl 2007–2013 m. ES finansinės perspektyvos pasiūlytas bendrasis korekcijos mechanizmas susidariusios korekcijų problemos neišspręstų, nes finansinė tokio mechanizmo taikymo našta tektų tik toms šalims narėms, kurioms būtų netaikomos jokios korekcijos. Be to, tai sukurtų nuolatinį mechanizmą, o šiuo metu galiojanti pajamų korekcijos sistema yra šalies narės derybų rezultatas.

Išlaidos

Europos Komisija savo komunikate *Pertvarkykime biudžetą ir pakeiskime Europą. Viešoms konsultacijoms dėl 2008–2009 m. biudžeto peržiūros skirtas dokumentas* įvardijo pagrindinius pasaulinius pokyčius (globalizacija, konkurencija, energetika, plėtra, klimato kaita, terorizmas ir nusikalstamumas) ir vidinius ES pokyčius (interesų įvairovė, ekonominės transformacijos ir politinės reformos), kurie turės įtakos tolesnei ES politikų raidai. Tai savo ruožtu atsilieps ES biudžeto išlaidų struktūrai.

Jau dabar dauguma ES biudžeto išlaidų orientuotos į Lisabonos tikslų įgyvendinimą ir konkurencingumo didinimą. Ateityje ši ten-

dencija išliks ir stiprės. O žemės ūkiui skiriama ES finansinė parama, pastaruoju metu sulaukianti vis daugiau kritikos, bus mažinama ir labiausiai tikėtina, kad bus įvestas ES finansinės paramos žemės ūkiui nacionalinis bendrasis finansavimas. Struktūrinė parama šalims narėms greičiausiai išliks, kadangi bus sunku paneigti šios paramos svarbą mažinant išsivystymo lygio skirtumus tarp šalių narių. Ši sritis greičiausiai sulauks paramos apskaičiavimo ir finansuotinių sričių pokyčių, tokiu būdu dar labiau nukreipiant ES struktūrinę paramą Lisabonos tikslų įgyvendinimui. Kitos sritys gali sulaukti minimalių pokyčių, kurie daugeliu atvejų bus susiję su ES plėtra, pavyzdžiui, nuosaiki transeuropinių tinklų projektų finansavimo, Šengeno programos ir kitų panašių programų plėtra.

Vertinant ES biudžeto išlaidų pokyčius, Lietuvai yra svarbūs du dalykai, t. y. galimų išlaidų sritys ir finansinės paramos skyrimo būdai. Vis griežčiau keliant klausimą dėl finansuojamų sričių kuriamos (bendroseuropinės) pridėtinės vertės, darosi akivaizdu, kad ES biudžeto išlaidos greičiausiai bus koncentruojamos srityse, susijusiose su viešosiomis išlaidomis (sienų apsauga, terorizmas, klimato kaita ir kt.).

Šiuo metu didžioji dalis ES biudžeto išlaidų yra skirstomos per kiekvienai šaliai narei tenkančius nacionalinius paketus. Viena vertus, toks skirstymo būdas leidžia nukreipti finansinę paramą į tikslinę sritį, tačiau, kita vertus, taip sumažėja Europos Sąjungos galimybės reaguoti į atsirandančius naujus pokyčius. Bendrijos programos, įgyvendinamos per metines programas, sudarančias septynerių metų programas, atvirksčiai, išlaiko ne tik tikslinį paramos panaudojimą, bet ir lankstumą. Tikėtina, kad kitu finansiniu laikotarpiu didesnė dalis ES išlaidų gali būti skiriama centralizuotu būdu, t. y. per ES lygiu organizuojamus paramos skyrimo konkursus. Struktūrinės paramos srityje gali išlikti nacionalinių paketų paramos skyrimo būdas, tačiau iš Bendrijų programų galėtų būti perkeltas metinis programų rengimo būdas nacionaliniam paketui įgyvendinti. Taip susidarytų galimybė naudojant ES struktūrinę paramą reaguoti į atsirandančius pokyčius ir todėl daryti didesnę įtaką šalies ekonominiams pokyčiams.

Europos Komisijos išvardyti iššūkiai gali virsti naujomis Bendrijos programomis, kurios padėtų siekti užsibrėžtų tikslų ir modifikuoti esamas programas atsižvelgiant į numatomus pokyčius. Tam tikrais atvejais pats iššūkis gali reikalauti ne tiek papildomo finansavimo, kiek politinės valios. Greta naujų finansuojamų sričių, daugiausia pokyčių tikėtina tose srityse, kurioms parama skirstoma per nacionalinius paketus, t. y. žemės ūkio ir struktūrinės paramos srityse. Šios dvi sritys naujos ES plėtros atveju šalims narėms kainuotų brangiausiai. Per ES lygiu organizuojamus paramos skirstymo mechanizmus finansuojamos sritys (Bendrijos programos), manytina, neturėtų labai keistis. Šiose srityse gali keistis programų įgyvendinimo sąlygos, tačiau bet kuriuo atveju jos bus vienodos visoms šalims narėms. Šių programų sėkmė rodo, kad ES finansinės paramos skirstymas ES lygiu yra sėkmingas ir dėl konkurencijos tarp šalių narių jį skiriama geriausiems projektams. Tai kelia ES finansinės paramos skirstymo mechanizmų efektyvumo klausimą ir ateityje gali sustiprinti diskusijas dėl būtinumo centralizuoti ES finansinės paramos skyrimą.

Mažai tikėtina, kad ES biudžetas virstų instrumentu makroekonomiam stabilumui palaikyti, netgi ir Ekonominėje ir pinigų sąjungoje dalyvaujančioms šalims narėms. ES biudžetas yra per mažas, o kai kurios šalys narės siekia ar sieks jį dar labiau sumažinti. Todėl tokį tikslą būtų labai sunku įgyvendinti. Realiausia galimybė būtų rasti tokius stabilizavimo instrumentus, kurie leistų per ES biudžeto išlaidų skirstymo mechanizmus sukurti stabilizavimo funkciją ES biudžetui.

Išvados ir apibendrinimas

Derybos dėl 2007–2013 m. ES finansinės perspektyvos Lietuvai po įstojimo į Europos Sąjungą buvo vienos svarbiausių ir sudėtingiausių dėl savo objekto (labai didelės finansinės paramos) ir pačių derybų struktūros, nes šioms deryboms kompleksišku Europos Sąjungoje neprilygsta jokių kitų klausimų sprendimas. Derybos buvo apribotos

dar neprasidėjusios, kadangi maždaug 40 proc. viso ES biudžeto lėšų buvo paskirstyta ankstesniais ES sprendimais, būtent 2002 m. susitarimu dėl bendrosios žemės ūkio politikos finansavimo iki 2013 m. ir Rumunijos bei Bulgarijos stojimo į ES sutartimi. Išskirtinę pirmojo pasiūlymo teisę turinti Europos Komisija 2004 m. vasarį komunikatu labai radikalių, palyginti su galiojusių ES biudžetu, pokyčių nepasiūlė. Buvo sumažintas biudžeto išlaidų antraščių skaičius, jas pervadinant Lisabonos strategijos įgyvendinimo tikslams artimesniais pavadinimais. Komisija taip pat pasiūlė įvesti bendrąjį korekcijų mechanizmą, pakeičiantį išlygą Jungtinei Karalystei. Visi kiti ES finansinės perspektyvos elementai liko nepakitę, nes buvo siūloma išlaikyti 1,24 proc. ES BNP išlaidų lygį, tuos pačius pajamų šaltinius, tą pačią finansinės perspektyvos trukmę (septynerius metus), daugeliu atvejų tas pačias lėšų paskirstymo taisykles. Išskyrus atmetą bendrąjį korekcijų mechanizmą ir mažesnę biudžeto dydį, galutinis 2005 m. gruodžio Europos vadovų taryboje pasiektas šalių narių susitarimas apėmė daugumą Europos Komisijos pradinio pasiūlymo elementų. Tai rodo Europos Komisijos pradinio pasiūlymo svarbą.

