

VILNIAUS UNIVERSITETAS

Darius Trakelis

ES PERSKIRSTOMŲJŲ POLITIKŲ REFORMOS: ES PLĖTROS VEIKSNIO  
VAIDMUO

Daktaro disertacijos santrauka  
Socialiniai mokslai, politikos mokslai (02 S)

Vilnius, 2009

Disertacija rengta 2004–2009 metais Vilniaus universitete.

Mokslinis vadovas:

Doc. dr. Ramūnas Vilpišauskas (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02 S)

**Disertacija ginama Vilniaus universiteto Politikos mokslų krypties taryboje:**

Pirmininkas

prof. dr. Vytautas Radžvilas (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02 S)

Nariai:

prof. habil. dr. Jonas Čičinskas (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, ekonomika – 04 S)

prof. dr. Gediminas Vitkus (Lietuvos karo akademija, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02 S)

prof. dr. Liudas Mažylis (Vytauto Didžiojo universitetas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02 S)

dr. Mindaugas Jurkynas (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02 S)

Oponentai:

prof. dr. Vygandas Paulikas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02 S)

dr. Vitalis Nakrošis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02 S)

Disertacija bus ginama viešame Politikos mokslų krypties tarybos posėdyje 2009 m. birželio mėn. 17 d. 15 val. Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto 402 auditorijoje.

Adresas: Vokiečių g. 10, Vilnius, Lietuva

Disertacijos santrauka išsiuntinėta 2009 m. gegužės 15 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto ir Vilniaus universiteto bibliotekose.

VILNIUS UNIVERSITY

Darius Trakelis

**REFORMS OF EU REDISTRIBUTIVE POLICIES: THE ROLE OF  
ENLARGEMENT**

Summary of doctoral dissertation  
Social sciences, political science (02 S)

Vilnius, 2009

The dissertation was prepared during 2004–2009 in Vilnius University.

Scientific adviser:

Doc. dr. Ramūnas Vilpišauskas (Vilnius university, social sciences, political science – 02 S)

**The dissertation will be defended at Vilnius University Political Science Council:**

President

prof. dr. Vytautas Radžvilas (Vilnius University, social sciences, political science – 02 S)

Members:

prof. habil. dr. Jonas Čičinskas (Vilnius University, social sciences, economy – 04 S)

prof. dr. Gediminas Vitkus (Military Academy of Lithuania, social sciences, political science – 02 S)

prof. dr. Liudas Mažylis (Vytautas Magnus University, social sciences, political science – 02 S)

dr. Mindaugas Jurkynas (Vilnius University, social sciences, political science – 02 S)

Opponents:

prof. dr. Vygandas Paulikas (Mykolas Romeris University, social sciences, political science – 02 S)

dr. Vitalis Nakrošis (Vilnius university, social sciences, political science – 02 S)

The dissertation will be defended at a public meeting of the Political Science Council on 17 June 2009 at 3:00 PM in 402 auditorium of the Institute of International Relations and Political Science.

Address: Vokiečių 10, Vilnius, Lithuania

Summary of the doctoral dissertation send on 15 May 2009.

The dissertation can be reviewed at the library of the Institute of International Relations and Political Science of Vilnius University and the library of Vilnius University.

# REFORMS OF EU REDISTRIBUTIVE POLICIES: THE ROLE OF ENLARGEMENT

## SUMMARY

### *Relevance and problem*

Then the process of Enlargement has started, it was expected that Accession of much more agrarian and less developed countries from Eastern and Central Europe, compared to the Member States at that time, should encourage the radical reforms of the EU redistributive policies – Common Agricultural Policy (CAP) and Cohesion Policy. Some researchers provided with numbers proving that Enlargement without reforming the EU redistributive policies would substantially increase the funding for implementation of these policies. For example, in 1995 *The Economist* warned, that Accession of Eastern and Central European states with their huge agricultural sectors would increase expenditure for the CAP by 49,2 billion USA dollars a year, in other words EU support for farmers would double<sup>1</sup>. Later reseaches also forecasted substantial increase of the CAP budget after Enlargement, bus these forecasts had already not been so drastic. The Commission in „Agenda 2000“ announced that after Accession of 10 candidate countries and applying for them all the CAP rules, EU budget would increase by 11 billion ECU in 2005<sup>2</sup>. Swinnen, arguing that in candidate countries there are as many farmmers as in the Member States at that time, calculated that paying to the farmers of the new Member States the direct payments of the same size would cost to the EU budget additionally from 9 to 13 billion euros a year<sup>3</sup>. Bachtler, Wislade ir Yuill forecasted, that Enlargement, substatially increasing the number of less developed regions in the EU, would cost to the Cohesion Policy budget from 7 to 16 billion euros a year, depending on a metodology chosen for distribution of assistance among Member

---

<sup>1</sup> Rieger E. *The Common Agricultural Policy: External and Internal Dimensions* // Wallace H., Wallace W. *Policy-Making in the European Union*. – Oxford, 1996.

<sup>2</sup> *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union*. – European Commission. – Brussels, 16 July 1997.

<sup>3</sup> Swinnen J. F. M. *A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy?* – CEPS Working Document No. 173. – September 2001.

States and regions<sup>4</sup>. So, there was a number of researchers, who thought that the CAP and Cohesion Policy reforms is a necessary precondition for Enlargement.

While the other group of scientists noticed that the Enlargement process is getting momentum, whereas the internal EU reforms are postponing. Schimmelfennig argued that, on the basis of liberal values and norms, a decision on Enlargement was taken earlier than it was possible to foresee any results of reforms of the EU redistributive policies and institutional reforms. The Member States when promising membership, if a candidate country continues reforms and consolidates liberal values, appeared in a so called „retoric trap“ and had to keep their word, although in economic terms Enlargement was not favourable for every Member State at that time<sup>5</sup>. The fast process of Enlargement and slow decision making within the EU as regards internal reforms were also emphasised by Moravcsik and Vachudova, although they opposed Schimmelfennig, arguing that Enlargement takes place not because of any idealistic reasons, but because it is consistent with long-term economic and geopolitical interests of Member States. Scientists noticed that decisions of 1999–2002 on EU structural assistance and CAP subsidies, taken to adapt the financing of the EU redistributive policies in the enlarged Union, were made at the expense of candidate countries, which did not participate in the negotiations. Researchers forecasted that after Accession new Member States will increase their negotiating power and defend their interests in much more effective way<sup>6</sup>.

In turn Baldwin, emphasising the challenges of Enlargement – 75 million inhabitants living in much more less developed and agrarian countries than old EU Member States – argued that Enlargement is a budgetary problem, because 80 percent of the EU budget is spent on the CAP and Cohesion Policy. The scientist noticed that to solve these challenges the EU has two options: radically to reform the EU redistributive policies or adapt to the challenges of Enlargement at the expense of new Member States. According to researcher, until now the second option was preferred by taking the aforementioned key budgetary decisions without participation of new Member States.

---

<sup>4</sup> Bachtler J., Wishlade F., Yuill D. Regional Policy in Europe after Enlargement. – European Policies Research Centre. – June 2001.

<sup>5</sup> Schimmelfennig F. The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union // *International Organization* 55,1. – 2001. – P. 57, 75.

<sup>6</sup> Moravcsik A., Vachudova M. A. National Interests, State Power, and EU Enlargement // *East European Politics and Society*. – 2002. – P. 11.

Nevertheless, Baldwin was convinced that such a situation will not continue too long and argued that a coalition of new Member States alone could block decisions in the Council. The researcher forecasted that a coalition of new Member States in negotiations on the EU financial perspective of 2007–2013 will be able to change substantially the steady structure of the EU budget: to increase EU structural assistance for less developed countries by reducing the financing of the CAP<sup>7</sup>.

Indeed, the attention of the Member States at that time was concentrated primarily not on the reforms of the EU redistributive policies, but on considerations how to reduce the costs of these policies in the enlarged Union. Already in the Berlin European Council of 1999 it was decided to limit structural assistance to 4 percent of a country's GDP, so called „the 4 percent capping rule“ was introduced<sup>8</sup>. This rule was introduced to limit EU structural assistance to new EU Member States, because for old Member States such a limitation was not relevant. While in the Brussels European Council of 2002 it was decided to allocate to farmers of new Member States the lower amounts of direct payments than to farmers of old Member States and to „freeze“ the CAP financing at the level of 2006<sup>9</sup>. The purpose of such decisions was to preempt possible radical reforms of the EU redistributive policies, which were required taking into account the efficiency problems of these policies and a changed situation due to Enlargement.

When the financial question was solved, the reforms of the EU redistributive policies took place. The decision on the CAP reform was taken in 2003 by the Agricultural Council, while the Cohesion Policy reform was agreed in the Brussels European Council of 2005. In the Commission's reform proposals as well as during Member States' negotiations much attention was paid, especially in the case of the Cohesion Policy reform, to the challenges of Enlargement. In „Mid-term review of the

---

<sup>7</sup> Baldwin R. The Real Budget Battle. – Centre for European Policy Studies. – June, 2005.

