

VILNIAUS UNIVERSITETAS

Darius Trakelis

ES PERSKIRSTOMŲJŲ POLITIKŲ REFORMOS: ES PLĖTROS  
VEIKSNIO VAIDMUO

Daktaro disertacija  
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)

## TURINYS

<b>IVADAS .....</b>	<b>8</b>
<b>1. Ar įmanomos radikalios ES persikirstomųjų politikų reformos? .....</b>	<b>18</b>
1.1. ES persikirstomųjų politikų raida – inkrementinių reformų istorija.....	19
1.2. Institucinio ES sprendimų priėmimo konteksto poveikis radikalių pokyčių galimybėms .....	23
<b>2. ES plėtros veiksnio vaidmens sumažėjimas skatinant radikalias ES persikirstomųjų politikų reformas .....</b>	<b>29</b>
<b>3. 2002–2003 m. BŽŪP reforma: ES plėtros veiksnio reikšmė .....</b>	<b>38</b>
3.1. Europos Komisijos siūlomos reformos priemonės .....	39
3.1.1. „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ pasiūlymai .....	39
3.1.2. „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ pasiūlymų detalizavimas ...	44
3.2. Tuometinių valstybių narių pozicijas įtakoję veiksniai.....	47
3.2.1. Finansinis veiksnys.....	48
3.2.2. Žemdirbių interesų grupių įtakos veiksnys .....	52
3.2.3. Žemės ūkio sektorių konkurencingumo veiksnys .....	58
3.3. Tuometinės Vidurio ir Rytų Europos šalys kandidatės ir BŽŪP reforma...	62
3.4. Derybų eiga ir reformos rezultatai .....	67
<b>4. 2004–2006 m. Sanglaudos politikos reforma: prisitaikymas prie ES plėtros iššūkių? .....</b>	<b>75</b>
4.1. Europos Komisijos reformos pasiūlymai.....	76
4.1.1. Strategiškiau panaudoti Sanglaudos politikos lėšas .....	77
4.1.2. Prisitaikyti prie ES plėtros sąlygotų iššūkių .....	79
4.1.3. Supaprastinti ES struktūrinės paramos panaudojimą .....	85
4.2. Valstybių narių pozicijas įtakoję veiksniai .....	88
4.3. Derybų eiga ir reformos rezultatai .....	95

4.3.1. Nyderlandų Karalystės pirmininkavimas: valstybių narių pozicijų apibendrinimas .....	96
4.3.2. Liuksemburgo pirmininkavimas: susitarimo link .....	97
4.3.3. Jungtinės Karalystės pirmininkavimas: susitarimas dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos.....	100
4.3.4. Kiti reformos rezultatai: Sanglaudos politikos „lisabonizacija“ ir ES struktūrinės paramos panaudojimo paprastinimas .....	107
<b>IŠVADOS .....</b>	<b>111</b>
<b>PRIEDAI.....</b>	<b>116</b>
<b>ŠALTINIŲ IR LITERATŪROS SĄRAŠAS .....</b>	<b>127</b>

## **Paveikslėlių sąrašas:**

<i>1 pav. BŽŪP ir Sanglaudos politikai skiriamo finansavimo didėjimas 1958–2006 m. laikotarpiu</i> .....	22
<i>2 pav. ES persikirstomųjų politikų reformas skatinantys veiksniai</i> .....	30
<i>3 pav. 4 proc. nuo BVP paramos ribojimo taisyklės poveikis paramos intensyvumui</i> .....	31
<i>4 pav. 2003 m. Europos Komisijos pasiūlymas dėl BŽŪP pirmajam ramsčiui skiriamų lėšų paskirstymo tarp tuometinių valstybių narių ir šalių kandidačių</i>	35
<i>5 pav. Valstybių narių pozicijas dėl BŽŪP reformos įtakoje veiksniai</i> .....	47
<i>6 pav. Įnašo į ES biudžetą ir išmokų iš jo vidutinis metinis balansas 2000–2003 m. laikotarpiu (mlrd. eurų)</i> .....	48
<i>7 pav. Valstybių narių BŽŪP pagrindu gautos lėšos vidutiniškai per metus 2000–2003 m. laikotarpiu (mlrd. eurų)</i> .....	50
<i>8 pav. Valstybių narių darbo jėgos dalis, užimta žemės ūkio sektoriuje 2003 m. (proc.)</i> .....	52
<i>9 pav. Valstybių narių žemės ūkių vidutiniai dydžiai 2003 m. (ha)</i> .....	58
<i>10 pav. Šalių kandidačių darbo jėgos dalis, užimta žemės ūkio sektoriuje 2003 m. (proc.)</i> .....	63
<i>11 pav. Šalių kandidačių žemės ūkių vidutiniai dydžiai 2003 m. (ha)</i> .....	65
<i>12 pav. Europos Komisijos pasiūlytas Sanglaudos politikos paramos paskirstymas tarp silpniausiai išsivysčiusių ES valstybių narių regionų 2007–2013 m. laikotarpiui (vienam gyventojui, eurai per metus)</i> .....	83
<i>13 pav. Valstybių narių pozicijas dėl Sanglaudos politikos reformos įtakoje veiksniai</i> .....	89
<i>14 pav. Valstybių narių Sanglaudos politikos pagrindu gautos lėšos vidutiniškai per metus 2000–2003 m. laikotarpiu (mlrd. eurų)</i> .....	91
<i>15 pav. ES struktūrinė parama naujosioms ES valstybėms narėms: pirminis Europos Komisijos pasiūlymas</i> .....	95
<i>16 pav. Sanglaudos politikos paramos paskirstymas tarp silpniausiai išsivysčiusių ES valstybių narių regionų: pradinio Europos Komisijos</i>	

<i>pasiūlymo ir galutinio susitarimo palyginimas (vienam gyventojui, eurai per metus) .....</i>	<i>107</i>
---	------------

#### **Lentelių sąrašas:**

<i>1 lentelė. ES struktūrinės paramos koncentracija silpniau išsivysčiusiose valstybėse narėse ir regionuose: 2000–2006 m. laikotarpio ir Europos Komisijos pasiūlymo 2007–2013 m. palyginimas.....</i>	<i>81</i>
<i>2 lentelė. ES 2007–2013 m. struktūrinės paramos pasiskirstymas pagal Sanglaudos politikos prioritetus tarp senųjų ir naujųjų ES valstybių narių: Europos Komisijos pasiūlymas .....</i>	<i>82</i>
<i>3 lentelė. Nyderlandų Karalystės pirmininkavimas – valstybių narių pozicijų dėl Sanglaudos politikos suskirstymas į grupes.....</i>	<i>96</i>
<i>4 lentelė. Paramos ribojimo taisyklės diferencijavimas: Liuksemburgo pasiūlymas.....</i>	<i>98</i>
<i>5 lentelė. Paramos ribojimo taisyklės diferencijavimas: Jungtinės Karalystės pasiūlymas.....</i>	<i>101</i>
<i>6 lentelė. ES struktūrinės paramos skyrimas naujosioms valstybėms narėms: 2004–2006 m. ir 2007–2013 m. laikotarpių palyginimas.....</i>	<i>102</i>
<i>7 lentelė. ES 2007–2013 m. struktūrinės paramos pasiskirstymas tarp senųjų ir naujųjų ES valstybių narių: pirminio Europos Komisijos pasiūlymo ir galutinio reformos rezultato palyginimas .....</i>	<i>104</i>
<i>8 lentelė. ES 2007–2013 m. struktūrinės paramos koncentracija silpniau išsivysčiusiose valstybėse narėse ir regionuose ir pažengusiuose regionuose: pirminio Europos Komisijos pasiūlymo ir galutinio susitarimo palyginimas</i>	<i>105</i>

#### **Priedų sąrašas:**

<i>1 priedas. Europos Komisijos pasiūlymas dėl pirmajam BŽŪP ramsčiui skirto finansavimo paskirstymo tarp tuometinių valstybių narių ir šalių kandidačių 2004–2013 m.....</i>	<i>117</i>
---	------------

<i>2 priedas. Pagrindiniai duomenys apie valstybių narių žemės ūkio sektorius</i>	118
<i>3 priedas. 2000–2006 m. ir 2007–2013 m. Sanglaudos politikos prioritetų palyginimas</i> .....	119
<i>4 priedas. 2007–2013 m. Sanglaudos politikai įgyvendinti skirtų lėšų pasiskirstymas tarp valstybių narių: pirminio Europos Komisijos pasiūlymo ir galutinio susitarimo palyginimas</i> .....	121
<i>5 priedas. Berlyno metodas</i> .....	123
<i>6 priedas. ES 2007–2013 m. finansinėje perspektyvoje ES perskirstomosioms politikoms numatytas finansavimas</i> .....	125

## IVADAS

### **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>1</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>2</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>3</sup>. Bachtler, Wishlade 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

---

<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.



skirstymo tarp valstybių narių ir regionų metodikos<sup>4</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>5</sup>. Įsibėgėjančią plėtros procesą ir dėl išsiskiriančių interesų vėžlio greičiu judantį 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>6</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

---

<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.

alternatyvas: iš esmės reformuoti ES perskirstamąsias 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 priėmimo. Vis dėlto Baldwin buvo įsitikinęs, kad ilgai tokia situacija neišsilaikys 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>7</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>8</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>9</sup>. Tokiu būdu buvo siekiama „užbėgti už akių“ galimoms

---

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

<sup>8</sup> 4 proc. nuo BVP paramos ribojimo taisyklė reiškia, kad metinė parama tam tikrai valstybei narei negali viršyti 4 proc. nuo jos BVP. Ji pirmiausiai buvo nukreipta apriboti ES struktūrinę paramą būsimoms ES valstybėms narėms, turinčioms žemą BVP lygį.

<sup>9</sup> 2002 m. spalio mėn. Briuselio Europos Viršūnių Tarybos susitikime buvo nutarta, kad tiesioginės išmokos būsimų 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.

radikalios 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 siūlomi pokyčiai turėtų palengvinti būsimų valstybių narių integraciją į BŽŪP<sup>10</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 perskirstomųjų 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** – įrodyti, kad ES plėtros veiksnys, nors Europos Komisijos pasiūlymuose buvo akcentuojamas kaip skatinantis iš esmės reformuoti BŽŪP ir Sanglaudos politiką, iš tikrųjų minėtoms ES perskirstomųjų politikų reformoms turėjo minimalią įtaką. Darbe įrodinėjama, kad ES plėtra nepaskatino radikalių ES perskirstomųjų politikų reformų, nes daug didesnę poveikį reformų rezultatams turėjo ES valstybių narių pozicijas nulėmę finansiniai interesai. Siekiant darbo tikslo, keliami tokie **uždaviniai**:

---

<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.

- parodyti, kad radikalios ES perskirstomųjų 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 perskirstomųjų politikų reformas, vaidmenį. Parodyti, kad ES plėtros veiksnio reikšmė skatinant radikalias ES perskirstomųjų politikų reformas buvo minimizuota dar net neprasidėjus deryboms dėl Europos Komisijos pasiūlymų dėl šių politikų reformų.

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

Darbe keliami šie **ginamieji teiginiai**:

- nors ES plėtros veiksnys Europos Komisijos buvo deklaruojamas kaip skatinantis esmines ES perskirstomųjų 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 perskirstomųjų politikų reformas.

### **Darbo naujumas ir reikšmė**

Darbas prisideda prie Europos integracijos studijų Lietuvoje, apjungdamas tyrinėtojų nagrinėtas ES plėtros bei ES perskirstomųjų politikų įgyvendinimo temas<sup>11</sup>. Lietuvoje tai pirmas darbas, kuriame taip išsamiai išnagrinėtos paskutinės ES perskirstomųjų politikų reformos<sup>12</sup>, siekiant nustatyti ES plėtros veiksnio vaidmenį reformų rezultatams. Pažymėtina, kad

---

<sup>11</sup> ES plėtros ir ES perskirstomųjų politikų klausimai nagrinėti K. Manioko, R. Vilpišausko, V. Nakrošio, V. Pauliko ir kitų tyrinėtojų darbuose.

<sup>12</sup> Čia galima pridėti R. Špokevičiūtės ir D. Žeruolio straipsnį „Dovanotam arkliui 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.

darbas taip pat turi pridėtinę vertę vertinant tarptautiniu lygmeniu, kuriame daug dėmesio, kaip buvo parodyta įvado pradžioje, 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>13</sup>. Tuo tarpu antrajai grupei priskirtini tyrimai analizuojantys reformos įtaką konkrečių valstybių narių žemės ūkio sektoriams<sup>14</sup>. Tačiau pažymėtina, kad visuose šiuose darbuose nėra nagrinėjamos 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>15</sup>.

---

<sup>13</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>14</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 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>15</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

## **Tyrimo metodologija**

Rašant disertaciją buvo remtasi tyrinėtojų, nagrinėjančių BŽŪP ir Sanglaudos politiką, darbais, Europos Komisijos parengtais ES perskirstomųjų 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 veiksniai. 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 perskirstomųjų politikų reformų atžvilgiu. Tuo tarpu valstybių narių statistinių duomenų apdorojimui buvo taikomas statistinis metodas.

## **Disertacijos struktūra**

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 nuolatinio šiems politikoms skirto 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

---

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.

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.

Žinoma, ES perskirstomųjų politikų reformas skatino ir šių politikų efektyvumo problemos, tačiau minėtas veiksnys šiame darbe nėra analizuojamas, nes ES perskirstomųjų politikų efektyvumo tema akademinėje literatūroje jau yra išsamiai išnagrinėta<sup>16</sup>. Be to, kaip parodyta pirmoje dalyje, BŽŪP ir Sanglaudos politikų raida evoliucionuoja inkrementinių pokyčių keliu, nepaisant nuolatinių efektyvumo problemų, reikalaujančių radikalių pokyčių. Tuo tarpu ES plėtra skatino iš esmės reformuoti ES perskirstomasias politikas dėl to, kad buvo manoma, jog priešingu atveju stipriai padidės šių politikų įgyvendinimui skiriamas finansavimas, o ne jų neefektyvumas.

Taigi šioje dalyje yra išsamiai nagrinėjami 1999 m. Berlyno ir 2002 m. Briuselio Europos Viršūnių Tarybos sprendimai. Parodoma, kad priėmus minėtus sprendimus ES plėtros veiksnio reikšmė skatinant radikalias ES perskirstomųjų politikų reformas buvo akivaizdžiai minimizuota dar net

---

<sup>16</sup> Paminėtini Rieger, Niemi ir Kola, Baldwin, Boldrin ir Canova, Sala ir Martin bei Tondl darbai.

neprasadėjus deryboms dėl Europos Komisijos pasiūlymų dėl šių politikų reformų. Taip pat šioje dalyje nagrinėjami Europos Komisijos ir nepriklausomų ekspertų atliktų studijų rezultatai, kurie parodė, kad žemas būsimų ES šalių narių žemės ūkio sektorių produktyvumas lems gana nedidelį BŽŪP išlaidų padidėjimą.

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 neatsispindėjo nei Europos Komisijos reformų pasiūlymuose, nei tuo labiau valstybių narių pozicijose.

Trečioje dalyje, analizuojant BŽŪP reformą, iš pradžių pristatomi Europos Komisijos reformos pasiūlymai, pateikti 2002 m. liepos 10 d. „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“, kurie vėliau – 2003 m. sausio mėnesį – buvo detalizuoti reglamentų projektų pavidalu. Įrodinėjama, kad šis BŽŪP reformos projektas buvo radikalus, nes iki tol nebuvo bandymų atskirti paramą nuo gamybos bei skatinti ūkininką orientuotis į rinką, o ne į intervencines kainas ar tiesiogines išmokas. Taip pat įrodinėjama, jog, nors „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“ ES plėtra buvo įvardinta kaip svarbus reformą skatinantis veiksnys, siūlomos reformos priemonės visų pirma buvo skirtos padaryti BŽŪP patrauklesne visuomenei bei įgyvendinti 2002 m. spalio mėnesį Briuselyje pasiektą BŽŪP išlaidų stabilizavimo sprendimą.

Taip pat šioje dalyje yra analizuojamos valstybių narių pozicijos ir jas lemiantys veiksniai. Valstybių narių pozicijas reformos atžvilgiu lėmė tokie veiksniai kaip įnašas į BŽŪP biudžetą ir išmokų iš jo balansas, žemdirbių interesų grupių įtaka bei žemės ūkio sektorių konkurencingumas. Atsižvelgiant į šių veiksnių poveikį, tuometinės valstybės narės skirstomos į dvi grupes:



reformai pritarusios valstybės narės ir reformai prieštaravusios valstybės narės. Po to, remiantis tais pačiais veiksniais, argumentuojama, kodėl „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ reforma nebūtų naudinga Rytų ir Vidurio Europos šalims kandidatėms. Galiausiai yra apžvelgiama derybų eiga ir reformos rezultatai.

Ketvirtoje dalyje nagrinėjama 2004–2006 m. Sanglaudos politikos reforma. Iš pradžių analizuojami Europos Komisijos Sanglaudos politikos reformos pasiūlymai. Ypatingas dėmesys skiriamas įvertinti, kokiomis priemonėmis Europos Komisija siūlė įveikti ES plėtros sąlygotus iššūkius. Tuo tikslu Europos Komisijos pasiūlyti Sanglaudos politikos prioritetai 2007–2013 m. laikotarpiui yra lyginami su 2000–2006 m. buvusiais šios politikos prioritetais, siekiant parodyti, kad Europos Komisija nepasiūlė esminių pokyčių, būtinų pritaikyti Sanglaudos politiką prie dėl ES plėtros pasikeitusios realybės.

Kaip ir BŽŪP reformos atveju, pristatomos valstybių narių pozicijos dėl Sanglaudos politikos reformos. Įrodinėjama, kad valstybių narių nuostatas lėmė finansinės naudos ir išsivystymo lygio veiksniai, kurių pagrindu valstybės narės sąlyginai skirstomos į tris blokus: turtingąsias valstybes nares, valstybes nares, kurios ES 2000–2006 m. finansinėje perspektyvoje buvo pagrindinėms Sanglaudos politikos paramos gavėjomis ir naująsias valstybes nares. Kadangi derybos dėl Sanglaudos politikos reformos nevyko atskirai, o buvo derybų dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos dalimi, valstybių narių pozicijos dėl reformos, taip pat derybų eiga bei pirmininkaujančių valstybių narių kompromisiniai pasiūlymai tiriami platesniame derybų dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos kontekste. Derybų eiga dalinama į tris etapus pagal tuo metu ES pirmininkavusias valstybes: Nyderlandų Karalystės pirmininkavimas (2004 m. antrasis pusmetis), Liuksemburgo pirmininkavimas (2005 m. pirmasis pusmetis) ir Jungtinės Karalystės pirmininkavimas (2005 m. antrasis pusmetis).

## 1. Ar įmanomos radikalios ES persikirstomųjų politikų reformos?

Prieš pradėdant įrodinėti, kad ES plėtros veiksnyje ES persikirstomųjų politikų raidai turėjo minimalią įtaką ir neskatino radikalių reformų, šioje darbo dalyje parodoma, kad apskritai radikalios ES persikirstomųjų politikų reformos yra sunkiai įmanomos. ES persikirstomųjų politikų istorija – tai jų reformavimo istorija. Beveik kiekvienas ES finansinės perspektyvos ciklas žymėjo ir eilines šių politikų reformas. Tačiau nepaisant visų įgyvendintų pokyčių, ES persikirstomosios politikos tebėra aršiai kritikuojamos dėl to, kad panaudodamos didžiąją dalį ES biudžeto lėšų sukuria abejotiną pridėtinę vertę<sup>17</sup> ir negali atsikratyti „politinės pusiausvyros užtikrinimo ES instrumento“ etiketės<sup>18</sup>. Šioje dalyje, trumpai apžvelgiant ES persikirstomųjų politikų raidą, parodoma, kad visos iki plėtros proceso pradžios įvykdytos ES persikirstomųjų politikų reformos buvo inkrementinės, pasižymėjusios nuolatiniu šioms politikoms skirtu finansavimo didinimu ir nežymiais pokyčiais siekiant prisitaikyti prie besikeičiančios situacijos. Pabrėžiama, kad nusistovėjusios ES persikirstomųjų 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 persikirstomųjų politikų raida evoliucionuoja inkrementinių pokyčių keliu, nepaisant didelių šių politikų įgyvendinimo efektyvumo problemų, reikalaujančių radikalių pokyčių.

---

<sup>17</sup> ES persikirstomųjų politikų efektyvumo tema akademinėje literatūroje yra plačiai nagrinėta. Paminėtini Rieger, Niemi ir Kola, Baldwin, Boldrin ir Canova, Sala ir Martin bei Tondl darbai.

<sup>18</sup> Sanglaudos politika yra ypač stipriai kritikuojama dėl savo politinio persikirstomojo pobūdžio, kuris išryškėja kiekvienų derybų dėl ES finansinės perspektyvos metu, valstybėms narėms skaičiuojant savo įnašus į ES biudžetą ir tikėtinus mokėjimus iš jo. Pavyzdžiui, Boldrin ir Canova tiesiai „rėžia“, kad Sanglaudos politika atlieka išimtinai persikirstomąją funkciją siekiant palaikyti politinę pusiausvyrą Europoje (Boldrin ir Canova, 2001). Panašiai ir Tondl daro išvadą, kad Sanglaudos politika pirmiausiai yra persikirstomasis instrumentas, kuris padeda išlaikyti socialinį-politinį balansą tarp valstybių narių (Tondl, 2004).

### **1.1. ES perskirstomųjų politikų raida – inkrementinių reformų istorija**

Anot Lynggaard, apie BŽŪP reformas visada buvo daug kalbama, tačiau tik nedaugelis šių idėjų materializavosi ir dar mažesnė jų dalis įnešė svarbių pokyčių. Tuo tarpu nei vienos iš iki šiol įvykdytos reformos negalima pavadinti radikalia.<sup>19</sup> Ir iš tiesų, nuo 1958 m., kuomet BŽŪP mechanizmas buvo „užsuktas“, vis didėjo nerealizuotos produkcijos kiekis, kartu didėjo ir šios politikos išlaidos. Pirmas bandymas reformuoti BŽŪP buvo įvykdytas jau 1968 m., dar vadinamas Mansholt planu. Pradėjus sparčiai didėti žemės ūkio produkcijai bei dėl to atsiradus finansinių problemų, Europos Komisija pasiūlė reformą, kuria siekė sumažinti fermų ir dirbančiųjų žemės ūkio sektoriuje skaičių, padidinti ūkių dydį ir stabilizuoti (nebedidinti) žemės ūkio produktų kainų. Tokios reformos tikslas buvo modernizuoti žemės ūkio sektorių ir padidinti jo konkurencingumą tarptautinėje rinkoje, tačiau šie struktūriniai pokyčiai neapsaugojo nuo tolesnio žemės ūkio produkcijos ir BŽŪP išlaidų didėjimo.<sup>20</sup> 1984 m. reforma, įvedant kvotas pieno sektoriuje, buvo bandoma reguliuoti produkciją, o 1988 m. reforma buvo siekiama stabilizuoti BŽŪP išlaidas, įvedant produkcijos limitus, kuriuos peržengus nustatytas paramos lygis buvo mažinamas. Be to, 1988 m. buvo įvestas BŽŪP išlaidų didėjimo apribojimas, pagal kurį BŽŪP išlaidos negalėjo didėti daugiau nei 2/3 Bendrijos BVP pridaugio.<sup>21</sup>

1992 m. buvo įvykdyta McSherry reforma, kuri akademinėje literatūroje yra vertinama labai prieštaringai. Reforma stipriai sumažino žemės ūkio produktų kainas, o žemdirbių pajamoms kompensuoti buvo įvestos tiesioginės išmokos. Vieni tyrinėtojai (Coleman, Tangermann, Swinnen) teigia, kad tai radikalūs pokyčiai, kuriuos lėmė išorinis spaudimas – derybos dėl prekybos žemės ūkio produkcija liberalizavimo GATT (angl. – General Agreement on

---

<sup>19</sup> Lynggaard K. Agricultural Policy and Organic Farming in the EU: The Role of Policy Entrepreneurship. – 2001. – P. 3.

<sup>20</sup> Moyer H. W., Josling T. E. Agricultural Policy Reform – Politics and Process in the EC and the USA. – Hemel Hempstead, 1990. – P. 59.

<sup>21</sup> Grant W. The Common Agricultural Policy. – Basingstoke, 1997. – P. 74.

Tariffs and Trade), kuri vėliau tapo Pasaulio prekybos organizacija (PPO), forume. Kiti (Nedergaard, Paarlberg, Paterson, Hennis) tvirtina, kad prie PPO spaudimo buvo tiesiog prisitaikyta iš vidaus, pakeitus mokėjimo pobūdį, o iš esmės niekas nepasikeitė, nes BŽŪP politikai skiriamas finansavimas tik padidėjo, o žemdirbiai ir toliau gamino „sandėliams“, o ne vartotojams. Ir iš tiesų, minėtos reformos radikalumu verčia abejoti jos rezultatas. Po reformos žemdirbiai toliau gamino tą produkciją, už kurią buvo nustatytos didesnės intervencinės kainos ar tiesioginės išmokos, tuo tarpu situacija žemės ūkio produkcijos rinkoje jų gamybos sprendimams neturėjo jokios įtakos. Tiesiog, prisitaikant prie išorinio spaudimo, buvo pakeistas paramos žemdirbiams suteikimo būdas ir toliau jiems skiriant tokios pačios ir net dar didesnės apimties finansinius išteklius – rinkos reguliavimo priemonės (aukštų kainų palaikymą) pakeitė tiesioginės išmokos.

1999 m. Berlyno Europos Viršūnių taryboje šalių narių vadovai susitarė dėl dar vienos reformos, kuri rėmėsi Europos Komisijos „Darbotvarkėje 2000“ pateiktais pasiūlymais. Berlyne, iš vienos pusės, buvo pratęsta McSherry reforma (buvo toliau mažinamos intervencinės kainos žemdirbių pajamas kompensuojant tiesioginių išmokų didinimu), o, iš kitos pusės, atsižvelgus į susirūpinimą maisto kokybe, buvo sukurtas antrasis BŽŪP ramstis, vadinamas Kaimo plėtra (angl. – Rural development), kurio pagrindu pradėta skirti parama aplinkosaugos ir maisto kokybės reikalavimų įgyvendinimui. Taigi įgyvendinus „Darbotvarkės 2000“ reformą, BŽŪP nustojo būti išimtinai žemdirbių gerovės politika, ir tapo politika besirūpinančia visais kaimo gyventojais, vartotojais bei aplinkosauga. Vis dėlto šių pokyčių taip pat negalima pavadinti radikaliais, nes finansavimo prasme antrajam BŽŪP ramsčiui ES 2000–2006 m. biudžete buvo numatyta 8,5 karto mažiau lėšų nei pirmajam<sup>22</sup>, o visi kiti BŽŪP skiriami išteklių ir toliau buvo nukreipiami su

---

<sup>22</sup> Interinstitutional agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure. – Brussels, 6 May, 1999.

pagaminta žemės ūkio produkcija glaudžiai susietoms tiesioginėms išmokoms ir rinkos reguliavimo priemonėms.

Panašiai ir Sanglaudos politika „išsibėgėjo“ po truputį. 1965 m. Europos Komisija pateikė pirmąjį regioninės politikos memorandumą, o 1968 m. įkūrė atskirą generalinį direktoratą, turėjusį rūpintis regionine politika<sup>23</sup>. 1975 m., į Bendriją įstojus Didžiąjai Britanijai, Airijai ir Danijai, buvo įkurtas Europos regioninės plėtros fondas (ERPF). Tačiau dabartinius savo kontūrus Sanglaudos politika įgavo į Bendriją įstojus Graikijai ir vėliau Ispanijai bei Portugalijai, kuomet padidėję išsivystymo skirtumai ES viduje reikalavo adekvačios bendros politikos. To pasėkoje Suvestiniame Europos akte atsirado penkta dalis, kurioje regioninių išsivystymo skirtumų mažinimas siejamas su konkrečia Sanglaudos politika<sup>24</sup>. Nuo to laiko su kiekviena nauja ES finansine perspektyva buvo reformuojami Sanglaudos politikos prioritetai, tačiau realių pokyčių, išskyrus vis didėjantį finansavimą, išvelgti yra sudėtinga.

Pavyzdžiui, 1994–1999 m. laikotarpiui buvo nustatyti net šeši Sanglaudos politikos prioritetai, dar vadinami tikslais. Pirmasis buvo skirtas silpniau išsivysčiusiems regionams, kurių BVP vienam gyventojui nesiekia 75 proc. ES vidurkio. Antrasis – krizės apimtiems pramoniniams regionams. Trečiasis – kovai su ilgalaikiu nedarbu. Ketvirtasis – darbo jėgos prisitaikymui prie pokyčių, penktasis - žemės ūkio sektoriaus konkurencingumui didinti ir kaimo plėtrai, ir galiausiai šeštasis – retai apgyvendintoms teritorijoms.

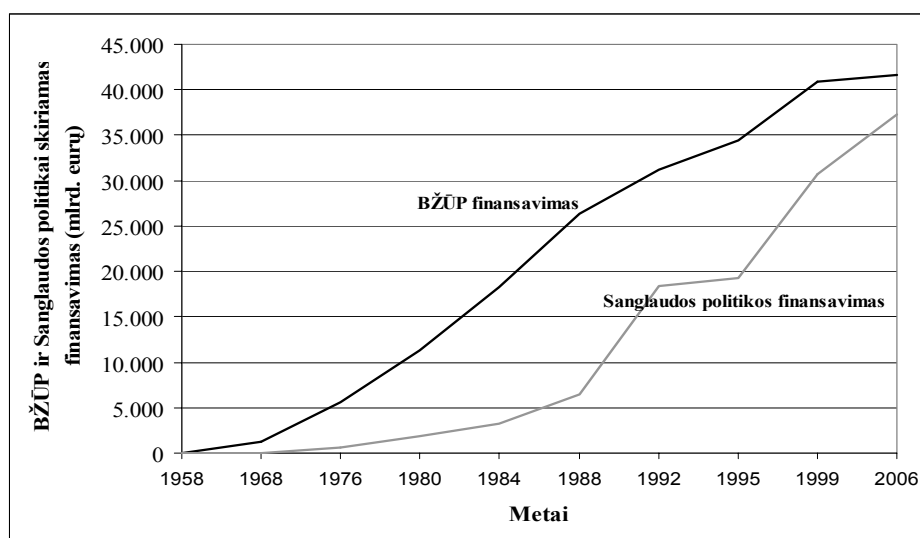
---

<sup>23</sup> Literatūroje apie ES sanglaudos politiką naudojami trys terminai, kurie dažnai yra vartojami kaip sinonimai. Pirmiausiai buvo vartojamas terminas regioninė politika, kuris, remiantis Romos sutarties preambulėje įtvirtintomis nuostatomis, apibrėžė ES politiką, kurios tikslas – sumažinti įvairių ES valstybių regionų ekonominio ir socialinio išsivystymo skirtumus. Terminas struktūrinė politika atsirado vėliau, į ES įstojus silpniau išsivysčiusioms pietinėms valstybėms, didėjant šios politikos reikšmei ir finansavimui. Terminas struktūrinė politika apibrėžė politiką, kurios tikslas – finansinėmis priemonėmis (per struktūrinius fondus) mažinti ES valstybių ekonominio ir socialinio išsivystymo skirtumus. Galiausiai 1993 m. įsigaliojusioje ES sutartyje ekonominę ir socialinę sanglauda įtvirtinus kaip vieną pagrindinių ES tikslų ir įsteigus Sanglaudos fondą, vis dažniau pradėtas naudoti terminas Sanglaudos politika. Pažymėtina, kad Lisabonos sutartis, kuri šiuo metu yra ratifikuojama, prie ekonominės ir socialinės sanglaudos pridėjo teritorinės sanglaudos dimensiją. Toliau šiame darbe, siekiant išvengti painiavos, visuomet, nepaisant apie kokį šios politikos raidos laikotarpį yra kalbama, yra naudojamas Sanglaudos politikos terminas.

<sup>24</sup> Romos sutartis buvo papildyta nauju skyriumi, kuris vadinosi „Ekonominė ir socialinė sanglauda“, kuriame sakoma, „kad skatintų visokeriopą darnią plėtrą, Bendrija plėtoja ir vykdo savo veiklą, padedančią stiprinti jos ekonominę ir socialinę sanglaudą“.

1997 m. „Darbotvarkėje 2000“ Europos Komisija pasiūlė sumažinti persidengiančių Sanglaudos politikos tikslų skaičių, apjungiant juos į tris stambesnius tikslus. Tokiu būdu 2000–2006 m. laikotarpiu naujas pirmas tikslas apjungė buvusius 1, 5 ir 6 tikslus. Jis buvo skirtas silpniausiai išsivysčiusiems ES regionams, kurių BVP vienam gyventojui nesiekė 75 proc. ES vidurkio. Naujojo antrojo tikslo rėmuose buvo sujungti buvę 2 ir 3 tikslai. Šis tikslas buvo skirtas pažengusiems regionams, kurių BVP vienam gyventojui viršijo 75 proc. ES vidurkio, tačiau kurie turėjo struktūrinių ekonomikos problemų (pvz., struktūrinis nedarbas). Galiausiai naujas trečias tikslas buvo sukurtas buvusio 4 tikslo pagrindu. Jis buvo skirtas pažengusiems regionams žmoniškųjų išteklių plėtros srityje. Tuo tarpu pagrindinė tendencija, kaip ir BŽŪP atveju, buvo vis didėjantis finansavimas. Žemiau esančiame paveikslėlyje parodomas ES persikirstomoms politikoms skirto finansavimo didėjimas nuo ES susikūrimo iki 2006 m.