Straipsnyje buvo aptarti keturi derybų etapai, įvardyti kaip: a) žvalgybinis etapas – iki Europos Komisijos pasiūlymo paskelbimo, kai diskutuojama tik akademinio lygiu ir konferencijų forma, b) (intensyviausias) etapas po Europos Komisijos pasiūlymo paskelbimo, kai derasi šalys narės – jis dar skirstomas į trumpesnius laikotarpius pagal atskirų šalių narių pirmininkavimą Europos Sąjungai, c) derybos dėl Tarpinstitucinio Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos susitarimo ir d) derybos dėl ES finansinės paramos panaudojimo detaliųjų sąlygų rengiant ES finansinę perspektyvą įgyvendinančius teisės aktus.

Pirmininkaujant Airijai buvo apsiribota tik techninių Europos Komisijos pasiūlymo detalių aiškinimusi ir šalių narių pozicijų registravimu specialiaame analitiniame pranešime, parengtame specialioje *ad hoc* darbo grupėje. Nyderlandų pirmininkavimo metu buvo išbandyta tam tikra derybų metodo naujovė – sukurtas vadinamasis interesų

grupavimo (angl. *building blocks*) metodas. Kiekvienoje ES biudžeto srityje buvo įvardytos visos šalių narių pozicijos ir suskaičiuoti jų padariniai ES biudžetui, atskirai įvardijant ir Europos Komisijos pasiūlymus. Šis metodas tiko šalių narių interesų įvairovei ir jų padariniams biudžetui atspindėti, tačiau nebuvo tinkamas sutarimo paieškai. Sutarimo paieškai vėliau pirmininkavę Liuksemburgas ir Jungtinė Karalystė pasirinko klasikinį „derybų paketo“ (angl. *negotiating box*) metodą. Jis buvo sėkmingai taikytas derantis dėl 2000–2006 m. ES finansinės perspektyvos. Jame dėmesys telkiamas tik į diskusinius klausimus ir jų sprendimų būdus (įskaitant ir įvairias išimtis šalims narėms) bei dvišales, o ne daugiašales derybas. Austrijos pirmininkavimo metu buvo pasiektas Tarpinstituciniu susitarimu įtvirtintas Europos Komisijos, Tarybos ir Europos Parlamento susitarimas, o pirmininkaujant Suomijai buvo baigti rengti visi teisės aktai, įgyvendinantys ES finansinę perspektyvą.

Šiose derybose išsiskyrė trys sąlyginės šalių narių interesų grupės: 1) valstybės narės mokėtojos (jų interesas buvo nemokėti daugiau ar net sumažinti savo indėlių, o per Lisabonos prioritetų finansavimą ES lygmeniu susigrąžinti dalį įnašo į ES biudžetą), 2) senosios valstybės narės – ES paramos gavėjos (Viduržemio jūros valstybės, kurių interesas buvo kuo ilgiau išlaikyti ES struktūrinę paramą) ir 3) naujosios valstybės narės. Pagrindinis bendrasis pastarųjų interesas buvo gauti visą joms priklausančią ES struktūrinę paramą, kuri sudaro didžiąją jų ES finansinės paramos paketo dalį. Pačios derybos pasižymėjo dideliu netvirtų ir nuolat kintančių derybinių koalicijų skaičiumi dėl šalių narių prioritetų įvairovės, galimų sprendimų gausos ir derybų struktūros taikant „derybų paketo“ metodą. Straipsnyje buvo išskirtos penkios galimos takoskyros, būtent: a) grynųjų mokėtojų ir grynųjų paramos gavėjų, b) senųjų ir naujųjų šalių narių, c) interesų tam tikroje viešojoje srityje pagrindu (pvz., kaimo plėtros arba struktūrinės paramos), d) geografinė Pietų Europos ir Vidurio ir Rytų Europos šalių narių dėl Europos kaimynystės politikos finansavimo ir e) specifinių problemų (Baltijos valstybės ir Vyšegrado šalys kėlė klausimą dėl struk-

tūrinės paramos apskaičiavimo metodikos – ekonominio augimo prognozių, valiutų kurso svyravimų ir kt.).

Didžiausią įtaką galutiniam derybų rezultatui padarė grynųjų mokėtojų koalicija, dar prieš pradinį Europos Komisijos pasiūlymą paskelbusi poziciją dėl 1 proc. ES BNP dydžio biudžeto, o vykstant deryboms sugebėjusi Europos Komisijos 1,24 proc. ES BNP siūlymą sumažinti iki 1,045 proc. ES BNP. Kitų koalicijų įtaka galutiniam derybų rezultatui nebuvo tokia didelė, nors tam tikrų riboto dydžio pagerinimų atskiriems regionams ar šalims joms pavyko pasiekti. Geras pavyzdys yra Baltijos valstybių reikalavimu įvesta individualiomis augimo prognozėmis paremta struktūrinės paramos apskaičiavimo metodika.

Lietuvos principinės pozicijos dviem pagrindiniais elementais buvo siekis susiderėti pakankamą ir teisingai apskaičiuotą ES struktūrinės paramos (kuri sudaro apie 50 proc. visos Lietuvai skiriamos ES finansinės paramos) dydį ir užsitikrinti stojimo sutartimi į ES užfiksuotų ES išsipareigojimų (Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo ir tranzito į / iš Kaliningradą organizavimo) finansavimo tęstinumą bei pakankamą jo dydį. Lietuva siekė, kad apskaičiuojant struktūrinės paramos dydį būtų naudojamos naujausiais turimais duomenimis, o ekonominė augimo prognozė būtų individuali, ne imamas ES naujųjų narių vidurkis. Kartu su Latvija ir Estija iškėlus šį klausimą, jį pavyko sėkmingai išspręsti, nes ES pirmininkaujantis Liuksemburgas pasiūlė sisteminių sprendimą. Kita vertus, nepavyko pasiekti teisingesnio 4 proc. BVP taisyklės (iškreipiančios paramos proporcingumo išsivystymo lygiui principą) taikymo argumentuojant Baltijos valstybių specifine padėtimi, nes Baltijos valstybių koalicija šiuo klausimu apsiribojo tik keliais pareiškimais, o ne bendru veikimu. Liuksemburgas šiuo klausimu nepasiūlė nei sisteminio sprendinio, nei išimties, o vėliau pirmininkavimą ES perėmusi Jungtinė Karalystė, nepaisant jos retorinio palankumo naujosioms šalims narėms, galutinį kompromisą parengė būtent naujokių sąskaita. Be to, ne vien retoriniu lygmeniu, o sutartinai veikianti Vyšegrado ir

Baltijos valstybių koalicija taip ir nesusidarė. Aktyvesnį vaidmenį telkiant naująsias šalis galėjo suvaidinti Lenkija, tačiau ji pirmenybę teikė individualioms deryboms arba dvišalėms bendroms pozicijoms ir pareiškimams. Šiuo silpnumu pasinaudojo senosios šalys narės, o ypač gryniosios mokėtojos.

Derybų metu naujosiose šalyse narėse jau buvo prasidėjusios dar nenušauto briedžio dalybos, t. y. kilo diskusijos dėl ES paramos paskirstymo principų. Ši diskusija susilaukė didesnio visuomenės ir žiniasklaidos dėmesio negu (išorinės) derybos dėl naujojo biudžeto. Aktyvus ir nuolatinis visuomenės bei žiniasklaidos domėjimasis derybų dėl ES biudžeto eiga yra ne tik vyriausybę mobilizuojantis veiksnys, bet ir signalas kitoms valstybėms narėms apie vyriausybės pozicijos tvirtumą. Jis sumažintų ir tam tikras pozicijos įgyvendinimo koordinavimo problemas.

Derybų dėl 2007–2013 m. ES finansinės perspektyvos patirtis turės įtakos tolesnei Lietuvos elgsenai derybose dėl kito ES biudžeto, todėl išmoktos pamokos yra labai svarbios. Derybos nesibaigia kompromiso dėl ES finansinės perspektyvos paskelbimu Europos vadovų taryboje arba Tarpinstitucinio susitarimo pasirašymu. Lietuvai svarbi yra ne tik suderėta suma, bet ir ES paramos panaudojimo sąlygos. Europos vadovų taryba priima sprendimą tik dėl svarbiausių panaudojimo taisyklių (N+2 taisyklės, PVM tinkamumo, bendrojo finansavimo proporcijų ir kt.). Derybų po derybų etape šalys narės toliau derasi dėl įvairių ES programų įgyvendinimo sąlygų, todėl ateityje Lietuvai čia neišvengiamai teks dalyvauti ir aktyviau, ir koordinuočiau.