<sup>8</sup> The „4 percent of GDP capping rule“ means that yearly assistance to a Member State can not exceed 4 percent of its GDP. This rule first of all was introduced to limit EU structural assistance to future EU members having small GDP levels.

<sup>9</sup> In the Brussels Council of October 2002 it was decided that the direct payments for farmers of future Member States in 2004 will be equal to 25 percent, in 2005 – 30 percent, in 2006 – 35 percent, in 2007 – 40 percent of the level of direct payments allocated to farmers of the Member States at that time. In later years the level of direct payments will be increased by 10 percent a year, until in 2013 the full level of direct payments will be reached. In this meeting also the level of the CAP financing was „frozen“ (except assistance allocated for the second pillar of the CAP). It was decided that during the financial perspective of 2007–2013 expenditure for direct payments and market support measures will increase not more than 1 percent a year calculating on the basis of the financing level of 2006.

CAP<sup>10</sup> of 2002 it was said that the proposed changes would facilitate the integration of new Member States in the CAP<sup>10</sup>. While in the Cohesion Policy reform proposals, presented in the Third report on economic and social cohesion of 2004, the adaptation of the Policy to the challenges of Enlargement was one of the main goals of the reform.

So, in this paper the aforementioned last reforms of the EU redistributive policies are analysed: the CAP reform of 2002–2003 and the Cohesion Policy reform of 2004–2006 aiming to evaluate the impact of Enlargement on the Commission’s reform proposals and the reform results.

#### *Goal, objectives and hypotheses*

**The goal of the thesis** – to prove that the factor of Enlargement, although in the Commission’s reform proposals was emphasised as encouraging to reform the CAP and the Cohesion Policy radically, in reality for the EU redistributive policy reforms had a minor impact. It is argued that Enlargement did not encourage radical reforms of the EU redistributive policies, because higher influence on the reform results was made by the financial interests of the Member States. Aiming to reach the goal of the thesis, the following **objectives** are raised:

- to demonstrate that the radical reforms of the EU redistributive policies are hardly possible, because the institutional context of EU decision making is much more favourable to keep *status quo* situation.

- to analyse the role of the factor of Enlargement as encouraging the radical EU redistributive policy reforms and show that the importance of this factor was substantially minimised even before negotiations on the Commission reform proposals had started.

- to analyse the last EU redistributive policy reforms (Commission proposals, positions of Member States, the course of negotiations and reform results) in order to confirm the hypotheses raised in this paper.

There are raised the following **hypotheses**:

---

<sup>10</sup> Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. – Commission of the European Communities. – Brussels, 10 July 2002. – P. 19.



- although the factor of Enlargement was declared by the Commission as encouraging the radical reforms of the EU redistributive policies, there are no measures in the Commission reform proposals designed to overcome the challenges of Enlargement.

- the factor of Enlargement was important to the Member States as much as it complied with their national interests – the financial interests of the Member States overshadowed the challenges of Enlargement and determined the ordinary incremental reforms of the EU redistributive policies.

### *Novelty and importance*

This paper contributes to the studies of the European integration in Lithuania by linking the research themes on Enlargement and implementation of the EU redistributive policies<sup>11</sup>. It is the first work in Lithuania, in which the last EU redistributive policy reforms are analysed in such a throughout way<sup>12</sup> aiming to determine the role of the factor of Enlargement for the reform results. The thesis has an added value on the international level as well, where a lot of attention was paid to the forecasting of the impact of Enlargement. While the researches, which would analyse in detail the impact of Enlargement on the reform results, are absent. In general, the reforms of the EU redistributive policies, especially the CAP reform of 2002–2003, are quite broadly analysed. All the papers produced on the theme of the last CAP reform could be grouped into two groups. The first group includes analyses on the results of the CAP reform in general<sup>13</sup>. While the second group of papers contains the researches examining the

---

<sup>11</sup> The questions of Enlargement and the EU redistributive policies are examined in the papers of K. Maniokas, R. Vilpišauskas, V. Nakrošis, V. Paulikas and other researchers.

<sup>12</sup> Here also could be mentioned the article of R. Špokevičiūtė and D. Žeruolis „Dovanotam arkliui į dantis nežiūri? Lietuvos derybos dėl Europos Sąjungos 2007–2013 m. biudžeto“ (Politologija, 2007, Nr. 4), in which in the context of Lithuania's negotiations on the financial perspective a lot of attention is paid to the Lithuania's position and achievements negotiating on EU structural assistance.

<sup>13</sup> For example, the analysis carried out by the Organisation for Economic Cooperation and Development (Analysis of the 2003 CAP reform. – Organisation for Economic Co-operation and Development. – 2004) or a research produced by the Food and Agricultural Policy Research Institute of the Misury University (Analysis of the 2003 CAP reform Agreement. – Food and Agricultural Policy Research Institute. – September 2003.)

impact of the reform on the agricultural sectors of the certain Member States.<sup>14</sup> But it should be noted that in all these works the Member States attitudes to the CAP reform as well as the course of the reform are not analysed and herewith the impact of Enlargement on the reform results is not elaborated. It could be explained by the fact that this reform did not match in time with negotiations on the EU financial perspective and therefore, likely, was not found important by scientists analyzing the political decisions in the EU. Contrary, the Cohesion Policy reform of 2004–2006, which was a part of the global negotiations on the EU financial perspective for 2007–2013, mostly is analysed in the broader context of these negotiations, while a number of works, dedicated for a detailed examination of this Cohesion Policy reform, is not a big one<sup>15</sup>.

#### *Research methodology*

While writing the dissertation the works of the researchers examining the CAP and Cohesion Policy, the documents prepared by the European Commission on the efficiency of the EU redistributive policies and the reform proposals, the EU regulations, the documents determining the positions of the Member States and the statistical data were used. While analysing the documents and data mostly the qualitative research methods were applied. An analysis of primary and secondary sources was carried out to evaluate the Commission reform proposals and factors determining the positions of the

---

<sup>14</sup> For example, the study of Schmid and Sinabell on the impact of the reform on the agricultural sector of Austria (Schmid E., Sinabell F. Implications of the CAP reform 2003 for rural development in Austria. – August 2004.), the work of Bratka on the impact of the reform on Latvia's farmers (Bratka V. The implications of Enlargement and CAP reform to Latvian farmers. – Latvian State Institute of Agrarian Economics. – 2004), also the Slovenian case study carried out by the group of researchers (Erjavec E., Rednak M., Volk T., Kožak M. CAP reform and redistribution of direct payments in Slovenia. – Acta agriculturae Slovenica. – No 87-2 September 2006.)

<sup>15</sup> Here could be mentioned the study carried out under order of the European Parliament „Adaptation of cohesion policy to the enlarged Europe and the Lisbon and Gothenburg objectives“ (European Parliament, Directorate General internal Policies of the Union. – Brussels, 31 March, 2005.), the work of Bachtler and Wishlade „From Building Blocks to Negotiating Boxes: The Reform of EU Cohesion Policy“ (European Policies Research Centre. – European Policy Research Paper No 57, November 2005), also the mentioned work of Baldwin „The Real Budget Battle“ (Centre for European Policy Studies. – June, 2005) and the study of Yuill, Méndez and Wishlade „EU Cohesion policy 2007-13 & the implications for Spain: Who gets what, when and how?“ (European Policies Research Centre. – European Policy Research Paper No 59, June 2006). It is important to notice that the first three researches were carried out before the reform negotiations were finished, while the last analyses the Cohesion Policy reform through the interests of Spain.

Member States. Furthermore, the factors influencing the positions of the Member States were examined applying a comparative method. The status of the factors in the Member States was compared aiming to identify the relation between the characterisation of the factor and the attitudes of the Member State to the reforms of the EU redistributive policies. Whereas the processing of the statistical data of the Member States was performed applying a statistical method.

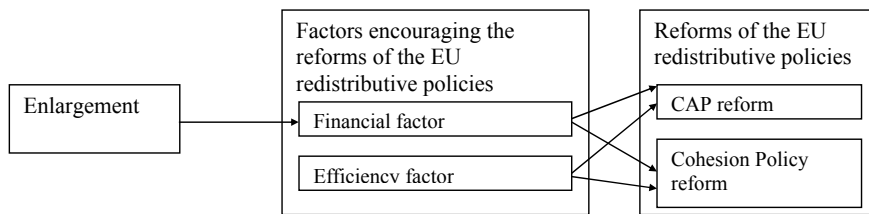
#### *Dissertation structure*

The thesis consists of four parts. The first part, before starting to prove that the factor of Enlargement for the developments of the EU redistributive policies had a minor impact and did not encourage the radical reforms, shows that in general the radical EU redistributive policy reforms are hardly possible. By a short review of the evolution of the EU redistributive policies it is demonstrated that all the EU redistributive policy reforms performed before Enlargement were incremental characterised by a permanent increase of financing and minor changes aiming to adapt to a changing environment. It is emphasised that the steady EU decision making rules encourage maintaining a *status quo* situation. Namely the institutional context of the EU decision making, strengthened by the influence of farmers interest groups in the case of the CAP, determine that the evolution of the EU redistributive policies is characterised by the incremental reforms, despite substantial efficiency problems requiring radical changes. The radical reforms in this work are defined as characterised by substantial policy changes. While the reforms implementing minor changes are called incremental. Taking into account that the Commission in its CAP reform proposal of 2002 and Cohesion Policy reform proposal of 2004 emphasised the factor of Enlargement as an encouraging substantial reforms, in the third and fourth parts of the paper, when analysing the new measures proposed, the radicalism of the Commission proposals is evaluated.