*1 pav. BŽŪP ir Sanglaudos politikai skiriamo finansavimo didėjimas 1958–2006 m. laikotarpiu*



**Šaltiniai:**

The Community budget: the facts in figures. – European Commission, 1999.

Interinstitutional agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure. – Brussels, 6 May, 1999.

## **1.2. Institucinio ES sprendimų priėmimo konteksto poveikis radikalių pokyčių galimybėms**

Kodėl ES perskirstomųjų politikų raida evoliucionuoja inkrementinių pokyčių kelių pirmiausiai gali paaiškinti ES sprendimų priėmimo kontekstas, kuris yra kur kas palankesnis *status quo* išsaugojimui nei radikaliems pokyčiams. Nors BŽŪP ir Sanglaudos politikos reformų pasiūlymus teikia Europos Komisija, kaip vienintelė teisės aktų leidybos iniciatyvos teisę turinti institucija, tačiau sprendimus dėl jų priima valstybės narės. Paprastai tokie sprendimai priimami Europos Viršūnių Taryboje, tačiau kartais juos gali priimti ir Ministrų Taryba, kaip atsitiko 2003 m. birželio mėn. Liuksemburge žemės ūkio ministrams susitarus dėl BŽŪP reformos. Visi svarbiausi sprendimai yra priimami vienbalsiai. Tad nenuostabu, kad BŽŪP ir Sanglaudos politikos raida evoliucionuoja inkrementiškai, valstybėms narėms blokuojant bet koki radikalesnį Europos Komisijos pasiūlymą, kuris netenkina vienos ar kitos šalies ar jų grupių interesų. Atsižvelgdama į tai, Europos Komisija dažnai radikalių pasiūlymų tiesiog nesiūlo, kaip buvo iki 2003 m. BŽŪP srityje bei vyksta iki šiol Sanglaudos politikos srityje, o bando pasiūlyti tai, dėl ko realiai gali būti susitarta. Todėl nemažai tyrinėtojų nagrinėjančių BŽŪP reformas (Daugbjerg, Skogstad, Elliot ir Heath) BŽŪP atsparumo pokyčiams priešasčių ieško institucinėje šios politikos formavimo struktūroje ir sprendimų priėmimo taisyklėse.

Pavyzdžiui, Daugbjerg, tirdamas 1992 m. McSherry reformą, įrodinėja, kad pirma, BŽŪP formavimo institucinė struktūra (angl. - agricultural policy network) vedė link nuosaikios, o ne radikalių BŽŪP reformos. Antra, platesnė ES institucinė struktūra (angl. - broader institutional structure) padarė radikalią reformą neįgyvendinamu uždaviniu, nes visa sprendimų priėmimo struktūra pasižymi daugelio veto tašku egzistavimu, kuriuose radikalūs pokyčiai gali būti blokuojami. BŽŪP formavimo institucinę struktūrą, anot mokslininko, sudaro žemdirbių interesų grupės, Europos Komisijos Žemės ūkio generalinis

direktoratas, Specialusis žemės ūkio komitetas<sup>25</sup>, Žemės ūkio taryba (valstybių narių žemės ūkio ministrai). Visos šios „žemdirbių“ institucijos buvo prieš radikalią reformą. Be to, esminę reformą buvo sunku įvykdyti ir dėl platesnės ES institucinės struktūros pobūdžio. Pvz., nors Romos sutartis teigia, kad žemės ūkio politikos sprendimai Taryboje gali būti priimti kvalifikuotos daugumos būdu, po 1965 m. „tuščios kėdės krizės“ buvo laikomasi normos, kad ypatingai svarbiais klausimais reikia siekti vienbalsiškumo (Liuksemburgo kompromisas). Tokio vienbalsiškumo 1992 m. buvo siekiama visuose BŽŪP formavimo lygiuose, pradedant valstybių narių žemės ūkio ministerijų atstovų pasitarimais (Specialusis žemės ūkio komitetas) ir baigiant Europos Viršūnių Tarybos sprendimais.<sup>26</sup>

Panašiai Elliott ir Heath teigia, kad būtent BŽŪP sprendimų priėmimo taisyklės lėmė, kad 1999 m. Berlyne buvo sutarta tik dėl nežymių BŽŪP pokyčių. Tuo metu pirmininkavusi Vokietija, anot mokslininkų, pasiūlė įvesti tiesioginių išmokų bendrojo finansavimo modelį. Tai reikštų, kad tiesioginės išmokos būtų dalinai dengiamos iš valstybių narių nacionalinių biudžetų ir tokiu būdu sumažintų BŽŪP išlaidas. Šalys, kurios į BŽŪP biudžetą mokėjo daugiau nei iš jo gavo (Vokietija, Jungtinė Karalystė, Nyderlandų Karalystė, Italija, Belgija, Švedija, Austrija, Suomija, Liuksemburgas) sutiko su pasiūlymu. Tuo tarpu valstybės narės, daugiau iš BŽŪP gaunančios nei įnešančios į šios politikos biudžetą (Prancūzija, Ispanija, Graikija, Airija, Danija, Portugalija) pasisakė prieš. Svarbiems sprendimams dėl BŽŪP priimti, remiantis Liuksemburgo kompromisu, net ir Ministrų Taryboje gali būti taikomas vienbalsiškumo principas, o šis tiesioginių išmokų bendrojo finansavimo klausimas buvo sprendžiamas Berlyno Europos Viršūnių Taryboje, kurios visi sprendimai reikalauja vienbalsiškumo. Taigi Vokietijos pasiūlymas Berlyne žlugo. Be to, šis pasiūlymas būtų atmestas ir taikant kvalifikuotos daugumos balsavimo sistemą Ministrų Taryboje, nes norint

---

<sup>25</sup> Specialusis žemės ūkio komitetas atlieka COREPER (nuolatinių atstovų komitetas) funkcijas, kuomet svarstomi žemės ūkio klausimai.

<sup>26</sup> Daugbjerg C. Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures // Journal of Common Market Studies. – September 1999, Vol. 37, No. 3. – P. 407.



priimti sprendimą reikėjo 64 balsų, tuo tarpu už šį pasiūlymą buvo susidariusi tik 53 balsų dauguma.<sup>27</sup> Taigi nors už tiesioginių išmokų bendrojo finansavimo sistemos įvedimą pasisakė daugiau ES valstybių narių, kurios Taryboje turėjo daugiau balsų (53 prieš 34), tokia dauguma nebuvo pakankama.

Pažymėtina, kad BŽŪP atveju ES sprendimų priėmimo taisyklių poveikį *status quo* išlaikymui dar labiau sustiprina žemdirbių interesų grupių įtaka. Būtent per žemdirbių interesų grupių įtaką nemažai mokslininkų yra linkę aiškinti, kodėl nepavysta BŽŪP reformuoti iš esmės (Nedergaard, Paarlberg, Paterson, Hennis). Jie teigia, kad BŽŪP formavimas – tai interesų grupių kovos dėl įtakos rezultatas. BŽŪP raidą jie sieja su žemdirbių interesų grupių dominavimu kitų interesų grupių (vartotojų, mokesčių mokėtojų) atžvilgiu bei tuo aiškina BŽŪP atsparumą radikaliems pokyčiams.

Pavyzdžiui, Nedergaard BŽŪP tiria remdamasis viešojo pasirinkimo teorija (angl. - public choice theory). Jis aiškina, kad 1992 m. McSherry reformą, kuomet BŽŪP skirtos lėšos nesumažėjo, o didžioji finansinės naštos dalis, pakeitus mokėjimo pobūdį, buvo perkelta nuo vartotojų mokesčių mokėtojams, lėmė gerai organizuotos žemdirbių interesų grupės, ko negalima pasakyti apie mokesčių mokėtojus.<sup>28</sup> Politikai yra linkę atsižvelgti į nuolat „triukšmaujančių“ žemdirbių interesus, kai tuo tarpu mokesčių mokėtojai ir vartotojai nekelia organizuoto nepasitenkinimo dėl sumokamų mokesčių arba aukštų kainų. Todėl, anot tyrinėtojo, viešojo pasirinkimo teorija puikiai paaiškina, kodėl yra remiama tokia ekonomiškai neefektyvi politika kaip BŽŪP. Taip pat viešojo pasirinkimo teoriją taiko ir Paarlberg, kuris įrodinėja, kad 1992 m. McSherry reformai GATT derybos turėjo mažai įtakos, o reformą lėmė vidaus problemų sprendimas. Paarlberg aiškina, kad žemės ūkio protekcionizmo politikos priežasčių visų pirma reikia ieškoti vidaus politikoje, o ne tarptautiniuose forumuose. Tokia politika – tai įvairių interesų grupių (žemdirbių, perdirbėjų, vartotojų, mokesčių mokėtojų) įtakos rezultatas, kuris

---

<sup>27</sup> Elliott M., Heath A. The Failure of CAP Reform: a Public Choice Analysis // Institute of Economic Affairs. – June 2000. – P. 46.

<sup>28</sup> Nedergaard P. The Political Economy of CAP Reform // Larsen F. The Political Economy of European Integration. – The Hague, 1995. – P. 112.

gali skirtis valstybėse priklausomai nuo to, kokios interesų grupės tose valstybėse turi daugiau įtakos.<sup>29</sup> Per interesų grupių įtakos prizmę BŽŪP vykstančius procesus aiškina ir Hennis. Tyrinėtoja, analizuodama 90-ųjų tendencijas BŽŪP, kurios atsispindėjo Europos Komisijos „Darbotvarkėje 2000“ pateiktuose reformos pasiūlymuose, daro išvadas, kad BŽŪP prioritetai kinta priklausomai nuo interesų grupių įtakos pokyčio. Hennis teigia, kad pastaraisiais metais sustiprėjęs antrojo BŽŪP ramsčio (kaimo plėtros) vaidmuo – tai reakcija į besikeičiančią interesų grupių įtaką. Valstybių narių žemės ūkio politikos formavime maisto saugumo krizių fone žemdirbiai užleidžia dominuojančias pozicijas. Į žemės ūkio politikos formavimą yra įtraukiamos aplinkosaugos, vartotojų, žemės ūkio produktų perdirbėjų organizacijos. Kitaip tariant, valstybėse narėse buvo pajudėta nuo korporatistinio interesų grupių įtraukimo į žemės ūkio politikos formavimą pliuralistinio link. Tokiu būdu, pasak mokslininkės, pasikeitė valstybių narių preferencijos ir ES lygyje.<sup>30</sup>

Jeigu BŽŪP reformų klausimai susilaukia atskiro tyrinėtojų dėmesio, tai Sanglaudos politikos reformos paprastai nagrinėjamos platesniame derybų dėl ES finansinių perspektyvų kontekste. Tačiau, kaip ir BŽŪP atveju, ypatingas dėmesys čia skiriamas ES sprendimų priėmimo taisyklėms ir valstybių narių interesams.

Pavyzdžiui, Begg nagrinėdamas debatus dėl ES 2000–2006 m. finansinės perspektyvos, priėjo išvados, kad 1999 m. Berlyno susitarimas dėl finansinės perspektyvos labiau išryškino nei išsprendė ES biudžeto trūkumus. Mokslininko įsitikinimu, nepaisant to, kad Europos Komisijos pasiūlymuose nuolat figūravo žodis „reforma“, iš tikrųjų Europos Komisija siekė apsaugoti *status quo*, o derybų metu, atsižvelgiant į valstybių narių interesus, biudžeto formavimo principai buvo dar labiau supainioti nei išgryninti. Būtinoms reformoms (pvz., BŽŪP reforma) atidėtos, Sanglaudos politikos lėšos skiriamos siekiant kompensuoti tam tikroms šalims už jų neproporcingai didelį indėlį į

---

<sup>29</sup> Paarlberg R. Agricultural Policy Reform and the Uruguay Round: Synergistic Linkage in a Two-Level Game? // International Organization. – 1997, Vol. 51, No. 3. – P. 418.

<sup>30</sup> Hennis M. Europeanization and Globalization: The Missing Link // Journal of Common Market Studies. – December 2001, Vol. 39, No. 5. – P. 844.

ES biudžetą, o ne remiantis Sanglaudos politikos principais<sup>31</sup>, išliko Jungtinės Karalystės išlygos problema. Begg yra įsitikinęs, kad nacionaliniai valstybių narių interesai užgožė strateginę ES biudžeto, kaip ES viešosios politikos įgyvendinimo instrumento, paskirtį ir abejoja, jog ateityje būtų galima ką nors pakeisti, nepakeitus ES sprendimų priėmimo taisyklių.<sup>32</sup>

Iš tikrųjų, ES sprendimų priėmimo struktūra stipriai apriboja radikalių reformų galimybes. Scharpf tokias ES sprendimų priėmimo taisykles dar 1988 m. pavadino „bendro sprendimo sąstais“: viena vertus, valstybės narės priima tik visoms joms tinkantį sprendimą, o tokie sprendimai paprastai nebūna patys geriausi, o kita vertus, negali pakeisti sprendimų priėmimo taisyklių<sup>33</sup>. Be to, nuo 1993 m. ES biudžetas yra tvirtinamas septynerių metų laikotarpiui, o tai dar labiau sustiprino *status quo* tendencijas ES politikos formavime.

Panašiai ir Enderlein, Lindner, Calvo-Gonzalez ir Rittter aiškina, kad nepaisant nuolatinių raginimų reformuoti ES biudžetą, jo formavimo procedūrose daromi tik nežymūs pakeitimai. Galimybė pasinaudoti veto teise veda link inkrementinių pokyčių, atspindint valstybių narių interesus, tokius kaip Jungtinės Karalystės išlyga<sup>34</sup>, turtingesnių ES valstybių narių nenoras atsisakyti struktūrinės paramos, arba didelių BŽŪP išlaidų išlaikymas. Mokslininkų įsitikinimų, dabartinė institucinė ir sprendimų priėmimo sistema atspindi esančią pusiausvyrą tarp įvairių veikėjų bei esamą integracijos lygį. Šios pusiausvyros pakeitimas pareikalautų integracijos lygio pakeitimo. Taigi

---

<sup>31</sup> Pavyzdžiui, Nyderlandų Karalystei buvo skirta 1050 mln. eurų, Švedijai – 500 mln. eurų, Austrijai – 350 mln. eurų, argumentuojant specifine padėtimi šių valstybių regionuose. Presidency Conclusions. – Berlin European Council. – 24-25 March, 1999.

<sup>32</sup> Begg I. Reshaping the EU Budget: Yet another missed opportunity? South Bank European Paper 5/99, South Bank University. – P. 5-6.

<sup>33</sup> Scharpf F, W. The joint decision trap. Lessons from German federalism and European integration // Public Administration. – 1988, 66 (3). – P. 239–78.

<sup>34</sup> Jungtinės Karalystės išlyga buvo išsiderėta Jungtinės Karalystės premjerės Margaret Thatcher 1984 m. Fontenblo įvykusiame Europos Viršūnių Tarybos susitikime. Pagrindinės išlygos priežastys buvo tos, kad tuo metu didelė dalis ES biudžeto (apie 80 proc.) buvo išleidžiama Bendrajai žemės ūkio politikai, tuo tarpu kai Jungtinė Karalystė turėjo daug mažesnę žemės ūkio sektorių, lyginant jo sukuriamą dalį bendrosiose nacionalinėse pajamose (BNP), nei kitos valstybės narės. Tuo tarpu įmokos į ES biudžetą buvo proporcingos ekonomikos dydžiui. Be to, tuo metu Jungtinė Karalystė buvo trečia silpniausiai išsivysčiusi ES valstybė narė. Pagal išlygą Jungtinė Karalystė susigražindavo apie 2/3 sumos, kuria jos įmokos į ES biudžetą viršijo gautas išmokas.

ES biudžetas atspindi dabartinę integracijos padėtį ir apriboja galimas reformas. Tik sutarus dėl tam tikrų naujų funkcijų, kurias ES lygių reikia vykdyti arba kurių reikia atsisakyti, būtų galima kalbėti apie ES biudžeto reformą<sup>35</sup>.

Taigi vienbalsiškumo principu besiremiantis ES persikirstomųjų politikų reformavimo institucinis kontekstas yra kur kas palankesnis *status quo* išlaikymui nei radikalioms reformoms. Tad ar ES plėtros veiksnys buvo pakankamas faktorius paskatinti radikalias ES persikirstomųjų politikų reformas, ypač atsižvelgiant į tai, kad jo reikšmė buvo minimizuota priėmus atitinkamus 1999 m. ir 2002 m. Europos Viršūnių Tarybos sprendimus, kurie išsamiau analizuojami antroje darbo dalyje? Vis dėlto, atsižvelgiant į tai, kad Europos Komisijos 2002 m. BŽŪP reformos pasiūlyme ir 2004 m. Sanglaudos politikos reformos pasiūlyme ES plėtros veiksnys vis dar buvo akcentuojamas kaip skatinantis esmines reformas, trečioje ir ketvirtoje darbo dalyse, analizuojant pasiūlytas naujoves, yra vertinamas Europos Komisijos pateiktų reformų pasiūlymų radikalumas.

---

<sup>35</sup> Enderlein H., Lindner J., Calvo-Gonzalez, Ritter. The EU Budget: How Much Scope for Institutional reform? – European Central Bank. – Occasional paper Series. – No. 27 April, 2005.

## **2. ES plėtros veiksnio vaidmens sumažėjimas skatinant radikalias ES perskirstomųjų politikų reformas**

Jau 2000 m. BŽŪP ir Sanglaudos politikai kartu sudėjus buvo skiriama apie 80 proc. ES biudžeto išlaidų<sup>36</sup>. Todėl buvo manoma, kad neįvykdžius radikalių reformų, ES perskirstomosioms politikoms skiriamas ir taip didelis finansavimas, prie ES prisijungus agrarinėms ir silpniau išsivysčiusioms Rytų ir Vidurio Europos šalims kandidatėms, turės dar labiau padidėti. Kaip buvo minėta įvade, buvo teigiama, kad ES plėtra turės reikšmingos įtakos BŽŪP išlaidų didėjimui, nes dėl padvigubėjusio žemdirbių skaičiaus stipriai turėtų padidėti ES žemės ūkio produkcijos kiekis. Taip pat buvo manoma, kad nesiėmus jokių veiksmų, ES plėtra turėtų stipriai padidinti ir Sanglaudos politikos biudžetą, nes beveik visos šalys kandidatės buvo kur kas silpniau išsivysčiusios nei tuometinės ES valstybės narės. Atsižvelgiant į tai, buvo argumentuojama, kad iki plėtros BŽŪP ir Sanglaudos politiką būtina iš esmės reformuoti. Tačiau 1999 m. ir 2002 m. Europos Viršūnių Tarybos sprendimai sumažino ES plėtros faktorius, 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. Taigi šioje dalyje, nagrinėjant minėtų sprendimų poveikį ir studijų rezultatus, parodoma, kad ES plėtros veiksnio reikšmė skatinant radikalias ES perskirstomųjų politikų reformas, buvo akivaizdžiai minimizuota dar net neprasidėjus deryboms dėl Europos Komisijos pasiūlymų dėl šių politikų reformų.

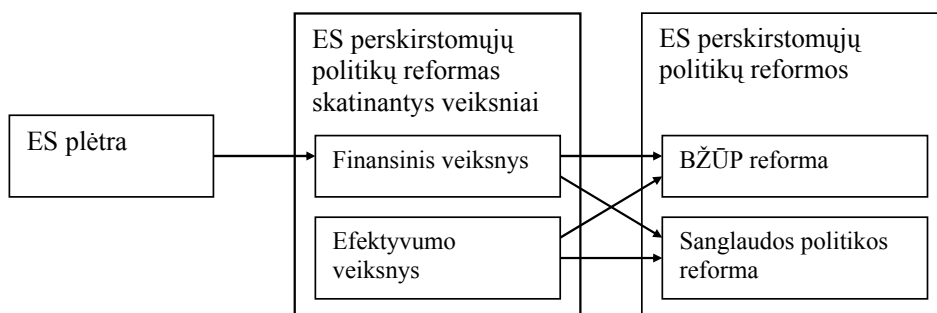
ES perskirstomųjų politikų reformos – tai priklausomi kintamieji, kuriuos įtakojo nepriklausomas kintamasis – ES plėtra. Savo ruožtu ES plėtra veikė per tarpinį BŽŪP ir Sanglaudos politikos reformas skatinantį veiksnį –

---

<sup>36</sup> Interinstitutional agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure. – Brussels, 6 May, 1999.

ES perskirstomųjų politikų išlaidų didėjimą. Kintamųjų schema pavaizduota žemiau esančiame paveikslėlyje.

2 pav. ES perskirstomųjų politikų reformas skatinantys veiksniai



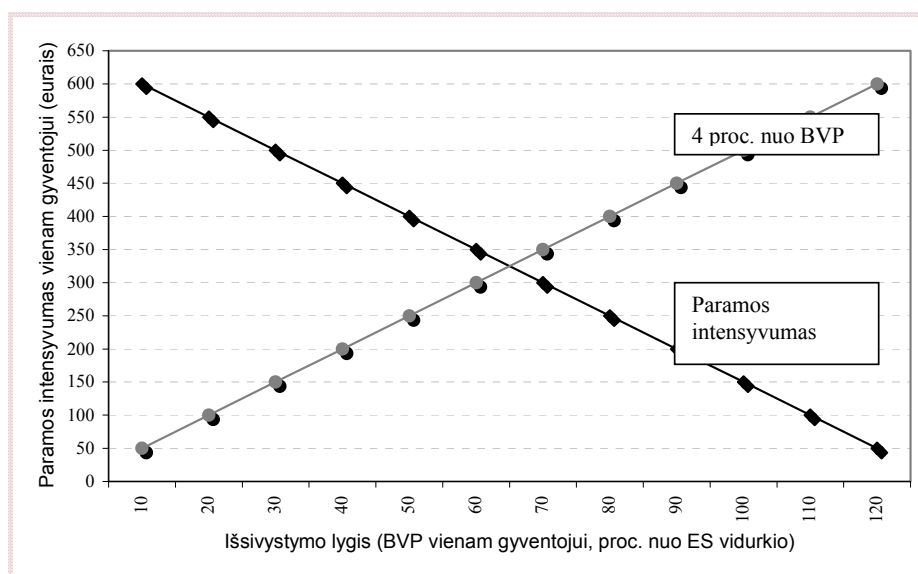
Žinoma, ES perskirstomųjų politikų reformas skatino ir šių politikų efektyvumo problemos, tačiau minėtas veiksnys šiame darbe nėra analizuojamas, nes ES perskirstomųjų politikų efektyvumo tema akademinėje literatūroje jau yra išsamiai išnagrinėta<sup>37</sup>. Be to, kaip parodyta pirmoje dalyje, BŽŪP ir Sanglaudos politikų raida evoliucionuoja inkrementinių pokyčių keliu, nepaisant nuolatinių efektyvumo problemų, reikalaujančių radikalių pokyčių. Tuo tarpu ES plėtra skatino iš esmės reformuoti ES perskirstomasias politikas dėl to, kad buvo manoma, jog priešingu atveju stipriai padidės šių politikų įgyvendinimui skiriamas finansavimas, o ne jų neefektyvumas.

1999 m. Berlyno Viršūnių Taryboje ne tik buvo priimtas sprendimas dėl ES 2000–2006 m. finansinės perspektyvos, tačiau kartu buvo įvesta taip vadinama 4 proc. nuo BVP ES struktūrinės paramos ribojimo taisyklė. Ši taisyklė reiškia, kad metinė ES struktūrinė parama valstybei narei negali viršyti 4 proc. jos BVP. Šios taisyklės poveikis – kuo silpniau išsivysčiusi šalis, tuo mažesni jos 4 proc. nuo BVP, tuo mažiau paramos ji gali gauti. Taigi ji pirmiausiai buvo skirta apriboti silpniausiai išsivysčiusioms būsimums valstybėms narėms numatomą ES struktūrinę paramą bei tuo pačiu nustatyti tam tikras ribas Sanglaudos politikos biudžeto didėjimui prie ES prisijungus

<sup>37</sup> Paminėtini Rieger, Niemi ir Kola, Baldwin, Boldrin ir Canova, Sala ir Martin bei Tondl darbai.

grupei kur kas silpniau išsivysčiusių šalių. Tokiu būdu jau tuomet Europos Komisija ir tuometinės valstybės narės pradėjo ruošti artėjančiai ES plėtrai ir jos sąlygotam finansiniam spaudimui ir paskubėjo padaryti šį svarbų sprendimą būsimoms valstybėms narėms dar nedalyvaujant ES sprendimų priėmimo procese. Minėtos taisyklės poveikis paramos intensyvumui pavaizduotas 3 paveikslėlyje.

3 pav. 4 proc. nuo BVP paramos ribojimo taisyklės poveikis paramos intensyvumui



Šaltinis. Parengta autoriaus.

Matyti, kad, jeigu „4 proc. taisyklė“ nebūtų taikoma, tuomet paramos intensyvumo lygis tiesiogiai priklausytų nuo paramos apskaičiavimo metodo<sup>38</sup> taikymo, pagal kurį tam tikrai valstybei narei ar regionui apskaičiuojamas paramos intensyvumo lygis yra atvirkščiai proporcingas tos valstybės narės ar regiono išsivystymo lygiui. Tuo tarpu „4 proc. taisyklė“ paramos pasiskirstymą

<sup>38</sup> ES sanglaudos politikos parama tarp ES valstybių narių ir regionų apskaičiuojama pagal taip vadinamą Berlyno metodą, atsižvelgiant į valstybių narių ir regionų išsivystymo, teritorijos ploto, bedarbystės ir kitus kriterijus. Trumpas Berlyno metodo aprašymas pateiktas 5 priede.

tarp valstybių narių iškreipia tokiu būdu, kad silpniausiai išsivysčiusios valstybės narės gali tikėtis tokio paties paramos intensyvumo kaip turtingiausių ES valstybių narių silpniau išsivystę regionai, o didžiausias paramos intensyvumo lygis tenka valstybėms narėms, kurių 4 proc. nuo BVP ir apskaičiuojamas paramos intensyvumo lygis daugiau mažiau sutampa.

Išsprendus Sanglaudos politikos išlaidų klausimą, pradėta ieškoti sprendimų kaip apriboti BŽŪP išlaidas. Klausimas dėl paramos būsimų narių ūkininkams tapo dar aktualesnis, kuomet buvo nuspręsta jau nuo 2004 m. priimti į ES 10 šalių kandidačių, kai tuo tarpu 1999 m. Europos Viršūnių Tarybos susitikime Berlyne patvirtinta ES 2000–2006 m. finansinė perspektyva nenumatė jokių lėšų būsimų narių žemdirbiams.

Siekiant išvengti su ES plėtra susijusios finansinės naštos padidėjimo tuometinėms valstybėms narėms, buvo pradėta ieškoti argumentų, kuriais būtų galima pagrįsti, kad naujosios šalims narėms tiesioginių išmokų galima skirti mažiau nei tuometinėms ES valstybėms narėms. Pavyzdžiui, 2002 m. pradžioje, prieš pateikdama eilinį pasiūlymą dėl BŽŪP reformos, Europos Komisija išplatino dokumentą, skirta pagrįsti ES derybinę poziciją dėl BŽŪP taikymo naujosiose valstybėse narėse<sup>39</sup>. Jame Europos Komisija, iš vienos pusės, aiškino, kad ES plėtra neturi paskatinti dvigubų standartų BŽŪP, o iš kitos – įrodinėjo, kad naujųjų narių žemdirbiams pilnos apimties tiesioginių išmokų skyrimas būtų žalingas:

- jeigu tiesioginės išmokos šalyse kandidatėse bus įvestos per greitai, jų trumpalaikis pozityvus efektas žemdirbių pajamoms bus nusvertas negatyvaus poveikio žemės ūkio sektoriaus restruktūrizacijai. Nuo pat narystės pradžios skiriamos didelės tiesioginės išmokos konsoliduotų egzistuojančias struktūras, pasižyminčias žemu produktyvumu ir neskatintų alternatyvios žemės ūkiui ekonominės veiklos kaimo vietovėse;

---

<sup>39</sup> Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP. – Commission of the European Communities. – Brussels, 30 January, 2002.



- tiesioginės išmokos turės neigiamos įtakos socialiniam balansui, nes tie žemdirbiai, kurie gaus tiesiogines išmokas, atsidurs daug palankesnėje padėtyje, palyginus su kitais kaimo ir net miesto, gyventojais;

- geriau per struktūrinius fondus modernizuoti žemės ūkį, tam tuo metu buvo skirta Europos žemės ūkio garantijų ir orientavimo fondo (EŽŪGOF) Orientavimo dalis, ir skatinti kaimo plėtrą per EŽŪOGF Garantijų dalies atitinkamas priemones nei tiesiog suteikti tiesiogines išmokas, kurios bus suvartotos ir neįneš jokios modernizacijos.

Atsižvelgdama į tai, Europos Komisija siūlė įvesti pereinamąjį laikotarpį, per kurį tiesioginės išmokos būtų didinamos pamažu. Ir nors buvo manančių, kad šalių kandidačių žemdirbiai turi gauti tokios pačios apimties tiesiogines išmokas kaip tuometinių ES valstybių narių ūkininkai<sup>40</sup>, tačiau 2002 m. spalio 24-25 d. Briuselyje vykusio Europos Viršūnių tarybos susitikimo metu buvo pritarta Europos Komisijos pasiūlymams. Susitikimo dokumente nutarta, kad tiesioginės išmokos būsimų ES valstybių narių ūkininkams 2004 m. sudarys 25 proc., 2005 m. – 30 proc., 2006 m. – 35 proc., 2007 m. – 40 proc. tuometinių ES šalių narių žemdirbių gaunamų tiesioginių išmokų lygio. Vėlesniais metais tiesioginių išmokų lygis didės po 10 proc. kasmet, kol galiausiai 2013 m. bus pasiektas tuometinių ES valstybių narių ūkininkų gaunamų tiesioginių išmokų lygis.

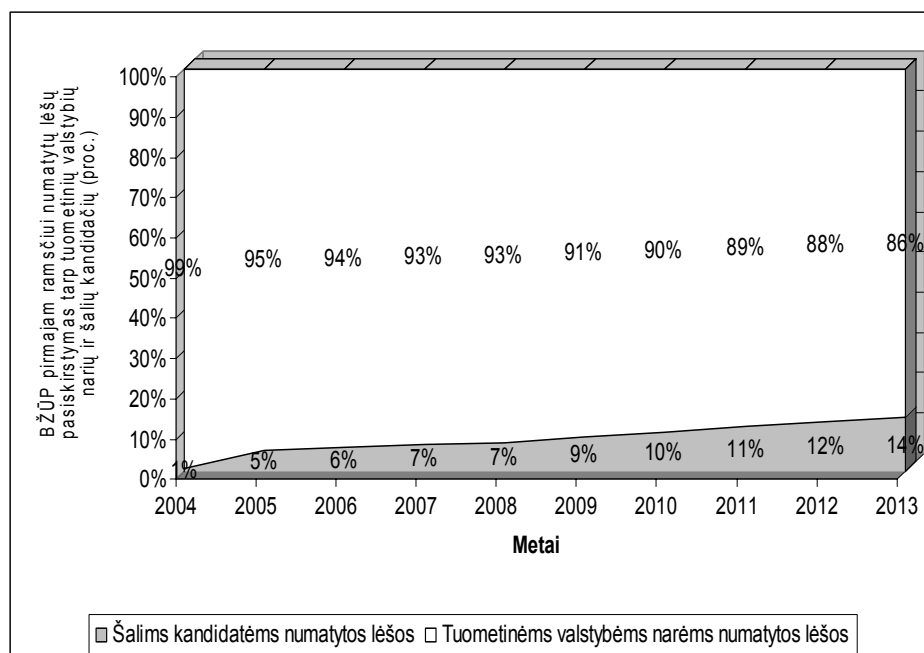
Taip pat svarbu pažymėti, kad šiame susitikime buvo nutarta „užšaldyti“ BŽŪP (išskyrus antrajam ramsčiui skiriamas lėšas) finansavimo lygį, nustatant, kad 2007–2013 m. finansinės perspektyvos metu išlaidos tiesioginėms išmokoms ir rinkos reguliavimo priemonėms galės didėti tik po 1 proc. kasmet skaičiuojant nuo 2006 m. finansavimo lygio. Tokiu būdu 2002 m. Briuselyje BŽŪP srityje, kaip ir 1999 m. Berlyne Sanglaudos politikos atveju, buvo dalinai išspręstas ES plėtros finansinis veiksnys nereformavus pačių ES perskirstomųjų politikų.

---

<sup>40</sup> Pavyzdžiui, Swinnen kėlė klausimą, kodėl vieni ūkininkai toje pačioje ES turi gauti tiesiogines išmokas, o kiti ne, ir dar turi gauti tie, kurie gyvena turtingesniuose regionuose. Swinnen J. F. M. A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy? – CEPS Working Document No. 173. – September 2001. – P. 18.