Analizuojant tik Lietuvai būdingus specifinius (Ignalinos AE uždarymo ir Kaliningrado tranzito finansavimo) klausimus, siūlytina jų nuolat nebekelti kaip itin svarbių Lietuvai ES finansinės perspektyvos klausimų, o finansavimo tęstinumą ir dydžius svarstyti su Europos Komisija, nes Europos Sąjungos išipareigojimai finansuoti Ignalinos atominės elektrinės uždarymą ir tranzito į Kaliningradą organizavimą yra įtvirtinti protokoluose prie Lietuvos stojimo į ES sutarties.

Būsimosiose derybose svarbu yra pakeisti kitų šalių narių požiūrį, kad Lietuvai skiriama parama yra labai didelė (iš dalies ir dėl šių klausimų) ir bandymus paskutinės nakties dovanas Lietuvai paskirti būtent šiose srityse. Šiandien yra sunku prognozuoti, ar Europos Komisijos pasiūlymas dėl 2014–2020 m. perspektyvos tik atspindės esamą *acquis*, ar bus bandoma sistemiškai šalinti dabartinės metodologijos netobulumus. Tikėtina, kad nusistovėjęs derybų metodas labai nepasikeis, todėl papildomi Lietuvos laimėjimai dėl padėties specifškumo (pvz., struktūrinės paramos srityje dėl didelio atotrūkio tarp Vilniaus ir kitų Lietuvos rajonų augimo tempų) priklausys nuo Lietuvos atstovų įdirbio Europos Komisijoje.

Derybose dėl būsimosios ES finansinės perspektyvos Lietuva turėtų rūpintis šaliai narei skiriamos paramos paketo dydžiu (visų pirma tai vėl bus ES struktūrinė parama) ir programų, kurioms finansavimas suteikiamas per Bendrijos lygio konkursus, įgyvendinimo sąlygomis. Įgyvendinant Bendrijos programas, Lietuvai būtų patartina labiau rūpintis jų įgyvendinimo sąlygomis, o ne pačių programų dydžiu. Lietuvos interesus transeuropinius tinklus sukuriančių projektų finansavimu turėtų apsiriboti tinkamu esamų projektų finansavimu, nes Lietuva dalyvauja ar dalyvaus tik nedideliame skaičiuje jau dabar numatytų projektų.

Kaip ir daugumos senųjų šalių narių pozicijos, Lietuvos pozicija turi įgyti referencijas į aiškų bendraeuropinį interesą, per kurį būtų reiškiama nacionaliniai šalies interesai, nes be to bus sunku rasti sąjungininkų tarp šalių narių. Tokiu interesu siūlytina laikyti šalių narių išsivystymo skirtumų mažinimą ir tolygaus konkurencingumo didinimą. Jei tai pavyktų įtvirtinti ir išlaikyti ES politinėje darbotvarkėje, toks bendraeuropinis interesas būtų nukreiptas į dvi Lietuvai svarbias sritis, t. y. sanglaudos politikos finansavimą bei šalių narių dalyvavimą Bendrijos programose. Lietuvos prioritetai būsimosiose derybose bus panašūs į kitų naujųjų šalių narių prioritetus, todėl tvirtos ir pastovios naujųjų šalių koalicijos sukūrimas galėtų prisidėti prie Lietuvos

tikslų siekimo, o naujosioms šalims narėms suteiktų daugiau politinio svorio derybose.

Nuostata dėl ES finansinės perspektyvos peržiūros jai dar nepasibaigus buvo viena iš proveržio šalių narių derybose Jungtinės Karalystės pirmininkavimo metu sudedamųjų dalių. Tačiau ES vadovų prašyme Europos Komisijai pateikti pasiūlymą šia tema ši nuostata buvo iš dalies dviprasmiška, nes nebuvo aišku, ar tik ką suderėtame ES biudžete po poros metų bus daromos korekcijos, ar Komisijos pasiūlymai bus tik derybų dėl naujos ES finansinės perspektyvos (2014–2020 m.) įžanga. 2007 m. rugsėjį Europos Komisijai pateikus pasiūlymą, dabar yra visiškai aišku, kad šio ES biudžeto galiojimo laikotarpiu bus apsiribota diskusija. Nepaisant to, ji yra labai svarbi ir Lietuvai naudinga bei reikalinga, nes gali padėti išryškinti jos ateities interesus.

Dėl spartaus ekonominio augimo Lietuvos įmoka į ES biudžetą didės greičiau negu daugumos kitų šalių narių, tačiau dėl nedidelės Lietuvos ekonomikos palyginti su ES-27 BVP šios įmokos augimas nebus reikšmingas ES biudžeto pajamų lyginamojo svorio persiskirstymui. Kita vertus, augant ES biudžetui senųjų šalių narių įmokos ateityje vertine išraiška vis dar didės, tačiau jų lyginamasis svoris visoje ES biudžeto pajamose pradės mažėti. Dabartinė savų išteklių sistema Lietuvai yra tinkama.

Siūlymai įvesti naują mokesčių skaičiuojant šalių narių įmokas į ES biudžetą Lietuvai nebūtų palankūs. Net jei į ES biudžetą būtų nukreipiama tik tam tikra dabar esančių savų išteklių mokesčių dalis, tai iškilimų šio mokesčio bazės apskaičiavimo administracinių sąnaudų ir greičiausiai pasirinkto mokesčio bazės peržiūrėjimo klausimai, savo ruožtu sukelsiantys diskusijas dėl mokesčio harmonizavimo ES lygiu. Naujo mokesčio kaip savo šaltinio į ES biudžetą įvedimas Lietuvai taip pat būtų nepalankus, kadangi tai būtų naujas mokestis, dėl kurio, be to, vėlgi kiltų mokesčio bazės ir tarifų harmonizavimo ES lygiu klausimas. Jeigu ES biudžetas didės, Lietuvai neišvengiamai teks susitaikyti su nuolatiniu įmoku į ES biudžetą didėjimu. Sprendimas dėl ES biudžeto pajamų (savų išteklių) reformos lems, kaip sparčiai tai vyks.

Korekcijos mechanizmai yra neišvengiami dėl derybų metu atsirandančių nesisteminių sprendinių (išimčių) atskiroms šalims narėms. Lietuvai būtų palankiausia, jei korekcijos šalims narėms būtų taikomos ES biudžeto išlaidų dalyje, kaip buvo padaryta į ES įstojusioms naujoms šalims narėms. Šią korekciją yra santykinai lengva apskaičiuoti, o jos taikymas yra skaidrus, be to, ją finansuoja visos šalys narės, nes nebelieka kompensacijų dėl kompensacijos, kaip dabar yra su išlyga Jungtinei Karalystei. Ateityje apskaičiuojant grynąjį balansą (įmokų ir išmokų skirtumą), Lietuvai svarbu užsitikrinti, kad ES parama Ignalinos AE uždarymui ir Kaliningrado tranzitui finansuoti nebūtų įtraukiama į grynąjį balansą.

ES biudžeto išlaidų struktūra neišvengiamai keisis. Jau dabar dauguma ES biudžeto išlaidų orientuotos į Lisabonos strategijos tikslų įgyvendinimą (arba yra su jais siejamos) ir konkurencingumo didinimą. Žemės ūkiui skiriama ES parama mažės, todėl galima prognozuoti nacionalinio bendrafinansavimo atsiradimą. Struktūrinė parama šalims narėms turėtų išlikti, tačiau ji turėtų būti dar griežčiau susieta su Lisabonos tikslų įgyvendinimu. Kalbant apie ES paramos administravimo būdus, tikėtina, kad gali būti pasiūlyta nacionalinį paketą, kitaip tariant, šaliai narei tiesiogiai tenkančias lėšas, administruoti pagal Europos Komisijos administruojamų programų principus, t. y. rengiant ne septynerių metų, o metines įgyvendinimo programas, taip ES paramos tikslingumą sustiprinant lankstumu. Vis labiau keliant klausimą dėl finansuojamų sričių kuriamos (bendraeuropinės) pridėtinės vertės, akivaizdu, ES biudžeto išlaidos greičiausiai bus koncentruojamos su viešosiomis išlaidomis susijusiose srityse (sienų apsauga, terorizmas, klimato kaita ir kt.). Kitose srityse pokyčiai greičiausiai bus minimalūs ir daugeliu atvejų susiję su ES plėtros pavariniais, pavyzdžiui, nuosaiki transeuropinių tinklų projektų finansavimo, Šengeno programos ir kitų panašių programų plėtra.