In the second part the role of the factor of Enlargement as encouraging the radical reforms of the EU distributive policies is analysed. The EU redistributive policies are dependent variables, which are influenced by an independent variable – Enlargement. In turn, Enlargement operates through an intermediate factor influencing the CAP and

Cohesion Policy reforms – increasing expenditure for the implementation of these policies.

*Factors encouraging the reforms of the EU redistributive policies*



Of course, the reforms of the EU redistributive policies also were encouraged by their efficiency problems, but this factor is not analysed in the dissertation, because the theme of efficiency of the EU redistributive policies is already properly elaborated in the academic literature<sup>16</sup>. Furthermore, as it is shown in the first part, the evolution of the CAP and Cohesion Policy is characterised by incremental changes, despite permanent efficiency problems requiring radical reforms. Whereas Enlargement encouraged to reform the EU redistributive policies radically because it was thought that in opposite case the financing needed for the implementation of these policies, not their inefficiency, will increase substantially.

So in this part the 1999 Berlin and 2002 Brussels European Council decisions are analysed in detail. It is demonstrated that after these decisions were taken the importance of the factor of Enlargement as encouraging radical EU redistributive policy reforms was definitely minimised even before negotiations on the Commission reform proposals had started. Also in this part the results of the studies carried out by the Commission and independent experts, showing that the low level of a productivity of agricultural sectors of the future Member States would determine quite a modest increase of the CAP expenditure after Enlargement, are examined.

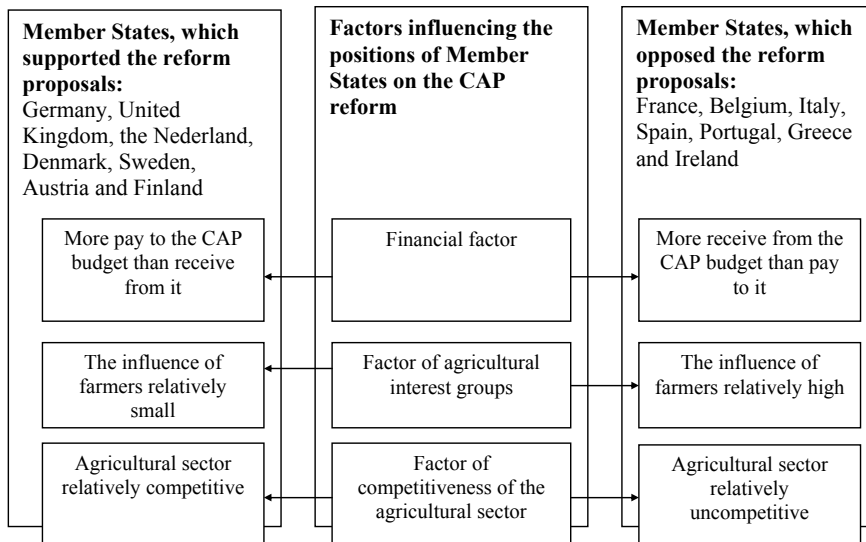
<sup>16</sup> Here the researches done by Rieger, Niemi and Kola, Baldwin, Boldrin and Canova, Sala and Martin, Tondl and etc. could be mentioned.

In the further two parts the last EU redistributive policy reforms are analysed. In the third part the CAP reform of 2002–2003 is examined and in the fourth – the Cohesion Policy reform of 2004–2006. The analysis covers the reform proposals submitted by the Commission, the factors influencing the positions of Member States, the course of negotiations and the reform results. In these two parts, on the basis of the analysis carried out in the second part on the reduction of the importance of the factor of Enlargement as encouraging the radical reforms, the aforementioned hypotheses are confirmed. It is shown that the need to substantially reform the EU redistributive policies in order to take into account the challenges of Enlargement remained as a declaration, which was reflected neither in the Commission reform proposals, nor even more in the positions of the Member States.

In the third part, when examining the CAP reform, first, the Commission reform proposals are analysed. These reform proposals were presented in „Mid-term review of the CAP“ on 10 July 2002. Later on – in January 2003 – these proposals were detailed in the form of the proposals for regulations. It is argued that this reform project was a radical one, because before there were no attempts to decouple a direct aid from a production and to encourage farmers to orient themselves to a market instead of intervention prices or direct subsidies. Also it is argued that although in the „Mid-term review of the CAP“ Enlargement was named as the important factor encouraging to reform the CAP, the purpose of the proposed reform measures first of all was to make the CAP more attractive for society and to implement the decision of the Brussels European Council of 2002 on stabilisation of CAP expenditure.

Also in this part the positions of the Member States and the factors influencing these positions are analysed. The positions of Member States were influenced by such factors as a budgetary balance, an influence of the agricultural interest groups and competitiveness of agricultural sectors. Taking into account the impact of these factors, the Member States are divided into two groups: the Member States, which supported the reform proposals and opposing Member States.

*Factors influencing the positions of the Member States on the CAP reform*

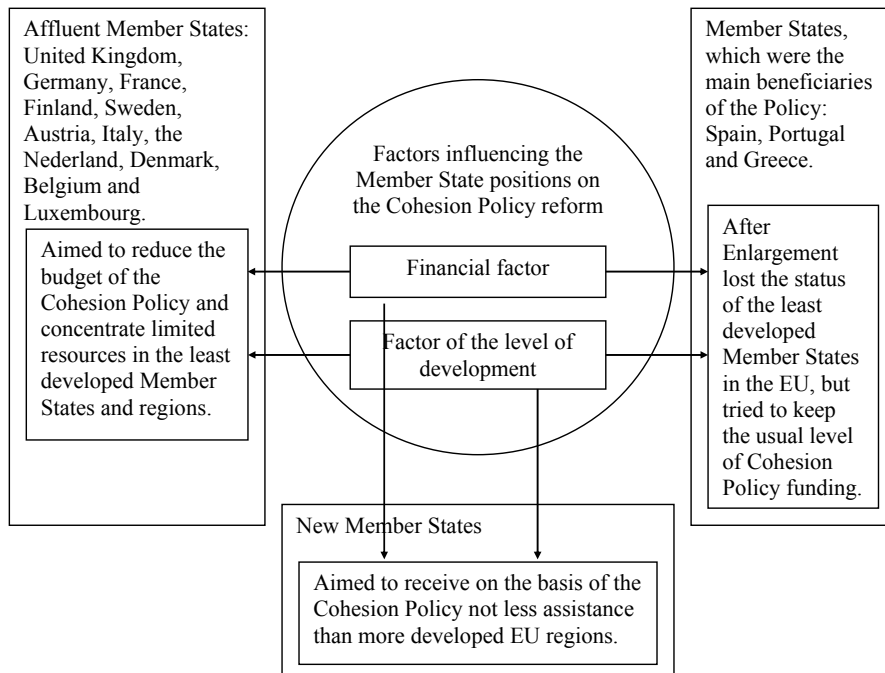


On the basis of the same factors it is argued why the „Mid-term review of the CAP“ reform would not be useful for the candidate countries and, finally, the course of negotiations and reform results are reviewed.

In the forth part the Cohesion Policy reform of 2004–2006 is analysed. First, the Commission reform proposals are examined. A special attention is paid to the measures, by which the Commission proposed to overcome the challenges of Enlargement. By such a purpose the priorities of the Cohesion Policy proposed for the years of 2007–2013 are compared with the ones of the period of 2000–2006 aiming to show that the Commission did not propose any substantial changes necessary to adapt the Cohesion Policy to a changed reality after Enlargement.

As in the case of the CAP reform, the positions of the Member States on the reform of the Cohesion Policy are presented. It is argued that the attitudes of the Member States were determined by the factors of financial benefits and a level of development. On the basis of these factors the Member States are divided into three blocks: affluent Member States, the Member States, which during the period of 2000–2006 were the main beneficiaries of the Policy and the new Member States.

*Factors influencing the positions of the Member States on the reform of the Cohesion Policy*



As the negotiations on the Cohesion Policy reform were not conducted separately, but formed a part of the negotiations on the EU financial framework for 2007–2013, the positions of the Member States as well as the course of negotiations and compromise proposals of presiding Member States are examined in the broader context of global negotiations. The course of negotiations is divided into three stages in accordance with the rotating EU presidencies: the presidency of the Nederland (the second half of 2004), the presidency of Luxembourg (the first half of 2005) and the presidency of the United Kingdom (the second half of 2005).