Remdamasi nustatytais BŽŪP finansavimo rėmais, 2003 m. sausio mėnesį Europos Komisija pateikė detalizuotus „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“ suformuluotas reformas pasiūlymus. Kartu buvo pateiktas preliminarus finansinis planas. Buvo numatoma, kad įvykdžius reformą BŽŪP išlaidos tuometinėms 15 ES valstybių narių padidės nuo 41,3 mlrd. eurų 2004 m. iki 43,5 mlrd. eurų 2013 m. Tuo tarpu būsimų 10 ES šalių narių žemdirbiams buvo planuojama skirti 0,37 mlrd. eurų 2004 m., 2,3 mlrd. eurų 2005 m., o 2013 m., naujųjų valstybių narių ūkininkams jau gaunant 100 proc. tiesioginių išmokų, jiems buvo numatyta skirti 6,5 mlrd. eurų. Tai sudarytų tik 14 proc. visų BŽŪP išlaidų 2013 m. Europos Komisijos pasiūlytas BŽŪP pirmojo ramsčio, skirto tiesioginėms išmokoms ir rinkos reguliavimo priemonėms, finansavimo planas 2004–2013 m. laikotarpiui pateikiamas 1 priede. Tuo tarpu žemiau esančiame paveikslėlyje grafiškai parodoma, kaip pagal Europos Komisijos pasiūlymą buvo paskirstytos pirmajam BŽŪP ramsčiui skirtos ES biudžeto lėšos tarp tuometinių valstybių narių ir šalių kandidačių.

4 pav. 2003 m. Europos Komisijos pasiūlymas dėl BŽŪP pirmajam ramsčiui skiriamų lėšų paskirstymo tarp tuometinių valstybių narių ir šalių kandidačių



Šaltinis. Parengta autoriaus pagal 1 priede pateiktus duomenis.

Šie skaičiai gana stipriai skyrėsi nuo prieš tai buvusių prognozių. Pažymėtina, kad Europos Komisijos pasiūlytas BŽŪP finansavimo planas iki 2013 m. rėmėsi ne tik Briuselyje nustatytais finansavimo limitais, bet ir Europos Komisijos bei nepriklausomų ekspertų atliktomis „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ reformos priemonių įvertinimo studijomis. 2003 m. vasario mėnesį Europos Komisija vienu metu pristatė iš karto net šešias tokias studijas, iš kurių dvi atliko ji pati, o likusias keturias – nepriklausomi ekspertai. Apibendrinusi studijų rezultatus, Europos Komisija padarė išvadą, kad žemas būsimų ES šalių narių žemės ūkio sektorių produktyvumas lems gana nedidelį BŽŪP išlaidų padidėjimą. Netgi įvykdžius siūlomą reformą ir paramą atskyrus nuo gamybos, BŽŪP teikiama parama remsis prieš tai buvusių metų gamybos lygiu, todėl būsimų narių mažiau efektyvūs ūkiai gaus mažiau paramos nepriklausomai nuo to ar reforma bus įvykdyta, ar ne. Remdamasi

studijų rezultatais Europos Komisija prognozavo, kad 2009 m. ES-25 gamins 28 proc. daugiau grūdų, nors dirbamos žemės plotas, kuriame bus auginami grūdai, padidės 45 proc.. Taip pat 24 proc. turėtų padidėti aliejinių augalų išauginimas, nors tam skirtas dirbamos žemės plotas padidės 32 proc.. Be to, 2009 m. ES-25 gamins tik 10 proc. daugiau jautienos, 17 proc. daugiau kiaulienos, ir 27 proc. daugiau paukštienos nei ES-15.<sup>41</sup> Todėl Europos Komisija planavo, kad dėl ES plėtros 2013 m., naujųjų šalių narių žemdirbiams jau gaunant 100 proc. tiesioginių išmokų, BŽŪP išlaidos turėtų padidėti tik 14 proc.

Svarbu atkreipti dėmesį į ryšį tarp ES plėtros ir PPO derybų. Prasidėjus plėtros procesui buvo manoma, kad aukštų intervencinių kainų ir tiesioginių išmokų naujosiose narėse įvedimas sumažins vartojimą bei stimuliuos gamybą. Todėl teks didinti ES eksportą ir eksporto subsidijas, kas yra nesuderinama su ES įsipareigojimais PPO. Tačiau ekspertų, atlikusių „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“ pateiktų reformos priemonių įvertinimą, prognozavimu, po plėtros, kaip jau buvo minėta, ne tik ES žemės ūkio produkcija padidės palyginus nežymiai, bet taip pat turėtų padidėti vidinis vartojimas.<sup>42</sup> Todėl ES produkcijos perteklius neturėtų būti toks didelis ir dėl to neturėtų kelti didelių problemų tarptautinėje prekyboje.

Ilgą laiką buvo bijoma, kad Rytų ir Vidurio Europos šalims įstojus į ES ir jų žemės ūkio produkcijai panaikinus visus muitus, šių šalių kur kas pigesni žemės ūkio produktai „užtvindys“ ES rinkas. Pažymėtina, kad kainų skirtumai tarp ES ir šalių kandidačių žemės ūkio produkcijos nebuvo jau tokie dideli. Kaip teigia Swinnen, nuo 1990-ųjų pradžios dėl McSherry ir „Darbotvarkės 2000“ reformų, sumažinusių žemės ūkio produktų kainas ES, bei dėl vis didėjančios intervencijos į žemės ūkį šalyse kandidatėse, žemės ūkio

---

<sup>41</sup> Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy: Impact Analysis. – European Commission, Directorate General for Agriculture. – February 2003. – P.24.

<sup>42</sup> Buvo prognozuojama, kad bus suvartojama 27 proc. daugiau grūdų, 6 proc. daugiau aliejinių augalų, 9 proc. daugiau jautienos, 23 proc. daugiau kiaulienos ir 12 proc. daugiau paukštienos // Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy: Impact Analysis. – European Commission, Directorate General for Agriculture. – February 2003. – P. 24.

produkcijos kainų skirtumai tarp šių šalių blokų sumažėjo. Anot mokslininko, stipriai kainos skyrėsi tik pieno, cukraus ir jautienos sektoriuose, tačiau pieno ir cukraus gamyba buvo apribota kvotomis, o jautienos kokybė šalyse kandidatėse buvo kur kas žemesnė ir, turint mintyje tuometinį ES valstybių narių vartotojų susirūpinimą dėl maisto saugumo (karvių pasiutligės krizė), buvo manoma, kad vargu ar pigesnė jautiena iš Rytų ir Vidurio Europos turės paklausą Vakaruose. Todėl Swinnen darė išvadą, kad likę kainų skirtumai neturės beveik jokios įtakos tuometinių ES valstybių narių žemės ūkio sektoriams ir neskatins gamybos būsimosiose narėse.<sup>43</sup> Palyginti nedideli kainų skirtumai taip pat leido manyti, kad ES žemės ūkio produkcijos perteklius po plėtros neturėtų stipriai didėti.

Tik minimizavus ES plėtros veiksnio spaudimą ES biudžetui sekė Europos Komisijos pasiūlymai dėl ES perskirstomųjų politikų reformų. 2003 m., detalizuojant „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“ pateiktus pasiūlymus, buvo parengti reglamentų projektai dėl BŽŪP reformos, o 2004 m. Europos Komisija pateikė pasiūlymus dėl Sanglaudos politikos reformos. Nors ES plėtros veiksnio vaidmuo radikalioms ES perskirstomųjų politikų reformoms buvo sumažintas, Europos Komisija vis dar daug dėmesio, ypač Sanglaudos politikos reformos atveju, skyrė ES plėtros iššūkių akcentavimui. 2002 m. „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“ buvo teigiama, kad siūlomi pokyčiai turėtų palengvinti būsimų valstybių narių integraciją į BŽŪP. Tuo tarpu 2004 m. Trečiojoje ekonominės ir socialinės sanglaudos ataskaitoje pateiktame Sanglaudos politikos reformos pasiūlyme šios politikos pritaikymas prie ES plėtros sąlygotų iššūkių buvo deklaruojamas vienu pagrindinių reformos tikslų. Todėl tolesnėse dalyse yra nagrinėjamos paskutinės ES perskirstomųjų politikų reformos, siekiant parodyti ES plėtros veiksnio poveikį Europos Komisijos reformų pasiūlymų radikalumui, valstybių narių nuostatoms, derybų eigai ir reformų rezultatams.

---

<sup>43</sup> Swinnen J. F. M. Transition and Integration in Europe: Implications for Agricultural and Food Markets, Policy, and Trade Agreements // *The World Economy*. – April 2002, Vol. 25, No. 4. – P. 491.

### 3. 2002–2003 m. BŽŪP reforma: ES plėtros veiksnio reikšmė

Šioje dalyje yra nagrinėjama 2002–2003 m. BŽŪP reforma. Nagrinėjami Europos Komisijos pateikti reformos pasiūlymai, valstybių narių pozicijas įtakojantys veiksniai bei reformos rezultatai, siekiant patvirtinti įvade išskeltus ginamuosius teiginius BŽŪP reformos atveju:

- nors ES plėtros veiksnys Europos Komisijos buvo deklaruojamas kaip skatinantis reformą, Europos Komisijos BŽŪP reformos pasiūlyme 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 eilinę inkrementinę BŽŪP reformą.

Iš pradžių pristatomi Europos Komisijos reformos pasiūlymai, pateikti 2002 m. liepos 10 d. „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“, kurie vėliau – 2003 m. sausio mėnesį – buvo detalizuoti reglamentų projektų pavidalu. Įrodinėjama, kad šis BŽŪP reformos projektas buvo radikalus, nes iki tol nebuvo bandymų atskirti paramą nuo gamybos bei skatinti ūkininką orientuotis į rinką, o ne į intervencines kainas ar tiesiogines išmokas. Taip pat įrodinėjama, jog, nors „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“ ES plėtra buvo įvardinta kaip svarbus reformą skatinantis veiksnys, siūlomos reformos priemonės visų pirma buvo skirtos padaryti BŽŪP patrauklesne visuomenei bei įgyvendinti 2002 m. spalio mėnesį Briuselyje pasiektą BŽŪP išlaidų stabilizavimo sprendimą.

Po to yra nagrinėjamos valstybių narių ir tuometinių šalių kandidačių nuostatos BŽŪP raidos atžvilgiu, analizuojama derybų eiga ir pristatomi reformos rezultatai. Parodoma, kodėl vienoms valstybėms narėms Europos Komisijos siūloma BŽŪP reforma buvo naudinga, o kitoms ne, ir kaip jos bandė pasinaudoti ES plėtros procesu siekdamos savo interesų. Nepaisant radikalaus Europos Komisijos pasiūlymo, valstybių narių interesai lėmė inkrementinį reformos rezultatą.

### **3.1. Europos Komisijos siūlomos reformos priemonės**

1999 m. Berlyno Europos Viršūnių Tarybos susitikime, nesutarus dėl visų „Darbotvarkės 2000“ BŽŪP reformos pasiūlymų, buvo nutarta, kad 2002 m. Europos Komisija parengs pranešimą – „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūra“ (angl. – Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy), kuriame apžvelgs BŽŪP išlaidų didėjimo tendencijas bei pateiks būtinus tolesnės reformos pasiūlymus.

„Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūra“ Europos Komisija išplatino 2002 m. liepos 10 d., kurioje buvo pasiūlyta ne tik inkrementinių, palyginus su McSherry ir „Darbotvarkės 2000“ reformomis, bet ir radikalių pokyčių. Radikalių dėl to, kad pirmą kartą BŽŪP istorijoje buvo pasiūlyta atskirti paramą nuo gamybos.

Vėliau, 2003 m. sausio mėnesį, Europos Komisija pateikė detalizuotus „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ pranešime suformuluotas reformos pasiūlymus (Tarybos reglamentų projektų pavidalu). Atsižvelgus į 2002 m. spalio mėnesio Briuselio Europos Viršūnių tarybos susitikimo sprendimus būsimoms ES narėms iš pradžių skirti mažesnes tiesiogines išmokas bei „užšaldyti“ BŽŪP išlaidas, detalizuotuose reformos pasiūlymuose jau pateiktas siūlomas BŽŪP finansavimo planas iki 2013 m.

#### **3.1.1. „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ pasiūlymai**

Europos Komisija „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“ siūloma reforma siekė šių tikslų:

- toliau mažinti intervencines kainas, ir tokiu būdu padaryti ES žemės ūkį konkurencingesnį tarptautinėje rinkoje;
- taip reformuoti BŽŪP, kad pastaroji skatintų ūkininkus orientotis į rinką, o ne į supirkimo kainas ar tiesiogines išmokas. Dirbtinai palaikomos kainos ir tiesioginės išmokos neturi lemti žemdirbių gamybos sprendimų;
- pilnai integruoti maisto saugumo ir kokybės reikalavimus į BŽŪP;
- išlaikyti pakankamas ir stabilias žemdirbių pajamas toliau jiems teikiant tiesiogines išmokas;

- remti žemdirbius kaip kraštovaizdžio puoselėtojus;
- atsižvelgti į visuomenės lūkesčius aplinkosaugos srityje;
- labiau subalansuoti dviem BŽŪP ramsčiams skiriamą paramą;
- stabilizuoti BŽŪP išlaidas;
- supaprastinti BŽŪP administravimą.

Taigi Europos Komisija siekė taip reformuoti BŽŪP, kad pastaroji skatintų kokybiškos ir konkurencingos produkcijos gamybą, būtų suderinama su aplinkosauga, efektyviai panaudotų turimus finansinius išteklius, būtų paprasčiau administruojama ir tokiu būdu atitiktų visuomenės lūkesčius. Tuometinis Žemės ūkio komisaras Franz Fischler, aiškindamas, kodėl yra būtina reformuoti BŽŪP, savo interviu airių žurnalui *AgriBusiness* pažymėjo, kad:

„Mes negalime daugiau ignoruoti augančio nepasitikėjimo dabartine BŽŪP nesibaigiančiu maisto kokybės skandalų fone. Jeigu mes norime tokios politikos, kuri skatina kokybę, o ne kiekybę, kuri skatina ūkininkus gaminti tą produkciją, kurios nori vartotojai, o ne tą, už kurią mokamos didžiausios subsidijos, (...) ir kuri didina mūsų žemės ūkio produkcijos konkurencingumą tarptautinėje rinkoje, tuomet mes turime skirti išmokas ne už produkciją, bet už aplinkosaugos, maisto kokybės ir gyvulių gerovės standartų diegimą.“<sup>44</sup>

Tačiau tuo pačiu pabrėžiama, kad solidi parama žemdirbiams ir toliau turi būti teikiama:

„Komisija atsisako nuostatos, kad ES žemės ūkis gali įgyvendinti mūsų piliečių laukiamus tikslus atsisakius paramos ar ją renacionalizavus. Tačiau ji taip pat atsisako nuostatos, kad pakanka pasyviai stebėti, kas bus toliau ir nesiimti jokių į ateitį orientuotų veiksmų“.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Maguire D. Fischler: Why I Want to Reform the CAP // *AgriBusiness*. – 3 August 2002.

<sup>45</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. 2.



Minėtų tikslų įgyvendinimui yra suformuluotos BŽŪP reformos priemonės, kurias galima suskirstyti į tris atskiras grupes.

**Sumažinti intervencines žemės ūkio produktų kainas.** Šią priemonę galima įvardinti kaip 1992 m. McSherry ir 1999 m. „Darbotvarkės 2000“ reformų tęsą, nes ja buvo siūloma toliau mažinti tam tikrų žemės ūkio produktų intervencines kainas ir tokiu būdu didinti ES žemės ūkio produkcijos konkurencingumą tarptautinėje rinkoje.

Grūdų sektoriuje buvo siūloma intervencines kainas sumažinti dar 5 proc. ir tokiu būdu įgyvendinti „Darbotvarkėje 2000“ buvusį pirminį pasiūlymą – sumažinti grūdų kainas 20 proc. (1999 m. Berlyne buvo nutarta sumažinti grūdų kainas 15 proc.). Tokiu būdu Europos Komisija siekė visiškai priartinti ES grūdų kainas prie pasaulinių kainų lygio, ir įsikišti į rinką (palaikyti kainas) tik ypatingais atvejais, jeigu jos staiga stipriai nukristų. Taip pat buvo siūloma visiškai atsisakyti intervencijų į rugių rinką. Buvo argumentuojama, kad ši produkcija jau baigia perpildyti sandėlius, nes jos eksporto rinkos yra labai ribotos. Be to, buvo siūloma trijų metų laikotarpiu ženkliai sumažinti tiesiogines išmokas už kviečius (iki 250 EUR/ha), kurios, anot Europos Komisijos, tuo metu buvo nustatytos per didelės (344.5 EUR/ha). Tuo tarpu siekdama ilguoju laikotarpiu stabilizuoti ryžių rinką, Europos Komisija siūlė net 50 proc. sumažinti intervencines ryžių kainas (iki 150 EUR/t) ir tokiu būdu pasiekti pasaulinių kainų lygį šios produkcijos rinkoje.

**Atskirti tiesioginę paramą nuo gamybos.** Šiuo reformos pasiūlymu buvo siekiama pritaikyti BŽŪP prie vartotojų poreikių bei tuo pačiu padaryti ES žemės ūkio produkciją konkurencingesne tarptautinėje rinkoje. Buvo siūloma tuo metu taikomas tiesiogines išmokas už atskirus žemės ūkio produktus pakeisti viena tiesiogine išmoka ūkiui. Tokiu būdu nauja tiesioginių išmokų sistema integruotų visas buvusias tiesiogines išmokas į vieną tiesioginę išmoką. Žemdirbiai gamintų ne tą produkciją, už kurią mokamos didesnės tiesioginės išmokos, bet orientuotųsi į rinką, nes tiesioginės paramos dydis jau

nebepriklausytų nuo gaminamos produkcijos rūšies, o būtų iš anksto nustatytas remiantis kelių paskutinių metų ūkininko produktyvumu. Tokią atskirtą nuo gamybos tiesioginę paramą galėtų gauti tik tie ūkininkai, kurie atitiktų visus nustatytus aplinkosaugos, maisto kokybės ir gyvulių gerovės reikalavimus (angl. - cross compliance).

Nauja sistema, Europos Komisijos manymu, būtų daug palankesnė aplinkosaugai, nes skatintų gaminti ekologišką produkciją, kurios nori vartotojai, o ne užsiimti tradicine intensyvia žemdirbyste, kuri teršia aplinką. Be to, naują sistemą būtų kur kas lengviau apginti PPO forume, nes atskirtos nuo gamybos tiesioginės išmokos, kurios skatina tausoti aplinką ir gaminti ekologišką produkciją, pakliūtų į žaliają dėžutę, kurios parama nėra ribojama.

Kartu ši sistema supaprastintų BŽŪP administravimą, nes iš esmės tektų administruoti tikrai vieną tiesioginių išmokų rūšį. Nauja sistema apimtų beveik visus žemės ūkio produktus, išskyrus pieną, cukrų, alyvuogių aliejų ir kai kuriuos vaisius ir daržoves.

Taip pat Europos Komisija siūlė toliau taikyti dirbamos žemės nenaudojimo (dirvonavimo) sistemą (angl. - set-aside). Žemdirbiai, norėdami gauti tiesiogines išmokas, privalėtų dalį dirbamos žemės, kaip ir anksčiau, palikti dirvonuoti. Tik dabar Europos Komisija siūlė įvesti ilgalaikę dirbamos žemės nenaudojimo sistemą, pagal kurią 10 proc. ūkininko žemės turėtų būti palikta dirvonuoti dešimčiai metų. Nauja sistema buvo siūloma pakeisti tuo metu buvusią tvarką, numačiusią galimybę dirvonavimui paliekamus žemės sklypus keisti kasmet. Buvo teigiama, kad tokios ilgalaikės sistemos įdiegimas taip pat palengvintų administravimą bei pagerintų aplinkosaugos situaciją. Smulkiems ūkiams ši privalomo dirbamos žemės nenaudojimo sistema ir toliau nebūtų taikoma.

**Skirti didesnę dėmesį kaimo plėtrai.** Tęsiant „Darbotvarkės 2000“ reformos įgyvendinimą buvo siūloma stiprinti antrąjį BŽŪP ramstį. Europos Komisija argumentavo, kad didesnis dėmesys kaimo plėtrai skatins ūkininkus puoselėti kraštovaizdį, gaminti ekologiškus produktus bei pagerins BŽŪP

įvaizdį visuomenėje. Todėl buvo siūloma labiau subalansuoti BŽŪP išlaidas tarp dviejų ramsčių.

Šiam subalansavimui įgyvendinti Europos Komisija siūlė privalomos dinamiškos moduliacijos (angl. – dynamic modulation) sistemos įvedimą. Pagal šią sistemą dalį tiesioginėms išmokoms skirtų lėšų (pirmasis ramstis) buvo siūloma perkelti į antrojo ramsčio biudžetą ir tokiu būdu po truputį siekti didesnio finansinio balanso tarp dviejų ramsčių. Tokia privaloma sistema buvo siūloma pakeisti tuo metu taikytą savanorišką moduliacijos sistemą. Pažymėtina, kad naujų moduliacijos taisyklių buvo siūloma netaikyti smulkių žemdirbių tiesioginėms išmokoms ir tokiu būdu šiek kiek sulyginti stambių ir smulkių žemdirbių gaunamą naudą iš BŽŪP.

Moduliacijos būdu sutaupytas lėšas Europos Komisija siūlė nepalikti tose šalyse, kur jos buvo sutaupytos, bet „grąžinti į Briuselį“ ir paskirstyti atsižvelgus į kiekvienos šalies dirbamos žemės plotą, žemdirbių skaičių ir į kaimo plėtros situaciją toje valstybėje. Tai leistų perskirstyti lėšas mažiau skiriant šalims, kuriose dominavo stambūs ir produktyvūs žemės ūkio sektoriai, o daugiau numatant valstybėms, kurių žemės ūkio sektoriai pasižymėjo dideliu skaičiumi smulkių ūkių, ir kuriose mažos alternatyvios veiklos kaime galimybės. Pažymėtina, kad Europos Komisija siūlė moduliacijos netaikyti naujosiose šalyse narėse, kol jose tiesioginės išmokos nepasieks ES senbuvių lygio, t. y., iki 2013 m.

Taip pat, siekdama sustiprinti BŽŪP antrąjį ramstį, Europos Komisija siūlė įvesti papildomų kaimo plėtros priemonių. Tuo metu, neskaitant struktūrinių fondų remiamų kaimo plėtros priemonių, BŽŪP pagrindu buvo remiamos 4 kaimo plėtros priemonės: agri-aplinkosauga, parama mažiau palankioms ūkininkauti vietovėms, žemės ūkio paskirties žemės apželdinimas mišku ir ankstyvas pasitraukimas iš žemės ūkio gamybos. Šios priemonės buvo skirtos pagerinti aplinkosaugos situacija kaimo vietovėse, subalansuoti žemės ūkio produktų rinkas, išsaugoti kraštovaizdį. Prie šių priemonių Europos Komisija siūlė pridėti priemones, skatinančias maisto saugumą ir kokybę bei gyvulių gerovės standartų diegimą.

### **3.1.2. „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ pasiūlymų detalizavimas**

„Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūra“ pasirodė tuo metu, kuomet dar nebuvo sutarta dėl 2007–2013 m. BŽŪP finansavimo rėmų, todėl, nors pranešime buvo pateikti gana konkretūs pasiūlymai, visiškai užbaigtą ir konkretų pobūdį (reglamentų projektų pavidalu) jie įgavo tik 2003 m. sausio mėnesį ir rėmėsi 2002 m. spalio 24-25 d. Europos Viršūnių Tarybos susitikime nustatytu BŽŪP finansavimu 2007–2013 m.

Remiantis Briuselyje nustatytais finansavimo rėmais, 2003 m. sausio 21 d. Europos Komisija pateikė Tarybos reglamentų projektus, kuriuos priėmus būtų įgyvendinta „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“ siūloma reforma. Reglamentų projektuose buvo nuostata, kad jie turi įsigalioti nuo 2004 m. sausio 1 d. Fischler, sakydamas kalbą 2003 m. sausio 16 d. Berlyne, pažymėjo, kad 2003 m. – tai sprendimo metai, ir kad Europos Komisija tikisi valstybių narių palankaus sprendimo jau tų metų viduryje.<sup>46</sup>

Nors Europos Komisija dėl šios reformos spaudė susitarti jau 2003 m. ir ją pradėti įgyvendinti nuo 2004 m. pradžios, moduliaciją siūlė taikyti nuo 2006 m. Be to, siekiant laikytis Briuselyje nustatytų finansavimo rėmų, 2006–2012 m. laikotarpiu buvo pasiūlyta taikyti tiesioginių išmokų mažinimo sistemą (angl. – degression), į kurią buvo siūloma integruoti ir moduliaciją. Remiantis šia tiesioginių išmokų mažinimo sistema, tiesioginių išmokų buvo siūloma nemažinti smulkiems ūkiams, gaunantiems mažiau nei 5000 eurų tiesioginių išmokų per metus. Tuo tarpu vidutiniams (tarp 5000 ir 50 000 eurų) ir stambiems ūkiams (virš 50 000 eurų) tiesioginės išmokos sumažėtų atitinkamai nuo 1 proc. 2006 m. iki 12,5 proc. 2012 m. ir nuo 1 proc. 2006 m. iki 19 proc. 2012 m. Truputį mažiau nei pusę tokiu būdu sutaupytų lėšų Europos Komisija siūlė skirti kaimo plėtrai (moduliacija), o likusią dalį panaudoti atsižvelgiant į situaciją žemės ūkio produktų rinkose. Tiesioginių

---

<sup>46</sup> Fischler F. The Community's Agricultural Policy: 2003 – The Year of Decision. – Speech Opening International Green Week 2003. – Berlin, 16 January 2003. – P. 5.

išmokų mažinimo ir moduliacijos schemų buvo siūloma netaikyti naujosiose narėse, kol jose nebus pasiektas ES senbuvių tiesioginių išmokų lygis.

Apibendrinti siūlomas BŽŪP reformos priemonės galima tokia citata iš „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“:

„ES judėjimo kryptis yra aiški: sumažinti paramą, kuri iškreipia gamybą, ir skirti ypatingą dėmesį maisto saugumui bei kokybei, kaimo plėtrai, ir aplinkosaugos reikalavimams. Tai atspindi Europos visuomenės lūkesčius ir atitinka Europos žemdirbių interesus.“<sup>47</sup>

Palyginus su McSherry ir „Darbotvarkės 2000“ reformomis, „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ 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.

McSherry reformos negalima vadinti radikalia, nes ji pakeitė tik mokėjimo pobūdį. Žemdirbiai ir toliau gamina ne tą produkciją, kurios nori vartotojai, o tą, už kurią iki McSherry reformos buvo nustatytos aukštos intervencinės kainos, o po reformos – mokamos didesnės tiesioginės išmokos. „Darbotvarkės 2000“ reformos sukurtas antrasis BŽŪP ramstis buvo reakcija į visuomenės nepasitenkinimą maisto kokybe, tačiau žemdirbiai ir karvių pasiutligės skandalo metu buvo skatinami gaminti jautieną, nes už tai jiems buvo garantuotos supirkimo kainos ir tiesioginės išmokos. „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. Buvo siūloma ūkininkui teikti paramą ne už konkrečią pagamintą produkciją, tačiau už pagamintos

---

<sup>47</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. 28.

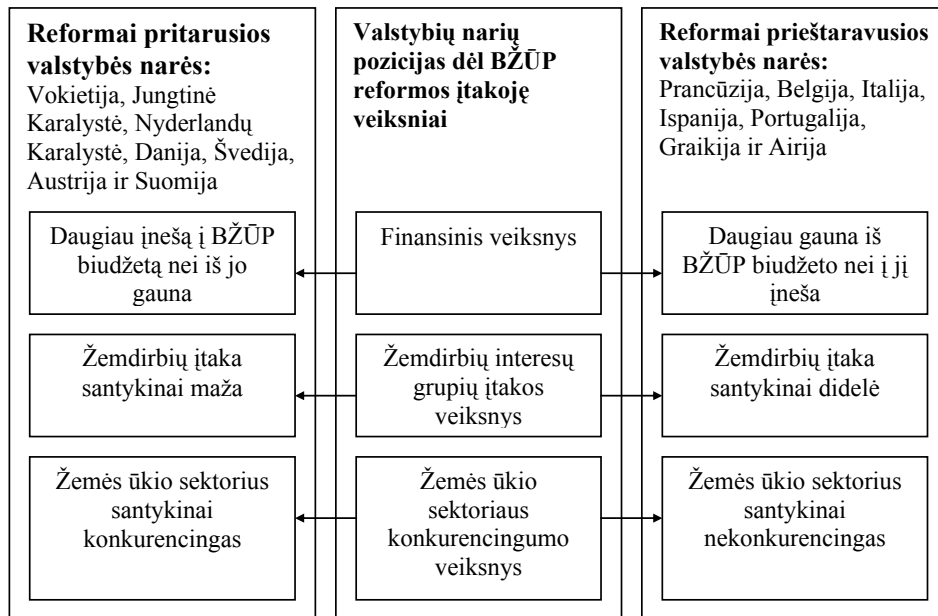
produkcijos visumą, remiantis praėjusių kelerių metų ūkininko produktyvumu. Tai paskatintų žemdirbį orientuotis į vartotoją, o ne į iš anksto nustatytą kainą ar tiesioginę išmoką.

Nors Europos Komisija „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“ teigė, kad reformą buvo būtina įgyvendinti iki plėtros ir tokiu būdu pritaikyti BŽŪP funkcionuoti išsiplėtusioje ES, pasiūlytomis reformos įgyvendinimo priemonėmis visų pirma buvo siekiama priartinti BŽŪP prie visuomenės lūkesčių bei įgyvendinti 2002 m. spalio mėnesio Briuselio Europos Viršūnių Tarybos sprendimą – stabilizuoti BŽŪP išlaidas. Siūlant atskirti paramą nuo gamybos bei stiprinti antrąjį BŽŪP ramstį visų pirma buvo bandoma spręsti vidaus problemas – paskatinti ūkininkus gaminti kokybišką, vartotojams, o ne „tiesioginėms išmokoms“ skirtą produkciją ir tokiu būdu pagerinti BŽŪP įvaizdį visuomenėje. Tuo tarpu Briuselio BŽŪP išlaidų stabilizavimo sprendimą buvo bandoma įgyvendinti tiesioginių išmokų mažinimo sistemos įvedimo pasiūlymu. Kaip buvo parodyta 2 dalyje, ES plėtra BŽŪP išlaidas bei ES žemės ūkio produkcijos perteklių turėtų padidinti nežymiai, tad sunku „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“ išvelgti priemonių, kurios būtų skirtos būtent plėtros įtakai absorbuoti. Be to, reformos pasiūlymuose būsimums ES narėms tiesioginių išmokų mažinimo sistemos buvo siūloma netaikyti iki pat 2013 m., kol šių šalių žemdirbiai nepradės gauti 100 proc. ES tiesioginių išmokų lygio. Dar daugiau, tiesiogines išmokas buvo siūloma mažinti tik tiems žemdirbiams, kurie gautų daugiau nei 5000 eurų tiesioginių išmokų į metus, kai tuo tarpu Rytų ir Vidurio Europos šalių kandidačių žemės ūkio sektoriai, kaip bus parodyta toliau šioje darbo dalyje nagrinėjant valstybių pozicijas lemiančius veiksnius, pasižymėjo smulkiais pusiau natūriniais ūkiais. Taigi reforma, siekdama atskirti paramą nuo gamybos, Europos Komisija siekė ilguoju laikotarpiu visiškai perorientuoti ūkininkus į rinką ir tokiu būdu priversti juos gaminti tokią produkciją, kurios nori vartotojai, o ne tokią už kurią yra skiriama daugiau paramos. Tokį BŽŪP reformos pasiūlymą visų pirma lėmė ne ES plėtra, bet visuomenės nepasitenkinimas brangia ir neefektyvia žemės ūkio politika.

### 3.2. Tuometinių valstybių narių pozicijas įtakoję veiksniai

Europos Komisijos „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ pasiūlymai ES valstybėse narėse sulaukė nevienareikšmiškos reakcijos. Vienos valstybės narės pritarė reformos pasiūlymams, kitos juose išvelgė tiek naudingų, tiek kenksmingų idėjų, o dar kitoms jie buvo nepriimtini. Valstybių narių pasisakymai dėl reformos pateikiami 3.4 dalyje, nagrinėjant reformos eigą ir rezultatus. Reformai pritarė Vokietija, Jungtinė Karalystė, Nyderlandų Karalystė, Danija, Švedija, Austrija ir Suomija, o prieštaravo Prancūzija, Belgija, Italija, Ispanija, Portugalija, Graikija ir Airija. Tuo tarpu šioje dalyje nagrinėjami valstybių narių pozicijas įtakoję veiksniai. Valstybių narių pozicijas reformos atžvilgiu lėmė tokie veiksniai kaip įnašo į BŽŪP biudžetą ir išmokų iš jo balansas, žemdirbių interesų grupių įtaka bei žemės ūkio sektorių konkurencingumas. Žemiau esančiame paveikslėlyje pavaizduoti valstybių narių pozicijas įtakoję veiksniai bei jų padėtis reformai pritarusiose ir jai prieštaravusiose valstybėse narėse.