NUORODOS IR PASTABOS

² Kitaip ji dar vadinama išlyga Jungtinei Karalystei – tai 1984 m. premjerės M. Thatcher išsiderėta kompensacija (prilygstanti 2/3 Jungtinės Karalystės grynojo (neigiamo) balanso), kurią moka visos ES valstybės narės už tai, kad Jungtinės Karalystės įmokų ir išmokų iš ES biudžeto balansas yra labai nepalankus. Dėl nedidelės žemės ūkio dalies iki tol Jungtinė Karalystė „permokėdavo“ į ES biudžetą, palyginti su panašaus išsivystymo valstybėmis. Plačiau žr. D. Žeruolis. Derybos dėl persikirstymo: finansinės ir biudžeto nuostatos // K. Maniokas, R. Vilpišauskas ir D. Žeruolis (red.). Lietuvos kelias į Europos Sąjungą: Europos susivienijimas ir Lietuvos derybos dėl narystės Europos Sąjungoje. Vilnius: Eugrimas, 2004. P. 189–219.

³ Pavyzdžiui, A. Sapir. An Agenda for Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. 2003.

⁴ Briuselio Europos vadovų tarybos 2004 m. gruodžio 16–17 d. pirmininkaujantios valstybės narės išvados, Briuselis, 2005 m. vasario 1d. (04 02) (OR.en), 16238/1/04 Rev 1.

⁵ Toks pavadinimas atsirado dėl laiko, kai pasiekiamas galutinis susitarimas. Dažniausiai tai būna metų pabaiga, vos pora savaitių prieš Šv. Kalėdas.

⁶ Skirtumas tarp šalies įmokų į ES biudžetą ir gaunamos ES finansinės paramos.

⁷ Kai siekiama atgauti tai, kas sumokama (pranc.).

⁸ (Atitinkamai) ES šalys narės, kurios į ES biudžetą sumoka daugiau negu iš jo gauna, ir ES šalys narės, kurios iš ES biudžeto gauna daugiau negu į jį sumoka.

⁹ Vadinamoji sanglaudos draugų grupė, į kurią įėjo Lenkija, Lietuva, Latvija, Estija, Slovakija, Čekija, Vengrija, Slovėnija, Malta, Kipras, Portugalija, Ispanija, Graikija, Airija. Italija, Suomija ir Belgija dalyvavo stebėtojų statusu. Ši grupė pirmą pasitarimą surengė ir pareiškimą išplatino 2004 m. gruodžio 3 d. Varšuvoje.

¹⁰ Lenkija, Vengrija, Čekija ir Slovakija.

¹¹ Šaliai narei skiriama ES struktūrinė parama negali viršyti tos šalies 4 proc. BVP. (Plačiau žr. D. Žeruolis. Derybos dėl persikirstymo: finansinės ir biudžeto nuostatos // K. Maniokas, R. Vilpišauskas ir D. Žeruolis (red.). Lietuvos kelias į Europos Sąjungą: Europos susivienijimas ir Lietuvos derybos dėl narystės Europos Sąjungoje. Vilnius: Eugrimas, 2004. P. 189–219.

¹² 2001 m. BVP augimas Estijoje siekė 6,4 proc., Latvijoje – 8 proc., Lietuvoje – 6,4 proc., 2002 m. šis rodiklis atitinkamai buvo 7,2 proc., 6,4 proc., 6,8 proc., 2003 m. – 5,1 proc., 7,5 proc., 9,7 proc., o 2004 m. – 6,2 proc., 8,5 proc. ir 6,7 proc.

¹³ Antrasis valiutos kurso mechanizmas (VKM-II) yra euro zonos šalių ir ES šalių narių, neįsivedusių euro, valiutų kurso politikos sistema. Pagrindinis šios sistemos bruožas – nustatomas pagrindinis valstybės, neįsivedusios euro, nacionalinės valiutos ir euro kursas bei leistinos jo svyravimo ribos, ne didesnės kaip ± 15 proc. pagrindinio kurso. Valstybės, dalyvaujančios VKM-II, pagrindinis valiutos

kursas turi atitikti jos ekonomikos pagrindus ir garantuoti konkurencingumą (Lietuvos bankas, <http://www.lb.lt/lt/euras/vkm.htm>).

¹⁴ „Susiklostė tokia situacija, kad kuo mažiau valstybė turi nacionalinio produkto vienam gyventojui, tuo mažiau ji ir gauna. Žinoma, tai yra tam tikras objektas diskusijų, kurias ir dabar kelia kai kurios valstybės, ir tai bus detalizuota. <...> Biudžete imamas ir skaičiuojant taikomas vadinamasis augimo vidurkis, prognozuojamas augimo vidurkis suvienodinant visas valstybes. <...> Štai yra tie minusai prie 4% taisyklės, mes paskaičiavome, kiek tai galėtų mums kainuoti. Susidaro didelė suma, suskaičiavome apie 700 mln. eurų“ [Ministro pirmininko A. Brazausko pasisakymas Seimo plenariniame posėdyje-diskusijoje „Europos Sąjungos finansinės perspektyvos 2007–2013 metais“ 2005 m. kovo 29 d.] http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=253051.

¹⁵ Finansų ministerijos skaičiavimais, Lietuva būtų pajėgi panaudoti apie 7,6 milijardo eurų ES struktūrinę paramą. Tam, anot Finansų ministerijos, užtektų biudžeto lėšų nacionaliniam bendrajam finansavimui, būtų išlaikytas papildomumo principas (kuris reikalauja, kad ES struktūrinė parama nepakeistų, o tik papildytų nacionalines konkrečiai viešosios politikos sričiai skiriamas lėšas, todėl nacionalinio finansavimo lygis gavus ES paramą neturi sumažėti), nebūtų viršyta 3 proc. biudžeto deficito riba. Tačiau (ne)pajėgumas panaudoti ES finansinę paramą tapo pagrindiniu Jungtinės Karalystės argumentu, siūlant 10 proc. sumažinti struktūrinės paramos išmokas naujosioms šalims narėms.

¹⁶ Pasisakymas Seimo plenariniame posėdyje-diskusijoje „Europos Sąjungos finansinės perspektyvos 2007–2013 metais“ 2005 m. kovo 29 d. // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=253051. Pavyzdžiui, pagal Liuksemburgo 2005 m. birželį Europos vadovų tarybai teiktą pasiūlymą tik 47 proc. ES struktūrinės ir sanglaudos fondų paramos atiteko naujosioms valstybėms narėms, o net 53 proc. – senosioms (šios proporcijos labai nepakito ir galutiname susitarime Jungtinės Karalystės pirmininkavimo metu).

¹⁷ Ministro Pirmininko Algirdo Brazausko žodžiais, „<...> mes susitikinėjome ne vieną kartą: ir Taline teko susidurti, ir Londone susitikti, pasakoti ir aiškinti, kodėl mes, naujokai, ypač Baltijos valstybės, kurios vis tik nebuvo valstybės 50 metų, mūsų ekonominė situacija, palyginus, pavyzdžiui, su Čekija, Slovakija, Vengrija, yra visai kitokia, nes pas mus ir lygis yra žemesnis, todėl, kad mes nebuvo valstybėmis, ir daugelis kitų faktorių“. Vyriausybės spaudos tarnyba – Ministro Pirmininko Algirdo Brazausko interviu žinių radijui, 2005 m. gruodžio 15 diena.

¹⁸ Plačiau apie tai žr. V. Purlys. Derybos dėl persikirstymo: derybos žemės ūkio srityje // K. Maniakas, R. Vilpišauskas ir D. Žeruolis (red.). Lietuvos kelias į Europos Sąjungą: Europos susivienijimas ir Lietuvos derybos dėl narystės Europos Sąjungoje. Vilnius: Eugrimas, 2004. P. 220–262.