## *Conclusions*

1. Although it was expected that Enlargement, substantially increasing the number of farmers and differences in the level of development inside the Union, finally will force to review the EU redistributive policies radically, the importance of the factor of Enlargement was apparently minimised even before starting the negotiations on the Commission proposals on the CAP and Cohesion Policy reforms. The European Council decisions of 1999 and 2002, laying down the limits on EU redistributive policy support to the future Member States, minimised the importance of the factor of Enlargement as encouraging substantial reforms of the EU redistributive policies. Furthermore, the studies carried out by the Commission and the independent experts in February of 2003 showed that the impact of Enlargement on the increase of agricultural production and respectively on the CAP expenditure is modest.

2. Comparing to the reforms of McSherry and „Agenda 2000“, the reform proposed by the Commission in „Mid-term review of the CAP“, if implemented, would be a radical one. The changes introduced by the reforms until 2002 can be identified as incremental, aimed to adapt to a changing environment and also maintain the continuity of the Policy since 1958 – support for farmers coupled with production. In „Mid-term review of the CAP“ the Commission proposed not only to continue the reforms of McSherry and „Agenda 2000“, but also for the first time in the history of the CAP raised the question of decoupling direct support from production. Decoupling of direct aid would encourage farmers to orientate their production to customers instead of in advance defined prices or direct payments.

3. Although in „Mid-term review of the CAP“ the Commission stated that it is necessary to implement the reform before Enlargement and so adapt the CAP to the enlarged Union, but the measures of the proposed reform first of all were designed to narrow the gap between the CAP and expectations of society and, implementing the decision of the Brussels European Council of 2002, to stabilise CAP expenditure. By proposing to decouple support from production, strengthen the second pillar of the CAP and introduce the system for reduction of direct payments, the Commission tried to solve internal problems – to encourage farmers to produce quality production for costumers instead of „direct payment“ and so improve the image of the CAP in the society. Such



proposals for the reform of the CAP were determined not by Enlargement, but by dissatisfaction of the society with expensive and inefficient Policy.

4. As it was shown when analysing the factors influencing the positions of the Member States, the Member States were concerned about how the reform would affect the stabilisation of CAP expenditure and the implementation of requirements for food quality and environment (Member States, which supported the reform proposals) or how it in the long-run could reduce present financial gains and affect the existence of the smaller holdings (Member States, which opposed the reform proposals). Enlargement in such a case was understood as a factor helping to reach national interests or undermining them, but not as a factor encouraging to reform the CAP. The Member States supporting the reform were worried, while opposing ones were reasonably hoping, that future Member States from Eastern and Central Europe, having huge and inefficient agricultural sectors, will strengthen the *status quo* coalition. So, the factor of Enlargement, which at the beginning of the Enlargement process was considered as the factor encouraging radical changes in the CAP, became the factor, which not only did not stimulate such changes, but, to the contrary, encouraged to block them.

5. Despite the radical proposal of the Commission, the interests of the Member States determined the incremental reform results. The negotiated reform was much more modest than originally proposed in „Mid-term review of the CAP“. The reform of 2003, generally speaking, is the further evolution of the CAP on the basis of incremental changes: intervention prices were reduced compensating farmer's incomes with increased direct payments, the second pillar of the CAP was strengthened and partial decoupling of direct aid was introduced, leaving to the Member States sufficient possibilities to maintain the link between support and production in the most sensitive sectors.

6. In the case of the Cohesion Policy reform the Commission did not propose any substantial changes, although it seemed that, differently from the case of the CAP, Enlargement, characterised by the Accession of much more less developed countries, had to encourage a radical reform of this policy. Although the Commission claimed that it is necessary to reform the Cohesion Policy in order to overcome the challenges of Enlargement, the proposed priorities of the Cohesion Policy for 2007–2013 did not differ much from the ones of 2000–2006 period, it is difficult to find novelties, which would be

designed for the less developed new Member States. Instead of this, the Commission tried to neutralise the costs of Enlargement: proposed to maintain the “4 percent capping rule” limiting the assistance to the least developed new Member States, and, aiming to satisfy the former main beneficiaries of the Policy, just increased the Cohesion Policy budget by 100 billion euros without any substantial changes in the priorities of the Policy or distribution of resources among them.

7. The negotiations on the Cohesion Policy reform were characterised not by the discussions on the priorities of the Policy, but how to distribute limited resources in a way satisfying all the Member States. The priorities proposed by the Commission did not change during negotiations, changed just the sums allocated for their implementation. The Member States first of all were interested in their budgetary balances or amounts of assistance received on the basis of the Cohesion Policy, whereas the changes of the situation due to Enlargement for them were important as much as complied with their national interests. Affluent Member States, when arguing that Cohesion Policy resources should be concentrated in the least developed Member States and regions, first of all were concerned about reduction of their contributions to the EU budget and only after that about implementation of the Cohesion Policy goals in the enlarged Union. It was perfectly demonstrated by the United Kingdom during its presidency, when coefficients limiting support for the least developed Member States were adapted according to the needed size of the budget. Similarly, less developed old Member States, which after Enlargement lost the status of the least developed Member States in the EU, argued that solving the challenges of Enlargement means foreseeing adequate financing for Member States and regions, which suffered from the statistical effect inspired by Enlargement.

8. In turn, the new Member States due to a quite differentiated initial Commission proposal were not able to form a solid negotiating block. Furthermore, even under reduced compromise proposal of the United Kingdom, the sums allocated to the new Member States were quite huge, substantially higher than the ones foreseen for the period of 2004–2006. It explains, why the new Member States were able to agree with such inadequate, in relation with the levels of development, final distribution proposal.

9. Financial interests of the Member States overshadowed the challenges of Enlargement and determined the ordinary incremental Cohesion Policy reform. Despite the substantially changed situation after Enlargement, we have the Cohesion Policy

similar to the one being at the period of 2000–2006, with slightly higher budget and slightly higher support concentration in the least developed Member States and regions. Comparing with the period of 2000–2006, for the implementation of the Cohesion Policy for 2007–2013 were allocated 70 billion euros more (from this sum only 40 billion euros were allocated to the least developed Member States and regions), while concentration of support in the least developed Member States and regions was increased just by 5 percentage points. Having in mind that 12 much less developed Member States joined the EU, these sums are not sufficient to overcome the challenges of Enlargement.

So, Enlargement did not encourage the radical reforms of the EU redistributive policies. The factor of Enlargement, although was permanently emphasised as encouraging substantial reforms, in reality was overshadowed by the financial interests of the Member States. It is important to mention, that just after agreement on EU financial perspective for 2007–2013, discussions on the new period of 2014–2020 has started. Striving for a compromise on the EU financial perspective for 2007–2013 it was agreed in the European Council of 15-16 December 2005 that in 2008–2009 the Commission should submit a report on the EU budget review<sup>17</sup>. Already in 2007 the Commission presented a communication on the budget review „Reforming the budget, changing Europe“<sup>18</sup>, so again initiating discussions on the radical reforms of the EU budget, 80 percent of which still is allocated to the EU redistributive policies. It just confirms the conclusions of the dissertation that the CAP reform of 2002–2003 and the Cohesion Policy reform of 2004–2006 were incremental and did not eliminate the need for radical changes. On the other hand, Enlargement increased the variety of the interests in the EU and strengthened the *status quo* tendencies in the EU policy formation. It means that in the future in the fields of the EU redistributive policies incremental changes are more likely than radical ones.

---

<sup>17</sup> Presidency report to the European Council. Financial perspective 2007–2013. – Brussels, 19 December 2005. – No. 15915/05. – P. 32.

<sup>18</sup> Reforming the Budget, Changing Europe: a public consultation paper in view of the 2008–2009 budget review. – European Commission. – 2007 09 12. – No. SEC(2007) 1188.