5 pav. Valstybių narių pozicijas dėl BŽŪP reformos įtakoję veiksniai

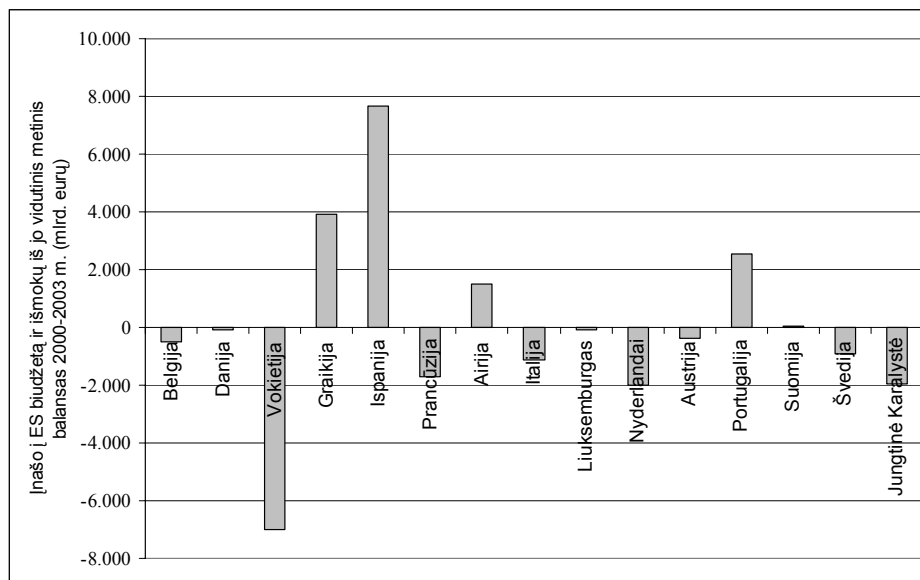


Remiantis minėtų veiksnių analize iš pradžių yra analizuojamos tuometinių valstybių narių pozicijos. Po to parodoma, kodėl „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ reforma nebūtų naudinga Rytų ir Vidurio Europos šalims kandidatėms.

### 3.2.1. Finansinis veiksnys

Siekiant objektyviai įvertinti valstybių narių BŽŪP pagrindu gaunamą finansinę naudą, pirmiausiai analizuojamas šalių įnašo į ES biudžetą ir išmokų iš jo vidutinis metinis balansas. Žemiau esančiame paveikslėlyje pateikiami įnašo į ES biudžetą ir išmokų iš jo vidutiniai metiniai duomenys už 2000–2003 m. laikotarpį.

6 pav. Įnašo į ES biudžetą ir išmokų iš jo vidutinis metinis balansas 2000–2003 m. laikotarpiu (mlrd. eurų)



**Šaltinis.** Parengta autoriaus remiantis duomenimis pateiktais D. Gros ir S. Micossi straipsnyje „A better budget for the European Union: More value for money, more money for value“ (2005).

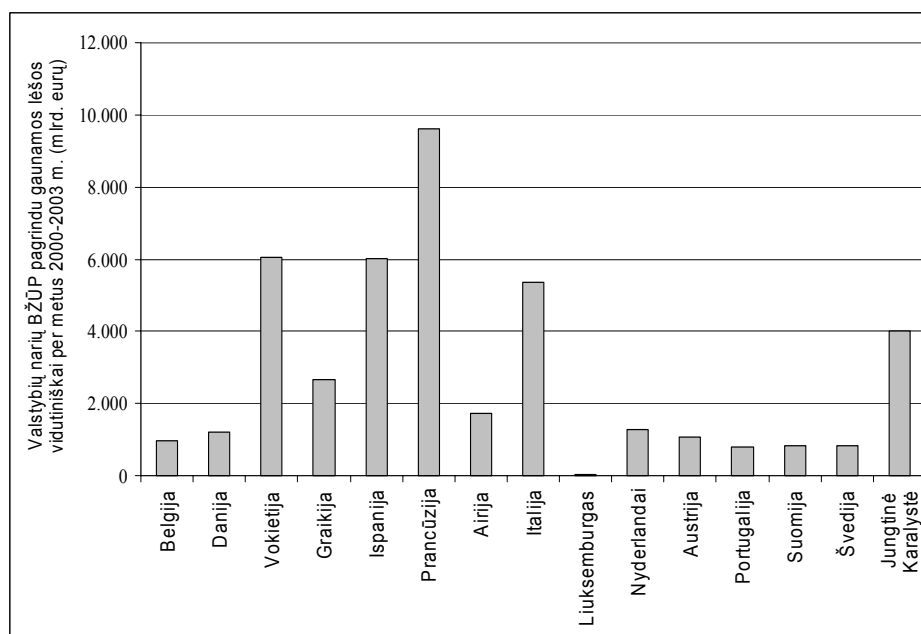
Matyti, kad iš visų valstybių pritarusių „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ reformos pasiūlymams tik Suomijos metinis vidutinis balansas



2000–2003 m. buvo teigiamas. Tuo tarpu Vokietija kasmet vidutiniškai net 7 mlrd. eurų daugiau įnešdavo į ES biudžetą nei iš jo gaudavo, Jungtinė Karalystė ir Nyderlandų Karalystė – 2 mlrd. eurų daugiau, Švedija – apie 1 mlrd. eurų daugiau. Tuo tarpu daugumos valstybių narių prieštaravusių reformos pasiūlymams metinis balansas buvo teigiamas. Būtent BŽŪP ir Sanglaudos politikos pagrindu teikiama parama, kuriai tuo metu buvo skiriama apie 80 proc. viso ES biudžeto, lėmė, kad išskyrus Prancūziją, Italiją ir Belgiją (Prancūzijos metinis balansas buvo -1,7 mlrd. eurų, Italijos – -1,1 mlrd. eurų ir Belgijos – -0,5 mlrd. eurų), kitos reformai prieštaravusios valstybės narės iš ES biudžeto gavo kur kas daugiau išmokų nei į jį sumokėjo. Pavyzdžiui, Ispanijos vidutinis metinis balansas sudarė net 7,7 mlrd. eurų, Graikijos – 4 mlrd. eurų, Portugalijos – 2,5 mlrd. eurų, Airijos – 1,5 mlrd. eurų.

Nemažą vaidmenį šiame balanse vaidino BŽŪP skirtas finansavimas, kuris 2000–2006 m. ES finansinėje perspektyvoje sudarė 50 proc. visų išlaidų. Kitame paveikslėlyje pavaizduotas to paties laikotarpio BŽŪP pagrindu valstybių narių gautas finansavimas.

7 pav. Valstybių narių BŽŪP pagrindu gautos lėšos vidutiniškai per metus 2000–2003 m. laikotarpiu (mlrd. eurų)



**Šaltinis.** Parengta autoriaus remiantis duomenimis pateiktais D. Gros ir S. Micossi straipsnyje „A better budget for the European Union: More value for money, more money for value“ (2005).

Matyti, kad visos reformai prieštaravusios šalys BŽŪP pagrindu gavo ženkliai mažesnes sumas. Prancūzijai 2000–2003 m. laikotarpiu vidutiniškai kasmet atiteko po 9,6 mlrd. eurų, Ispanijai – 6 mlrd. eurų, Italijai – 5,4 mlrd. eurų, Graikijai – 2,6 mlrd. eurų, Airijai – 1,7 mlrd. eurų, Belgijai – 0,94 mlrd. eurų ir Portugalijai – 0,8 mlrd. eurų. Taigi, jeigu ne BŽŪP, tokių šalių kaip Prancūzijos ar Italijos įmokų į ES biudžetą ir išmokų iš jo balansas būtų dar labiau neigiamas. Šių valstybių nelietė BŽŪP finansinės problemos, atvirkščiai, būtent šiose šalyse „nusėdavo“ Vokietijos, Jungtinės Karalystės bei kitų labiau išsivysčiusių ES šalių mokesčių mokėtojų pinigai. Tad suprantama, kodėl Prancūzija ir kitos pietinės valstybės prieštaravo Europos Komisijos BŽŪP reformos pasiūlymui, pagal kurį buvo siūloma atskirti paramą nuo gamybos. Įgyvendinus reformą, žemdirbiui teikiama parama ilgainiui taptų priklausoma nuo jo galimybių gaminti rinkai, nes parama būtų teikiama remiantis kelių paskutinių metų ūkininko produktyvumu. Tokiu būdu

nebūtų jokių garantijų, kad, atskyrus paramą nuo gamybos, bus išlaikytas prieš tai buvęs produktyvumas, o sumažėjus produktyvumui mažėtų parama. Toks scenarijus patenkintų Vokietiją, kuri į ES biudžetą moka daugiausiai, tačiau ne Prancūzija, kuri iš BŽŪP daugiausiai gauna.

Nors tokios reformai pritarusios valstybės narės kaip Vokietija ar Jungtinė Karalystė BŽŪP pagrindu taip pat gavo solidų finansavimą (Vokietija vidutiniškai 6 mlrd. eurų kasmet, o Jungtinė Karalystė – 4 mlrd. eurų), tačiau Vokietija buvo pagrindinė mokėtoja į ES biudžetą. 2000–2003 m. laikotarpiu jos įmoka į ES biudžetą vidutiniškai sudarė net 17,6 mlrd. eurų<sup>48</sup>. Tuo tarpu Jungtinės Karalystės įmokos į ES biudžetą 2000–2003 m. laikotarpiu kasmet vidutiniškai sudariusios 8,4 mlrd. eurų<sup>49</sup>, būtų kur kas didesnės, jeigu ne dar nuo 1984 m. išsiderėta įmokų į ES biudžetą išlyga.

Taigi Vokietija, kaip daugiausia mokanti į ES biudžetą, nebuvo suinteresuota savo mokesčių mokėtojų sąskaita dengti mažiau išsivysčiusių ES valstybių bei būsimų narių išlaidas žemės ūkiui. Jau nuo BŽŪP įkūrimo Vokietijoje buvo jaučiama priešprieša tarp žemdirbių ir Žemės ūkio ministerijos, reikalaujančių daugiau paramos žemės ūkiui, ir Ekonomikos bei Finansų ministerijų, skaičiuojančių, kiek tai apsieis Vokietijos mokesčių mokėtojams. Pavyzdžiui, Europos Komisijai 1998 m. „Darbotvarkės 2000“ pagrindu parengus detalizuotus BŽŪP reformos pasiūlymus, Vokietijos užsienio reikalų ministras Klaus Kinkel pareiškė, kad Vokietija jiems pritaria, kai tuo tarpu žemės ūkio ministras Jochen Borchert vos ne tuo pačiu metu paskelbė, kad pasiūlymai Vokietijai yra nepriimtini. Tuo metu, tik pradėjus derybas su pirmosiomis penkiomis šalimis kandidatėmis, Kinkel aiškino, kad Vyriausybė turi galvoti ne tik apie žemdirbius, bet ir apie kitus 98 proc. Vokietijos gyventojų, ir kad negalima sužlugdyti ES plėtros dėl žemės ūkio politikos.<sup>50</sup> Nors ES plėtros poveikis, kaip skatinantis reformuoti BŽŪP, tuo

---

<sup>48</sup> Gros D., Micossi S. A better budget for the European Union: More value for money, more money for value. – Centre for European Policy Studies. – No. 66. – February 2005.

<sup>49</sup> Ten pat.

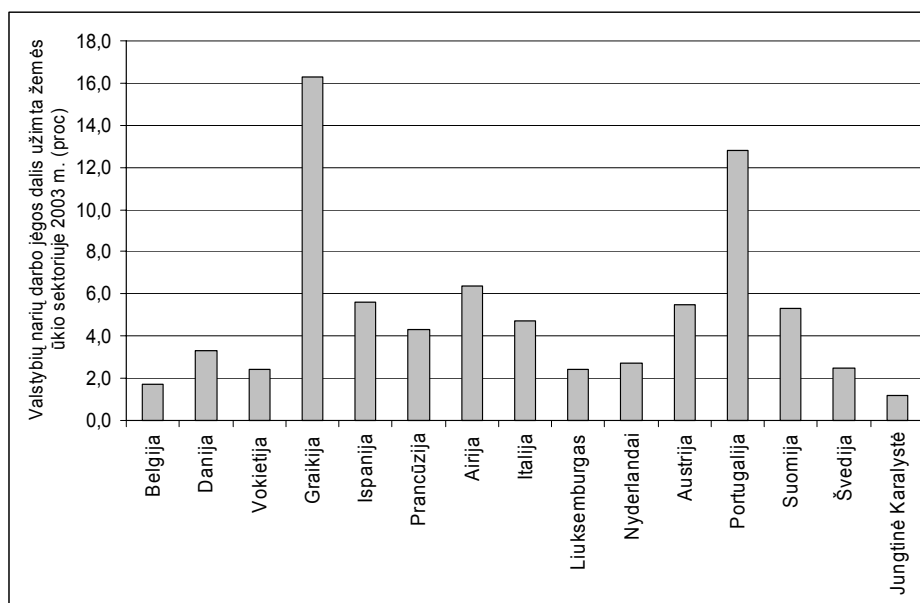
<sup>50</sup> Serger S. Negotiating CAP Reform in the European Union – Agenda 2000. – Lund, 2001. – P. 53.

metu buvo gerokai pervertintas, Vokietija jau tada siekė apriboti BŽŪP išlaidas. Vokietija ši tikslą pasiekė 2002 m. Briuselyje, kuomet valstybių narių vadovai susitarė „užšaldyti“ BŽŪP pirmajam ramsčiui skiriamas lėšas. Būtent „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ reforma, siūlydama tiesioginių išmokų mažinimo sistemą, Europos Komisija norėjo įgyvendinti Briuselyje numatytą susitarimą stabilizuoti BŽŪP išlaidas. Dėl tų pačių finansinių priežasčių Europos Komisijos reformos pasiūlymas buvo naudingas ir kitoms valstybėms narėms, kurios į BŽŪP biudžetą sumoka daugiau nei iš jo gauna ir tokiu būdu remia skurdesnių ES šalių žemdirbius.

### 3.2.2. Žemdirbių interesų grupių įtakos veiksnys

Kitas faktorius, kuris sąlygojo vienų valstybių narių paramą, o kitų prieštaravimus, Europos Komisijos reformos pasiūlymams, yra žemdirbių interesų grupių įtaka, kuri nemaža dalimi priklauso nuo žemdirbių skaičiaus valstybėse narėse. Žemiau esančiame paveikslėlyje pavaizduota, kokią darbo jėgos dalį tuometinėse valstybėse narėse sudarė žemdirbiai.

8 pav. Valstybių narių darbo jėgos dalis, užimta žemės ūkio sektoriuje 2003 m. (proc.)



Šaltinis. Parengta autoriaus pagal 2 priede pateiktus duomenis.

Matyti, kad šalyse, kurios reformai pritarė, žemės ūkio sektoriuje dirba labai maža darbo jėgos dalis. Didžiojoje Britanijoje 2003 m. žemės ūkyje dirbo 1,2 proc. darbo jėgos, Vokietijoje – 2,4 proc., Švedijoje – 2,5 proc., Nyderlanduose – 2,7 proc., Danijoje – 3,3 proc. ir tik Austrijoje su Suomija žemės ūkyje vis dar dirbo atitinkamai 5,5 ir 5,3 proc. darbo jėgos. Todėl šios dvi šalys į Europos Komisijos pasiūlymą žiūrėjo kiek atsargiau nei kitos pritariančios reformai ir norėjo įsitikinti, kad padidėjusi paramą antrajam BŽŪP ramsčiui, t.y. kaimo plėtrai, atvers nuostolius dėl paramos atskyrimo nuo gamybos. Palyginus su šalimis narėmis, kurios pritarė reformai, prieštaraujančiose valstybėse žemės ūkyje dirbo kur kas daugiau žmonių. 2003 m. Graikijoje žemės ūkyje dirbo 16,3 proc. darbo jėgos, Portugalijoje – 12,8 proc., Airijoje – 6,4 proc., Ispanijoje – 5,6 proc., Italijoje – 4,7 proc., Prancūzijoje – 4,3 proc., ir tik Belgijoje (1,7 proc.) šis rodiklis buvo mažesnis už ES vidurkį, kuris tuo metu sudarė 4 proc.<sup>51</sup>

Be to, pritariančiose Europos Komisijos reformos pasiūlymams šalyse žemdirbių įtaka arba tradiciškai buvo silpna dėl politinių aplinkybių, arba vis silpnėjo į žemės ūkio politiką įsitraukus platesniam interesų grupių ratui, arba pasikeitus politinei situacijai (valdančiajai partijai).

Jungtinė Karalystė yra pavyzdys šalies, kurioje žemės ūkio interesų grupės tradiciškai turėjo mažai įtakos. Nors „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ reforma buvo nepalanki stambiems britų ūkininkams, ir nors Jungtinėje Karalystėje žemdirbių interesų grupės palaiko glaudžius santykius su Žemės ūkio ministerija, Vyriausybė, nesvarbu, konservatorių ar leiboristų, žemės ūkiui tradiciškai teikia mažai reikšmės ir žemės ūkio ministras paprastai nebūna svarbi figūra ministrų kabinete.<sup>52</sup> Panaši situacija po Antrojo Pasaulinio

---

<sup>51</sup> Agriculture in the European Union: Statistical and Economic information 2004. – European Union. – Directorate-General for Agriculture and Rural Development. – February 2005.

<sup>52</sup> Patterson L. A. Agricultural Policy Reform in the European Community: A Three-Level Game Analysis // International Organization. – 1997, Vol. 51, No. 1. – P. 149.

karo susiklostė ir Švedijoje, kur dominavo Socialdemokratų partija, tradicinė „darbininkų“ partija, kuri netapatino savęs su žemdirbių interesais.<sup>53</sup>

Žemdirbių balsai nuolat buvo svarbūs Vokietijos krikščionių demokratų (Vokietijos krikščionių demokratų sąjungos ir Bavarijos krikščionių socialistų sąjungos koalicija) paramos šaltinis. Apie 80 proc. žemdirbių balsų nuolat atitekdavo krikščionims demokratams, kurie po Antrojo Pasaulinio karo dažniausiai laimėdavo rinkimus.<sup>54</sup> Ypač svarbus žemės ūkio sektorius yra Bavarijos žemėje, kuri tradiciškai remdavo Krikščionių socialistų sąjungą. Bavarijoje tuo metu gyveno ketvirtadalis visų Vokietijos žemdirbių, kurie sudarė 4,8 proc. šios žemės darbo jėgos (tai beveik dvigubai viršijo visos Vokietijos vidurkį).<sup>55</sup> Be to, Vokietijoje egzistuoja glaudus ryšys tarp krikščionių demokratų ir nacionalinės Vokietijos žemdirbių asociacijos (vok. – Deutscher Bauernverband), kuris pasireiškėdavo tuo, kad esant krikščionims demokratams valdžioje, Žemės ūkio ministru paprastai tapdavo vienas iš šios organizacijos lyderių.<sup>56</sup> Tai paaiškina, kodėl ilgą laiką Vokietija prieštaravo BŽŪP reformoms. Tačiau 1998 m. rinkimus laimėjus socialdemokratų ir žaliųjų koalicijai bei kilus maisto saugumo krizėms, Vokietijos politikai tapo labiau linkę atsižvelgti į vartotojų ir aplinkosaugos organizacijų, o ne į žemdirbių interesus. Pažymėtina, kad socialdemokratų ir žaliųjų koalicija kur kas mažiau tapatino save su žemdirbių elektoratu nei krikščionys demokratai. Pavyzdžiui, 1999 m. vizito Bavarijoje metu piktai nusiteikusiems žemdirbiams, kurie protestavo prieš „Darbotvarkės 2000“ reformos pasiūlymus, Schröder „rėžė“: „85 proc. jūsų balsavo už krikščionis socialistus, pakeiskite tai, tada reikalai pagerės“.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Serger S. Negotiating CAP Reform in the European Union – Agenda 2000. – Lund, 2001. – P. 88.

<sup>54</sup> Keeler J. Agricultural Power in the European Community – Explaining the Fate of CAP and GATT Negotiations // Comparative Politics. – January 1996. – P. 141.

<sup>55</sup> Serger S. Negotiating CAP Reform in the European Union – Agenda 2000. – Lund, 2001. – P. 45.

<sup>56</sup> Keeler, J. Agricultural Power in the European Community – Explaining the Fate of CAP and GATT Negotiations // Comparative Politics. – January 1996. – P. 141-142.

<sup>57</sup> Serger S. Negotiating CAP Reform in the European Union – Agenda 2000. – Lund, 2001. – P. 55.

Su maisto kokybės problemos iškilimu yra susijęs ir kitas veiksnys, turintis įtakos žemdirbių įtakos mažėjimui. ES valstybėse narėse formuojant žemės ūkio politiką pamažu yra pereinama nuo korporatistinio interesų grupių įtraukimo į sprendimų priėmimo procesą prie pliuralistinio. Žemės ūkio politikos sprendimų priėmime pradėjo dalyvauti maisto pramonės atstovai, aplinkosaugos interesų grupės, vartotojų organizacijos, o ne vien tik tradicinės žemdirbių sąjungos, kaip buvo prieš tai.<sup>58</sup> Tokiu būdu žemės ūkio politikai pradėjo turėti įtakos ne tik ūkininkai, kurie tradiciškai nori didesnių žemės ūkio produkcijos kainų ir tiesioginių išmokų, bet ir aplinkosaugos grupės bei vartotojų organizacijos, siekiančios ekologiško ir saugaus maisto, žemės ūkio produktų perdirbimo įmonės, siekiančios prekybos liberalizacijos. Tai ypač pasireiškė valstybėse, kurios pritarė Europos Komisijos reformos pasiūlymams. Pavyzdžiui, Nyderlanduose šis poslinkis pliuralizmo link pasireiškė tuo, kad tradicinę žemdirbių organizacijų dalyvavimą formuojant žemės ūkio politiką pakeitė decentralizuotas žemės ūkio politikos formavimo modelis. Nyderlandų Žemės ūkio ministerija tapo atvira įvairių interesų grupių nuomonėms. Panašiai ir Jungtinėje Karalystėje nusistovėjusi pusiausvyra tarp Nacionalinės žemdirbių sąjungos ir Žemės ūkio, žuvininkystės ir maisto ministerijos „sugriuvo“, kai Tony Blair Vyriausybės pirmas žemės ūkio ministras Jack Cunningham atsisakė devynių regioninių patariamųjų žemdirbių tarybų ir įtraukė į žemės ūkio politikos formavimą platesnį interesų grupių ratą. Ypač stipriai į maisto saugumo krizes buvo sureaguota Vokietijoje: Žemės ūkio ministerijoje buvo sukurtas vartotojų apsaugos padalinis, o žemės ūkio ministre tapo žaliųjų partijos atstovė Renate Künast, o ne žemdirbių „klando“ atstovas, kaip būdavo prieš tai. Naujoji ministrė iš karto pareiškė, kad pirmenybę teiks vartotojams, o ne žemdirbiams.<sup>59</sup>

Žemdirbių interesų grupių įtakos mažėjimas taip pat siejamas su aplinkosaugos reikalavimams teikiamos reikšmės didėjimu. Aplinkosaugos

---

<sup>58</sup> Hennis M. Europeanization and Globalization: The Missing Link // Journal of Common Market Studies. – December 2001, Vol. 39, No. 5. – P. 843.

<sup>59</sup> Hennis M. Europeanization and Globalization: The Missing Link // Journal of Common Market Studies. – December 2001, Vol. 39, No. 5. – P. 843.

dimensiją ES bendrosiose politikose sustiprino Austrijos, Suomijos ir Švedijos įsijungimas į ES. Šiose šalyse tradiciškai daug dėmesio buvo skiriama aukštų aplinkosaugos standartų užtikrinimui, tad nenuostabu, kad šios šalys pritarė reformai, kuria buvo siekiama daugiau paramos skirti antrajam BŽŪP ramsčiui. Daug ką pasako faktas, kad tuometinis Žemės ūkio komisaras Franz Fischler buvo iš Austrijos, kurioje tradiciškai buvo skatinami smulkūs su aplinkosauga ir kraštovaizdžio puoselėjimu suderinami ūkiai.<sup>60</sup> Ir atvirkščiai, Jungtinės Karalystės visuomenės abejingumą savo žemdirbių atžvilgiu iš dalies galima paaiškinti tuo, kad šioje šalyje, skirtingai nuo daugelio kontinentinės Europos valstybių, žemdirbiai yra labiau tapatinami su verslininkais, o ne kraštovaizdžio saugotojais, o tuo metu buvo susirūpinta didelių intensyvaus žemės ūkio fermų poveikiu aplinkai.<sup>61</sup>

Tuo tarpu nepritariančių reformai valstybių politikus šturpino bet kokie Europos Komisijos bandymai reformuoti BŽŪP, nes šiose valstybėse egzistavo įtakingos žemės ūkio interesų grupės, o su žemdirbiais susijęs elektoratas gerokai viršijo pačių ūkininkų skaičių. Kaip teigia Elliott ir Heath, nors Prancūzijoje aktyvūs žemdirbiai sudaro tik 4 proc. elektorato, net 17 proc. elektorato daugiau ar mažiau tapatina save su ūkininkais. Tai pasitraukę iš gamybos buvę žemdirbiai, ūkininkų sutuoktiniai ar jų vaikai.<sup>62</sup> Taigi toks neproporcingai didelis su žemdirbiais susijęs elektoratas skatino Prancūzijos politikus labiau atsižvelgti į ūkininkų, o ne į vartotojų, mokesčių mokėtojų ar aplinkosaugos organizacijų interesus. Prancūzijoje, panašiai kaip Vokietijoje, žemdirbių interesų grupės palaiko glaudžius santykius su dešiniuosiomis partijomis, kurios po Antrojo pasaulinio karo didžiąją laiko dalį buvo valdžioje. Tai tokios partijos kaip Susivienijimas už Respubliką (pranc. – Rassemblement pour la République), kuriai priklausė tuometinis Prancūzijos prezidentas ir buvęs žemės ūkio ministras – Jacques Chirac ir Sąjunga už

---

<sup>60</sup> Field H. EU Politics, Eastwards Enlargement and CAP Reform. – 2000. – P. 4.

<sup>61</sup> Serger S. Negotiating CAP Reform in the European Union – Agenda 2000. – Lund, 2001. – P. 74.

<sup>62</sup> Elliott M., Heath A. The Failure of CAP Reform: a Public Choice Analysis // Institute of Economic Affairs. – June 2000. – P. 44.



demokratinę Prancūziją (pranc. – Union pour la Democratie Francaise). Kita vertus, ir kairiosios partijos, siekdamos gauti daugiau balsų, atsižvelgdavo į žemdirbių interesus. Todėl skirtingai nuo Vokietijos, kur žemdirbių interesus labiau yra linkusios atstovauti dešinėsios partijos, Prancūzijoje tiek dešinėsios, tiek kairiosios partijos skelbiasi atsižvelgiančios į žemdirbių interesus. Todėl pagrindinės Prancūzijos žemdirbių interesų grupės, Nacionalinės žemės ūkio profsajungų federacijos (pranc. – Federation nationale des syndicats d’exploitants agricoles), turinčios apie 450 000 narių, įtaka žemės ūkio politikos formavimui, net ir pasikeitus valdančiajai partijai, išlieka.<sup>63</sup> Svarbu atkreipti dėmesį, kad žemdirbiai Prancūzijoje yra suvokiami kaip kraštovaizdžio ir tradicinių vertybių puoselėtojai, todėl į Europos Komisijos siūlomas BŽŪP reformas yra žiūrima ne tik kaip į žemės ūkio sektoriaus reikalus, bet ir į jų įtaką gyvenimo kokybei kaime. Pavyzdžiui, Komisijos „Darbotvarkėje 2000“ suformuluoti BŽŪP reformos pasiūlymai Prancūzijoje buvo traktuojami kaip griaunantys visuomenės pagrindus.<sup>64</sup> Panašiai buvo reaguojama ir į „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ pasiūlymus.

Kita vertus, prieštaravusiose reformai ES šalyse dėl maisto saugumo krizių taip pat buvo susirūpinta vartotojais, todėl žemės ūkio interesų grupės šiose šalyse, kaip ir pritarusiose reformai valstybėse, jautė žaliųjų ir vartotojų organizacijų spaudimą. Tokiu būdu šiose šalyse Vyriausybės taip pat siekė atsižvelgti ne vien tik į stambių žemdirbių interesus. Prancūzijoje tai pasireiškė tuo, kad į žemės ūkio politikos formavimą buvo įtraukta „disidentinė“ žemdirbių organizacija Valstiečių konfederacija (pranc. - Confederation Paysante) atstovaujanti smulkiems žemdirbiams. Toks poslinkis neužilgo atsispindėjo ir realioje politikoje. 2000 m. Prancūzijoje pasirodė naujas žemės ūkio ir kaimo plėtros nuostatas įtvirtinantis įstatymas, kuriame buvo teigiama, kad Prancūzijos žemės ūkio politika ne tik siekia išlaikyti stiprų į eksportą

---

<sup>63</sup> Keeler J. Agricultural Power in the European Community – Explaining the Fate of CAP and GATT Negotiations // Comparative Politics. – January 1996. – P. 141.

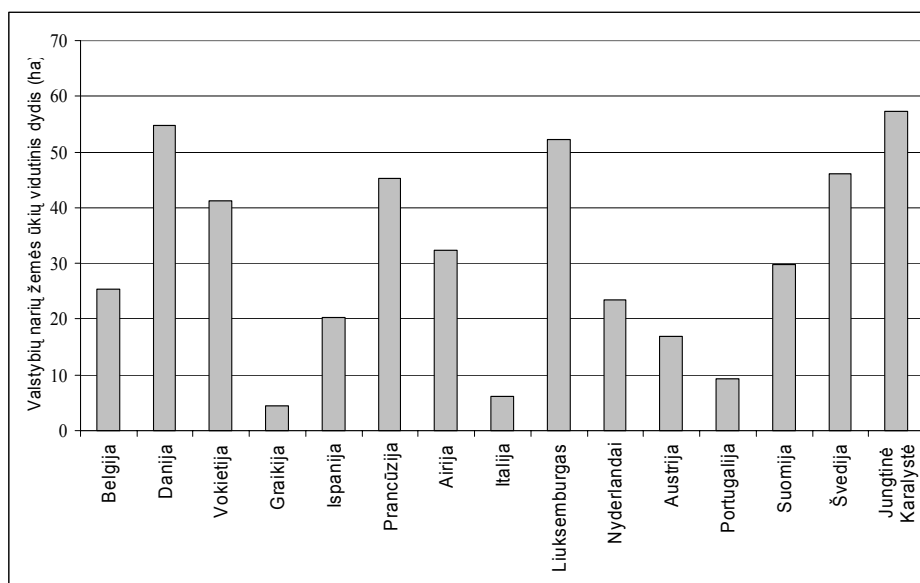
<sup>64</sup> Serger S. Negotiating CAP reform in the European Union – Agenda 2000. – Lund, 2001. – P. 74.

orientuotą žemės ūkio sektorių, bet ir remti žemdirbius kaip kraštovaizdžio ir aplinkos saugotojus. Taip pat įstatymu buvo įtvirtinta maisto kokybės svarba.<sup>65</sup> Prancūzija nutarė savanoriškai įgyvendinti dar „Darbotvarkėje 2000“ pasiūlytą moduliacijos sistemą, pagal kurią dalis tiesioginėms išmokoms skiriamų lėšų buvo pervedama kaimo plėtrai.<sup>66</sup> Vis dėlto, prieštaravusiose reformai šalyse susirūpinimas dėl Europos Komisijos siūlomos reformos neigiamų pasekmių žemdirbiams nusvėrė antrojo BŽŪP ramsčio stiprinimo naudą, kitaip tariant, šiose šalyse žemdirbiai dominavo prieš kitas interesų grupes.

### 3.2.3. Žemės ūkio sektorių konkurencingumo veiksnys

ES valstybių narių pritarimo arba nepritarimo reformai priežasčių taip pat reikia ieškoti nagrinėjant žemės ūkio sektorių konkurencingumą, kuris yra tiesiogiai susijęs su ūkių dydžiu. Žemiau esančiame paveikslėlyje pateikiamas tuometinių valstybių narių ūkių dydžių palyginimas.

9 pav. Valstybių narių žemės ūkių vidutiniai dydžiai 2003 m. (ha)



Šaltinis. Parengta autoriaus pagal 2 priede pateiktus duomenis.

<sup>65</sup> Hennis M. Europeanization and Globalization: The Missing Link // Journal of Common Market Studies. – December 2001, Vol. 39, No. 5. – P. 843.

<sup>66</sup> Swinnen J. F. M. A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy? – CEPS Working Document No. 173. – September 2001. – P. 26.

Matyti, kad pritariančios reformai šalys turėjo efektyvius žemės ūkio sektorius, kurie turėtų „išgyventi“ ir atskyrus paramą nuo gamybos bei įdiegus Europos Komisijos siūlomą tiesioginių išmokų mažinimo sistemą. Minėtų šalių žemės ūkio sektorių efektyvumą lėmė didelės ir specializuotos fermos. Jungtinėje Karalystėje vidutinis ūkio dydis buvo 57,4 hektaro (ha), Danijoje – 54,7 ha, Švedijoje – 46,1 ha, Vokietijoje – 41,2 ha, Suomijoje – 29,9 ha, Nyderlandų Karalystėje – 23,5 ha ir Austrijoje – 17 ha. Taigi visų šių šalių, išskyrus Austrijos, vidutinis ūkio dydis viršijo ES vidurkį (18,7 ha), o kai kuriose šalyse labai stipriai. Todėl, pavyzdžiui, britų žemdirbiai, būdami vieni iš efektyviausių ES, spaudė savo Vyriausybę siekti tokios BŽŪP, kuri galėtų lanksčiau reaguoti į pasaulinėje rinkoje vykstančias tendencijas, o ne orientuotąsi į neefektyvių pietinių valstybių ūkininkų rėmimą.<sup>67</sup> Stambiais ir efektyviems ūkiams buvo palankus nuo McSherry reformos prasidėjęs žemės ūkio produktų kainų mažinimas, nes tokiu būdu jie galėjo lengviau realizuoti savo produkciją, tačiau stambūs žemdirbiai taip pat yra suinteresuoti garantuota tiesiogine parama, ir todėl prieštarauja jos atskyrimui nuo gamybos.