¹⁹ Apie iššvaistytą Jungtinės Karalystės kaip ES plėtos propaguotojos moralinį kapitalą rašė Wolfgang Munchau “Blair’s proposed deal comes at a price” (Financial Times, 2005, gruodžio 5, p. 15). Šiuo požiūriu taip pat buvo įdomi Jungtinės Karalystės užsienio reikalų sekretoriaus Jacko Straw ir Lenkijos valstybės sekretoriaus ES reikalams J. Pietro polemika (“We want a good budget for the EU, as such budget will be good for Poland”, Gazeta Wyborcza, 2005, gruodžio 8).

²⁰ Atsakydamas į žurnalisto klausimą, kodėl yra svarbu susitarti dabar, Ministras Pirmininkas Algirdas Brazauskas atsakė: „Ir taip, ir kitaip [yra] blogai. Jeigu uždelsime biudžeto formavimą, tai nėra garantijų, kad 2007 m., tai yra pirmaisiais naujo finansinio periodo metais, gausime tik tai tiek, kiek mes dabar gauname. O štai šitų fondų, apie kuriuos kalbu, kitame finansiniame periode numatomas padidėjimas apie 60% metinėje apimtyje.“ (Vyriausybės spaudos tarnyba – interviu Žinių radijui 2005 m. gruodžio 15 d.). Analogiškai teigė ir Jungtinės Karalystės pareigūnai: “What accession countries are saying to us is that what’s important to them is getting access to money now. That’s why < . . . > we’d like to do a deal now.” (The Times. “Europe condemns Blair as new Sheriff of Nottingham”. 2005, gruodžio 1 // <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/europe/article598447.ece>)

²¹ Pagrindinis naujųjų šalių kontrargumentas buvo tas, kad jokiai šaliai narei 4 proc. BVP niekada nebuvo skirti, todėl ir negalėjo būti panaudoti. 4 proc. pirmą sykį buvo skirti buvusioje finansinėje perspektyvoje (2000–2006 m.) ir tik Latvijai bei Lietuvai 2006 m., todėl panaudojimo pajėgumai bus įvertinti tik 2009 m. pradžioje, kai baigs galioti jau pasibaigusio programavimo laikotarpio taisyklė N+2. Be to, buvo eksponuojamas ir nacionalinių biudžetų augimo tempas. Pavyzdžiui, Lietuvoje, neskaičiuojant ES paramos, 2006 m. nacionalinis biudžetas buvo 18 proc. didesnis, palyginti su 2005 m. Žr., pavyzdžiui, Ministro Pirmininko dvišalių derybų su Jungtinės Karalystės premjeru Tony Blairu atpasakojimą jo interviu Žinių radijui 2005 m. gruodžio 15 d. (Vyriausybės spaudos tarnyba).

²² 2005 m. gegužės 20 d. Rygoje, spalio 24 d. Reikjavike ir gruodžio 16 d. Briuselyje (jau Europos vadovų tarybos metu) paskelbtų pasireiškimų ir laiškų ES pirmininkaujantiems šalims narėms.

²³ Pavyzdžiui, Europos vadovų tarybos pirmojo posėdžio dieną (gruodžio 15-ąją) Lenkijos ir Prancūzijos užsienio reikalų ministrai Stefanas Melleris ir Philippe Douste-Blazy paskelbė bendrą pareiškimą “Budget impasse: EU needs to move on and the world will not wait”, Financial Times // http://search.ft.com/ftArticle?queryText=poland+EU+financial+perspective&y=6&aje=true&x=13&id=051215000699&ct=0&nlick_check=1

²⁴ Apie ES struktūrinės paramos panaudojimą kaip netikėtą viešosios politikos problemą naujosiose šalyse narėse žr. World Bank (2006). EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation? Report Number: 36930-GLB // <http://siteresources.worldbank.org/INTSLOVAKIA/Resources/EU8AdminCapacity.doc>

²⁵ Helsingin Sanomat (International Edition). “PM Vanhanen: Finnish payments into EU budget could rise further (Prime Minister explains Finland’s rejection of Luxembourg compromise)”. (2005, birželio 18) // <http://www.hs.fi/english/print/1101979970211>. Derybų atmosfera iš tiesų yra gana bizantiška; ją gerai atspindi LTV Spaudos klubo laidoje demonstruotas danų videofilmas apie Danijos pirmininkavimo metu 2002 m. gruodį Kopenhagoje vykusias stojimo į ES derybas. Kita vertus, ES vyriausybių ir valstybių vadovai pirmininkaujantioms šalims išvadose užfiksuoja tik pagrindinius ES paramos apskaičiavimo ir paskirstymo

principus, o parama absoliučia išraiška nėra skiriama ar fiksuojama (išskyrus „kalėdines dovanas“). Todėl šalys narės turi būti labai gerai pasiruošusios techniškai ir apskaičiuoti paramos dydį, kad vėliau nekiltų nesupratimų. Sutartus principus verčiant konkrečiomis sumomis, lemiamas yra Europos Komisijos vaidmuo.

²⁶ ES vadovų tarybos rezultatų apžvalga žr. Verslo labirintas. „Derybos dėl ES biudžeto bus atnaujintos kitąmet, įsitikinęs A. Valionis“ // <http://www.vlb.lt/?page;1645;group;145> ir Radio Free Europe/Radio Liberty. “EU: Summit’s Collapse Over Budget Hints At ‘Deep Crisis’”, 2005, birželio 18 // <http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/06/a4032122-7e06-483e-a3c1-d2c6cfc1d5d9.html>

²⁷ Tony Blair’s speech at the European Parliament (23 June 2005) // <http://www.number10.gov.uk/output/Page7714.asp>

²⁸ Jungtinės Karalystės derybų taktikos įvertinimą žr. J. Čičinskas. Apyšleivė ES finansų perspektyva // www.omni.lt; 2005 m. gruodžio 20 d.

²⁹ The Times. “Europe condemns Blair as new Sheriff of Nottingham” (2005, gruodžio 1) // <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/europe/article598447.ece>, Financial Times. “New model Europe: how a funding feud displays inertia and shrunken ambitions” (2005, gruodžio 13), p. 11.

³⁰ Iki 2007 m. Sanglaudos fondo lėšomis finansuojamų projektų įgyvendinimo laikas nebuvo ribojamas.

³¹ Edward Lucas. Are our Polish friends prickly or patronised? // *European Voice*, 2005, gruodžio 21 (vol. 11, no. 46).

³² Įdomu, kad Lietuvos nepasitenkinimas buvo užfiksuotas ir BBC korespondento Marko Mardelio internetiniame dienoraštyje: “0205 The roundtable meeting of leaders has just started. Jacques Chirac and Angela Merkel have both spoken in favour of the deal. A rumour that Lithuania is unhappy. Somehow I don’t think a Lithuanian veto will be forthcoming” (Europe diary: Summit watch // <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4529656.stm>). Šiame dienoraštyje chronologiškai atspindėta Europos vadovų taryboje vykusių derybų eiga. Taip pat žr. „Bendra Baltijos šalių pozicija dėl finansinės perspektyvos“, „Laukiama naujo T. Bleiro pasiūlymo dėl finansinės perspektyvos“ // <http://www.lrt.lt> (2005 m. gruodžio 16 d.), „Premjeras patenkintas susitarimu Briuselyje“ // <http://www.lrt.lt> (2005 m. gruodžio 17 d.), Vyriausybės spaudos tarnyba – „Kovoje dėl ES biudžeto Lietuva apgynė savo interesus“, 2005 m. gruodžio 17 d., „Opozicija kritikuoja Vyriausybę dėl pozicijos Briuselyje“ // www.omni.lt, 2005 m. gruodžio 19 d., „J. Čičinskas: Apyšleivė ES finansų perspektyva“ // www.omni.lt, 2005 m. gruodžio 20 d., Vyriausybės spaudos tarnyba – Ministro Pirmininko Algirdo Brazausko interviu Lietuvos radijui 2005 m. gruodžio 20 dieną.

³³ Nesusipratimas dėl Ignalinos atominėi elektrinei skirtų neprašytų papildomų lėšų derybų pabaigoje galėjo kilti dėl to, kad Jungtinė Karalystė, matydama derybų metu kintančius Lietuvos derybinės pozicijos akcentus, galėjo susidaryti įspūdį, kad Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo finansavimas yra pagrindinis nekintamas Lietuvos pozicijos elementas. Dėl to tam tikra diskusija kilo ir Lietuvoje – žr. Europos parlamento narės M. Starkevičiūtės straipsnį „Derybų klaidos gali atsirūgti ilgam“ // Verslo žinios. 2005, gruodžio 20.