# ES PERSKIRSTOMŲJŲ POLITIKŲ REFORMOS: ES PLĖTROS VEIKSNIO VAIDMUO

## DISERTACIJOS REZIUOMĖ

### *Darbo aktualumas ir problema*

Prasidėjus ES plėtros procesui buvo pradėta kalbėti apie tai, kad kur kas labiau agrarinių ir silpniau išsivysčiusių, palyginus su tuometinėmis ES valstybėmis narėmis, Rytų ir Vidurio Europos valstybių prisijungimas įtakos ES perskirstomųjų politikų – Bendrosios žemės ūkio politikos (BŽŪP) ir Sanglaudos politikos – radikalias reformas. Tyrinėtojai pateikinėjo skaičius, įrodančius, kad plėtra, ES perskirstomųjų politikų nereformavus, stipriai padidins ir taip dideles šių politikų įgyvendinimui skiriamas lėšas. Pavyzdžiui, 1995 m. *The Economist* gąsdino, kad prie ES prisijungus Rytų ir Vidurio Europos šalims su savo milžiniškais žemės ūkio sektoriais, BŽŪP išlaidos padidės 49,2 mlrd. JAV dolerių į metus, t. y. ES parama žemdirbiams turės daugiau nei padvigubėti<sup>19</sup>. Vėlesni tyrimai taip pat prognozavo, kad ES plėtra stipriai padidins BŽŪP išlaidas, tačiau prognozės jau nebuvo tokios drastiškos. Europos Komisija „Darbotvarkėje 2000“ teigė, kad prie ES prisijungus 10 šalių kandidačių ir joms pritaikius visas BŽŪP taisykles, 2005 m. ES biudžetui tai kainuotų 11 mlrd. ekiu<sup>20</sup>. Swinnen, argumentuodamas, kad šalyse kandidatėse yra tiek pat žemdirbių, kiek tuometinėse ES valstybėse narėse, paskaičiavo, kad mokant tokios pačios apimties tiesiogines išmokas 10 būsimų šalių narių ūkininkams ES biudžetui kainuotų papildomai nuo 9 iki 13 mlrd. eurų kasmet<sup>21</sup>. Bachtler, Wislade ir Yuill aiškino, kad ES plėtra, stipriai padidinsianti silpniau išsivysčiusių regionų skaičių ES, Sanglaudos politikos biudžetui kasmet kainuotų nuo 7 iki 16 mlrd. eurų, priklausomai nuo pasirinktos paramos skirstymo tarp

---

<sup>19</sup> Rieger E. *The Common Agricultural Policy: External and Internal Dimensions* // Wallace H., Wallace W. *Policy-Making in the European Union*. – Oxford, 1996.

<sup>20</sup> *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union*. – European Commission. – Brussels, 16 July 1997.

<sup>21</sup> Swinnen J. F. M. *A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy?* – CEPS Working Document No. 173. – September 2001.

valstybių narių ir regionų metodikos<sup>22</sup>. Taigi buvo manančių, kad BŽŪP ir Sanglaudos politikos reformos yra būtina ES plėtros sąlyga.

Tuo tarpu kiti tyrinėtojai atkreipė dėmesį į pagreitį įgaunantį plėtros procesą bei vis atidedamas vidines ES reformas. Schimmelfennig aiškino, kad, remiantis liberaliomis vertybėmis ir normomis, sprendimas plėsti ES buvo priimtas anksčiau nei buvo galima numatyti tikėtinus ES persikirstomųjų politikų reformų ir institucinių reformų rezultatus. Valstybės narės, žadėdamos narystę ES, jeigu šalis kandidatė tęs pradėtas reformas ir įtvirtins liberalias vertybes, pateko į taip vadinamus „retorinius spąstus“ ir turėjo laikytis duoto žodžio, nors ekonomiškai plėtra ir nebuvo palanki kiekvienai iš tuometinių valstybių narių<sup>23</sup>. Išibėgėjančių plėtros procesą ir dėl išsiskiriančių interesų vėžlio greičiu judančių sprendimų priėmimą ES akcentavo ir Moravcsik su Vachudova, nors ir oponuodami Schimmelfennig, jog ES plėtra vyksta ne dėl kokių nors idealistinių sumetimų, o todėl, kad ji atitinka ES valstybių narių ilgalaikius ekonominius ir geopolitinius interesus. Mokslininkai pažymėjo, kad 1999–2002 m. sprendimai dėl ES struktūrinės paramos ir BŽŪP pagrindu teikiamų subsidijų, skirti adaptuoti ES persikirstomųjų politikų finansavimą išsiplėtusioje ES, buvo įvykdyti šalių kandidačių, kurios nedalyvavo derybose, sąskaita. Tyrinėtojai prognozavo, kad įstojusios į ES ir dalyvaudamos sprendimų priėmimo procese, naujosios valstybės narės padidins savo derybinę galią ir savo interesus gins kur kas efektyviau<sup>24</sup>.

Savo ruožtu Baldwin, pabrėždamas ES plėtros iššūkius – 75 mln. gyventojų, esančių kur kas silpniau išsivysčiusiose ir labiau agrarinėse šalyse nei ES senbuvės – akcentavo, jog ES plėtra – tai ES biudžeto problema, nes 80 proc. ES biudžeto išleidžiama BŽŪP ir Sanglaudos politikai įgyvendinti. Mokslininkas argumentavo, kad siekdama įveikti šiuos iššūkius, ES turi dvi alternatyvas: iš esmės reformuoti ES persikirstamąsias politikas arba prisitaikyti prie ES plėtros naujųjų šalių narių sąskaita. Anot mokslininko, kol kas buvo remiamasi antrąja alternatyva, priimant minėtus kertinius biudžetinius sprendimus būsimoms ES valstybėms narėms dar esant kandidatėmis ir nedalyvaujant ES sprendimų priėmime. Vis dėlto Baldwin buvo

<sup>22</sup> Bachtler J., Wislade F., Yuill D. Regional Policy in Europe after Enlargement. – European Policies Research Centre. – June 2001.

<sup>23</sup> Schimmelfennig F. The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union // *International Organization* 55,1. – 2001. – P. 57, 75.

<sup>24</sup> Moravcsik A., Vachudova M. A. National Interests, State Power, and EU Enlargement // *East European Politics and Society*. – 2002. – P. 11.

įsitikinęs, kad ilgai tokia situacija neišilaikys ir įrodinėjo, kad vien tik naujųjų valstybių narių koalicija gali blokuoti sprendimus Taryboje. Tyrinėtojas prognozavo, kad naujųjų valstybių narių koalicija derybose dėl ES 2007–2013 m. biudžeto sugebės iš esmės pakeisti nusistovėjusią ES biudžeto struktūrą: padidinti ES struktūrinę paramą silpniausiai išsivysčiusiems šalims, sumažinant BŽŪP finansavimą<sup>25</sup>.

Iš tikrųjų pagrindinis tuometinių valstybių narių dėmesys buvo skiriamas ne ES perskirstomųjų politikų tikslų reformavimui, o galvojimui, kaip sumažinti šių politikų kaštus išsiplėtusioje ES. Jau 1999 m. Berlyno Europos Viršūnių Tarybos susitikime buvo nustatyta 4 proc. nuo valstybės narės bendrojo vidaus produkto (BVP) ES struktūrinės paramos ribojimo taisyklė<sup>26</sup>. Ši taisyklė buvo skirta apriboti ES struktūrinę paramą naujosios ES valstybėms narėms, nes nė vienai iš senųjų valstybių narių toks apribojimas nebuvo aktualus. Tuo tarpu 2002 m. Briuselio Europos Viršūnių Taryboje buvo nuspręsta naujųjų ES valstybių narių žemdirbiams skirti mažiau tiesioginių išmokų nei senųjų ES valstybių narių ūkininkams bei „užšaldyti“ BŽŪP skiriamą finansavimą<sup>27</sup>. Tokiu būdu buvo siekiama „užbėgti už akių“ galimoms radikalioms ES perskirstomųjų politikų reformoms, kurių reikalavo šių politikų efektyvumo problemos bei dėl ES plėtros pasikeitusi situacija.

Išsprendus finansinį klausimą, toliau sekė ES perskirstomųjų politikų reformos. Dėl BŽŪP reformos buvo sutarta 2003 m. Žemės ūkio ministrų taryboje, o dėl Sanglaudos politikos reformos – 2005 m. Briuselio Europos Viršūnių Taryboje. Europos Komisijos pasiūlymuose ir valstybių narių derybų dėl reformų eigoje vis dar daug dėmesio, ypač Sanglaudos politikos reformos atveju, buvo skiriama ES plėtros iššūkių akcentavimui. 2002 m. „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“ buvo teigiama, kad

<sup>25</sup> Baldwin R. The Real Budget Battle. – Centre for European Policy Studies. – June, 2005.

<sup>26</sup> 4 proc. nuo BVP paramos ribojimo taisyklė reiškia, kad metinė parama tam tikrai valstybei nerei gali viršyti 4 proc. nuo jos BVP. Ji pirmiausiai buvo nukreipta apriboti ES struktūrinę paramą būsimums ES valstybėms narėms, turinčioms žemą BVP lygį.

<sup>27</sup> 2002 m. spalio mėn. Briuselio Europos Viršūnių Tarybos susitikime buvo nutarta, kad tiesioginės išmokos būsimums ES šalių narių ūkininkams 2004 m. sudarys 25 proc., 2005 – 30 proc., 2006 m. – 35 proc., 2007 m. – 40 proc. tuometinių ES valstybių narių žemdirbių gaunamų tiesioginių išmokų lygio. Vėlesniais metais tiesioginių išmokų lygis didės po 10 proc. kasmet, kol galiausiai 2013 m. bus pasiektas senųjų ES valstybių narių ūkininkų gaunamų tiesioginių išmokų lygis. Šiame susitikime taip pat buvo „užšaldytas“ BŽŪP (išskyrus antrajam ramsčiui skiriamas lėšas) finansavimo lygis, nustatant, kad 2007–2013 m. finansinės perspektyvos metu išlaidos tiesioginėms išmokoms ir rinkos reguliavimo priemonėms galės didėti tik po 1 proc. kasmet, skaičiuojant nuo 2006 m. finansavimo lygio.

siūlomi pokyčiai turėtų palengvinti būsimų valstybių narių integraciją į BŽŪP<sup>28</sup>. Tuo tarpu 2004 m. Trečiojoje ekonominės ir socialinės sanglaudos ataskaitoje pateiktame Sanglaudos politikos reformos pasiūlyme šios politikos pritaikymas prie ES plėtros sąlygotų iššūkių buvo vienu pagrindinių reformos tikslų.