Tokios šalys kaip Jungtinė Karalystė ir Vokietija, gindamos savo stambius ūkininkus, spaudė Europos Komisiją „išmesti“ iš „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ pasiūlymą apriboti ūkio gaunamą tiesioginę paramą 300 000 eurų per metus. 2003 m. sausio mėnesį pateiktuose detalizuotuose reformos pasiūlymuose Europos Komisija šios ribojančios nuostatos atsisakė, ir tai, savo ruožtu, sukėlė Portugalijos ir Graikijos, šalių, kurių žemės ūkio sektoriuose dominuoja smulkūs ūkiai, nepasitenkinimą.

Pažymėtina, kad Austrija, Suomija ir Vokietija, kuriose yra daug smulkių ir todėl mažiau efektyvių ūkių,<sup>68</sup> vis tiek buvo linkusios paremti Europos Komisijos reformos pasiūlymus, nes jose buvo manoma, jog per antrojo BŽŪP ramsčio stiprinimą galima bus skirti daugiau paramos smulkiems žemdirbiams kaip aplinkosaugos ir kraštovaizdžio puoselėtojams.

---

<sup>67</sup> Patterson L. A. Agricultural Policy Reform in the European Community: A Three-Level Game Analysis // International Organization. – 1997, Vol. 51, No. 1. – P. 149.

<sup>68</sup> Vokietijoje tradiciškai vyravo smulkūs ūkiai, tačiau 1990 m. įvykus Vokietijos susivienijimui, ūkio dydžio vidurkį stipriai pakėlė Rytų Vokietijos stambios fermos.

Tai buvo susiję su tuo metu vis stiprėjančia aplinkosaugos ir maisto saugumo dimensija žemės ūkyje. Visose šalyse, pasisakiusiose už žemės ūkio reformą, didelis dėmesys buvo skiriamas vartotojams ir todėl žemdirbiai buvo skatinami gaminti ekologišką produkciją. „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“ buvo pasiūlyta daugiau lėšų skirti kaimo plėtrai, įvesti papildomų priemonių, kurių pagrindu galima būtų skirti paramą žemdirbiams maisto saugumo, higienos, gyvulių gerovės standartų įdiegimui, susieti tiesioginės paramos skyrimą ūkininkams su aplinkosaugos standartų paisymu. Toks reformos pasiūlymas pilnai atitiko šių šalių nacionalinėje žemės ūkio politikoje vykstančias tendencijas.

Tuo tarpu, skirtingai nuo šiaurinių ES šalių, pritarusių reformai, pietinių valstybių žemės ūkio sektoriuje dominavo smulkūs ūkiai, kurie gamino ne taip efektyviai ir todėl be garantuotos paramos galėjo neišsiversti. Pavyzdžiui, Graikijoje vidutinis ūkio dydis sudarė 4,4 ha, Italijoje – 6,1 ha, Portugalijoje – 9,3 ha. Pažymėtina, kad likusiose šalyse, nepritarusiose reformai, ūkiai yra kur kas stambesni: Ispanijoje – 20,3 ha, Belgijoje – 25,4 ha, Airijoje – 32,3 ha, Prancūzijoje – 45,3 ha. Tačiau reikia turėti mintyje, kad šių šalių ūkio dydžio vidurkį užkėlė stambios specializuotos fermos. Pavyzdžiui, Prancūzijos Šiaurėje vyrauja stambūs ūkiai, tuo tarpu Pietuose – smulkūs ir mažiau efektyvūs ūkiai.<sup>69</sup>

Nagrinęjant ūkių konkurencingumą, įdomi Thurston pateikta ES valstybių žemės ūkio sektorių klasifikacija. Jis suskirstė valstybių narių sektorius į tris rūšis: komercinius, aplinkosauginius ir agrarinius. Prie labiau komercinių tyrinėtojas priskyrė Nyderlandų Karalystės, Jungtinės Karalystės ir Suomijos žemės ūkio sektorius, prie labiau aplinkosauginių – Švedijos, Vokietijos ir Austrijos, o prie labiau agrarinių – Portugalijos, Airijos, Graikijos, Italijos, Belgijos, Ispanijos, Liuksemburgo ir Prancūzijos sektorius.<sup>70</sup> Matyti, kad su BŽŪP reforma sutiko šalys, kurias Thurston priskyrė prie

---

<sup>69</sup> Serger S. Negotiating CAP Reform in the European Union – Agenda 2000. – Lund, 2001. – P. 60.

<sup>70</sup> Thurston J. How to Reform the CAP: A Guide to the Politics of European Agriculture. – 2002. – P. 34.

turinčių labiau komercinius ir aplinkosauginius sektorius. Juk „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ reforma Europos Komisija, siūlydama atskirti paramą nuo gamybos, kaip tik ir siekė žemės ūkio politiką labiau orientuoti į rinką bei sustiprinti antrąjį BŽŪP ramstį, kurio pagrindu yra teikiama parama žemės ūkio ir aplinkosaugos suderinamumui. Tuo tarpu reformai prieštaravo tos šalys, kurias mokslininkas identifikavo kaip pasižyminčias smulkiais ūkiais, kurie, atskyrus paramą nuo gamybos, gali neišlaikyti stambių žemdirbių konkurencijos.

Taigi įvertinus tuometinių valstybių narių pozicijas dėl BŽŪP reformos įtakojusius veiksnius, matyti, kad reformai pritarusios Vokietija, Jungtinė Karalystė, Nyderlandų Karalystė, Danija, Švedija, Austrija ir Suomija:

- į ES biudžetą, kurio apie pusę išlaidų sudarė BŽŪP skiriamos lėšos, tuo metu įnešė daugiau nei iš jo gavo (išskyrus Suomiją, kuri gavo truputį daugiau nei įnešė);

- dėl maisto saugumo krizių perėjo nuo korporatistinio link pliuralistinio interesų grupių įtraukimo į žemės ūkio politikos formavimą, ko pasėkoje žemdirbių interesų grupių įtaka sumažėjo, pradėta daugiau dėmesio skirti vartotojams ir aplinkosaugos reikalavimams. Taip pat žemdirbių įtakai reikšmės turi politinės aplinkybės šiose šalyse;

- turi efektyvius žemės ūkio sektorius, kuriuose dominuoja stambūs ir konkurencingi ūkiai (išskyrus Austriją, kurios vidutinis ūkio dydis tuo metu buvo truputį mažesnis už ES vidurkį);

Analogiškai išnagrinėjus ES valstybių narių, kurios nepritarė Europos Komisijos pasiūlytai reformai, situaciją, matyti, kad jose padėtis buvo ganėtinai skirtinga. Prancūzija, Belgija, Ispanija, Italija, Portugalija, Graikija ir Airija nepritarė „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ reformai, nes:

- BŽŪP pagrindu gavo apčiuopiamą finansinę naudą, todėl nebuvo suinteresuotos pokyčiais, kurie ilguoju laikotarpiu galėtų skatinti šios politikos išlaidų mažėjimą;

- turėjo atsižvelgti į su žemdirbiais susijusio elektorato lūkesčius. Žemdirbių įtaka, palyginus su reformai pritarusiomis valstybėmis, reformai nepritarusiose šalyse buvo didesnė, nes šiose šalyse žemės ūkyje dirbo kur kas didesnė darbo jėgos dalis;

- turėjo mažiau efektyvius žemės ūkio sektorius, pasižyminčius smulkiais ūkiais, ir todėl buvo susirūpinusios paramos atskyrimo nuo gamybos neigiamomis pasekmėmis.

### **3.3. Tuometinės Vidurio ir Rytų Europos šalys kandidatės ir BŽŪP reforma**

Šalys kandidatės BŽŪP reformos pasiūlymų svarstyme pradėjo dalyvauti tik 2003 m. birželio mėnesį ir tik stebėtojų teisėmis. Šių valstybių požiūris į BŽŪP reformą yra vertinamas remiantis taip pačiais kriterijais kaip ir vertinant tuometinių šalių narių, pasisakiusių už reformą ar jai prieštaravusių, nuostatas. Šioje dalyje yra nagrinėjamos ne tik tos šalys, kurios buvo pakviestos tapti ES narėmis nuo 2004 m. gegužės 1 d., ir todėl po metų jau galėjo daryti įtaką ES sprendimams, bet taip pat Rumunija ir Bulgarija, ES narėmis tapusios nuo 2007 m. sausio 1 d. Šios dvi valstybės turi didelius žemės ūkio sektorius, todėl jų nuostatos dėl BŽŪP yra svarbios.

Svarbu atkreipti dėmesį, kad Rytų ir Vidurio Europos šalims kandidatėms tapus ES narėmis, šių šalių žemdirbiams skiriama parama padidėjo. Prieš narystę šalyse kandidatėse ūkininkai buvo remiami skirtingai. Čia krenta į akis Slovėnijos atvejis, kurioje parama ūkininkams 1999 m. net 5 proc. viršijo ES ūkininkams teikiamą paramą. Tuo tarpu kitose šalyse kandidatėse žemdirbiams buvo teikiama vidutiniškai dvigubai mažiau paramos nei ES.<sup>71</sup> Lietuvoje žemdirbiams tuo metu buvo teikiama dar mažiau paramos. Todėl šalies euroderybininkai piketuojantiems ūkininkams vis pabrėždavo, kad

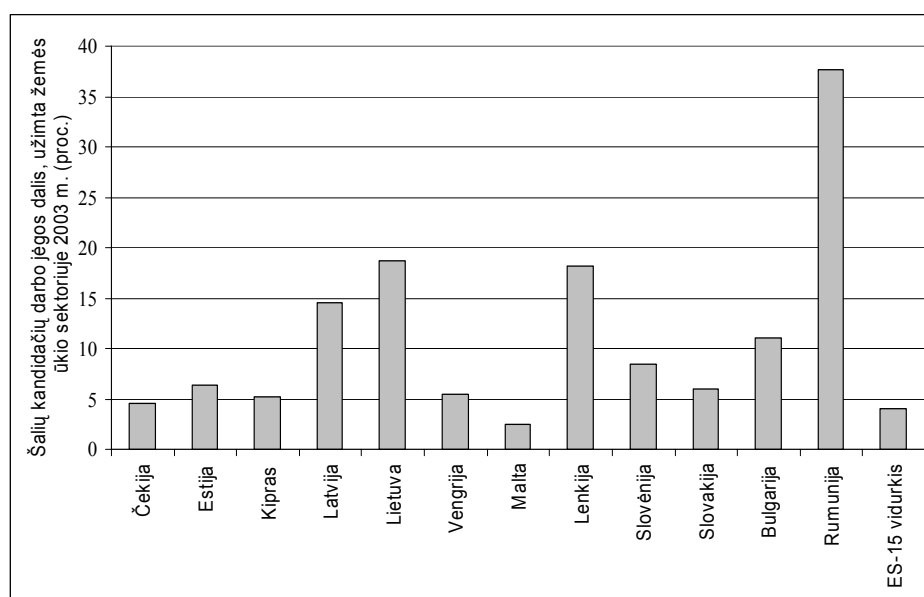
---

<sup>71</sup> Swinnen J. F. M. Transition and Integration in Europe: Implications for agricultural and food markets, policy, and trade agreements // The World Economy. – April 2002, Vol. 25, No. 4. – P. 500.

net ir gaunant 25 proc. ES tiesioginių išmokų lygio, ši parama tris kartus viršys paramą, kuri tuo metu jiems buvo teikiama iš nacionalinio biudžeto. Be to, šalis kandidatės viliojo pats faktas, kad nuo narystės dienos jų ūkininkai bus remiami turtingųjų ES narių mokesčių mokėtojų, o ne nacionalinio biudžeto, lėšomis. Tuometinių šalių kandidačių finansų ministrai, nuolat aiškina, kad trūksta pinigų žemdirbiams remti, žinoma, pasisakytų už kuo didesnę paramą žemdirbiams, jeigu ji būtų skiriama ne iš nacionalinių, bet iš ES biudžeto. Todėl Vidurio ir Rytų Europos šalys, turėdamos didelius žemės ūkio sektorius, tikrai turėjo būti suinteresuotos kuo didesnių BŽŪP išlaidų išlaikymu.

Kitas faktorius, kuris leidžia manyti, kad būsimos šalys narės būtų pasisakiusios už tuometinės BŽŪP tęstinumą – tai didelė žemdirbių įtaka šiose šalyse. Net ir nekreipiant dėmesio į žemdirbių organizuotumą, matyti, kad tuometinėse šalyse kandidatėse žemdirbių buvo kelis kartus daugiau nei ES narėse, ir todėl politikai jų interesų negalėjo ignoruoti. Žemiau esančiame paveikslėlyje pateikiama šalių kandidačių darbo jėgos dalis, užimta žemės ūkio sektoriuje.

10 pav. Šalių kandidačių darbo jėgos dalis, užimta žemės ūkio sektoriuje 2003 m. (proc.)



Šaltinis. Parengta autoriaus pagal 2 priede pateiktus duomenimis.

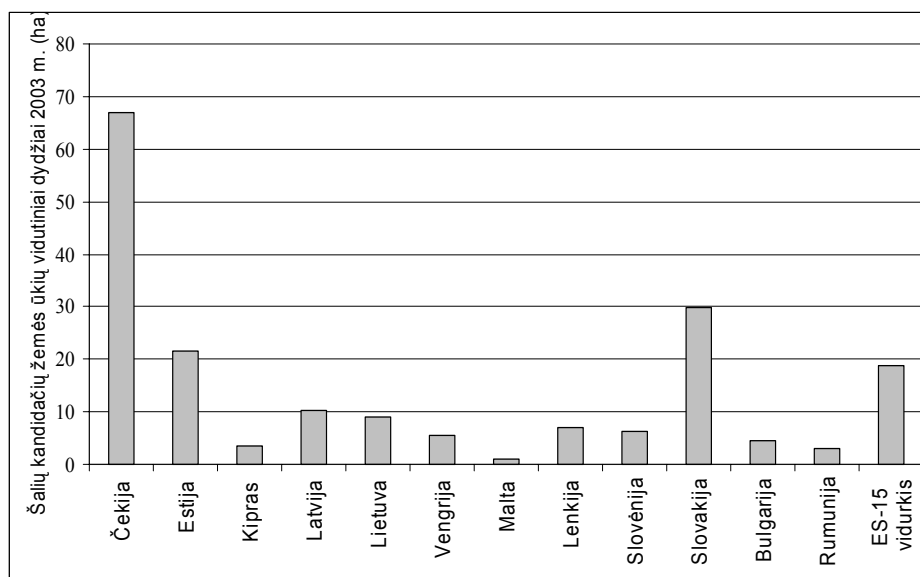
Matyti, kad visose šalyse kandidatėse, išskyrus Malta, žemės ūkio sektoriuje dirbanti darbo jėgos dalis viršijo tuometinių valstybių narių vidurkį, kuris sudarė 4 proc. Rumunijoje žemės ūkyje dirbo net 37,7 proc. darbo jėgos, Lietuvoje – 18,7 proc., Lenkijoje – 18,2 proc., Latvijoje – 14,6 proc., Bulgarijoje – 11,1 proc., Slovėnijoje 8,4 proc., Estijoje – 6,3 proc., Slovakijoje – 6 proc., Vengrijoje – 5,4 proc., Kipre 5,2 proc. ir Čekijoje 4,5 proc.. Be to, su žemdirbiais susijusio elektorato procentas yra dar didesnis. Pavyzdžiui, Lietuvoje kaimo vietovėse gyvena trečdalis šalies gyventojų, kurių apie pusė dirba žemės ūkyje. Tikėtina, kad ir likusiems kaimo gyventojams, kurie užsiima alternatyviomis žemės ūkiui ekonominėmis veiklomis, yra artimos žemdirbių problemos.

Todėl šių šalių politikai, norėdami išsaugoti kuo didesnę pasitikėjimą visuomenėje, turėjo atsižvelgti į tai, ko nori žemdirbiai. Tai gerai iliustruoja Lenkijos atvejis, kuomet lenkai 2002 m. gruodį Kopenhagoje paskutiniai baigė derybas dėl narystės ES, reikalaujanti būsimų šalių narių ūkininkams skirti daugiau tiesioginių išmokų. Nors tiesioginių išmokų skyrimo tvarka naujosioms narėms pakeista nebuvo, Lenkija išsiderėjo teisę 2004–2006 m. laikotarpiu 1 mlrd. eurų struktūrinių fondų lėšų panaudoti savo nuožiūra. Ši suma galėjo būti skirta ir Lenkijos žemdirbiams.

Ir dar vienas veiksnys, kurį įvertinus galima teigti, kad naujosioms ES narėms nebuvo naudingi Europos Komisijos „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ reformos pasiūlymai, palyginus su tuometinėmis ES valstybėmis narėmis, neefektyvus bei nekonkurencingas žemės ūkio sektorius. Tai matyti, panagrinėjus tuometinių šalių kandidačių žemės ūkio statistiką. Kaip pavaizduota 11 paveikslėlyje, tuometinėse šalyse kandidatėse vyravo smulkūs pusiau natūriniai ūkiai.



11 pav. Šalių kandidačių žemės ūkių vidutiniai dydžiai 2003 m. (ha)



Šaltinis. Parengta autoriaus pagal 2 priede pateiktus duomenimis.

Matyti, kad tik trijų būsimų ES narių ūkiai (Čekijos 66,9 ha, Slovakijos 29,8 ha ir Estijos 21,6 ha) viršijo ES vidurkį, kuris tuo metu siekė 18,7 ha. Tuo tarpu kitų šalių kandidačių vidutinio ūkio dydis buvo kur kas mažesnis: Latvijoje jis sudarė 10,2 ha, Lietuvoje – 9,1 ha, Vengrijoje – 5,6 ha, Lenkijoje – 7 ha, Slovėnijoje – 6,3 ha, Bulgarijoje – 4,4 ha, ir Rumunijoje – tik 3,1 ha. Taigi tokiems smulkiems pusiau natūriniais ūkiams, atskyrus paramą nuo gamybos, būtų sudėtinga konkuruoti su stambesniais tuometinių valstybių narių ūkiais. Pažymėtina, kad būsimų ES narių ūkių mažesnis konkurencingumas buvo siejamas ne vien su ūkių dydžiu. Zawalinska ir Guba, nagrinėdami Lenkijos žemės ūkio sektorių, padarė išvadą, kad jis nėra efektyvus, nes žemdirbiams trūksta išsilavinimo, jie naudoja pasenusią žemės ūkio techniką.<sup>72</sup>

Taigi šalims kandidatėms, pasižymėjusioms dideliais ir nekonkurencingais žemės ūkio sektoriais, Europos Komisijos siūloma reforma

<sup>72</sup> Zawalinska K., Guba W. Catch-up in Farm Sector Productivity as a Necessary Factor for the Successful European Union Accession of the CEE Countries: Case of Poland. – 2002. – P. 15.

nebuvo naudinga. Įgyvendinus „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ reformą iki plėtros ir atskyrus paramą nuo gamybos, šių šalių žemdirbių pajamos jau nebebūtų garantuotos, kaip kad būtų taikant tuometines BŽŪP taisykles, o priklausytų nuo jų sugebėjimo gaminti kokybišką ir ekologišką produkciją. Atlikta šalių kandidačių žemės ūkio sektorių analizė paaiškina, kodėl Europos Komisija skaičiuodama BŽŪP kaštus, kurie susidarytų įgyvendinus reformą, naujosioms ES narėms 2013 m., joms jau gaunant 100 proc. tiesioginių išmokų, numatė tik 6,5 mlrd. eurų, arba tik 14 proc. visų BŽŪP pirmajam ramsčiui numatytų išlaidų. Šios išlaidos yra tokios mažos todėl, kad naujų narių žemės ūkio sektorius yra daug mažiau produktyvus nei tuometinių valstybių narių. Įvykdžius Europos Komisijos siūlomą BŽŪP reformą, BŽŪP jau nebeskatintų plėsti gamybos, nes parama būtų atskirta nuo produkcijos apimties. Taigi BŽŪP taptų labiau orientuota į vartotojus bei stabilizuotų, o gal net ir sumažintų žemės ūkio produkcijos gamybą tiek tuometinėse, tiek būsimose ES narėse. Norint gauti daugiau pajamų, tektų gaminti kokybišką ir konkurencingą produkciją. Tuo tarpu Vidurio ir Rytų Europos šalių pusiau natūriniais ūkiams konkuruoti su ES senbuvių „ūkininkais-profesionalais“ būtų sudėtinga. Todėl BŽŪP reforma būsimų ES šalių narių žemdirbiams buvo dar labiau nepalanki nei tuometinių ES šalių narių, pasisakiusių prieš reformą, ūkininkams.

Be to, pagal reformos pasiūlymą tiesioginę paramą galėtų gauti tik tie ūkiai, kurie atitiktų visus nustatytus aplinkosaugos ir maisto kokybės kriterijus. Būsimų šalių narių ūkiams šį reikalavimą buvo sunkiau įvykdyti, nes didelė dalis šių ūkių buvo pusiau natūriniai ir neturėjo būtinų lėšų aplinkosaugos ir maisto kokybės standartams įdiegti.

Nors Europos Komisija reformos pasiūlymuose buvo numačiusi, kad naujoms narėms, kol jose nebus pasiektas 100 proc. ES tiesioginių išmokų lygis, nebus taikoma tiesioginių išmokų mažinimo sistema, vargu ar tai padarė būsimas ES nares abejingas reformai. Juk nereformavus BŽŪP šių šalių žemdirbių pajamos būtų labiau garantuotos nei atskyrus paramą nuo gamybos.

### 3.4. Derybų eiga ir reformos rezultatai

Atsižvelgiant į tuometinių ES valstybių narių nuostatas „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ reformos pasiūlymų atžvilgiu bei į BŽŪP sprendimų priėmimo specifiką, buvo mažai tikėtina, kad Europos Komisijos siūlomam pradiniam reformos variantui būtų pritarta iki plėtros. Po plėtros, turint minty, kad būsimosioms narėms daug palankesnis buvo *status quo* išlaikymas, tokia radikali reforma taptų dar mažiau tikėtina.

Pažymėtina, kad Europos Komisijai 2002 m. liepos 10 d. paskelbus „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūrą“, iki pat 2003 m. birželio mėnesio derinant valstybių narių pozicijas į priekį pasistūmėta nebuvo. Ypač buvo nepritariama paramos atskyrimui nuo gamybos – kertiniam reformos pasiūlymui. 2003 m. sausio mėnesio Žemės ūkio tarybos susitikime išdėstytos valstybių narių pozicijos, kurios yra pateikiamos žemiau šioje dalyje, stipriai išsiskyrė<sup>73</sup>.

Vokietijos žemės ūkio ministrė Renate Künast kaip pozityvų pokytį įvardino tai, kad Europos Komisija pašalino nuostatą dėl tiesioginių išmokų maksimalios ribos ūkiui nustatymo. Taip pat pareiškė, kad privaloma moduliacija turi būti įvesta kuo greičiau, siekiant sustiprinti antrąjį BŽŪP ramstį bei pažymėjo, kad būtina laikytis 2002 m. Briuselio Viršūnių Tarybos susitikime nustatytų finansinių rėmų. Jungtinės Karalystės žemės ūkio ministrė Margaret Beckett pakartojo liberaliai nusiteikusių britų mėgiamą nuostatą, kad BŽŪP yra pati neefektyviausia sistema, kokia tik gali būti, ir kad jos reforma yra neišvengiama. Tačiau, gindama savo stambius ūkininkus, išreiškė pageidavimą, kad moduliacija būtų taikoma proporcingiau, ne taip stipriai „skriaudžiant“ stambius ūkius, o moduliacijos pagalba sutaupytas lėšas siūlė lygiau paskirstyti tarp šalių, mažiau dėmesio kreipiant į ūkių dydį. Danijos žemės ūkio ministrė Marlann Fischler-Boel ir jos kolega iš Nyderlandų Cees Veerman pritarė visiems Europos Komisijos pasiūlymams, tik pirmoji pažymėjo, kad reforma neturi padidinti nacionalinių išlaidų žemės ūkiui, o antrasis išreiškė nusistebėjimą, kodėl mažinant tiesiogines išmokas sutaupytos

---

<sup>73</sup> Farm Council: Reactions to Mid-Term Review Proposals // Agrafacts. – 27 January 2003.

lėšos turėtų „grįžti į Briuselį“, vietoj to, kad būtų panaudotos toje šalyje, kurioje bus sutaupytos. Visos trys 1995 m. prisijungusios valstybės iš esmės pritarė Europos Komisijos pasiūlymams, nors Suomija ir Austrija išreiškė susirūpinimą, kad po reformos gali nukentėti šių šalių smulkūs žemdirbiai, kurie daugiau gyvena kaime ir išlaiko kraštovaizdį nei ūkininkauja. Kita vertus, visos trys šalys gyrė Europos Komisijos siūlymą sustiprinti antrąjį BŽŪP ramstį.

Europos Komisija pristatydamą „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ pasiūlymus teigė, kad dėl reformos gali nukentėti stambūs intensyvų žemės ūkį propaguojantys žemdirbiai, kurie gamina „sandėliams“, o ne vartotojams, ir kurių sąskaita, įdiegus tiesioginių išmokų mažinimo sistemą, visų pirma ir būtų mažinamos tiesioginės išmokos, siekiant įsiterpti į 2002 m. Briuselyje nustatytas BŽŪP finansavimo ribas. Tuo tarpu smulkieji žemdirbiai, įvykdžius reformą, anot Europos Komisijos, ir toliau gautų panašios apimties tiesiogines išmokas, be to, gautų daugiau paramos pagal antrąjį BŽŪP ramstį aplinkosaugos ir maisto kokybės reikalavimams įgyvendinti. Europos Komisija 2003 m. vasarį išleido „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ reformos pasiūlymų įvertinimo analizę, kurią sudarė net šešios studijos. Remdamasi studijų išvadomis Europos Komisija prognozavo, kad įvykdžius siūlomą BŽŪP reformą žemdirbių pajamos 2009 m., neskaitant antrajam ramsčiui skirtos paramos, nukristų ne daugiau kaip 1,5 proc., o su antrojo ramsčio parama net galėtų padidėti iki 2 proc.<sup>74</sup>

Tačiau šios Europos Komisijos studijos visiškai neįtikino šalių prieštaravusių reformai. 2003 m. sausio 27 d. Žemės ūkio tarybos posėdyje<sup>75</sup> Ispanijos žemės ūkio ministras Miguel Arlas Cahete pavadino jas „supaprastinančiomis situacija, kuriomis galbūt net bandoma manipuliuoti“. Cahete teigimu, Europos Komisijos atliktose studijose nepagrįstai sumažinta reformos įtaka mažiau palankioms ūkininkauti vietovėms. Europos Komisijos

---

<sup>74</sup> Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy: July 2002 Proposals. Impact Analyses. – February 2003. – European Commission Directorate-General for Agriculture. – P. 22.

<sup>75</sup> Farm Council: Reactions to Mid-Term Review Proposals // Agrafacts. – 27 January 2003.

paskelbtais įvertinimais suabejojo ir Airijos žemės ūkio ministras Joe Walsh. Remdamasis tuo, kad Airija taip pat užsakė nepriklausomų ekspertų tyrimą BŽŪP reformos poveikiui Airijai įvertinti, ministras pareiškė, kad dėl paramos atskyrimo nuo gamybos jautienos gamyba Airijoje, įgyvendinus reformą, gali sumažėti net keturis kartus labiau nei prognozuoja Europos Komisija. Kaip ir jo kolega iš Ispanijos, Walsh išreiškė susirūpinimą, kad reforma kur kas skaudžiau paveiks mažiau efektyvius gamintojus. Teiginiui, kad paramos atskyrimas nuo gamybos gali neproporcingai stipriai neigiamai paveikti smulkius mažiau palankiose vietovėse ūkininkaujančius žemdirbius bei sąlygoti jų migraciją iš kaimo vietovių, pritarė ir Prancūzijos, Italijos, Portugalijos, Belgijos bei Graikijos žemės ūkio ministrai. Ministrai aiškino, kad įvykdžius reformą ir pradėjus kaimo gyventojams emigruoti iš kaimo vietovių, būtų prieštaraujama vienam pagrindinių BŽŪP antrojo ramsčio tikslų – išlaikyti kaimo kraštovaizdį.

Taip pat posėdyje prieštaravusių reformai valstybių narių ministrai išsakė ir kitų minčių, kurios pilnai atspindėjo jų susirūpinimą dėl poveikio, kurį Europos Komisijos pasiūlyta reforma galėjo padaryti mažiau efektyviems šių šalių žemės ūkio sektoriams. Ispanijos žemės ūkio ministras Cahete argumentavo, kad su reforma yra per daug skubama, nes „Darbotvarkės 2000“ reformos pasiūlymai dar nėra pilnai įgyvendinti. Kartu su Airijos, Liuksemburgo ir Graikijos žemės ūkio ministrais jis pareiškė, kad ūkiai pagal dydį yra suskirstyti netinkamai, nes riba tarp 5000 ir 50 000 eurų pajamų per metus, apibrėžianti vidutinį ūkį, yra per daug didelė. Šių ministrų manymu, galima būtų prie smulkių ūkių priskirti ir šiek tiek didesnius ūkius, ir tokiu būdu jiems nemažinti tiesioginių išmokų. Be to, Cahete kartu su Graikijos kolega pasisakė prieš siūlymą sumažinti ryžių intervencines kainas 50 proc. Belgijos žemės ūkio ministrė Annemle Neyts siūlė sulėtinti tiesioginių išmokų mažinimo tempą bei siūlė įvesti tiesioginių išmokų mažinimo ir moduliacijos ribą ūkiui. Portugalijos žemės ūkio ministras Armando Sevlante Pinto, skirtingai nuo Vokietijos žemės ūkio ministrės, buvo nepatenkintas, kad Europos Komisija atsisakė savo ankstesnio siūlymo apriboti tiesioginių išmokų

apimtį ūkiui iki 300 000 eurų per metus. Sugrąžinti ankstesnę nuostatą reikalavo ir Graikijos žemės ūkio ministras Georgios Drys. Be to, jie kartu su Italijos žemės ūkio ministru Giovanni Alemanno pasisakė prieš Europos Komisijos siūlymą stipriai sumažinti tiesiogines išmokas už kviečius.

Žinoma, griežčiausiai prieš reformos pasiūlymus buvo nusiteikęs Prancūzijos žemės ūkio ministras Herve Gaymard, kuris argumentavo, kad negalima BŽŪP taisyklių keitinėti kas tris metus ir todėl iki 2006 m. su nauja reforma nereikia skubėti. Kaip ir jo kolegos iš kitų reformai nepritarusių šalių, jis prieštaravo paramos atskyrimui nuo gamybos ir tiesioginių išmokų kviečiams mažinimui.

Kaip ir reikėjo tikėtis, prieš BŽŪP reformą pasisakė žemdirbių organizacijos. ES lygiu veikianti žemdirbių organizacija – COPA – stipriai kritikavo Europos Komisijos „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“ pateiktus reformos pasiūlymus. Pagrindinės žemdirbių organizacijos Vokietijoje (Vokietijos žemdirbių asociacija) ir Prancūzijoje (Nacionalinė žemės ūkio profsajungų federacija) išplatino bendrą pareiškimą prieš Europos Komisijos siūlomą reformą. Airijos žemdirbių asociacijos prezidentas „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūra“ sulygino su išdavyste.<sup>76</sup> Tačiau, kaip buvo parodyta, ne visų valstybių narių pozicijos dėl reformos sutapo su žemdirbių nuostatomis, nes ne visose iš jų žemdirbiai turėjo pakankamai įtakos.

Nieko nebuvo pasiekta ir balandžio 8 d. Žemės ūkio tarybos posėdyje, kuriame žemės ūkio komisaras Franz Fischler, matydamas, kad „reikalai nejudą“, išreiškė pasirengimą derėtis įvairiose srityse.<sup>77</sup> Taigi beveik metus BŽŪP reforma stovėjo vietoje, o plėtros procesas sėkmingai judėjo į priekį. Tai atitiko Prancūzijos ir kitų reformai nepritariančių tuometinių valstybių narių interesą atidėti sprendimą dėl reformos po plėtros, nes buvo suvokiama, kad

---

<sup>76</sup> Swinnen J. F. M. A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy? – CEPS Working Document No. 173. – September 2001. – P.46.

<sup>77</sup> CAP reform // Agrafacts. – 8 April 2003.

būsimoms šalims narėms, turinčioms kur kas didesnius žemės ūkio sektorius, būtų naudingesnis BŽŪP tęstinumas, o ne nežinia ką atnešiančios reformos.

Priimti sprendimą dėl BŽŪP pavyko tik po labai sunkių derybų stipriai sušvelninus pradinį „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“ pateiktą reformos variantą. Nuo pat 2002 m. vasaros buvusį sąstingį pakeitė intensyvios derybos Graikijos pirmininkavimo pabaigoje. 2003 m. birželio mėnesį buvo surengti net trys derybų raundai. Pirmas raundas įvyko birželio 11 d., kuris žlugo Prancūzijai griežtai pasipriešinus reformos projektui. Antrasis derybų raundas buvo nutrauktas birželio 19 d. rytą po visą naktį trūkusių diskusijų. Prancūzijos ir kitų reformai nepritariančių valstybių narių nepatenkino jau padarytos nuolaidos. Galiausiai birželio 26 d. Liuksemburge, dar labiau sušvelninus reformos pasiūlymus, šalių narių pozicijas Žemės ūkio taryboje pavyko suderinti. Pasielktam kompromisui nepritarė tik Portugalijos atstovas<sup>78</sup>.