³⁴ Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos tarpinstitucinio susitarimo dėl biudžetinės drausmės ir patikimo finansų valdymo (2006 m. birželio 14 d. OL C 139) priede pateikta deklaracija Nr. 3. Atsižvelgdama į Europos Komisijos ataskaitą Taryba 2009–2010 m. priims sprendimą dėl ES biudžeto peržiūros.

³⁵ Europos Komisija, SEC(2007) 1188 galutinis, Briuselis, 2007 m. rugsėjo 12 d.

Šaltiniai

Ardy B. The EU Budget and EMU. South Bank European Papers No.1/2001. European Institute, South Bank University, 2001.

Begg I. Trapped in its own past: the EU budget in economic governance. Center for Applied Policy Research, EU Reform, Reform-Spotlight, 04/2005.

Blankart Ch. B., Kirchner Ch. The Deadlock of the EU Budget: An Economic Analysis of Ways In and Ways Out. CESIFO Working Paper No. 989. 2003.

Briuselio Europos vadovų tarybos 2004 m. gruodžio 16–17 d. pirmininkaujantios valstybės narės išvados. Briuselis, 2005 m. vasario 1 d. (04 02) (OR.en), 16238/1/04 Rev 1.

Bromley S. Integration and Policy Processes in the European Union // S. Bromley (ed.). Governing the European Union. The Open University. London: SAGE Publications, 2001.

Enderlein H., Lindner J., Calvo-Gonzalez O. and Ritter R. The EU Budget: How much Scope for Institutional Reform? ECB Occasional Paper Series, No. 27. 2005.

European Commission. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Building our common Future Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013. COM(2004) 101 final/2. Brussels, 26.2.2004.

European Commission. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Financial Perspectives 2007–2013. COM(2004) 487 final. Brussels, 14.7.2004.

European Commission. Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system. COM(2004) 505 final, vol. II.

Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos tarpinstitucinis susitarimas dėl biudžetinės drausmės ir patikimo finansų valdymo (2006 m. birželio 14 d. OL C 139).

Europos Komisija. Komunikatas „Pertvarkyme biudžetą ir pakeiskime Europą. Viešosioms konsultacijoms dėl 2008–2009 m. biudžeto peržiūros skirtas dokumentas“. SEC(2007) 1188 galutinis, Briuselis, 2007 m. rugsėjo 12 d.

Europos Sąjungos Taryba. Finansinė perspektyva 2007–2013. Briuselis, 2005 m. gruodžio 19 d., 15915/05, CADREFIN 268.

Gros D., Micossi S. A Better Budget for the European Union: More Value for Money More Money for Value. Centre for European Policy Studies, CEPS Policy Brief No. 66. 2005.

Grybauskaitė D. Aspects of Agricultural Policies in the Commission proposal for the PDB 2006 and Financial Perspective 2007–2013. Presentation for the European Parliament, Committee on Agriculture and Rural Development, 23rd May, 2005.

Heffernan R. Building the European Union // S. Bromley (ed.). *Governing the European Union*. The Open University. London: SAGE Publications, 2001.

Hix S. *The Political System of the European Union*. 2nd edition. Palgrave, 2005.

Kauppi H., Widgrén M. Voting Rules and Budget Allocation in An Enlarged EU. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 5134. 2005.

Laffan B. and Lindner J. *The Budget* // H. Wallace, W. Wallace and M. A. Pollack. *Policy-Making in the European Union*, 5th ed. Oxford University Press, 2005.

Laffan B. The big budgetary bargains: from negotiation to authority // *Journal of European Public Policy*. 2000, 7:5 Special Issue: p. 725–743.

Lindner J. *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*. London: Routledge, 2005.

Mayhew A. The Negotiating position of the European Union on Agriculture, the Structural Funds and the EU Budget. SEI Working Papers in Contemporary European Studies. No. 52. University of Sussex, 2002.

Mayhew A. The British Position in the Negotiation of the Financial Framework. Working Paper FG 1, 2005/07, SWP Berlin.

Maruhn R. and Emmanouilidis J. A. Agenda 2007 – The Conflict over the Financial Framework 2007–2013. Center for Applied Policy Research, EU Reform, Reform-Spotlight, 01/2005.

Moravcsik A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach // *Journal of Common Market Studies*. December 1993, vol. 31, no. 4, p. 473–524.

Moravcsik A. and Vachudova M. A. National Interests, State Power, and EU Enlargement // *East European Politics and Societies*. 2003, vol. 17, no. 1, p. 42–57.

Moravcsik A. The Choice for Europe // B. F. Nelsen and A. Stubb (eds.). *The European Union: readings on the theory and practice of European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003. P. 239–254.

Peet J. *The EU budget: A way forward*. Centre for European Reform, Policy Brief, 2005.

Pollack M. A. Delegation and Agency in the European Union // B. F. Nelsen and A. Stubb (eds.). *The European Union: readings on the theory and practice of European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003, p. 255–280;

Putman R. D. *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games* // International Organisation, 1988.

Purlys V. Derybos dėl persikirstymo: derybos žemės ūkio srityje // K. Maniokas, R. Vilpišauskas ir D. Žeruolis (red.). *Lietuvos kelias į Europos Sąjungą: Europos susivienijimas ir Lietuvos derybos dėl narystės Europos Sąjungoje*. Vilnius: Eugrimas, 2004. P. 220–262.

Sapir A. An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. 2003.

Špokevičiūtė R. The New Member States and the Financial Framework: Re-negotiating Copenhagen? Conference paper, UACES 35th Annual Conference and 10th Research Conference: The European Union: Past and Future Enlargements. Zagreb, 2005.

Špokevičiūtė R. Explaining the Negotiations on EU Financial Framework: Theoretical Approach. Paper for the second EU-CONSENT PhD school “The Dynamics of European Integration: Trends and Turns in the Theoretical “Acquis Académique” 19–23 February 2007. Dublin, 2007.

Wallace H. Budgetary Politics: the Finances of the European Communities. University Association for Contemporary European Studies, 1980.

Wallace H. Policy-Making in the European Union. 4th ed. Oxford University Press, 2001.

Warleigh A. Understanding European Union institutions. New York: Routledge, 2002.

Whitman R. and Benford J. Opportunity in Crisis? Prospects for the UK EU Presidency 2005. Center for Applied Policy Research, EU Reform, Reform-Spotlight, 05/2005.

World Bank. EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation? Report Number: 36930-GLB. 2006.

Žeruolis D. Derybos dėl persikirstymo: finansinės ir biudžeto nuostatos // K. Maniokas, R. Vilpišauskas ir D. Žeruolis (red.). Lietuvos kelias į Europos Sąjungą: Europos susivienijimas ir Lietuvos derybos dėl narystės Europos Sąjungoje. Vilnius: Eugrimas, 2004. P. 189–219.

SUMMARY

DON'T LOOK A GIFT HORSE IN THE MOUTH? LITHUANIA'S NEGOTIATION OVER THE EUROPEAN UNION FINANCIAL PERSPECTIVE 2007–2013

Negotiation over the EU financial perspective 2007–2013 was one of the most important and complex negotiations for Lithuania after its accession to the EU because of the large volumes of financial assistance at stake and because of unrivalled complexity of the many issues involved in this negotiation. About 40 percent of expenditure was predetermined by earlier decisions of the EU, namely, the 2002 agreement on the financing of the Common Agricultural Policy until 2013 and further enlargement into Romania and Bulgaria. Negotiation formally began with the Commission's proposal (of 10 February 2004) on the next EU

budget. In comparison to the then existing budget, the proposal was not radical, even though it reorganized the budgetary headlines into the fewer headings and renamed them in line with the aims of the Lisbon strategy. The Commission proposed to introduce the general correction mechanism to replace the UK rebate and to maintain the 1.24% EU GNP budgetary expenditure ceiling. Other elements, including the disbursement procedures, remained unchanged. The final compromise among the members states in the 2005 December European Council was broadly in line with the Commission's proposal except for the lower expenditure ceiling (1.045%) and maintenance, although at a lower rate, of the UK rebate. This demonstrates importance of the Commission's initial proposal.