Taigi šiame darbe išsamiai nagrinėjamos dvi minėtos paskutinės ES persikirstomųjų politikų reformos: 2002–2003 m. BŽŪP reforma ir 2004–2006 m. Sanglaudos politikos reforma, siekiant įvertinti, kokį iš tikrųjų poveikį Europos Komisijos pateiktiems reformų pasiūlymams ir reformų rezultatams turėjo ES plėtra.

#### *Darbo tikslas, uždaviniai ir ginamieji teiginiai*

**Darbo tikslas** – įrodyti, kad ES plėtros veiksnys, nors Europos Komisijos pasiūlymuose buvo akcentuojamas kaip skatinantis iš esmės reformuoti BŽŪP ir Sanglaudos politiką, iš tikrųjų minėtoms ES persikirstomųjų politikų reformoms turėjo minimalią įtaką. Darbe įrodinėjama, kad ES plėtra nepaskatino radikalių ES persikirstomųjų politikų reformų, nes daug didesni poveikį reformų rezultatams turėjo ES valstybių narių pozicijas nulėmę finansiniai interesai. Siekiant darbo tikslo, keliami tokie **uždaviniai**:

- parodyti, kad radikali ES persikirstomųjų politikų reformos yra sunkiai įmanomos, nes institucinis ES sprendimų priėmimo kontekstas yra kur kas palankesnis *status quo* išlaikymui.

- išnagrinėti ES plėtros veiksnio, kaip skatinančio radikalias ES persikirstomųjų politikų reformas, vaidmenį. Parodyti, kad ES plėtros veiksnio reikšmė skatinant radikalias ES persikirstomųjų politikų reformas buvo minimizuota dar net neprasidėjus deryboms dėl Europos Komisijos pasiūlymų dėl šių politikų reformų.

- išnagrinėti paskutines ES persikirstomųjų politikų reformas (Europos Komisijos pasiūlymus, valstybių narių pozicijas, derybų eigą ir reformų rezultatus), siekiant patvirtinti žemiau pateiktus ginamuosius teiginius.

Darbe keliami šie **ginamieji teiginiai**:

---

<sup>28</sup> Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. – Commission of the European Communities. – Brussels, 10 July 2002. – P. 19.

- nors ES plėtros veiksnys Europos Komisijos buvo deklaruojamas kaip skatinantis esmines ES persikirstomųjų politikų reformas, Europos Komisijos reformų pasiūlymuose nėra priemonių, kurios būtų skirtos ES plėtros sąlygotiems iššūkiams įveikti;

- ES plėtros veiksnys valstybėms narėms buvo svarbus tik tiek, kiek atitiko jų nacionalinius interesus – finansiniai valstybių narių interesai nustelbė ES plėtros sąlygotus iššūkius ir lėmė eilines inkrementines ES persikirstomųjų politikų reformas.

#### *Darbo naujumas ir reikšmė*

Darbas prisideda prie Europos integracijos studijų Lietuvoje, apjungdamas tyrinėtojų nagrinėtas ES plėtros bei ES persikirstomųjų politikų įgyvendinimo temas<sup>29</sup>. Lietuvoje tai pirmas darbas, kuriame taip išsamiai išnagrinėtos paskutinės ES persikirstomųjų politikų reformos<sup>30</sup>, siekiant nustatyti ES plėtros veiksnio vaidmenį reformų rezultatams. Pažymėtina, kad darbas taip pat turi pridėtinę vertę vertinant tarptautiniu lygmeniu, kuriame daug dėmesio buvo skiriama ES plėtros poveikio prognozavimui. Tuo tarpu darbų, išsamiai vertinančių ES plėtros poveikį minėtų reformų rezultatams, rasti nepavyko, nors apskritai ES persikirstomųjų politikų reformos, ypač 2002–2003 m. BŽŪP reforma, susilaukė didelio tyrinėtojų dėmesio. Visus paskutinės BŽŪP reformos tema atliktus tyrimus galima suskirstyti į dvi grupes. Pirmajai priskirtini darbai nagrinėjantys BŽŪP reformos rezultatus apskritai<sup>31</sup>. Tuo tarpu antrajai grupei priskirtini tyrimai analizuojantys reformos įtaką konkrečių valstybių narių žemės ūkio sektoriams<sup>32</sup>. Tačiau pažymėtina, kad visuose šiuose darbuose nėra nagrinėjamos

<sup>29</sup> ES plėtros ir ES persikirstomųjų politikų klausimai nagrinėti K. Manioko, R. Vilpišausko, V. Nakrošio, V. Pauliko ir kitų tyrinėtojų darbuose.

<sup>30</sup> Čia galima pridėti R. Špokevičiūtės ir D. Žeruolio straipsnį „Dovanotam arkliai į dantis nežiūri? Lietuvos derybos dėl Europos Sąjungos 2007–2013 m. biudžeto“ (Politologija, 2007, Nr. 4), kuriame Lietuvos derybų dėl ES finansinės perspektyvos kontekste daug dėmesio skiriama Lietuvos pozicijai ir pasiekimams derantis dėl ES struktūrinės paramos.

<sup>31</sup> Pavyzdžiui, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos atlikta reformos rezultatų analizė (Analysis of the 2003 CAP reform. – Organisation for Economic Co-operation and Development. – 2004.) arba Misurio universiteto Maisto ir žemės ūkio politikos tyrimų instituto įvykdytas tyrimas (Analysis of the 2003 CAP reform Agreement. – Food and Agricultural Policy Research Institute. – September 2003.)

<sup>32</sup> Pavyzdžiui, Schmid ir Sinabell tyrimas nagrinėjantis reformos įtaką Austrijos žemės ūkio sektoriui (Schmid E., Sinabell F. Implications of the CAP reform 2003 for rural development in Austria. – August 2004.), Bratka darbas skirtas reformos poveikiui Latvijos ūkininkams (Bratka V. The implications of



valstybių narių nuostatos dėl BŽŪP reformos bei derybų eiga bei tuo labiau nėra akcentuojama ES plėtros įtaka reformų rezultatams. Tai galima paaiškinti tuo, kad minėta reforma nesutapo su derybomis dėl ES finansinės perspektyvos ir dėl to, matyt, nesulaukė mokslininkų, nagrinėjančių politinius sprendimus ES, dėmesio. Tuo tarpu 2004–2006 m. Sanglaudos politikos reforma, kuri buvo globalių derybų dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos dalis, atvirkščiai, daugiausiai yra nagrinėjama platesniame šių derybų kontekste, o darbų, skirtų išsamiai Sanglaudos politikos reformos analizei, nėra daug<sup>33</sup>.

#### *Tyrimo metodologija*

Rašant disertaciją buvo remtasi tyrinėtojų, nagrinėjančių BŽŪP ir Sanglaudos politiką, darbais, Europos Komisijos parengtais ES persikirstomųjų politikų efektyvumo analizės ir reformų pasiūlymų dokumentais, ES reglamentais, valstybių narių pozicijas apibrėžiančiais dokumentais bei statistiniais duomenimis. Analizuojant dokumentus ir duomenis daugiausiai buvo remtasi kokybiniais tyrimo metodais. Atlikta pirminių ir antrinių šaltinių analizė vertinant Europos Komisijos reformų pasiūlymus ir valstybių narių pozicijas įtakojusius veiksnius. Be to, valstybių narių pozicijas įtakoję veiksniai buvo nagrinėjami taikant lyginamąjį metodą. Buvo lyginamas veiksmų pasireiškimas valstybėse narėse siekiant nustatyti ryšį tarp veiksmų pasireiškimo ir valstybių narių nuostatų ES persikirstomųjų politikų reformų atžvilgiu. Tuo tarpu valstybių narių statistinių duomenų apdorojimui buvo taikomas statistinis metodas.

---

Enlargement and CAP reform to Latvian farmers. – Latvian State Institute of Agrarian Economics. – 2004), taip pat mokslininkų grupės atlikta Slovėnijos atvejo analizė (Erjavec E., Rednak M., Volk T., Kožak M. CAP reform and redistribution of direct payments in Slovenia. – Acta agriculturae Slovenica. – No 87-2 September 2006.)