Priėmus sprendimą dėl reformos Franz Fischler suskubo pareikšti:

„Šiandien prasideda nauja era. Europos žemės ūkio politika pasikeis iš pagrindu.“<sup>79</sup>

Tačiau kyla klausimas, ar yra pagrindo tokią sušvelnintą reformą tapatinti su naujos eros pradžia, kuri visų pirma yra siejama su paramos atskyrimo nuo gamybos įgyvendinimu? Panagrinėjus pasiektą sprendimą<sup>80</sup>, matyti, kad dar per anksti kalbėti apie radikalius pokyčius Europos žemės ūkyje.

Valstybės narės sutarė paramos atsiejimą nuo gamybos įgyvendinti tik iš dalies:

1. Išlaikyti iki 25 % su gamyba susietos paramos augalininkystės sektoriuje arba, kaip alternatyvą, iki 40 % su gamyba susietos paramos kviečiams.

---

<sup>78</sup> 2516<sup>th</sup> Council meeting: agriculture and fisheries. – Luxembourg, 11-12-17-18-19-25-26 June, 2003.

<sup>79</sup> Dr. Franz Fischler introduction Statement. – Wales Young Farmers Club. – Builth Wells, Wales, 24 July 2003.

<sup>80</sup> EU fundamentally reforms its farm policy to accomplish sustainable farming in Europe. – European Commission. – Luxembourg, 26 June 2003.

2. Išlaikyti iki 50 % su gamyba susietų išmokų už avis ir ožkas.

3. Išlaikyti iki 100 % su gamyba susietų išmokų už karves ir iki 40 % skerdimo išmokų.

Be to, šalys narės gali mokėti papildomas su gamyba susietas išmokas nacionaliniame arba regioniniame lygmenyje, siekiant skatinti konkrečias ūkininkavimo sritis, kurios yra svarbios kraštovaizdžio puoselėjimui ir žemės ūkio produktų kokybės gerinimui. Šios papildomos išmokos neturi viršyti 10 % nuo bendros tiesioginės paramos sumos.

Visas išmokas buvo nuspręsta integruoti į bendrą išmoką ūkiui. Minėtas kompromisines paramos atskyrimo nuo gamybos taisyklės valstybės narės turėjo pradėti taikyti nuo 2005 m. sausio 1 d. Tačiau, jeigu dėl specifinių žemės ūkio sektoriaus ypatybių buvo reikalingas pereinamasis laikotarpis, valstybė narė reformos nuostatas galėjo pradėti taikyti vėliau – nuo 2007 m. sausio 1 d.

Taip pat buvo sutarta toliau mažinti intervencines kainas ir stiprinti antrąjį BŽŪP ramstį. Tačiau ir šiose srityse priimti sprendimai buvo kur kas švelnesni nei Europos Komisija siūlė „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“. Liuksemburge valstybių narių žemės ūkio ministrai susitarė, kad, nors intervencinė kaina javams nemažinama, šios kainos mėnesinis padidėjimas sumažinamas 50 %. Specialioji kietųjų kviečių išmoka mažinama iki 313 eurų už hektarą 2004 m., 291 eurų už hektarą 2005 m., ir 285 eurų už hektarą nuo 2006 m. Taip pat sumažinama intervencinė ryžių kaina iki 150 eurų už toną. Netgi pavyko susiderėti dėl kainų mažinimo pieno sektoriuje. Sutarta, kad sviesto intervencinė kaina 2004–2006 m. mažės po 7 proc. kasmet, ir 2007 m. bus sumažinta dar 4 proc.. Lieso pieno miltelių kaina 2004–2006 m. mažės po 5 proc. kasmet. Buvo nuspręsta, kad šis intervencinių kainų mažinimas ūkininkams bus kompensuojamas didinant tiesioginę paramą.

Stiprinant antrąjį BŽŪP ramstį sutarta kompleksiskai susieti teikiamą tiesioginę paramą su gamtosaugos, gyvulių gerovės ir maisto kokybės reikalavimais (angl. – cross-compliance). Taip pat nutarta padidinti investicinę paramą jauniems ūkininkams. Be to, valstybių narių žemės ūkio ministrai nusprendė, kad moduliacija bus pradėta taikyti 2005 m. vienodomis sąlygomis



visiems ūkiams, gaunantiems daugiau nei 5000 eurų tiesioginės paramos. 2005 m. kaimo plėtrai bus pervesta 3 proc. tiesioginėms išmokoms numatytų lėšų, 2006 m. – 4 proc. ir 2007 m. – 5 proc.

2003 m. birželio 26 d. Žemės ūkio tarybos sprendimas sulaukė nevienareikšmiškos reakcijos. Žemdirbių organizacijos tai pavadino skandalu, teigdamos, kad reforma reiškia galą Europos šeimos pagrindu veikiančiam žemės ūkiui. Tuo tarpu aplinkosaugos ir vartotojų teises ginančios organizacijos pareiškė, kad buvo praleista puiki proga pakeisti BŽŪP iš esmės.<sup>81</sup>

Taigi suderėta reforma buvo kur kas švelnesnė negu buvo siūloma „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūroje“. 2003 m. BŽŪP reforma – tai iš esmės tolesnis jos 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.

Kaip buvo parodyta nagrinėjant šalių pozicijas įtakojusius veiksnius, tuometinėms valstybėms narėms rūpėjo tai, kaip reforma turėtų paveikti BŽŪP išlaidų stabilizavimą bei maisto kokybės 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 arba pakenkti pasiekti savų interesų, o ne kaip veiksnys, skatinantis reformuoti. Todėl, Europos Komisija ir reformai pritariančios valstybės narės nuolat teigė, kad būtina pritarti „Vidurinio laikotarpio BŽŪP peržiūros“ pasiūlymams kaip galima greičiau, pageidautina iki Graikijos pirmininkavimo pabaigos, t. y. iki 2003 m. vidurio, kad jau nuo

---

<sup>81</sup> Farmers, industry and NGO's dissatisfied with compromise on CAP reform. – EurActiv.com Portal News. – 27 June 2003. – P. 2-3.

2004 m. sausio 1 d. juos galima būtų pradėti įgyvendinti. Tuo tarpu reformai prieštaravusios valstybės siūlė neskubėti imtis papildomų reformų, kol dar „Darbotvarkėje 2000“ pateikti pasiūlymai nebuvo pilnai įgyvendinti. Reformai pritarusios šalys narės nuogastavo, 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 prasidėjus plėtros procesui buvo suvokiamas kaip skatinantis daryti radikalius pokyčius BŽŪP, tapo veiksnium, kuris ne tik tokių pokyčių neskatino, bet juos stabdė.

#### **4. 2004–2006 m. Sanglaudos politikos reforma: prisitaikymas prie ES plėtros iššūkių?**

Šioje dalyje yra išsamiai nagrinėjama 2004–2006 m. Sanglaudos politikos reforma. Nagrinėjami Europos Komisijos pateikti reformos pasiūlymai, valstybių narių pozicijas įtakoję veiksniai, derybų eiga bei reformos rezultatai, siekiant patvirtinti įvade iškeltus ginamuosius teiginius Sanglaudos politikos reformos atveju:

- nors ES plėtros veiksnys Europos Komisijos buvo deklaruojamas kaip skatinantis reformą, Europos Komisijos Sanglaudos politikos reformos pasiūlyme 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 eilinę inkrementinę Sanglaudos politikos reformą.

Iš pradžių analizuojami Europos Komisijos Sanglaudos politikos reformos pasiūlymai 2007–2013 m. laikotarpiui: strategiškiau naudoti Sanglaudos politikai skirtas lėšas, įveikti ES plėtros sąlygotus iššūkius ir supaprastinti ES struktūrinės paramos panaudojimą. Ypatingas dėmesys skiriamas įvertinti, kokiomis priemonėmis Europos Komisija siūlė įveikti ES plėtros sąlygotus iššūkius. Tuo tikslu Europos Komisijos pasiūlyti Sanglaudos politikos prioritetai 2007–2013 m. laikotarpiui yra lyginami su 2000–2006 m. buvusiais šios politikos prioritetais, siekiant parodyti, kad Europos Komisija nepasiūlė esminių pokyčių, būtinų pritaikyti Sanglaudos politiką prie dėl ES plėtros pasikeitusios realybės.

Toliau pristatomos valstybių narių pozicijos dėl Sanglaudos politikos reformos. Įrodinėjama, kad valstybių narių nuostatas lėmė finansinės naudos ir išsivystymo lygio veiksniai, kurių pagrindu valstybės narės sąlyginai skirstomos į tris blokus: turtingąsias valstybes nares, valstybes nares, kurios ES 2000–2006 m. finansinės perspektyvos metu buvo pagrindinėmis Sanglaudos

politikos paramos gavėjomis ir naujasias valstybes nares. Parodoma, kad Europos Komisija, siekdama bent iš dalies patenkinti kuo daugiau valstybių narių, pateikė Sanglaudos politikos reformos pasiūlymą, kuris prieštaravo daugumos valstybių narių interesams.

Galiausiai apžvelgiama derybų eiga ir reformos rezultatai. Kadangi derybos dėl Sanglaudos politikos reformos nevyko atskirai, o buvo derybų dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos dalimi, valstybių narių pozicijos dėl reformos, taip pat derybų eiga bei pirmininkaujančių valstybių narių kompromisiniai pasiūlymai nagrinėjami platesniame derybų dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos kontekste. Derybų eiga dalinama į tris etapus pagal tuo metu ES pirmininkavusias valstybes: Nyderlandų Karalystės pirmininkavimas (2004 m. antrasis pusmetis), Liuksemburgo pirmininkavimas (2005 m. pirmasis pusmetis) ir Jungtinės Karalystės pirmininkavimas (2005 m. antrasis pusmetis).

#### **4.1. Europos Komisijos reformos pasiūlymai**

2004 m. vasario 14 d. Europos Komisija pateikė Trečiąją ekonominės ir socialinės sanglaudos ataskaitą, kurioje pateikė Sanglaudos politikos reformos pasiūlymus. Darydama išvadą, kad Sanglaudos politika duoda gerų rezultatų ir atsižvelgdama į pasikeitusias aplinkybes bei įgyvendinimo patirtį, Europos Komisija pasiūlė imtis tokių priemonių:

- Sanglaudos politika turi būti planuojama strategiškiau – pagrindinį dėmesį reikia skirti Lisabonos strategijos tikslams, nuo kurių įgyvendinimo priklauso ES konkurencingumas ir jos žmonių gerovė;

- būtina prisitaikyti prie ES plėtros sąlygotų iššūkių, didžiąją dalį paramos nukreipiant į silpniau išsivysčiusias naujasias valstybes nares, siekiant joms sudaryti visas sąlygas kuo greičiau pasivyti ES senbuves;

- šios politikos valdymas turi būti supaprastintas mažinant Europos Komisijos vaidmenį ir daugiau atsakomybės suteikiant valstybėms narėms ir tokiu būdu palengvinti ir pagreitinti ES paramos panaudojimą.

Pažymėtina, kad šiuos plačiai deklaruojamus Europos Komisijos tikslus, nuo kurių įgyvendinimo turėjo priklausyti kokybinis Sanglaudos politikos šuolis, nevisiškai atitiko jų įgyvendinimo priemonės, kurios buvo detalizuotos Tarybos ir Europos Parlamento reglamentų projektuose bei jų nuostatų išaiškinimuose. O tam tikrais atvejais, ypač siekiant prisitaikyti prie ES plėtros sąlygotų pokyčių, net akivaizdžiai jiems prieštaravo. Europos Komisijos pasiūlymus panagrinėjus įdėmiau, matyti, kad oficialiai deklaruojami Sanglaudos politikos reformos tikslai buvo daugiau skirti ES visuomenei, siekiant jos palankumo, o iš tikrųjų, Europos Komisija sprendė visai kitus uždavinius:

- norėjo parodyti, kad stengiasi „pajudinti iš vietos“ Lisabonos strategijos įgyvendinimą, suprasdama, kad turtingosios ES valstybės narės nėra nusiteikusios šiam tikslui skirti papildomų lėšų;

- kažkoku būdu taip paskirstyti ribotus Sanglaudos politikos išteklius, kad būtų patenkintos visos ES valstybės narės;

- suderinti kontrolės reikalavimų užtikrinimą su vis didesnės laisvės norinčiomis valstybėmis narėmis.

Kitaip tariant, teikdama pasiūlymus Europos Komisija iš anksto bandė atsižvelgti į valstybių narių, ypač įtakingiausių, interesus, be kurių pritarimo bet kokie Europos Komisijos pasiūlymai buvo pasmerkti žlugti. Deja, toks bandymas patenkinti visus, kaip bus įrodinėjama toliau, galiausiai baigėsi tuo, kad reforma, trukusi du metus, iš esmės nieko nepakeitė.

#### **4.1.1. Strategiščiau panaudoti Sanglaudos politikos lėšas**

Reaguodama į stagnuojantį Lisabonos strategijos tikslų įgyvendinimą, Europos Komisija pasiūlė keletą priemonių:

- numatyti ES biudžete atskyrą eilutę ES konkurencingumo didinimui. Pasiūlyme dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos buvo numatytas naujas prioritetasis „Konkurencingumas ekonomikos augimui“ (angl. – *Competitiveness for growth*), skirtas skatinti moksliniams tyrimams ir technologinei plėtrai. Šiam prioritetui įgyvendinti Europos Komisija pasiūlė

numatyti apie 141 mlrd. eurų 7 metų laikotarpiui<sup>82</sup>. Tačiau derybų dėl ES biudžeto metu valstybės narės į šią naują eilutę žiūrėjo kaip į pirmutinį biudžeto mažinimo šaltinį, kadangi šios lėšos nebuvo paskirstytos tarp valstybių narių, kaip, pavyzdžiui, Sanglaudos politikai numatytos lėšos, bet dėl jų turėjo būti konkuruojama rengiant projektus. Galiausiai 2007–2013 finansinėje perspektyvoje šiems tikslams teliko numatyta apie 72 mlrd. eurų<sup>83</sup>.

- įvesti nacionalines Lisabonos strategijos įgyvendinimo programas. 2005 m. pavasarį ES valstybių narių vadovai susitarė, kad kiekviena valstybė narė pasirengs nacionalinę Lisabonos strategijos įgyvendinimo programą ir kasmet teiks Europos Komisijai jos įgyvendinimo ataskaitą. Buvo tikimasi, kad tokiu būdu nacionalinės investicijos bus mobilizuotos Lisabonos strategijos tikslų įgyvendinimui. Kiekvienais metais nacionalinėse Lisabonos strategijos įgyvendinimo programų ataskaitose valstybės narės taip pat yra įpareigotos atsiskaityti kaip prie šių programų prioritetų įgyvendinimo prisideda ir Sanglaudos politikos lėšos.

- ir viena priemonė buvo tiesiogiai susijusi su Sanglaudos politikos reforma. Trečiojoje ekonominės ir socialinės sanglaudos ataskaitoje Europos Komisija pasiūlė integruoti Sanglaudos politikos ir Lisabonos strategijos tikslus. Buvo pasiūlyta dviejų pakopų lėšų panaudojimo prioritetų nustatymo sistema:

1) ES Taryba patvirtina Europos Komisijos parengtas Bendrijos sanglaudos politikos strategines gaires, kuriose Lisabonos strategijos tikslų kontekste nustatomi Sanglaudos politikos prioritetai;

2) atsižvelgdamos į Gairėse nustatytus Sanglaudos politikos prioritetus valstybės narės rengia nacionalines ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijas ir veiksmų programas šioms strategijoms įgyvendinti.

---

<sup>82</sup> Building Our Common Future: Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007-2013. – Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. – Brussels 26 February 2004. – P. 14.

<sup>83</sup> Interinstitutional agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management. - (2006/C 139/01). - Official Journal of the European Union. – 14 June 2006. – Nr. C139/1.

Bendrijos sanglaudos politikos strateginėse gairėse, kurias Taryba patvirtino 2006 m. spalio mėn.<sup>84</sup>, buvo numatyti tokie Sanglaudos politikos lėšų panaudojimo prioritetai:

- Europa – patraukli vieta investuoti ir dirbti. Šis prioritetas akcentuoja ekonominės aplinkosaugos reikalavimus atitinkančios transporto ir energetikos infrastruktūros plėtrą, siekiant sudaryti patrauklias sąlygas verslui. Ypač akcentuojama transporto transeuropinių tinklų ir prieigų prie jų svarba, taip pat energetikos tinklų, atsinaujinančių energijos šaltinių plėtra bei energijos vartojimo efektyvumo didinimas.

- Žinios ir inovacijos. Antrasis prioritetas akcentuoja žinių, inovacijų ir technologinės plėtros bei informacinių technologijų svarbą ES konkurencingumo didinimui.

- Daugiau ir geresnių darbo vietų. Trečiasis Gairių prioritetas skirtas daugiausiai Europos socialinio fondo (ESF) finansuotinoms sritims – mokymui ir perkvalifikavimui, siekiant didinti darbo jėgos kvalifikaciją bei mažinti bedarbystę.

Pažymėtina, kad Gairės nėra įpareigojantis dokumentas, todėl valstybės narės gali planuoti investuoti joms numatytą ES struktūrinę paramą ir kitose, Gairėse nepaminėtose, srityse. Taigi gana laisvai gali rinktis tarp „lisabonizuotų“ ir „nelisabonizuotų“ sričių.

#### **4.1.2. Pristatyti prie ES plėtros sąlygotų iššūkių**

Trečiojoje ekonominės ir socialinės sanglaudos ataskaitoje buvo ypač akcentuojama ES plėtros įtaka išsivystymo skirtumų didėjimui tarp ES valstybių narių ir regionų. Ataskaitoje Europos Komisija atkreipė dėmesį, kad dėl ES plėtros į silpniau išsivysčiusias Rytų ir Vidurio Europos valstybes:

- ES BVP padidėjo tik 5 proc., o gyventojų skaičius – 20 proc.;
- Palyginus su ES-15, ES-25 BVP vienam gyventojui vidurkis sumažėjo 12,5 proc.;

---

<sup>84</sup> Bendrijos ekonominės, socialinės ir teritorinės sanglaudos politikos strateginės gairės 2007–2013 m. – patvirtinta Tarybos 2006 m. spalio 6 d. sprendimu Nr. 2006/702.

- Net 92 proc. naujų valstybių narių gyventojų gyvena regionuose, kurių BVP vienam gyventojui neviršija 75 proc. ES-25 vidurkio ir net 2/3 – regionuose, kurių BVP vienam gyventojui yra mažesnis nei 50 proc. ES-25 vidurkio.

Todėl vienu iš trijų pagrindinių šios reformos tikslų buvo pritaikyti Sanglaudos politiką prie ES plėtros sąlygotų iššūkių.

Sanglaudos politikos reformos pasiūlymas buvo detalizuotas 2004 m. liepos mėnesį Europos Komisijos pateiktuose ES 2007–2013 m. sanglaudos politikos reglamentų projektuose<sup>85</sup>, kuriuose buvo pateikti nauji Sanglaudos politikos prioritetai, numatytas Sanglaudos politikos biudžetas, jo paskirstymas tarp prioritetų ir atskirų jų dalių bei paramos lėšų paskirstymo tarp valstybių narių ir regionų principai. Reglamentų projektų aiškinamuosiuose raštuose, lygiai taip pat kaip ir Trečiojoje ekonominės ir socialinės sanglaudos ataskaitoje, Europos Komisija teigė, kad Sanglaudos politikos reforma yra būtina, siekiant atsižvelgti į ES plėtros iššūkius ir koncentruoti Sanglaudos politikos lėšas naujosiose ES valstybėse narėse.

Deja, palyginus Europos Komisijos pasiūlytus naujus Sanglaudos politikos prioritetus su 2000–2006 m. buvusiais šios politikos prioritetais, sudėtinga rasti naujų elementų, skirtų ES plėtros sąlygotiems iššūkiams įveikti. Kaip parodyta 1 lentelėje, 2007–2013 m. silpniau išsivysčiusioms valstybėms narėms ir regionams Europos Komisija pasiūlė skirti beveik tokią pačią dalį ES struktūrinės paramos kaip ir 2000–2006 m. laikotarpiu – apie 72 proc.

---

<sup>85</sup> Proposal for a Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund. – Commission of the European Communities. – Brussels, 14 July 2004. – COM(2004)492 final.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund. – Commission of the European Communities. – Brussels, 14 July 2004. – COM(2004)493 final.

Proposal for a Council Regulation establishing a Cohesion Fund. – Commission of the European Communities. – Brussels, 14 July 2004. – COM(2004)494 final.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund. – Commission of the European Communities. – Brussels, 14 July 2004. – COM(2004)495 final.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European grouping of cross-border cooperation (EGCC). – Commission of the European Communities. – Brussels, 14 July 2004. – COM(2004)496 final.



Pažengusiems regionams numatyta paramos proporcija taip pat išliko panaši – padidėjo 2 proc. punktais palyginus su 2000–2006 m. laikotarpiu ir sudarė apie 24 proc. viso siūlomo Sanglaudos politikos biudžeto. Iš lentelės matyti, kad tuo tarpu, kai paramos paskirstymo proporcijos tarp silpniau išsivysčiusių ir pažengusių regionų išliko beveik nepakitusios, buvo pasiūlyta ženkliai padidinti patį Sanglaudos politikos biudžetą. Paramą silpniau išsivysčiusioms valstybėms narėms ir regionams buvo pasiūlyta padidinti apie 70 mlrd. eurų, o pažengusiems regionams – apie 30 mlrd. eurų. Atsižvelgiant į tai, galima daryti išvadą, kad Europos Komisija, reaguodama į ES plėtros iššūkius ir siekdama „nenukriauti“ buvusių paramos gavėjų, tiesiog padidino Sanglaudos politikos biudžetą, per daug nekeisdama nei šios politikos prioritetų, nei lėšų paskirstymo proporcijų tarp jų.

*1 lentelė. ES struktūrinės paramos koncentracija silpniau išsivysčiusiose valstybėse narėse ir regionuose: 2000–2006 m. laikotarpio ir Europos Komisijos pasiūlymo 2007–2013 m. palyginimas*

	2004 m. kainomis					
	2000-2006 M. LAIKOTARPIS			EK PASIŪLYMAS 2007-2013 M.		
	ES struktūrinės paramos dalis			ES struktūrinės paramos dalis		
Prioritetai	Proc.	Mrld. eurų	Prioritetai	Proc.	Mrld. eurų	
Parama silpniau išsivysčiusioms valstybėms narėms ir regionams	Sanglaudos fondo parama ir 1 tikslui numatytos lėšos	72,26	169.935	Nacionalinės (Sanglaudos fondas) ir regioninės konvergencijos elementai	71,96	241.852
Parama pažengusioms valstybėms narėms ir regionams	Parama 2 ir 3 tikslams	21,79	51.240	Statistinio efekto elementas ir Regioninio konkurencingumo ir užimtumo prioritetas	23,80	79.997
Kita parama	Bendrijos iniciatyvos ir techninė parama Europos Komisijai, iš anksto nepaskirstytos lėšos	5,95	13.994	Europos teritorinio bendradarbiavimo prioritetas ir techninė parama Europos Komisijai	4,24	14.251

**Šaltiniai:** Lentelė parengta autoriaus vadovaujantis Tarybos reglamentais Nr. 1260/1999 ir 1264/1999 (2000–2006 m. laikotarpio duomenys) ir Europos Komisijos 2004 m. liepos 7 d. pasiūlymu dėl Tarybos reglamento, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinančio Reglamentą Nr. 1260/1999 (2007–2013 m. duomenys).

Palyginimo tikslais 2000–2006 m. laikotarpio duomenys yra perskaičiuoti 2004 m. kainomis, taikant 2 proc. metinį defliatorių kaip nustatyta Tarybos reglamente Nr. 1999/1260. 2007–2013 m. laikotarpio paramos skaičius Europos Komisija pateikė 2004 m. kainomis, 2004 m. kainos buvo naudojamos iki pat derybų dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos pabaigos.

Išsami dviejų laikotarpių prioritetų palyginimo lentelė pateikiama 3 priede.

Siekiant nustatyti, kaip ES plėtra įtakojo Europos Komisijos Sanglaudos politikos reformos pasiūlymą, taip pat tikslinga panagrinėti Europos Komisijos pasiūlytą Sanglaudos politikos lėšų paskirstymą tarp senųjų ir naujųjų ES valstybių narių. Tai pateikiama 2 lentelėje.

*2 lentelė. ES 2007–2013 m. struktūrinės paramos pasiskirstymas pagal Sanglaudos politikos prioritetus tarp senųjų ir naujųjų ES valstybių narių: Europos Komisijos pasiūlymas*

Mlrd. eurų (2004 m. kainomis)				
	Viso	Konvergencija	Regioninis konkurencingumas ir užimtumas	Europos teritorinis bendradarbiavimas
Viso	336.162	265.458	57.463	13.241
ES-15	173.775	109.763	56.514	7.498
ES-12	162.387	155.695	949	5.753

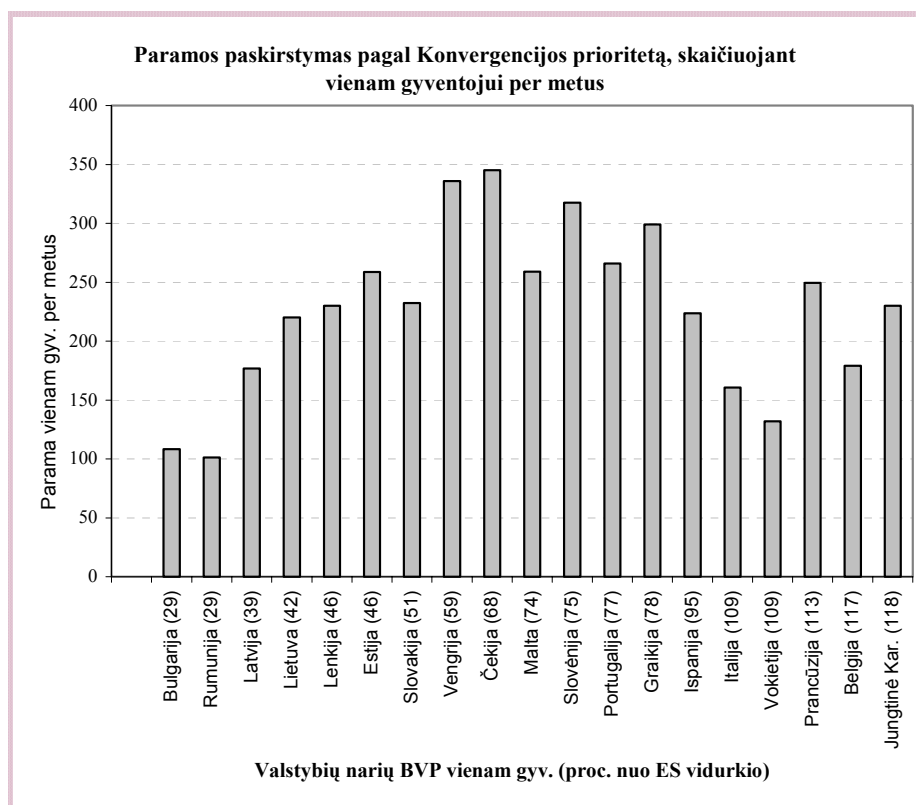
**Šaltiniai.** Lentelė parengta autoriaus, remiantis Europos Komisijos duomenimis pateiktais Europos Parlamentui<sup>86</sup>. Duomenys pagal valstybes nares pateikiami 4 priede.

Taigi pagal Europos Komisijos pasiūlymą turtingesnėms senosioms ES valstybėms narėms buvo numatyta apie 10 mlrd. eurų daugiau paramos nei naujosioms. Tačiau, norint objektyviau įvertinti šios paramos paskirstymą tarp valstybių narių ir regionų, reikia lyginti ne absoliučias paramos sumas, o paramos intensyvumą, t. y. kiek paramos tenka valstybėms narėms ar regionams skaičiuojant vienam gyventojui. Tam tikslui tikslingiausia būtų įvertinti Konvergencijos prioritetui numatytų lėšų paskirstymą, nes jis yra skirtas silpniausiai išsivysčiusioms ES valstybėms narėms ir regionams. Be to, Konvergencijos elemento pagrindu Europos Komisija pasiūlė paskirstyti apie 3/4 Sanglaudos politikai numatytų lėšų (apie 265 mlrd. eurų arba 78 proc. visų Sanglaudos politikai numatytų lėšų). 12 paveikslėlyje parodyta, kaip

<sup>86</sup> 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. – P. 44.

pasiskirsto Konvergencijos prioriteto biudžetas tarp silpniausiai išsivysčiusių ES valstybių narių regionų: pavaizduotas metinis paramos lygis tenkantis vienam gyventojui.

12 pav. Europos Komisijos pasiūlytas Sanglaudos politikos paramos paskirstymas tarp silpniausiai išsivysčiusių ES valstybių narių regionų 2007–2013 m. laikotarpiui (vienam gyventojui, eurai per metus).



Šaltinis. Parengta autoriaus pagal 4 priede pateiktus duomenis.

Matyti, kad mažiausias paramos intensyvumas buvo skirtas silpniausiai išsivysčiusioms ES valstybėms narėms – Bulgarijai ir Rumunijai. Daugiau paramos Europos Komisija pasiūlė net tokių turtingų ES valstybių, kaip Belgija, Vokietija ir Italija, silpniau išsivysčiusiems regionams. Baltijos valstybėms ir Lenkijai teko panašus paramos intensyvumas kaip kur kas turtingesnių ES senbuvėjų – Prancūzijos, Jungtinės Karalystės, Ispanijos

silpniau išsivysčiusiems regionams. Tuo tarpu didžiausias paramos intensyvumas buvo numatytas vidutinio išsivystymo lygio valstybėms narėms – Vengrijai, Čekijai, Slovėnijai, Portugalijai ir Graikijai.

Kaip jau buvo išsamiai išanalizuota 2 darbo dalyje, toks paramos paskirstymo tarp vargingiausių ir turtingiausių ES valstybių narių silpniausiai išsivysčiusių regionų disbalansas pirmiausiai atsiranda dėl 4 proc. nuo BVP paramos ribojimo taisyklės, kurią Europos Komisija pasiūlė išlaikyti ir 2007–2013 m. laikotarpiui, taikymo. Pažymėtina, kad „4 proc. taisyklė“ buvo pritaikyta tik silpniausiai išsivysčiusioms naujosioms ES valstybėms narėms (Bulgarijai ir Rumunijai, Baltijos valstybėms, Lenkijai, Slovakijai, Čekijai ir Vengrijai). Likusioms ES naujokėms ir ES senbuvėms ši taisyklė nebuvo aktuali, nes jos buvo pakankamai išsivysčiusios. Tuo tarpu turtingosioms ES narėms tai buvo efektyvi ES biudžeto ir šių šalių įmokų į jį ribojimo priemonė.

Nors netaikant „4 proc. taisyklės“ ES struktūrinės paramos biudžetas padvigubėtų, tai negali pateisinti tokio nesubalansuoto paramos paskirstymo tarp valstybių narių. „4 proc. taisyklės“ įvedimas buvo skirtas neutralizuoti plėtros kaštus turtingosioms ES valstybėms narėms, o Europos Komisija taip pat ėmėsi priemonių buvusių pagrindinių Sanglaudos politikos paramos gavėjų – daugiausiai pietinių ES valstybių narių – interesams apsaugoti. Buvo įvestas specialus paramos elementas regionams, kurių BVP vienam gyventojui viršijo 75 proc. ES-15 vidurkio dėl ES plėtros sąlygoto „statistinio efekto“<sup>87</sup>. Tokių regionų paramai Europos Komisija numatė 22 mlrd. eurų, nors išsiplėtusioje ES jie jau nebebuvo silpniausiai išsivystę.

Be to, Europos Komisija pasiūlė modifikuoti paramos apskaičiavimo metodą<sup>88</sup> tokiu būdu, kad senosioms valstybėms narėms parama pagal Konvergencijos prioritetą padidėjo 16 mlrd. eurų. Dėl įvestų paramos

---

<sup>87</sup> ES plėtros sąlygotas „statistinis efektas“ pasireiškė tuo, kad ES senbuvė išsivystymo lygis dirbtinai padidėjo ne dėl natūralaus ekonomikos augimo, o dėl bendro ES išsivystymo lygio sumažėjimo.

<sup>88</sup> ES sanglaudos politikos parama tarp ES valstybių narių ir regionų apskaičiuojama pagal taip vadinamą Berlyno metodą, atsižvelgiant į valstybių narių ir regionų išsivystymo, teritorijos ploto, bedarbystės ir kitus kriterijus. Trumpas Berlyno metodo aprašymas pateiktas 5 priede.

apskaičiavimo metodo pakeitimų vidutinis paramos intensyvumas senųjų valstybių narių regionams pagal regioninės konvergencijos elementą šoktelėjo nuo 194 iki 229 eurų, tuo tarpu, kai naujųjų valstybių narių regionams liko nepakitęs. Lygiai taip pat paramos apskaičiavimo metodo modifikacijos padidino pereinamojo laikotarpio paramą nuo „statistinio efekto“ nukentėjusiems regionams. Jiems numatytos paramos intensyvumas padidėjo nuo 123 iki 150 eurų. Europos Komisija argumentavo, kad tokie pakeitimai buvo būtini siekiant pritaikyti ES struktūrinės paramos apskaičiavimo formulę prie ES plėtros sąlygoto „statistinio efekto“<sup>89</sup>.

#### **4.1.3. Supaprastinti ES struktūrinės paramos panaudojimą**

Sanglaudos politikos įgyvendinimo supaprastinimo pasiūlymai buvo pateikti Trečiojoje ekonominės ir sanglaudos ataskaitoje ir detalizuoti Europos Komisijos pasiūlymuose dėl naujų reglamentų projektų 2007–2013 m. laikotarpiui<sup>90</sup>. Pasiūlymai daugiausiai buvo skirti palengvinti ES struktūrinės paramos lėšų planavimą ir daugiau atsakomybės suteikti valstybėms narėms, ypač toms, kurios ateinančiu laikotarpiu turėjo gauti mažiau paramos.