The Irish presidency limited its facilitation of the negotiating process to the technical clarification of the Commission proposal and the listing of member states' position in the special analytical report presented in the Council ad hoc working group. The Dutch presidency through its 'building block' method suggested an innovative approach as it allowed to group all the views of the member states according to the budgetary headings and convert them into the financial tags. The Commission's proposal was also included as a reference point. However, this method was useful only in as much as it helped to describe the variety of positions and its financial consequences, but did not make the positions of the member states any closer. Further – Luxembourgish and UK – presidencies reverted to the classical 'negotiating box' technique whereby they focused only on the problematic issues and their solutions, including many country specific (not systemic) accommodations. A clear preference was given to bilateral negotiations with the member states. Austrian presidency had to steer the final compromise between the EU member states through the European Parliament, while the Finnish presidency oversaw finalization of various implementing regulations.

The interests of the member states in these negotiations can be grouped into the three groups. First, the donor member states wanted to cap or even reduce their contributions to the EU budget and through the financing of priority actions of the Lisbon agenda to retrieve some of their payments. Second, the part of the old member states from the Mediterranean wanted to benefit from the EU structural assistance for as long as possible. Third, new member states mainly worried about achieving all due EU structural support, because this expenditure made up the largest share in their EU receipts. Because of complexity of negotiations the coalitions were not stable. Of the various many cleavage lines, the coalition of the net contributor member states made the biggest impact on the final result of negotiations by pushing the overall budget size from the proposed 1.24% GNP to 1.045% (1.05% size was agreed with the European Parliament). Other coalitions were less successful, even if they did manage to achieve some limited success (for example, the Baltic states in their argument about the need to take into account the most recent available data and individual growth forecast in the methodology to calculate the size of the structural assistance).

In its negotiating position, Lithuania sought to negotiate sufficient EU structural assistance, which also had to be calculated in fair way. EU structural assistance makes up about 50% of all EU financial support to Lithuania. Lithuania

also sought to achieve adequate continuous financing of the closure of the Ignalina nuclear power plant and Kaliningrad transit. As mentioned above, Lithuania wanted the size of EU structural support to be determined by using the latest available data and individual growth forecast. This latter request was granted thanks to the joint position of the Baltic states and the systemic solution proposed by the Luxembourgish presidency. On the other hand, Lithuania was not successful in redressing the unfair distribution effects caused by the 4% capping rule (which is disproportionately favourable to less poor new member states and Mediterranean countries). The Baltic coalition in this regard was shaky and the cause for a specific treatment of the Baltic states because of their backwardness and even physical isolation from the EU internal market caused by the Soviet occupation could not be solidly presented. The UK presidency made rhetorical claims for fairer budget to the new member states and more modern budget to the EU as a whole to explain its veto of the Luxembourgish proposal. However, soon after taking of the presidency, it moved into the construction of the compromise at the expense of the new member states and in this the UK was not sympathetic to the regional specificities. There was no wider coalition of the Baltic and Visegrad countries to apply pressure to the presidency. The potential leader of such coalition, namely, Poland, preferred settlement of its own issues during bilateral consultations. More importantly, interest groups in most member states were focused on the internal division of the future pie in a much more intense way than the negotiations in the EU. From this situation the old member states and the net payers took a correct conclusion that the new member states are likely to sacrifice part of their own receipts in exchange to certainty about the new EU budget and in any way substantively higher budgetary flows from the EU.

There could be several lessons drawn from the experience of this negotiation. It is important to note that the negotiation does not end with the agreement at the European Council. There are at least two more important phases of negotiation after negotiation, namely, the negotiation with the European Parliament about the Interinstitutional agreement. Also, Lithuania as a small member state is influenced not only by the overall size of the EU financial transfers, but also by the conditions and procedures of absorption. In the future Lithuania will inevitably have to be more active in this phase. As financing to the decommissioning of the Ignalina nuclear power plant and Kaliningrad transit directly arises from the commitments taken by the EU and reflected in the Lithuania's EU accession treaty, in the future negotiations there is no need to keep emphasising these two issues as Lithuania's top objectives. Continuity of financing should be settled with the European Commission and there is no need to find any of those as a part of 'Christmas tree' gift by the presidency. It is equally important to exclude these issues from the net balance of Lithuania.

It is difficult to guess whether the Commission's proposal for the post 2013 EU budget will only reflect the *acquis* or whether it will attempt to solve the drawbacks of the existing methodology. It can be, however, be predicted that the method of negotiations will not change much, especially in the final stages in the search of the overall agreement. Thus Lithuania must start its work now with the

European Commission about any specificities of its situation it wants to be reflected in the future budget deal.

Broadly speaking, in the future negotiation Lithuania should be most concerned with the volume of EU financial assistance, and it is likely that the object of negotiation will be EU structural assistance. Secondly, Lithuania should pay more attention to the procedural aspects and eligibility criteria of the Community programmes. Overall allocations here are less important as the rules of the game. Lithuania's position urgently needs clear referencing against the EU level priorities and interests so as to express its own interests through this reference. This should ease the search for allies. Lithuania should formulate this EU level priority to be the narrowing of the development gap among the member states and sustainable competitiveness. If these priorities are established in the agenda of the EU, then they could be directed to the two important areas of the EU budget, namely, cohesion and participation of the member states in the Community programmes. This is very likely to be the interest of most of the new member states, so if they could form a constant and effective coalition, they would build up more political weight and achieve better results than they did in mostly individual manner during the past negotiation.

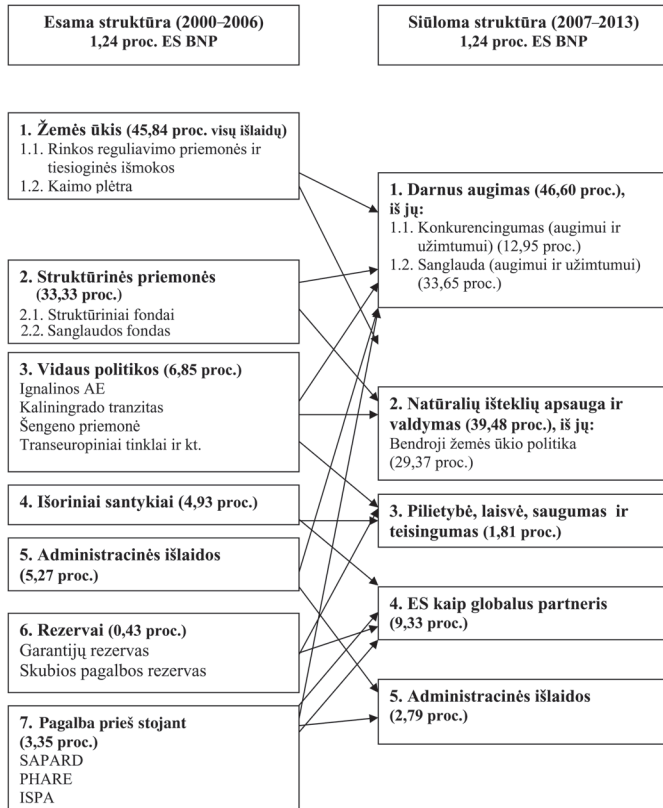
Agreement to review the EU budget in the midway of the current financial perspective was one of the breakthrough elements for the overall deal in December 2005. After the Commission's proposal on this matter in September 2005, it is clear that this debate will not affect the national envelopes or other expenditures during this perspective. The initiated discussion will lead up to the negotiation over the next, post 2013 budget.

Because of the fast economic growth, Lithuania's contribution to the EU budget will increase under any own resources scenario. However, the current own resource system suits Lithuania well, in comparison to the debated options of the new tax, either from the existing resources or by nomination of the new source. The latter two options are not favourable because of their likely repercussions to harmonisation of taxes at the EU level. The need for correction mechanisms is inevitable because of the ad hoc negotiation solutions to individual member states. Lithuania should be interested transparent, easy to administer and solidary mechanism which could be found on the expenditure side of the EU budget modelled on the example of the cash-flow compensation for the new member states after the enlargements of 1995, 2004 and 2007.