<sup>33</sup> Iš tokių galima paminėti Europos Parlamento užsakymu atliktą studiją „Adaptation of cohesion policy to the enlarged Europe and the Lisbon and Gothenburg objectives“ (European Parliament, Directorate General internal Policies of the Union. – Brussels, 31 March, 2005.), Bachtler ir Wislade darbą „From Building Blocks to Negotiating Boxes: The Reform of EU Cohesion Policy“ (European Policies Research Centre. – European Policy Research Paper No 57, November 2005), taip pat minėtą Baldwin darbą „The Real Budget Battle“ (Centre for European Policy Studies. – June, 2005) bei Yuill, Méndez, ir Wislade tyrimą „EU Cohesion policy 2007-13 & the implications for Spain: Who gets what, when and how?“ (European Policies Research Centre. – European Policy Research Paper No 59, June 2006). Pažymėtina, kad pirmieji trys tyrimai buvo atlikti nesulaukus derybų pabaigos, o ketvirtasis Sanglaudos politikos reformą nagrinėja per Ispanijos interesų prizmę.

Darbą sudaro keturios dalys. Pirmoje dalyje, prieš pradėdant įrodinėti, kad ES plėtros veiksnys ES perskirstomųjų politikų raidai turėjo minimalią įtaką ir neskatino radikalių reformų, paradoma, kad apskritai radikali ES perskirstomųjų politikų reformos yra sunkiai įmanomos. Trumpai apžvelgiant ES perskirstomųjų politikų raidą, akcentuojama, kad visos iki plėtros proceso pradžios įvykdytos ES perskirstomųjų politikų reformos buvo inkrementinės, pasižymėjusios nuolatiniu šioms politikoms skirtu finansavimo didinimu ir nežymiais pokyčiais siekiant prisitaikyti prie besikeičiančios situacijos. Pabrėžiama, kad nusistovėjusios ES perskirstomųjų politikų sprendimų priėmimo taisyklės skatina išlaikyti *status quo* situaciją. Būtent institucinis ES sprendimų priėmimo kontekstas, BŽŪP atveju sustiprintas žemdirbių interesų grupių įtakos, lemia, kad ES perskirstomųjų politikų raida evoliucionuoja inkrementinių pokyčių keliu, nepaisant didelių šių politikų įgyvendinimo efektyvumo problemų, reikalaujančių radikalių pokyčių. Radikalios reformos šiame darbe apibrėžiamos kaip pasižyminčios esminiais vykdomos politikos pokyčiais. Tuo tarpu nežymius pokyčius įtvirtinančios reformos vadinamos inkrementinėmis. Atsižvelgiant į tai, kad Europos Komisijos 2002 m. BŽŪP reformos pasiūlyme ir 2004 m. Sanglaudos politikos reformos pasiūlyme ES plėtros veiksnys buvo akcentuojamas kaip skatinantis esmines reformas, trečioje ir ketvirtoje darbo dalyse, analizuojant pasiūlytas naujoves, yra vertinamas Europos Komisijos pateiktų reformų pasiūlymų radikalumas.

Antroje dalyje yra nagrinėjamas ES plėtros veiksnio, kaip skatinančio radikalias ES perskirstomųjų politikų reformas, vaidmuo. ES perskirstomųjų politikų reformos – tai priklausomi kintamieji, kuriuos įtakojo nepriklausomas kintamasis – ES plėtra. Savo ruožtu ES plėtra veikė per tarpinį BŽŪP ir Sanglaudos politikos reformas skatinantį veiksnį – ES perskirstomųjų politikų išlaidų didėjimą.

Tolesnėse dvejose dalyse nagrinėjamos paskutinės ES perskirstomųjų politikų reformos. Trečioje dalyje analizuojama 2002–2003 m. BŽŪP reforma, o ketvirtoje – 2004–2006 m. Sanglaudos politikos reforma. Nagrinėjami Europos Komisijos pateikti reformų pasiūlymai, valstybių narių pozicijas įtakoję veiksniai, derybų eiga ir reformų rezultatai. Minėtose dalyse, remiantis prieš tai atlikta ES plėtros veiksnio reikšmės sumažėjimo analize, patvirtinami disertacijoje keliami ginamieji teiginiai. Paradoma, kad

būtinybė iš esmės reformuoti ES perskirstamąsias politikas siekiant atsižvelgti į ES plėtros iššūkius, teliko deklaracija, kuri neatspindėjo nei Europos Komisijos reformų pasiūlymuose, nei tuo labiau valstybių narių pozicijose.

### *Išvados*

1. Nors buvo tikimasi, kad ES plėtra, stipriai padidinus žemdirbių skaičių bei išsivystymo skirtumus ES viduje, pagaliau privers iš esmės peržiūrėti ES perskirstomąsias politikas, ES plėtros veiksnio reikšmė skatinant radikalias reformas buvo akivaizdžiai minimizuota dar net neprasidėjus deryboms dėl Europos Komisijos pasiūlymų dėl BŽŪP ir Sanglaudos politikos reformų. 1999 m. ir 2002 m. Europos Viršūnių Tarybos sprendimai, numatę maksimalios ES perskirstomųjų politikų pagrindu teikiamos paramos limitus būsimoms valstybėms narėms, sumažino ES plėtros veiksnio, kaip skatinančio esmines ES perskirstomųjų politikų reformas, reikšmę. Be to, 2003 m. vasario mėnesį išplatintos Europos Komisijos ir nepriklausomų ekspertų studijos parodė, kad ES plėtros poveikis žemės ūkio produkcijos didėjimui ir atitinkamai BŽŪP išlaidų didėjimui yra minimalus.

2. Palyginus su McSherry ir „Darbotvarkės 2000“ reformomis, „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“ Europos Komisijos pasiūlyta reforma, jeigu ją būtų pavykę įgyvendinti, būtų radikali. Iki šiol įvykdytų reformų įneštus pokyčius galima identifikuoti kaip inkrementinius, kuriais buvo siekiama prisitaikyti prie besikeičiančių sąlygų kartu išlaikant nuo 1958 m. vykdomos politikos tęstinumą – paramos, kuri yra susieta su gamyba, teikimą žemdirbiams. Tuo tarpu „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“ buvo siūloma ne tik tęsti McSherry ir „Darbotvarkės 2000“ reformas, bet ir pirmą kartą per BŽŪP istoriją buvo iškeltas paramos atskyrimo nuo gamybos klausimas. Tai paskatintų žemdirbį orientuotis į vartotoją, o ne į iš anksto nustatytą kainą ar tiesioginę išmoką.

3. Nors „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“ Europos Komisija teigė, kad reformą buvo būtina įgyvendinti iki plėtros ir tokiu būdu pritaikyti BŽŪP funkcionuoti išsiplėtusioje ES, tačiau siūlomos reformos priemonės visų pirma buvo skirtos priartinti BŽŪP prie visuomenės lūkesčių bei, įgyvendinant 2002 m. spalio mėnesio Briuselio Europos Viršūnių Tarybos sprendimą, stabilizuoti BŽŪP išlaidas. Siūlant atskirti paramą

nuo gamybos, stiprinti antrą BŽŪP ramstį ir įvesti tiesioginių išmokų mažinimo sistemą, buvo bandoma spręsti vidaus problemas – paskatinti ūkininkus gaminti kokybišką, vartotojams, o ne „tiesioginėms išmokoms“ skirtą produkciją ir tokiu būdu pagerinti BŽŪP įvaizdį visuomenėje. Tokį BŽŪP reformos pasiūlymą lėmė ne ES plėtra, bet visuomenės nepasitenkinimas brangia ir neefektyvia žemės ūkio politika.

4. Kaip buvo parodyta nagrinėjant šalių pozicijas įtakojusius veiksnius, tuometinėms valstybėms narėms rūpėjo tai, kaip reforma turėtų paveikti BŽŪP išlaidų stabilizavimą bei maisto kokybę ir aplinkosaugos reikalavimų įgyvendinimą (pritarusios reformai šalys) arba kaip ji ilguoju laikotarpiu gali sumažinti šiuo metu gaunamą finansinę naudą ir paveikti mažesnių ūkių egzistavimą (prieštaravusios reformai šalys). ES plėtros įtaka šiuo atveju buvo suprantama kaip galinti padėti/pakenkti pasiekti savų interesų, o ne kaip veiksnys, skatinantis reformuoti. Reformai pritarusios šalys narės nuogaštavo, o nepritariančios pagrįstai tikėjosi, kad būsimos ES narės iš Rytų ir Vidurio Europos, turėdamos didelius ir neefektyvius žemės ūkio sektorius, sustiprins *status quo* koaliciją. Tokiu būdu ES plėtros veiksnys, kuris prasidėjęs plėtros procesui buvo suvokiamas kaip skatinantis daryti radikalius pokyčius BŽŪP, tapo veiksmu, kuris ne tik tokių pokyčių neskatino, bet juos stabdė.

5. Nepaisant radikalaus Europos Komisijos pasiūlymo, valstybių narių interesai lėmė inkrementinį reformos rezultatą. Suderėta reforma buvo kur kas švelnesnė nei buvo siūloma „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“. 2003 m. reforma – tai iš esmės tolesnis BŽŪP evoliucionavimas inkrementinių pokyčių pagreičiu: mažinamos intervencinės kainos, ūkininkų pajamų sumažėjimą kompensuojant tiesioginių išmokų didinimu, stiprinamas antrasis BŽŪP ramstis bei įvedamas dalinis paramos atskyrimas nuo gamybos, valstybėms narėms suteikiant pakankamai daug galimybių išlaikyti paramos ir gamybos sąsają jautriausiuose sektoriuose.