Skirtingai nuo 2000–2006 m. laikotarpio, kitam periodui Europos Komisija siūlė ES struktūrinės paramos panaudojimo dokumentuose – veiksmų programose – pateikti tik bendro pobūdžio informaciją prioriteto lygmeniu, nedetalizuojant finansuotinių priemonių. Taigi buvo sudaryta galimybė nederinti su Europos Komisija visų paramos panaudojimo detalių ir

---

<sup>89</sup> Working document of the Commission services: Application of the Berlin method without adjustments. – European Commission. – Fiche No 49, 18 January 2005.

<sup>90</sup> Proposal for a Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund. – Commission of the European Communities. – Brussels, 14 July 2004. – COM(2004)492 final.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund. – Commission of the European Communities. – Brussels, 14 July 2004. – COM(2004)493 final.

Proposal for a Council Regulation establishing a Cohesion Fund. – Commission of the European Communities. – Brussels, 14 July 2004. – COM(2004)494 final.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund. – Commission of the European Communities. – Brussels, 14 July 2004. – COM(2004)495 final.

finansuotinas priemones tiesiog pasitvirtinti nacionaliniais teisės aktais. Kartu, išskyrus tam tikras išimtis, buvo pasiūlyta valstybėms narėms pačioms, o ne Europos Komisijai kaip buvo anksčiau, pasirengti išlaidų tinkamumo taisykles.

Taip pat Europos Komisija pasiūlė sumažinti Sanglaudos politikos įgyvendinimo finansinių instrumentų skaičių, paliekant tik tris: Europos socialinį fondą (ESF), Europos regioninės plėtros fondą (ERPF) ir Sanglaudos fondą. Du buvusius struktūrinius fondus – Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo (EŽŪOGF) Orientavimo dalį ir Žuvininkystės orientavimo finansinį instrumentą (ŽOFI) – Europos Komisija pasiūlė restruktūrizuoti ir integruoti atitinkamai į BŽŪP ir bendrąją žuvininkystės politiką. Be to, Sanglaudos fondą buvo pasiūlyta integruoti į ERPF valdymo sistemą bei įvesti principą „vienas fondas – viena programa“, kuris reiškė, kad viena veiksmų programa gali būti finansuojama tik iš vieno fondo, ESF arba ERPF (kartu su Sanglaudos fondu). Tokiais pasiūlymais buvo siekiama supaprastinti ES struktūrinės paramos planavimo ir įgyvendinimo procesą.

Atsižvelgdama į tai, kad valstybių narių gaunamos paramos apimtys yra labai skirtingos ir nėra logiška taikyti tokio paties griežtumo lygio taisykles visoms šalims, nekreipiant dėmesio į tai, kiek jiems skirta paramos, Europos Komisija pasiūlė tam tikrų supaprastinimo priemonių turtingesnėms valstybėms narėms, gausiančioms paramą pagal Regioninio konkurencingumo ir užimtumo prioritetą. Vadovaujantis proporcingumo principu buvo siūloma taikyti švelnesnius reikalavimus valdymo ir kontrolės, papildomumo principo užtikrinimo ir vertinimo srityse<sup>91</sup>.

Nors ES plėtra, pasireiškusi kur kas silpniau išsivysčiusių valstybių prisijungimu, atrodė, turėjo paskatinti radikalią šios politikos reformą, panagrinėjus 2004 m. Sanglaudos politikos reformos pasiūlymą, matyti, kad Europos Komisija daugiau dėmesio skyrė ES plėtros kaštams neutralizuoti nei

---

<sup>91</sup> Buvo sudarytos galimybės nederinti su Europos Komisija valdymo ir kontrolės sistemų aprašų, nerengti išankstinio vertinimo ataskaitos ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijai bei neinformuoti Europos Komisijos apie tai, kaip yra laikomasi papildomumo principo, kuris reiškia, kad ES struktūrinė parama turi papildyti, bet ne pakeisti, nacionalines investicijas.

rūpinosi vienu iš pagrindinių deklaruotų reformos tikslu – adaptuoti Sanglaudos politiką prie padidėjusių išsivystymo skirtumų mažinimo išsiplėtusioje ES. Europos Komisija, skirtingai nei BŽŪP reformos atveju, nepasiūlė jokių esminių Sanglaudos politikos pokyčių. Kita vertus, BŽŪP atveju radikalius pokyčius, kaip buvo parodyta, paskatino ne ES plėtra. 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. Europos Komisija, reaguodama į ES plėtros iššūkius ir siekdama „nenukriauti“ 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. Atvirkščiai, Europos Komisija, atsižvelgdama į ES senbuvių interesus, ypač daug dėmesio skyrė šalutiniams ES plėtros iššūkiams – plėtros kaštams – minimizuoti: pasiūlė apriboti Sanglaudos politikos biudžeto dydį, nustatant paramos limitus silpniausiai išsivysčiusioms naujosioms valstybėms narėms bei išlaikyti pakankamai didelį paramos lygį ES pietinių valstybių regionams. Nors konvergencija tarp skirtingai išsivysčiusių valstybių narių ir regionų priklauso nuo daugelio veiksnių, toks Europos Komisijos pasiūlytas ES struktūrinės paramos paskirstymas, kuomet didesnis paramos intensyvumas yra numatomas turtingesnių, o ne silpniau išsivysčiusių, valstybių narių regionams, vargu ar gali prie šios konvergencijos prisidėti.

Svarbu pažymėti, kad 2007 m. gegužės mėnesį, praėjus tik trimis metams nuo paskutinio ES sanglaudos politikos reformos pasiūlymo ir tik pusantrų metų nuo galutinio susitarimo, ir iš esmės dar net nepradėjus naudoti 2007–2013 m. skirtos paramos, nekalbant jau apie šios paramos panaudojimo rezultatus, Europos Komisija Ketvirtoje ekonominės ir socialinės sanglaudos ataskaitoje<sup>92</sup> suformulavo naujus iššūkius, kuriuos būtina spręsti su Sanglaudos

---

<sup>92</sup> Growing Regions, Growing Europe: Fourth Report on Economic and Social Cohesion. – Communication from the Commission. – May 2007.

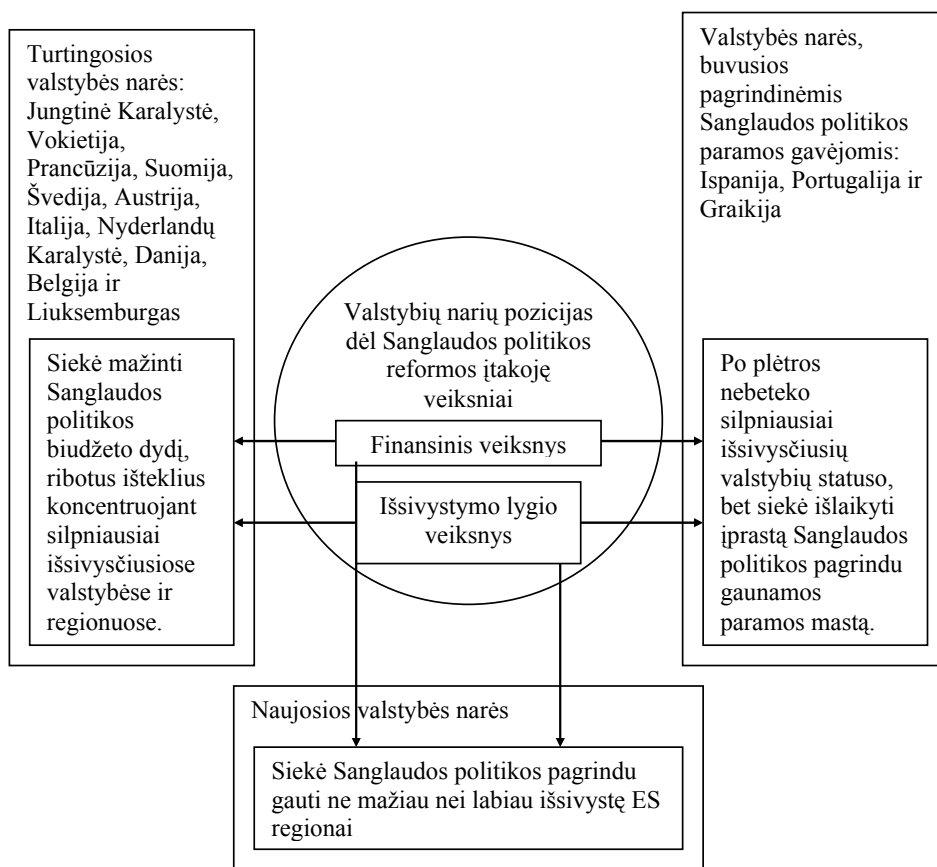
politikos pagalba. Tai augantis pasaulinis spaudimas restruktūrizuoti ir modernizuoti, klimato kaita, išaugusios energijos kainos, demografinės problemos ir socialinė įtampa. Toks skubus naujų iššūkių identifikavimas rodo, kad ES plėtros sąlygoto išsivystymo skirtumų padidėjimo Europos Komisija niekuomet nevertino kaip rimtos problemos, dėl kurios reikėtų reformuoti Sanglaudos politiką.

#### **4.2. Valstybių narių pozicijas įtakoję veiksniai**

Derybos dėl Sanglaudos politikos reformos buvo globalių derybų dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos dalis. Todėl ir valstybių narių pozicijos Sanglaudos politikos reformos atžvilgiu yra nagrinėjamos platesniame derybų dėl ES biudžeto kontekste. Valstybės narės pagal jų pozicijas dėl Sanglaudos politikos reformos skirstomos į tris grupes. Turtingąsias (Jungtinė Karalystė, Vokietija, Prancūzija, Suomija, Švedija, Austrija, Italija, Nyderlandų Karalystė, Danija, Belgija ir Liuksemburgas), kurios siekė mažinti Sanglaudos politikos biudžeto dydį, ribotus išteklius koncentruojant silpniausiai išsivysčiusiose valstybėse narėse ir regionuose. Valstybes nares, kurios ES 2000–2006 m. finansinėje perspektyvoje buvo pagrindinėmis Sanglaudos politikos paramos gavėjomis, ir kurios po plėtros nebeteko silpniausiai išsivysčiusių valstybių statuso, bet siekė išlaikyti įprastą Sanglaudos politikos pagrindu gaunamos paramos mastą (Ispanija, Portugalija ir Graikija). Ir naująsias ES valstybes nares, kurios siekė Sanglaudos politikos pagrindu gauti ne mažiau nei labiau išsivystę ES regionai. Įrodinėjama, kad valstybių narių nuostatas lėmė finansinės naudos ir išsivystymo lygio veiksniai.



13 pav. Valstybių narių pozicijas dėl Sanglaudos politikos reformos įtakoje veiksniai



Turingųjų valstybių narių grupei yra priskiriamos labiausiai išsivysčiusios ES valstybės narės, kurios yra neto mokėtojos į ES biudžetą. Šešios iš jų (Austrija, Nyderlandų Karalystė, Jungtinė Karalystė, Prancūzija, Švedija ir Vokietija) dar 2003 m. gruodžio 15 d. parašė tuometiniam Europos Komisijos prezidentui Romano Prodi bendrą laišką, kuriame išdėstė poziciją, kad ES biudžetas 2007–2013 m. laikotarpiu neturi viršyti 1 proc. ES BNP.<sup>93</sup> Pažymėtina, kad Europos Komisija į tai neatsižvelgė ir 2004 m. vasario mėnesį

<sup>93</sup> Joint letter from Mr. Blair, the Prime Minister, and the President of France, the Chancellors of Germany and Austria, and the Prime Ministers of the Netherlands and Sweden. – 15 December 2003. P. 1. // <http://www.bmdf.co.uk/blairlettereubudget.pdf>

išplatintame komunikate dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos pasiūlė 1,24 proc. nuo ES BNP biudžeto dydį.<sup>94</sup>

Ieškant pasiūlyto ES biudžeto dydžio mažinimo galimybių vienu iš pagrindinių turtingųjų valstybių narių „taikinių“ tapo Sanglaudos politikai numatytos lėšos, kurios pagal Europos Komisijos pasiūlymą sudarė apie 1/3 viso biudžeto. Tuo tarpu kitai tradiciškai dosniai remiamai sričiai – žemės ūkiui – numatyto finansavimo mažinimas buvo apribotas 2002 m. spalio mėnesio Europos Viršūnių Tarybos susitarimu, įtvirtinusi tiesioginių išmokų žemdirbiams apimtį iki pat 2013 m.

Siekdamos sumažinti ES biudžeto dydį ir tuo pačiu savo įmokas į jį, turtingosios valstybės narės argumentavo, kad reformuotos Sanglaudos politikos ištekliai turi būti panaudojami efektyviai ir pirmiausiai naujosiose valstybėse narėse, kur šios paramos labiausiai reikia. Turtingosios ES narės kritikavo Europos Komisijos pasiūlymą dėl to, kad, jų manymu, per daug paramos buvo numatyta senosioms ES valstybėms narėms, aiškino, kad galima būtų apkritai atsisakyti Regioninio konkurencingumo ir užimtumo prioriteto, kurio beveik visa parama atitenka senųjų valstybių narių pažengusiems regionams, ir tokiu būdu sutaupyti apie 58 mlrd. eurų, tuo pačiu labiau koncentruojant paramą naujosiose valstybėse narėse. Taip pat šios šalys griežtai pasisakė už 4 proc. nuo BVP paramos ribojimo taisyklės išlaikymą, sutikdamos su Europos Komisijos argumentacija, kad daugiau paramos naujų valstybių narių ekonomikos tiesiog nesugebės įsisavinti.<sup>95</sup>

Vis dėlto šios valstybės, ypač Vokietija ir Italija, buvo suinteresuotos kuo didesne parama savo silpniau išsivysčiusiems regionams Konvergencijos prioriteto pagrindu, todėl „pro pirštus“ žiūrėjo į 4.1.2 darbo dalyje pristatytą paramos intensyvumo problemą.

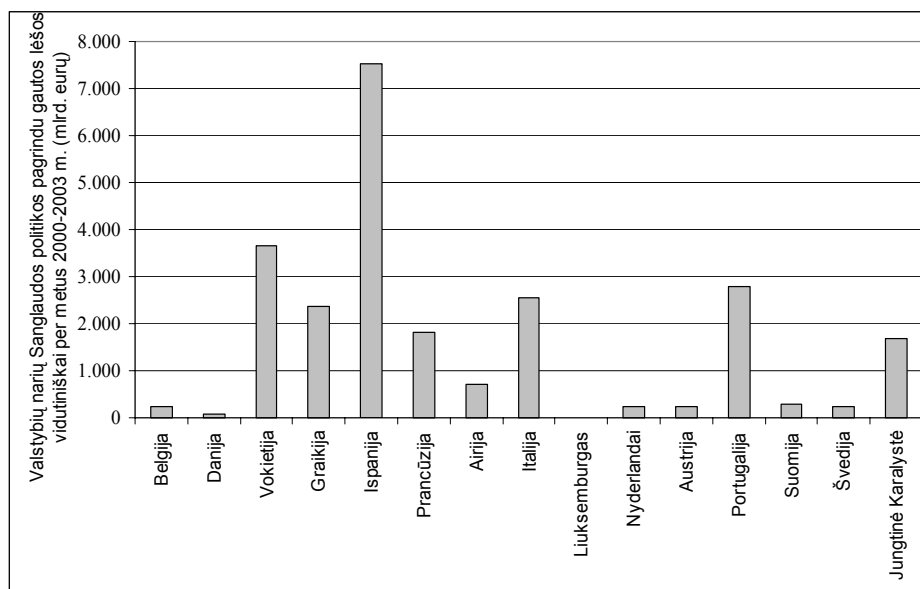
---

<sup>94</sup> Building Our Common Future: Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007-2013. – Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. – Brussels 26 February 2004. – P. 28.

<sup>95</sup> 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. – P. 27–29.

Tuo tarpu Ispanija, Portugalija ir Graikija ES 2000–2006 m. finansinėje perspektyvoje buvo pagrindinėmis Sanglaudos politikos paramos gavėjomis. Kaip buvo parodyta nagrinėjant veiksnius įtakojančius valstybių narių pozicijas dėl BŽŪP reformos, 2000–2003 m. Ispanijos įmokų į ES biudžetą/išmokų iš ES biudžeto balansas vidutiniškai kasmet sudarė apie 7,7 mlrd. eurų, Graikijos – apie 4 mlrd. eurų, Portugalijos – apie 2,5 mlrd. eurų. Didele dalimi toks teigiamas balansas susidarė dėl gausios ES struktūrinės paramos, kuriai 2000–2006 m. ES biudžete buvo skirta trečdalis visų lėšų. Žemiau esančiame paveikslėlyje pateikiamos tuometinių valstybių narių Sanglaudos politikos pagrindu gautos lėšos vidutiniškai per metus 2000–2003 m. laikotarpiu.

14 pav. Valstybių narių Sanglaudos politikos pagrindu gautos lėšos vidutiniškai per metus 2000–2003 m. laikotarpiu (mlrd. eurų)



**Šaltinis.** Parengta autoriaus remiantis duomenimis pateiktais D. Gros ir S. Micossi straipsnyje „A better budget for the European Union: More value for money, more money for value“ (2005).

Taigi Ispanija 2000–2003 m. laikotarpiu vidutiniškai kasmet gaudavo apie 7,5 mlrd. eurų struktūrinės paramos, Graikija – apie 2,4 mlrd. eurų,

Portugalija – apie 2,8 mlrd. eurų. Pažymėtina, kad šioms trimis šalims skiriama parama sudarė net 52 proc. visų Sanglaudos politikai įgyvendinti skirtų lėšų. Šios valstybės tikėjosi išlaikyti aukštą ES struktūrinės paramos lygį ir 2007–2013 m. periodu, nors po ES plėtros jau nebebuvo skurdžiausios valstybės ES.

Pažymėtina, kad Europos Komisijos pasiūlymas, kaip buvo parodyta 4.1.2 dalyje, buvo gana palankus Portugalijai ir Graikijai. Šioms šalims buvo numatyta tiek Sanglaudos fondo parama, tiek pereinamojo laikotarpio parama „statistinio efekto“ paveiktiems jų regionams. Pavyzdžiui, Graikijoje „statistinio efekto“ paveikti regionai sudarė net 55,5 proc. visos teritorijos.<sup>96</sup>

Tuo tarpu Ispaniją, kuri 2000–2006 m. gavo daugiausiai Sanglaudos politikos paramos, Europos Komisijos pasiūlymas nuvylė. Ši valstybė buvo pripažinta nebeatitinkanti reikalavimų Sanglaudos fondo paramai gauti, nors dar 2000–2006 m. laikotarpiu Ispanijai atiteko apie 63 proc. visos Sanglaudos fondo paramos arba apie 12 mlrd. eurų<sup>97</sup>.

Sanglaudos fondo paramą galėjo gauti valstybės narės, kurių BNP vienam gyventojui, remiantis 2001–2003 m. duomenų vidurkiu, neviršija 90 proc. ES vidurkio. Savo ruožtu Ispanijos BNP vienam gyventojui 2001–2003 m. vidurkis sudarė 93,3 proc.<sup>98</sup> ir tinkamumo ribą peržengė ne dėl natūralaus ekonomikos augimo, bet dėl ES plėtros sąlygoto „statistinio efekto“. Vis dėlto Europos Komisija, pareiškusi, kad Sanglaudos fondo paramai pereinamasis laikotarpis nėra taikomas, pasiūlė šio fondo paramos Ispanijai neskirti. Tokiu būdu Ispanijai 2007–2013 m. laikotarpiui, palyginti su 2000–2006 m. periodu,

---

<sup>96</sup> Bachtler J., Wishlade F. From Building Blocks to Negotiating Boxes: The Reform of EU Cohesion Policy. – European Policies Research Centre. – European Policy Research Paper No 57, November 2005. – P. 8.

<sup>97</sup> Yuill D., Méndez C., Wishlade F. 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. – P. 6.

<sup>98</sup> Bachtler J., Wishlade F. From Building Blocks to Negotiating Boxes: The Reform of EU Cohesion Policy. – European Policies Research Centre. – European Policy Research Paper No 57, November 2005. – P. 9.

buvo pasiūlyta skirti net 45 proc. (apie 30 mlrd. eurų) mažesnę ES struktūrinės paramos sumą<sup>99</sup>.

Tai lėmė neigiamą Ispanijos poziciją Europos Komisijos pasiūlymo atžvilgiu. Turėdama tikslą kiek galima labiau sušvelninti tokį staigų paramos lygio „kritimą“, derybose Ispanija siekė pereinamojo laikotarpio Sanglaudos fondo paramai bei didesnės paramos „statistinio efekto“ paveiktiems regionams.<sup>100</sup>

14 pav. taip pat matyti, kad nemaža ES struktūrinės paramos dalis 2000–2003 m. laikotarpiu atiteko Vokietijai ir Italijai, atitinkamai vidutiniškai po 3,7 mlrd. eurų ir 2,6 mlrd. eurų kasmet. Tai buvo sąlygota fakto, kad tiek Vokietija, tiek Italija turi silpniau išsivysčiusių regionų (Rytų Vokietijos ir Pietų Italijos regionai), nepaisant ES vidurkį viršijančio išsivystymo lygio nacionaliniu mastu. Kadangi dauguma šių regionų derybų dėl reformos metu vis dar priklausė silpniau išsivysčiusiems regionams, t. y. šių regionų BVP vienam gyventojui neperžengė 75 proc. ES vidurkio arba buvo priskirtini „statistinio efekto“ paveiktiems regionams<sup>101</sup>, kuriems buvo numatyta pereinamojo laikotarpio parama, didesnio finansavimo siekimas šiems regionams neprieštaravo bendrai turtingųjų valstybių narių pozicijai koncentruoti Sanglaudos politikos lėšas silpniausiai išsivysčiusiose valstybėse narėse ir regionuose. Tačiau reikia atkreipti dėmesį, kad kai kurios turtingosios valstybės narės, neturėjusios, arba beveik neturėjusios tokių silpniau išsivysčiusių regionų, pvz., Švedija, Nyderlandų Karalystė ir Jungtinė Karalystė, siūlė iš viso neskirti Sanglaudos politikos paramos valstybėms narėms, kurių išsivystymo lygis viršija ES vidurkį. Buvo argumentuojama, kad

---

<sup>99</sup> 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. – P. 34.

<sup>100</sup> Yuill D., Méndez C., Wislade F. 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. – P. 4.

<sup>101</sup> Working document of the Commission services: Revised eligibility statistics. – European Commission. – Fiche No 57REV2, 12 April 2005.

turtingosios valstybės narės savo silpniau išsivysčiusių regionų plėtra gali pasirūpinti pačios, tam skirdamos lėšas iš nacionalinio biudžeto<sup>102</sup>.

Savo ruožtu naujasias ES valstybes nares pirmiausiai „erzino“ diskriminacinė 4 proc. nuo BVP paramos ribojimo taisyklė, kuri ypač kėlė silpniausiai išsivysčiusių valstybių narių – Baltijos valstybių, Lenkijos ir Slovakijos – nepasitenkinimą. Ypač aktyviai šiuo klausimu pasisakė Lietuva ir Latvija<sup>103</sup>. Dar labiau nuo šios taisyklės nukentėjo Bulgarija ir Rumunija, tačiau šios šalys tuo metu dar nebuvo ES valstybėmis narėmis ir todėl derybose nedalyvavo. Mažesnę poveikį „4 proc. taisyklė“ turėjo labiau išsivysčiusioms Vengrijai ir Čekijai, o Slovėnijai ir Maltai<sup>104</sup> dėl šių šalių aukštesnio išsivystymo lygio „4 proc. taisyklė“ apskritai buvo neaktuali. Tai lėmė, kad paskutiniosios 4 valstybės narės buvo kur kas labiau patenkintos Europos Komisijos pasiūlymu nei penkios pirmosios. Tai buvo pagrindinė priežastis, paaiškinanti, kodėl derybose nepavyko sudaryti tvirto naujųjų valstybių narių derybinio bloko. 15 paveikslėlyje pateikiamos ES struktūrinės paramos apimtys naujosioms ES valstybėms narėms pagal Europos Komisijos pirminį pasiūlymą.

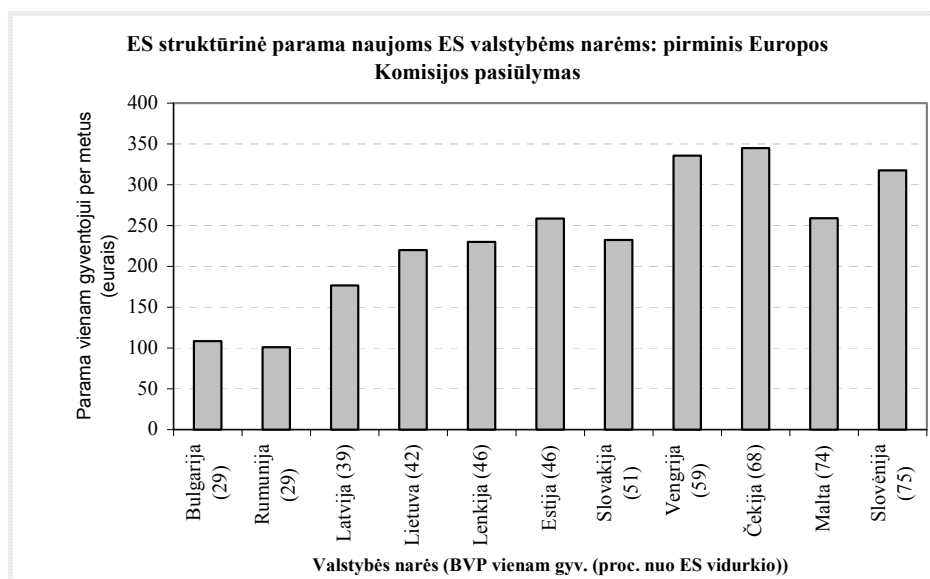
---

<sup>102</sup> 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. – P. 27-28.

<sup>103</sup> Ten pat. – P. 29.

<sup>104</sup> Kipro BVP vienam gyventojui viršijo 75 proc. ES vidurki, todėl ši šalis apskritai nepretendavo į Konvergencijos prioriteto paramą.

15 pav. ES struktūrinė parama naujosioms ES valstybėms narėms: pirminis Europos Komisijos pasiūlymas



Šaltinis. Parengta autoriaus pagal 4 priede pateiktus duomenis.

#### 4.3. Derybų eiga ir reformos rezultatai

Derybos dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos, kurios rėmuose buvo deramasi ir dėl Sanglaudos politikos lėšų paskirstymo, prasidėjo 2004 m. antrą pusmetį ir baigėsi 2005 m. pabaigoje. Tuo metu ES pirmininkavo Nyderlandų Karalystė (2004 m. antrasis pusmetis), Liuksemburgas (2005 m. pirmasis pusmetis) ir Jungtinė Karalystė (2005 m. antrasis pusmetis), kurių pirmininkavimo darbotvarkėje derybos dėl ES finansinės perspektyvos buvo pagrindiniu prioritetiniu klausimu. Šioje darbo dalyje yra apžvelgiama derybų eiga nuo valstybių narių pozicijų apibendrinimo pirmininkaujant Nyderlandų Karalystei iki susitarimo dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos pirmininkaujant Jungtinei Karalystei.

### 4.3.1. Nyderlandų Karalystės pirmininkavimas: valstybių narių pozicijų apibendrinimas

Nyderlandų Karalystė, suprasdama, kad dėl naujo ES biudžeto lengvai ir greitai susitarti nepavyks, išsikėlė pragmatinį tikslą – suskirstyti valstybių narių pozicijas į grupes (angl. – building blocks), kurių pagrindu vėliau būtų galima formuoti kompromisinį pasiūlymą. Kadangi, kaip buvo minėta 4.2 dalyje, vienas pagrindinių Europos Komisijos pasiūlyto biudžeto dydžio mažinimo šaltinių buvo Sanglaudos politika, pirmininkaujanti šalis ypač daug dėmesio skyrė valstybių narių pozicijų dėl Sanglaudos politikos reformos analizei. Nyderlandų Karalystės pirmininkavimo rezultatas – valstybių narių pozicijų dėl Sanglaudos politikos suskirstymas į penkias grupes – pateikiamas 3 lentelėje.

3 lentelė. Nyderlandų Karalystės pirmininkavimas – valstybių narių pozicijų dėl Sanglaudos politikos suskirstymas į grupes

Grupė	Pagrindinės nuostatos	Siūlomas finansavimas (mlrd. eurų, 2004 m. kainomis)
Grupė A	Pritaria Europos Komisijos pasiūlymui.	338-340
Grupė B	Iš esmės pritaria Europos Komisijos pasiūlymui, tik didesnę finansavimą siūlo numatyti pereinamojo laikotarpio paramai, įskaitant pereinamojo laikotarpio paramą iš Sanglaudos fondo. Siūlo lanksčiau taikyti „N+2 taisyklę“ <sup>105</sup> .	340-355
Grupė C	Iš esmės pritaria Europos Komisijos pasiūlymui, tik siūlo daugiau dėmesio skirti silpniausiai išsivysčiusioms valstybėms narėms ir regionams. 4 proc. nuo BVP paramos ribojimo taisyklė ir modifikuotas paramos apskaičiavimo metodas (toliau - Berlyno metodas) neturi iškraipyti paramos intensyvumo. Pereinamojo laikotarpio paramai bei Regioninio konkurencingumo ir užimtumo prioritetui skiriamas finansavimas turėtų būti mažesnis. „N+2 taisyklė“ turėtų būti taikoma lanksčiau. Siūlo numatyti didesnę	295-335

<sup>105</sup> N+2 taisyklė reiškia, kad tam tikriems metams (n) skirtos ES struktūrinės paramos lėšos turi būti panaudotos ne vėliau kaip per du kitus (+2) metus. Nepanaudotos lėšos grąžinamos į ES biudžetą.



	bendrojo finansavimo lygį skurdžiausioms valstybėms narėms <sup>106</sup> .	
Grupė D	Pritaria Europos Komisijos pasiūlytiems paramos panaudojimo prioritetams, bet siūlo stipriai sumažinti numatytą finansavimą, paramos lėšas koncentruojant silpniausiai išsivysčiusiose valstybėse narėse. Tam būtina atitinkamai modifikuoti Berlyno metodą, tuo tarpu „4 proc. taisyklė“ turi būti taikoma. Pereinamojo laikotarpio paramai bei ypač Regioninio konkurencingumo ir užimtumo prioritetui skiriamas finansavimas turėtų būti mažesnis. „N+2 taisyklė“ turi būti griežtai taikoma.	230-275
Grupė E	Naujos sanglaudos politikos lėšos turi būti koncentruotos silpniausiai išsivysčiusiose valstybėse narėse. Visas Konvergencijos prioritetui numatytas finansavimas turi būti skirstomas tarp valstybių narių, neskirstant paramos tarp regionų. Konvergencijos prioritetui turi būti numatyta didesnė ES sanglaudos politikai numatytų lėšų proporcija. Tam būtina atitinkamai modifikuoti Berlyno metodą, tuo tarpu „4 proc. taisyklė“, kaip ir „N+2 taisyklė“, turi būti griežtai taikomos. Pereinamojo laikotarpio paramai skiriamas finansavimas turėtų būti daug mažesnis, Regioninio konkurencingumo ir užimtumo prioritetas apskritai turėtų būti panaikintas.	190-235

**Šaltiniai.** Parengta autoriaus remiantis informacija pateikta Bachtler J., Wislade F. From Building Blocks to Negotiating Boxes: The Reform of EU Cohesion Policy. – European Policies Research Centre. – European Policy Research Paper No 57, November 2005. – P. 9.

Nors Nyderlandų Karalystė sąmoningai neidentifikavo valstybių narių pozicijų priklausymo konkrečioms grupėms, jų apibendrinimas buvo geru pagrindu 2005 m. pradžioje pradėjusiam pirmininkauti Liuksemburgui rengti kompromisinį susitarimo variantą.

#### **4.3.2. Liuksemburgo pirmininkavimas: susitarimo link**

Liuksemburgas užsibrėžė ambicingą tikslą – pasiekti susitarimą dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos iki savo pirmininkavimo pabaigos. Tačiau jau 2005 m. balandžio mėnesį buvo susidurta su papildoma problema, nes Europos Komisijai atnaujinus valstybių narių statistinius duomenis, kurių pagrindu yra nustatomos ES struktūrinės paramos apimtys, paaiškėjo, kad

<sup>106</sup> Regioninės Konvergencijos elementui, remiantis Europos Komisijos pasiūlymu, buvo numatytas 75 proc. bendrojo finansavimo lygis, t. y. Bendrijos lėšomis gali būti finansuojama ne daugiau 75 proc. išlaidų.

parama naujosioms valstybėms narėms, palyginus su pradiniu Europos Komisijos pasiūlymu, turi padidėti maždaug 8 mlrd. eurų, o ES senbuvėms – sumažėti maždaug 3 mlrd. eurų<sup>107</sup>. Paramos apimtys padidėjo toms naujosioms valstybėms narėms, kurioms buvo pritaikyta 4 proc. nuo BVP paramos ribojimo taisyklė, nes atnaujinus statistiką, paaiškėjo, kad jų BVP buvo didesnis nei Europos Komisija prognozavo teikdama pirminį pasiūlymą 2004 m. Kadangi buvo akivaizdu, kad įtakingiausias turtingosios ES valstybės narės gali svarstyti tik biudžeto mažinimo, o ne jo didinimo pasiūlymus, Liuksemburgui teko ieškoti būdų kaip sumažinti paramą ne tik senosioms, bet ir naujosioms ES valstybėms narėms.