The expenditure side is likely to change too. Already now most of the EU expenditure categories are either directly linked to or referenced against the goals of Lisbon strategy. Financing of agriculture will decline and national co-financing is very likely. Structural assistance will remain, but it will be clearly linked to the Lisbon agenda. Administration of the EU assistance could change too, for example, to resemble the principles of Community programmes which are programmed on the annual basis. It is obvious that the expenditure will be directed to the policy areas generating the EU level value-added, such as border management, fight against climate change and terrorism and others. The rest of expenditure headings are likely to undergo only moderate changes.

1 PRIEDAS

Europos Komisijos 2004 m. vasario 10 d. komunikate dėl ES finansinės perspektyvos 2007–2013 m. išdėstyto pasiūlymo palyginimas su buvusia struktūra



Pastabos:

- 1) Autorių skaičiavimai pagal Europos Komisijos pasiūlyme pateiktus duomenis.
- 2) Senosios ES biudžeto struktūros išlaidų priskyrimas naujai išlaidų struktūrai yra autorių ir todėl sąlyginis, atsižvelgiant į geriausių srities atitikmenį.
- 3) Dalis administracinių išlaidų (penktoji išlaidų grupė pagal senąją struktūrą) naujojoje finansinėje perspektyvoje yra priskirtos konkrečiai išlaidų sričiai; atskira išlaidų kategorija yra išlaidos ES pareigūnų pensijoms, Europos mokykloms ir kitoms institucijoms.

2 PRIEDAS

ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos pokyčiai derybų procese

Asignavimai įsipareigojiamas atskiriems išlaidų kategorijoms (mlrd. EUR, 2004 m. kainomis)	Europos Komisijos pasiūlymas (2004 02 10)	Liuksenburgo pasiūlymas (2005 06 17)	Jungtinės Karalystės pasiūlymas (2005 12 05)	2007–2013 m. galutinis susitarimas (2005 12 17)	Pokytis (Europos Komisijos pasiūlymas/galutinis susitarimas) (proc.)
Konkurencingumas – ekonomikos plėtrai (<i>Ekonomikos modernizavimui ir inovacijoms skirtos programos</i>)	121,7	72,01	72,01	72,1	-40,7
Sanglauda – ekonomikos plėtrai (<i>Struktūriniai ir Sanglaudos fondai</i>)	336,3	309,59	296,90	307,6	-8,5
Gamtiniai išteklių, žemės ūkis (<i>Tiesioginės išmokos; kaimo plėtra; žuvininkystė</i>)	400,3	377,80	367,46	371,2	-7,3
Laisvė, saugumas, pilietinė visuomenė (<i>Solidarumas, sveikatos apsauga, vartotojų apsauga, kultūra, kt.</i>)	14,7	11,00	10,27	10,3	-30,2
ES pasaulinis vaidmuo (<i>Pagalba pasirengti narystei ES, kaimynystės politika, plėtra</i>)	62,8	50,01	50,01	50,0	-20,3
Administracinės išlaidos	57,7	50,30	49,30	50,3	-12,8
Kompensacijos Bulgarijai ir Rumunijai (<i>Nacionalinio biudžeto pajamų sureguliuvimui</i>)	0,8	0,8	0,8	0,8	0,0
Iš viso asignavimų įsipareigojimas	994,3	871,51	846,75	862,4	-13,3
ES-27 BNP (proc.)	1,21	1,055	1,03	1,045	

Šaltinis: Europos Komisija (2006 m.) ir pirmininkaujantių šalių narių dokumentai (2005 m.).

3 PRIEDAS. ES parama Lietuvai 2007–2013 m. (mln. litų, 2004 m. kainomis)

Asignavimai įsipareigojingsiems	2004–2006		2007–2013		Pokyčiai	
	vidutiniškai per metus		vidutiniškai per metus		vidutiniškai per metus	
	(a)	(b)	(d)	(d)	(d)	((d)/(a))
(I.) IŠ VISO PARAMOS ŽEMĖS ŪKIUI:	918	1281	363	363	363	39
1. Bendroji žemės ūkio politika (Tiesioginės išmokos ir rinkos reguliavimo priemonės)	366	811	445	445	445	122
2. Kaimo plėtra ¹	690	767	77	77	77	11
(II.) IŠ VISO STRUKTŪRINĖS PARAMOS:	1 737	3 266	1 530	1 530	1 530	88
1. Struktūriniai fondai	1 045	2 286	1 241	1 241	1 241	119
2. Sanglaudos fondas	694	984	290	290	290	42
(III.) IŠ VISO PARAMOS VIDAUS POLITIKOMS²	687	659	-28	-28	-28	-4
iš jų egzistuojantioms politikoms ³	117	235	118	118	118	100
iš jų branduoliniui saugumui (Ignalinos AE)	362	427	65	65	65	18
VISA PARAMA LIETUVAI⁴	3 404	5 262	1 858	1 858	1 858	55
Lietuvos įmokos į ES biudžetą	673	925	252	252	252	37
Grynasis balansas	2 731	4 337	1 606	1 606	1 606	59

Pastabos: skaičiavimai autorių, remiantis 2005 m. gruodžio 17 d. Europos vadovų taryboje pasiektu susitarimu.

1. Įskaičiuotos visos kaimo plėtros išlaidos, t. y. įskaitant ir dalį, skirtą per struktūrinę paramą (II.1). Tačiau ši dalis neįskaičiuota į bendrą žemės ūkii tenkančios paramos dydį (I.), todėl $(I.1) + (I.1).2 < (I.)$.
2. Sumažėjimas atsiranda dėl to, kad institucijų stiprinimas naujame ES biudžete įtraukiamas į struktūrinės paramos finansuojamas sritis.
3. Kaliningrado tranzito ir Šengeno programos finansavimas naujame ES biudžete yra įskaičiuoti į „Egzistuojančių politikų“ eilutę.
4. Į bendrą sumą 2004–2006 m. įtraukta 17 mln. eurų kompensacija, o 2007–2013 m. įskaičiuoti 103 mln. eurų administracinių išlaidų (apie 15 mln. eurų kasmet), todėl (I.), (II.) ir (III.) eilučių suma yra mažesnė negu bendra suma.

4 PRIEDAS

2005 m. gruodžio 17 d. Europos vadovų taryboje patvirtintos „kalėdinės dovanos“ šalims narėms

Šalis narė	ES finansinės paramos dydis (mln. eurų)	Paramos sritis
ES struktūrinė parama	7 591,5	
Čekija	200	papildoma struktūrinė parama Prahos regionui
Estija	47,6	papildoma struktūrinė parama
Ispanija	2 500	
	450	pereinamojo laikotarpio pratęsimas mažėjančiai paramai iš Sanglaudos fondo
	50	papildoma struktūrinė parama Ceutos ir Melillos regionams
	2 000	papildoma struktūrinė parama tyrimams (Technologijų fondui)
Italija	1 400	papildoma struktūrinė parama
Latvija	81,9	papildoma struktūrinė parama
Lenkija	2 822	
	1 023	kompensacija dėl zloto keitimo kurso
	799	papildoma struktūrinė parama penkiems vargingiausiems ES-25 regionams
	1 000	BVP peržiūra 2010 m.
Prancūzija	100	papildoma parama Korsikos ir Hainauto regionams
Vengrija	140	papildoma parama Budapešto regionui
Vokietija	300	
	75	papildoma struktūrinė parama Bavarijos regionui
	225	papildoma struktūrinė parama Rytų Vokietijai

4 priedo tęsinys

Šalis narė	ES finansinės paramos dydis (mln. eurų)	Paramos sritis
ES finansinė parama atominų elektrinių uždarymui	188	
Lietuva	50	Ignalinos AE uždarymui
Slovakija	138	Bohunicės AE uždarymui
ES finansinė parama kaimo plėtrai	4 070	
Austrija	1 350	
Suomija	460	
Airija	500	
Italija	500	
Liuksemburgas	20	
Prancūzija	100	
Švedija	820	
Portugalija	320	
IŠ VISO	11 849,5	

Pastaba. Lentelė sudaryta pagal galutinio susitarimo tekstą: Europos Sąjungos Taryba. Finansinė perspektyva 2007–2013. Briuselis, 2005 m. gruodžio 19 d., 15915/05, CADREFIN 268 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/87677.pdf).