6. Tuo tarpu Sanglaudos politikos reformos atveju Europos Komisija nepasiūlė jokių esminių pokyčių. Nors Europos Komisija tvirtino, kad Sanglaudos politiką būtina reformuoti siekiant įveikti ES plėtros sąlygotus iššūkius, tačiau jos pasiūlyti Sanglaudos politikos prioritetai 2007–2013 m. laikotarpiui nedaug skyrėsi nuo 2000–2006 m. buvusių, juose sudėtinga išvelgti naujovių, skirtų silpniau išsivysčiusioms naujosioms ES valstybėms narėms. Vietoj to, Europos Komisija pagrindinį dėmesį skyrė ES plėtros kaštams neutralizuoti: pasiūlė išlaikyti “4 proc. taisyklę”, ribojančią paramą silpniausiai

išsivysčiusioms naujosioms valstybėms narėms, o siekdama „nenukriausti“ buvusių paramos gavėjų, tiesiog apie 100 mlrd. eurų padidino patį Sanglaudos politikos biudžetą, per daug nekeisdama nei šios politikos prioritetų, nei lėšų paskirstymo proporcijų tarp jų.

7. Derybos dėl Sanglaudos politikos reformos pasižymėjo tuo, kad buvo diskutuojama ne dėl Sanglaudos politikos prioritetų, o kaip paskirstyti ribotus Sanglaudos politikai numatytus išteklius tokiu būdu, kad visos ES valstybės narės būtų patenkintos. Europos Komisijos pasiūlyti prioritetai per derybas ne kiek nepasikeitė, pasikeitė tik jiems įgyvendinti skirtos sumos. Valstybės narės pirmiausiai rūpinosi savo įmokų į ES biudžetą ir išmokų iš jo balansu arba Sanglaudos politikos pagrindu gaunama lėšų suma, o dėl ES plėtros pasikeitusi situacija joms buvo svarbi tiek, kiek atitiko jų nacionalinius interesus. Turtingosios valstybės narės argumentavo, kad reikia koncentruoti Sanglaudos politikos lėšas skurdžiausiose valstybėse narėse ir regionuose pirmiausiai galvodamos apie savo įmokų į ES biudžetą mažinimą, o tik po to apie Sanglaudos politikos tikslų įgyvendinimą išsiplėtusioje ES. Savo pirmininkavimo metu tai puikiai pademonstravo Jungtinė Karalystė, pagal siekiamą ES biudžeto dydį atitinkamai adaptuodama paramos ribojimo koeficientus silpniausiai išsivysčiusioms naujoms valstybėms narėms. Tuo tarpu silpniau išsivysčiusios ES senbuvės, kurios po ES plėtros prarado silpniausiai išsivysčiusių valstybių narių statusą, įrodinėjo, kad atsižvelgimas į ES plėtros iššūkius, tai pirmiausiai adekvatus finansavimo numatymas „statistinio efekto“ paveiktoms valstybėms narėms ir regionams.

8. Savo ruožtu naujosioms valstybėms narėms dėl pakankamai diferencijuoto pradinio Europos Komisijos pasiūlymo tvirto derybinio bloko sudaryti nepavyko. Be to, net ir pagal „apkarpytą“ Jungtinės Karalystės kompromisinį pasiūlymą naujosioms valstybėms narėms buvo numatytos didelės paramos sumos, stipriai viršijančios paramos apimtis, kurias šios valstybės gavo 2004–2006 m. laikotarpiu. Tai paaiškina, kodėl naujosios valstybės narės galėjo sutikti su tokiu neadekvačiu valstybių išsivystymo lygiui paramos paskirstymu.

9. Finansiniai valstybių narių interesai nustelbė ES plėtros sąlygotus iššūkius ir lėmė eilinę inkrementinę Sanglaudos politikos reformą. Nepaisant dėl ES plėtros stipriai pasikeitusios situacijos, turime panašią į 2000–2006 m. laikotarpiu buvusią Sanglaudos politiką, su šiek tiek didesniu biudžetu bei šiek tiek didesne paramos koncentracija silpniausiai išsivysčiusiose valstybėse narėse ir regionuose. Palyginus su 2000–2006 m.

laikotarpiu, 2007–2013 m. Sanglaudos politikai įgyvendinti skirta apie 70 mlrd. eurų daugiau (iš jų silpniausiai išsivysčiusioms valstybėms narėms ir regionams skirta tik 40 mlrd. eurų), o lėšų koncentracija silpniausiai išsivysčiusiose valstybėse narėse ir regionuose padidinta tik 5 proc. punktais. Turint mintyje, kad prie ES prisijungė 12 kur kas silpniau išsivysčiusių valstybių narių, šios sumos tikrai nėra pakankamos ES plėtros sąlygotiems iššūkiams įveikti.

Taigi ES plėtra nepaskatino radikalių ES perskirstomųjų politikų reformų. ES plėtros veiksnys, nors buvo nuolat akcentuojamas, kaip skatinantis reformuoti, iš tikrųjų buvo „užgožtas“ valstybių narių finansinių interesų. Pažymėtina, kad tik susitarus dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos, iš karto prasidėjo diskusijos dėl naujo – 2014–2020 m. – laikotarpio. Siekiant kompromiso dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos, 2005 m. gruodžio 15-16 d. Europos Viršūnių Taryboje buvo sutarta, kad Europos Komisija turi „atlikti išsamią plačios apimties peržiūrą, apimančią visus ES išlaidų aspektus, įskaitant Bendrąją žemės ūkio politiką, ir išteklius, įskaitant Jungtinės Karalystės korekciją, ir 2008–2009 m. pateikti ataskaitą“<sup>34</sup>. Jau 2007 m. Europos Komisija išplatino ES biudžeto peržiūrai skirtą dokumentą „Pertvarkykime biudžetą ir pakeiskime Europą“<sup>35</sup>, tokiu būdu vėl inicijuodama diskusijas dėl esminių ES biudžeto, kuriame vis dar beveik 80 proc. lėšų yra skiriama ES perskirstomosioms politikoms, reformų. Tai tik patvirtina darbo išvadas, kad 2002–2003 m. BŽŪP reforma ir 2004–2006 m. Sanglaudos politikos reforma tebuvo inkrementinės ir neeliminavo esminių pokyčių poreikio. Kita vertus, ES plėtra padidino interesų įvairovę ES ir, atsižvelgiant į sprendimų dėl ES perskirstomųjų politikų reformų priėmimo specifiką, sustiprino *status quo* tendencijas, o tai reiškia, kad ir ateityje šių politikų srityje labiau tikėtini inkrementiniai, o ne radikalūs, pokyčiai.

---

<sup>34</sup> Pirmininkaujančios valstybės narės pranešimas Europos Vadovų Tarybai. 2007–2013 m. finansinė perspektyva. – Briuselis, 2005 m. gruodžio 19 d. Nr. 15915/05. – P. 32.

<sup>35</sup> Pertvarkykime biudžetą ir pakeiskime Europą: viešoms konsultacijoms dėl 2008–2009 m. biudžeto peržiūros skirtas dokumentas. – Europos Komisija. – 2007 09 12, Nr. SEC(2007) 1188.

**Publications on the dissertation topic / Mokslinių publikacijų disertacijos tema  
sąrašas**

1. Trakelis, Darius, „Europos Sąjungos 2004–2006 metų sanglaudos politikos reforma: iššūkiai ir rezultatai“. Politologija, 3 (51), 2008, 3-44.
2. Trakelis, Darius, „Europos Sąjungos bendrosios žemės ūkio politikos raidos perspektyvos ir Lietuvos interesai“. Politologija, 4 (48), 2007, 87-113.

Darius Trakelis graduated from the Institute of International Relations and Political Science at Vilnius University in 2001 with Bachelor's degree in Political Science. In 2003 graduated from the Institute of International Relations and Political Science at Vilnius University with Master's degree in Political Science. He was a doctoral student of political science at Vilnius University 2004–2008. His research interests: EU Cohesion Policy, EU Common Agricultural Policy, Theories of European Integration.

Darius Trakelis VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institute (TSPMI) 2001 m. įgijo politikos mokslų bakalauro laipsnį. 2003 m. baigė VU TSPMI Europos studijų magistro programą ir įgijo politikos mokslų magistro laipsnį, o magistro darbas „Europos Sąjungos plėtros pasekmės bendrosios žemės ūkio politikos raidai“ buvo pripažintas geriausiu 2003 m. TSPMI magistro darbu. 2004–2008 m. studijavo VU TSPMI politikos mokslų doktorantūroje. Pagrindiniai moksliniai interesai: ES sąjungos sanglaudos politika, ES bendroji žemės ūkio politika, Europos integracijos teorijos.