Todėl buvo nuspręsta paramos ribojimą nuo BVP diferencijuoti ir susieti su valstybės narės išsivystymo lygiu: kuo labiau išsivysčiusi valstybė narė, tuo mažesnę procentą nuo BVP paramos ji turi gauti. 4 lentelėje pateikiamas Liuksemburgo paramos ribojimo taisyklės diferencijavimo pasiūlymas.

4 lentelė. Paramos ribojimo taisyklės diferencijavimas: Liuksemburgo pasiūlymas

Valstybės narės BNP vienam gyventojui (proc. nuo ES vidurkio, 2001–2003 m. duomenų vidurkis)	Taikomas paramos ribojimo procentas nuo BVP	Valstybės narės
< 40	4	Bulgarija, Rumunija, Latvija
> 40 < 50	3,9	Lietuva, Lenkija, Estija
> 50 < 55	3,8	Slovakija
> 55 < 60	3,7	Vengrija
> 60 < 65	3,6	Čekija

**Šaltiniai.** Parengta autoriaus remiantis:

Financial perspective 2007–2013: Negotiating Box 1. – Council of the European Union. – Brussels, 15 June 2005. – P. 14. // [http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents\\_travail/2005/06/15negbox/pf.pdf](http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/06/15negbox/pf.pdf)

Working document of the Commission services: Revised eligibility statistics. – European Commission. – Fiche No 57REV2, 12 April 2005.

<sup>107</sup> Technical adjustments to the Commission proposal for the multiannual financial framework 2007–2013. – Commission of the European Communities. – Brussels, 12 April 2005. – P. 3 // <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st08/st08223.en05.pdf>

Tuo tarpu senosioms valstybėms narėms parama buvo mažinama modifikuojant Berlyno metodą. Kuo turtingesnė buvo valstybė narė, tuo labiau buvo siūloma sumažinti paramą jos silpniausiai išsivysčiusiems regionams<sup>108</sup>.

Be to, Liuksemburgas, atsižvelgdamas į valstybių narių reikalavimus, pateikė ir kitų pasiūlymų, iš kurių pagrindiniai aprašomi žemiau<sup>109</sup>. Reaguojant į Baltijos valstybių argumentus<sup>110</sup>, buvo pasiūlyta valstybių narių 2007–2013 m. BVP dydį prognozuoti taikant individualias BVP augimo prognozes, tuo tarpu, kai Europos Komisija siūlė taikyti bendrą 4,1 proc. metinį augimą visoms naujosios ES valstybės narėms.<sup>111</sup> Pažymėtina, kad nuo prognozuojamo BVP dydžio tiesiogiai priklausė ES struktūrinės paramos apimtys toms valstybėms narėms, kurioms buvo taikoma paramos ribojimo nuo BVP taisyklė. Tai buvo svarbu Baltijos valstybėms, kurių BVP nuo 2003 m. augo kur kas sparčiau nei 4,1 proc., ir kurios nuo paramos ribojimo nuo BVP taisyklės, kartu su Bulgarija, Rumunija ir Lenkija, nukentėjo labiausiai.

Kai kurioms valstybėms narėms Liuksemburgas pasiūlė padidinti pereinamojo laikotarpio paramą. Atsižvelgiant į Ispanijos reikalavimus, jai buvo numatyta pereinamojo laikotarpio parama iš Sanglaudos fondo, kuri sudarytų 1,2 mlrd. eurų 2007 m. ir 0,8 mlrd. eurų 2008 m. Taip pat buvo pasiūlyta didesnė pereinamojo laikotarpio parama toms valstybėms narėms, kurių „statistinio efekto“ paveiktuose regionuose gyveno ne mažiau 1/3 visų gyventojų. Anot Bachtler ir Wishlade, toks pasiūlymas buvo skirtas Graikijai ir Vokietijai.<sup>112</sup> Be to, buvo pasiūlytas specialus pereinamojo laikotarpio režimas Kipriui, kuris pagal savo išsivystymo lygį, remiantis pradiniu Europos

---

<sup>108</sup> 5 priede pateikiamas Berlyno metodo aprašymas, taip pat Liuksemburgo ir Jungtinės Karalystės pasiūlyti pakeitimai, lyginant juos su pirminiu Europos Komisijos pasiūlymu.

<sup>109</sup> Visi toliau aprašomi Liuksemburgo pasiūlymai buvo pateikti dokumente *Financial perspective 2007–2013: Negotiating Box 1.* – Council of the European Union. – Brussels, 15 June 2005. – P. 14. // [http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents\\_travail/2005/06/15negbox/pf.pdf](http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/06/15negbox/pf.pdf)

<sup>110</sup> 2005 m. sausio mėnesį trys Baltijos valstybės išplatino bendrą poziciją dėl BVP prognozių 2007–2013 m. laikotarpiui.

<sup>111</sup> *Financial Framework for 2007–2013: Analytical Report.* – Council of the European Union. – Brussels, 7 June, 2004. – P. 42.

<sup>112</sup> Bachtler J., Wishlade F. *From Building Blocks to Negotiating Boxes: The Reform of EU Cohesion Policy.* – European Policies Research Centre. – European Policy Research Paper No 57, November 2005. – P. 25.

Komisijos pasiūlymu, galėjo pretenduoti tik į Regioninio konkurencingumo ir užimtumo prioritetą paramą.

Papildoma parama buvo numatyta penkiems Lenkijos regionams – Lubelskie, Podkarpackie, Warmínsko-Mazurskie, Podlaskie ir Świetokrzyskie –, kurie tuo metu buvo skurdžiausi regionai ES. Šią papildomą paramą Liuksemburgas pasiūlė apskaičiuoti skiriant po 10 eurų kiekvienam šių regionų gyventojui kasmet 2007–2013 m. laikotarpiui. Tokiu būdu Lenkijai papildomai buvo numatyta apie 575 mln. eurų.<sup>113</sup>

Be to, valstybėms narėms, kurios buvo tinkamos Sanglaudos fondo paramai gauti, t. y. naujosioms ES valstybėms narėms bei Graikijai ir Portugalijai, buvo pasiūlyta padidinti bendrojo finansavimo lygį iš ERPF ir ESF iki 80 proc. Tokiu būdu Liuksemburgas siekė kompensuoti naujosioms valstybėms narėms už sumažintą ES struktūrinę paramą, argumentuodamas, kad geriau gauti mažiau, bet gautas lėšas spėti panaudoti nei gauti daugiau, bet nespėti jų laiku įsisavinti pagal „N+2 taisyklę“.

Liuksemburgo pateiktas kompromisas sumažino Sanglaudos politikos biudžetą iki 306,5 mlrd. eurų, arba maždaug 35 mlrd. eurų lyginant su pradiniu Europos Komisijos pasiūlymu pakoreguotu pagal naujausius statistinius duomenis. Tačiau 2005 m. birželio mėnesį vykusiame Europos Viršūnių Tarybos susitikime jam pritarta nebuvo. Jungtinė Karalystė buvo nepatenkinta Liuksemburgo pasiūlytu Jungtinės Karalystės įmokų į ES biudžetą išlygos problemos sprendimo būdu ir sužlugdė derybas, atidėdama galimą susitarimą savo pirmininkavimo laikotarpiui – 2005 m. antrajam pusmečiui.

#### **4.3.3. Jungtinės Karalystės pirmininkavimas: susitarimas dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos**

Dėl Sanglaudos politikos reformos, kaip ir dėl visos ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos, pavyko susitarti 2005 m. gruodžio mėn.,

---

<sup>113</sup> Autoriaus skaičiavimai, remiantis ES regionų gyventojų skaičiaus duomenimis, pateiktais [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr\\_main\\_indicators.xls](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_main_indicators.xls)

pirmininkaujant Jungtinei Karalystei. Sanglaudos politikos biudžetas buvo sumažintas dar labiau, ir kas svarbiausia – naujų ES valstybių narių sąskaita. Jungtinė Karalystė, suprasdama, kad susitarimo labiausiai reikia naujosioms valstybėms narėms, pasiūlė dar labiau sugriežtinti paramos ribojimo nuo BVP taisyklę.

5 lentelė. Paramos ribojimo taisyklės diferencijavimas: Jungtinės Karalystės pasiūlymas

Valstybės narės BNP vienam gyventojui (proc. nuo ES vidurkio, 2001–2003 m. duomenų vidurkis)	Taikomas paramos ribojimo nuo BVP procentas	Valstybės narės
< 40	3,7893	Bulgarija, Rumunija, Latvija
> 40 < 50	3,7135	Lietuva, Lenkija, Estija
> 50 < 55	3,6188	Slovakija
> 55 < 60	3,5240	Vengrija
> 60 < 65	3,4293	Čekija

**Šaltiniai.** Parengta autoriaus remiantis:

Tarybos reglamentas Nr. 1083/2006 dėl bendrųjų Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo nuostatų ir panaikinantis Tarybos Reglamentą Nr. 1260/1999. – II priedas.

Working document of the Commission services: Revised eligibility statistics. – European Commission. – Fiche No 57REV2, 12 April 2005.

Europos Komisija argumentavo, kad paramos ribojimo taisyklė yra būtina, nes daugiau 4 proc. nuo BVP jokia valstybė narė nėra pajėgi panaudoti. Tuo tarpu Liuksemburgo ir ypač Jungtinės Karalystės pirmininkavimo metu, numatant net keturis skaičius po kablelio, tapo akivaizdu, kad paramos ribojimo nuo BVP taisyklė pirmiausiai naudojama kaip efektyvi Sanglaudos politikos biudžeto dydžio reguliavimo priemonė. Pažymėtina, kad net ir pagal „apkarpytą“ Jungtinės Karalystės kompromisinį pasiūlymą naujosioms valstybėms narėms buvo numatytos didelės paramos sumos, stipriai viršijančios paramos apimtį, kurias šios valstybės gavo 2004–2006 m. laikotarpiu, kuomet joms buvo taikomas pereinamasis ištraukimo į Sanglaudos politiką etapas. Kaip matyti iš žemiau esančioje lentelėje pateikiamų duomenų, palyginus su 2004–2006 m. laikotarpiu, net ir Jungtinės

Karalystės sumažintas pasiūlymas 2007–2013 m. periodui naujoms valstybėms narėms atrodė pakankamai geras.

6 lentelė. ES struktūrinės paramos skyrimas naujosioms valstybėms narėms: 2004–2006 m. ir 2007–2013 m. laikotarpių palyginimas

Valstybė narė	2004–2006 m. skirta parama (mlrd. eurų, 2004 m. kainomis)	2007–2013 m. skirta parama (mln. eurų, 2004 m. kainomis)	Padidėjimas (kartais per metus)
Čekija	2.404	23.638	4,2
Estija	0.615	3.050	2,1
Kipras	0.108	0.579	2,3
Latvija	1.031	4.080	1,7
Lietuva	1.379	6.081	1,9
Lenkija	11.202	59.549	2,3
Malta	0.081	0.759	4
Slovakija	1.544	10.239	2,8
Slovėnija	0.423	3.729	3,8
Vengrija	2.837	22.395	3,4

**Šaltinis.** Parengta autoriaus remiantis Europos Komisijos informacija leidinyje European Union Regional Policy: inforegio factsheet. – European Commission. – October 2006).

Matyti, kad naujosioms valstybėms narėms, kurios tapo ES narėmis nuo 2004 m. gegužės 1 d., palyginus su 2004–2006 m. gauta parama, 2007–2013 m. laikotarpiui buvo pasiūlyta vidutiniškai kasmet nuo 1,7 karto Latvijos atveju iki 4,2 karto Čekijos atveju daugiau paramos. Be to, kompensuodama už paramos mažinimą, Jungtinė Karalystė pasiūlė dar labiau palengvinti paramos panaudojimo sąlygas: bendrojo finansavimo lygis buvo padidintas iki 85 proc., „N+2 taisyklė“ pirmiems ketveriems metams prailginta iki „N+3“ bei pridėtinės vertės mokestis (PVM), kuris negali būti susigrąžintas, buvo pripažintas tinkamu finansuoti iš ES struktūrinės paramos.

Tuo tarpu turtingųjų ES valstybių narių silpniausiai išsivysčiusiems regionams, lyginant su Liuksemburgo kompromisiniu pasiūlymu, parama buvo net šiek tiek padidinta atitinkamai modifikavus Berlyno metodą (žr. 5 priedą). Be to, senosioms ES valstybėms narėms Jungtinė Karalystė numatė ir kitų

naudingų elementų<sup>114</sup>. Lyginant su Liuksemburgo kompromisinio pasiūlymo projektu, Ispanijai buvo pratęstas pereinamasis laikotarpis Sanglaudos fondo paramai gauti: 2007 m. iš Sanglaudos fondo Ispanijai numatyta 1,2 mlrd. eurų, 2008 m. – 850 mln. eurų, 2009 m. – 500 mln. eurų, 2010 m. – 250 mln. eurų, 2011 m. – 200 mln. eurų, 2012 m. – 150 mln. eurų ir 2013 m. – 100 mln. eurų. Be to, papildomai Ispanijai numatyti 2 mlrd. eurų moksliniams tyrimams ir technologinei plėtrai, 100 mln. eurų Kanarų salų regionui ir 50 mln. eurų Ceutos ir Melillos regionui. Taip pat papildoma parama numatyta Italijos (1,4 mlrd.), Švedijos (150 mln. eurų), Austrijos (150 mln. eurų), Vokietijos (300 mln. eurų), Prancūzijos (100 mln. eurų) regionams. Tokiu būdu senosioms ES valstybėms narėms buvo papildomai skirta 7,5 mlrd. eurų.

Kur kas mažesnes „dovanas“ Jungtinė Karalystė pateikė naujosios ES valstybėms narėms. Minėtiems penkiems skurdžiausiems Lenkijos ir tuometinės ES regionams Jungtinė Karalystė pasiūlė padidinti papildomą paramą iki 107 eurų vienam gyventojui per 2007–2013 m. laikotarpį. Tai sudarė apie 878 mln. eurų ir apie 300 mln. eurų viršijo Liuksemburgo numatytą papildomą paramą šiems regionams<sup>115</sup>. Be to, Jungtinė Karalystė, argumentuodama, kad būtina atsižvelgti į tai, kad Lenkijos BVP bazė, nuo kurios skaičiuojama parama, dirbtinai sumažėjo dėl zloto kurso svyravimo, pasiūlė Lenkijai numatomą bazinę paramos sumą, apskaičiuojamą pritaikius paramos ribojimo nuo BVP taisyklę, padidinti ją dauginant iš koeficiento 1,04. Tokiu būdu Lenkijai papildomai buvo numatyta apie 2,262 mlrd. eurų<sup>116</sup>. 140 mln. eurų numatyta Vengrijos ir 200 mln. eurų Čekijos regionams. Trims Baltijos valstybėms numatyta po 35 eurus vienam gyventojui per 2007–2013 m. laikotarpį. Tai sudarė apie 120 mln. eurų Lietuvai, 81 mln. eurų Latvijai ir

---

<sup>114</sup> Toliau šioje dalyje aprašomi Jungtinės Karalystės pasiūlymai pateikiami remiantis Tarybos reglamento Nr. 1083/2006 dėl bendrųjų Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo nuostatų ir panaikinančio Tarybos Reglamentą Nr. 1260/1999 II priedu, į kurį yra perkeltos 2005 m. gruodžio 15-16 d. Europos Viršūnių Tarybos susitarimo dėl ES sanglaudos politikos nuostatos.

<sup>115</sup> Autoriaus skaičiavimai, remiantis ES regionų gyventojų skaičiaus duomenimis, pateiktais [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr\\_main\\_indicators.xls](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_main_indicators.xls)

<sup>116</sup> Autoriaus skaičiavimai remiantis 4 priede pateikta informacija apie Sanglaudos politikos paramą Lenkijai 2007–2013 m.

47 mln. eurų Estijai.<sup>117</sup> Viso naujosioms valstybėms narėms Jungtinė Karalystė paskirstė apie 3,728 mlrd. eurų – du kartus mažiau nei senosioms valstybėms narėms.

Tokiu būdu, 2005 m. gruodžio 15-16 d. ES Viršūnių Taryboje susitarus dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos, Sanglaudos politikos biudžetas sudarė 308 mlrd. eurų, ir, palyginus su Liuksemburgo kompromisiniu pasiūlymu, padidėjo 1,5 mlrd. eurų. Tačiau naujosioms ES valstybėms narėms dėl tolesnio paramos ribojimo taisyklės griežtinimo buvo numatyta mažiau paramos nei buvo siūlęs Liuksemburgas. Tuo tarpu senosioms ES valstybėms narėms, palyginus su Liuksemburgo pasiūlymu, struktūrinė parama buvo padidinta.

7 lentelėje pateiktas pirminio Europos Komisijos pasiūlymo, modifikuoto pagal 2005 m. pavasarį atnaujintus statistinius duomenis, ir galutinio susitarimo palyginimas, siekiant įvertinti paramos sumažinimą senosioms ir naujosioms ES valstybėms narėms.

*7 lentelė. ES 2007-2013 m. struktūrinės paramos pasiskirstymas tarp senųjų ir naujųjų ES valstybių narių: pirminio Europos Komisijos pasiūlymo ir galutinio reformos rezultato palyginimas*

Mlrd. eurų (2004 m. kainomis)

	Pirminis Europos Komisijos pasiūlymas		Galutinis susitarimas	Skirtumas
	Pradinis	Atnaujintus statistinius duomenis		
<b>VISO</b>	336	341	308	-33
<b>ES-15</b>	174	171	150	-21
<b>ES-12</b>	162	170	158	-12

**Šaltiniai.** Lentelė parengta autoriaus, remiantis Europos Komisijos duomenimis pateiktais 3 priede bei dokumentu Technical adjustments to the Commission proposal for the multiannual financial framework 2007–2013. – Commission of the European Communities. – Brussels, 12 April 2005. – P. 3

Taigi, palyginus su pradiniu Europos Komisijos pasiūlymu, Sanglaudos politikai skirtos lėšos sumažėjo maždaug 33 mlrd. eurų. Matyti, kad derybų

<sup>117</sup> Autoriaus skaičiavimai, remiantis ES regionų gyventojų skaičiaus duomenimis, pateiktais [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr\\_main\\_indicators.xls](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_main_indicators.xls)



eigoje Sanglaudos politikos biudžetas buvo sumažintas daugiau senųjų ES valstybių narių sąskaita, joms parama sumažėjo maždaug 21 mlrd. eurų, kai tuo tarpu naujosios ES valstybės narės – apie 12 mlrd. eurų. Tai atsispindi ir paramos paskirstymo tarp Sanglaudos politikos prioritetų proporcijose. Palyginus su pradiniu Europos Komisijos pasiūlymu, parama silpniausiai išsivysčiusioms ES valstybėms narėms ir regionams padidėjo maždaug 6 procentiniais punktais, tuo tarpu pažengusiems regionams sumažėjo beveik 4 procentiniais punktais. Pažymėtina, kad labiausiai nukentėjo Europos teritorinio bendradarbiavimo prioritetas, kurio finansavimas, palyginus su Europos Komisijos pradiniu pasiūlymu, buvo sumažintas beveik dvigubai. 8 lentelėje pateikiamas paramos pasiskirstymas tarp silpniau išsivysčiusių ES valstybių narių ir regionų bei pažengusių regionų, lyginant pirminį Europos Komisijos pasiūlymą ir galutinį susitarimą.

*8 lentelė. ES 2007–2013 m. struktūrinės paramos koncentracija silpniau išsivysčiusiose valstybėse narėse ir regionuose ir pažengusiuose regionuose: pirminio Europos Komisijos pasiūlymo ir galutinio susitarimo palyginimas*

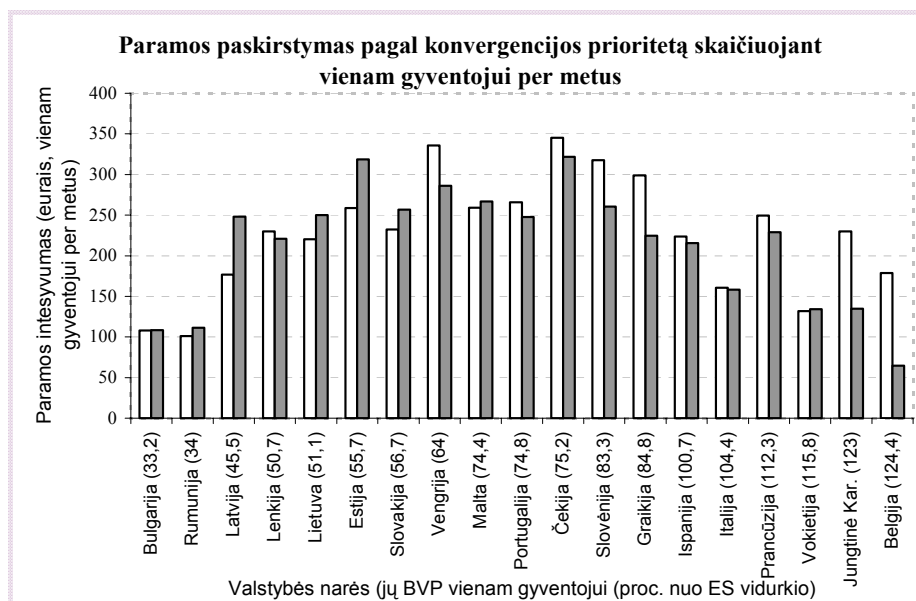
		2004 m. kainomis			
Prioritetai		EK PASIŪLYMAS		GALUTINIS SUSITARIMAS	
		ES struktūrinės paramos dalis		ES struktūrinės paramos dalis	
		Proc.	Mrd. eurų	Proc.	Mrd. eurų
Parama silpniau išsivysčiusioms valstybėms narėms ir regionams	Nacionalinės (Sanglaudos fondas) ir regioninės konvergencijos elementai	71,96	241.852	77,47	238.641
Parama pažengusioms valstybėms narėms ir regionams	Statistinio efekto elementas ir Regioninio konkurencingumo ir užimtumo prioritetas	23,80	79.997	20,01	61.649
Kita parama	Europos teritorinio bendradarbiavimo prioritetas ir techninė parama Europos Komisijai	4,24	14.251	2,52	7.750

**Šaltiniai.** Lentelė parengta autoriaus vadovaujantis Europos Komisijos 2004 m. liepos 7 d. pasiūlymu dėl Tarybos reglamento, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinančio

Reglamentą Nr. 1260/1999 ir Tarybos 2006 m. liepos 11 d. reglamentu Nr. 1083/2006 nustatančiu bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinančiu Reglamentą Nr. 1260/1999 (2007–2013 m. duomenys).

Statistinių duomenų peržiūra bei didesnis paramos mažinimas senosioms ES valstybėms narėms nei naujosioms sumažino paramos intensyvumo skirtumus tarp silpniau išsivysčiusių ir turtingesnių ES valstybių narių, tačiau paramos paskirstymas vis tiek daugeliu atveju liko neadekvatus valstybių išsivystymo lygiui. Kaip matyti 16 paveikslėlyje, silpniausiai išsivysčiusios ES valstybės narės – Bulgarija ir Rumunija – 2007–2013 m. gaus mažiau paramos, skaičiuojant vienam gyventojui, nei Vokietijos ir Jungtinės Karalystės, kurių BVP vienam gyventojui viršija ES vidurkį, silpniau išsivystę regionai. Savo ruožtu Lenkijai, Latvijai, Lietuvai ir Slovakijai numatytas paramos lygis tik šiek tiek viršija paramą, skirtą kur kas turtingesnėms senosioms valstybėms narėms – Portugalijai, Graikijai, Ispanijai. Matyti, kad parama sumažėjo visoms ES valstybėms narėms, išskyrus Baltijos valstybes, Slovakiją, Maltą ir Rumuniją, kurioms paramos padidėjimą sąlygojo 2005 m. BVP duomenų, nuo kurių apskaičiuojamas paramos lygis, atnaujinimas.

16 pav. Sanglaudos politikos paramos paskirstymas tarp silpniausiai išsivysčiusių ES valstybių narių regionų: pradinio Europos Komisijos pasiūlymo ir galutinio susitarimo palyginimas (vienam gyventojui, eurai per metus)



- pradinis Europos Komisijos pasiūlymas
- galutinis susitarimas

Šaltinis. Parengta autoriaus pagal 4 priede pateiktus duomenis.

#### 4.3.4. Kiti reformos rezultatai: Sanglaudos politikos „lisabonizacija“ ir ES struktūrinės paramos panaudojimo paprastinimas

2005 m. išibėgėjus deryboms dėl ES finansinės perspektyvos, Europos Komisija, matydama, kad finansavimas naujai pasiūlytam 4.1.1 dalyje aprašytam ES biudžeto prioritetui „Konkurencingumas ekonomikos augimui“ bus sumažintas daugiau nei dvigubai, pasiūlė dar labiau įtvirtinti Lisabonos strategijos tikslų įgyvendinimo ir Sanglaudos politikos lėšų panaudojimo sąsają. Buvo pasiūlyta įpareigoti valstybes nares tam tikrą dalį Sanglaudos politikos paramos panaudoti srityse, tiesiogiai susijusiose su Lisabonos

strategijos tikslų įgyvendinimu: silpniau išsivystę regionai<sup>118</sup> šiose srityse turėjo išsipareigoti išleisti ne mažiau 60 proc. jiems numatytos ES struktūrinės paramos, o kiti regionai – ne mažiau 75 proc.

Toks Europos Komisijos pasiūlymas neatitiko ES valstybių narių interesų, kurios nenorėjo sutikti su papildomais apribojimais. Naujosios valstybės narės išsiderėjo, kad joms, atsižvelgiant į didelį investicijų poreikį kitose, pirmiausiai bazinės infrastruktūros, srityse, šis reikalavimas nebūtų privalomas. Tačiau ir senosios ES valstybės narės pasiekė, kad atsižvelgdamos į savo nacionalines ypatybes galėtų prie tokių sričių priskirti papildomas investicijas, kurios jų požiūriu prisideda prie Lisabonos tikslų įgyvendinimo. Todėl galiausiai ši Europos Komisijos priemonė neteko savo pradinės prasmės. Po reformos turime tokią situaciją, kai valstybės narės, atsižvelgdamos į neįpareigojančias Bendrijos sanglaudos politikos strategines gaires bei naudodamosi išlyga dėl papildomų sričių priskyrimo „lisabonizuotoms“, sprendžia dėl Sanglaudos politikos lėšų panaudojimo. Nors išoriškai atrodo, kad Sanglaudos politika su jai skirtais 308 mlrd. eurų per 7 metus tapo pagrindine Lisabonos strategijos įgyvendinimo priemone, tačiau iš tikrųjų ji tokia buvo ir 2000–2006 m. laikotarpiu, tik skirtumas tas, kad tuomet apie tai nebuvo tiek daug kalbama. Kitaip tariant, Sanglaudos politikos „lisabonizacija“ buvo skirta parodyti visuomenei, kad Lisabonos strategijos tikslų įgyvendinimo srityje kažkas vyksta, nors iš tikrųjų pokyčiai yra minimalūs.

Nors Europos Komisijos Sanglaudos politikos įgyvendinimo supaprastinimo pasiūlymams iš esmės buvo pritarta, o silpniau išsivysčiusioms valstybėms narėms buvo papildomai palengvintos paramos panaudojimo sąlygos siekiant kompromiso dėl ES finansinės perspektyvos<sup>119</sup>, prasidėjusiose

---

<sup>118</sup> Kurių BVP vienam gyventojui sudarė mažiau nei 75 proc. ES vidurkio.

<sup>119</sup> Suderėtos Sanglaudos politikos paramos panaudojimo taisyklės nustatytos šiuose ES reglamentų projektuose:

Tarybos 2006 m. liepos 11 d. reglamentas Nr. 1083/2006 dėl bendrųjų Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo nuostatų ir panaikinančio Tarybos Reglamentą Nr. 1260/1999;

diskusijose dėl Sanglaudos politikos ateities po 2013 m. dauguma valstybių narių aiškina, kad paramos panaudojimo klausimą būtina spręsti iš esmės ir teigia, kad paskutinės reformos sprendimai, ypač paramos planavimo srityje, nebuvo teisingi<sup>120</sup>.

Taigi derybos dėl 2004–2006 m. 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. Kitaip tariant, du metus trukusios derybos vyko ne dėl Sanglaudos politikos pritaikymo prie pasikeitusios realybės, – o dėl „pinigų“. Valstybės narės pirmiausiai rūpinosi savo įmokų ir išmokų iš ES biudžeto balansu arba Sanglaudos politikos pagrindu gaunama lėšų suma. Tai reiškia, kad valstybėms narėms dėl ES plėtros pasikeitusi situacija buvo svarbi tiek, kiek atitiko jų nacionalinius interesus. Turtingosios valstybės narės

---

Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. liepos 5 d. reglamentas (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo ir panaikinantį reglamentą (EB) Nr. 1783/1999;  
Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. liepos 5 d. reglamentas (EB) Nr. 1081/2006 dėl Europos socialinio fondo ir panaikinantį reglamentą (EB) Nr. 1784/1999;  
Tarybos 2006 m. liepos 11 d. reglamentas (EB) Nr. 1084/2006 įsteigiantis Sanglaudos fondą ir panaikinantį reglamentą (EB) Nr. 1164/94.

<sup>120</sup> Valstybių narių pasiūlymai dėl Sanglaudos politikos ateities pateikiami Europos Komisijos interneto puslapiuose:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/4thcohesionforum/all\\_contrib\\_en.cfm?nmenu=3](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcohesionforum/all_contrib_en.cfm?nmenu=3)

[http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm)

Pirmiausiai atkreipiamas dėmesys į sudėtingas, perteklines ir neretai persidengiančias įgyvendinimo procedūras. Todėl siūloma mažiau dėmesio skirti biurokratiniam reikalavimams, o daugiau Sanglaudos politikos poveikiui. Ypač aktyviai šiuo klausimu pasisako Estija, siūlanti persiorientuoti nuo paprasto paramos „įsisavinimo“ prie konkrečių tikslų pasiekimo. Taip pat svarstomos galimybės sumažinti finansinių instrumentų skaičių. Pavyzdžiui, Italija nesupranta, kam 2007–2013 m. reikėjo įvesti principą „viena programa – vienas fondas“ ir kaimo plėtrai skirtas lėšas iš Sanglaudos politikos perkelti į BŽŪP, nes tai prieštarauja integraliam požiūriui į plėtrą. Lenkija pritaria Italijai, kad atskirti kaimo plėtrai numatytas lėšas nuo Sanglaudos politikos buvo klaida, nes tai ne tik skatina fragmentišką paramos planavimą ir įgyvendinimą, bet ir padidina dvigubo finansavimo riziką, kadangi tiek Europos regioninės plėtros fondas, tiek naujai sukurtas Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai gali finansuoti tas pačias veiklas. Latvija siūlo įsteigti vieną socialinės ir ekonominės sanglaudos fondą, į kurį būtų įtrauktos ir kaimo plėtrai bei žuvininkystės restruktūrizacijai skirtos lėšos. Fondų sujungimo pozicijos laikosi ir Danija, Suomija bei Lietuva.

argumentavo, kad reikia skirti Sanglaudos politikos lėšas tik skurdžiausioms valstybėms narėms ir regionams 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 naujosioms 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 adekvataus finansavimo numatymas „statistinio efekto“ paveiktoms valstybėms narėms ir regionams. Savo ruožtu naujosioms valstybėms narėms dėl pakankamai diferencijuoto pradinio Europos Komisijos pasiūlymo tvirto derybinio bloko sudaryti nepavyko. Be to, net ir pagal sumažintą 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.

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.

## IŠVADOS

1. Nors buvo tikimasi, kad ES plėtra, stipriai padidinsi 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 būsimums 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

antrąją 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 veiksniai, tuometinėms valstybėms narėms rūpėjo tai, kaip reforma turėtų paveikti BŽŪP išlaidų stabilizavimą bei maisto kokybės ir aplinkosaugos reikalavimų įgyvendinimą (pitarusios 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 pitarusios šalys narės nuogastavo, o nepritariančios pagrįstai tikėjosi, kad busimos ES narės iš Rytų ir Vidurio Europos, turėdamos didelius ir neefektyvius žemės ūkio sektorius, sustiprins *status quo* koaliciją. Tokiu būdu ES plėtros veiksnys, kuris prasidėjus plėtros procesui buvo suvokiamas kaip skatinantis daryti radikalius pokyčius BŽŪP, tapo veiksniumi, 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 „nenukriauti“ 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 adekvataus 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 naujosios valstybės 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 persikirstomųjų 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>121</sup>. Jau 2007 m. Europos Komisija išplatino ES biudžeto peržiūrai skirtą dokumentą

---

<sup>121</sup> Pirmininkaujančios valstybės narės pranešimas Europos Vadovų Tarybai. 2007–2013 m. finansinė perspektyva. – Briuselis, 2005 m. gruodžio 19 d. Nr. 15915/05. – P. 32.

„Pertvarkykime biudžetą ir pakeiskime Europą“<sup>122</sup>, tokiu būdu vėl inicijuodama diskusijas dėl esminių ES biudžeto, kuriame vis dar beveik 80 proc. lėšų yra skiriama ES perskirstomosioms politikoms<sup>123</sup>, 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>122</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.

<sup>123</sup> ES 2007–2013 m. finansinėje perspektyvoje ES perskirstomosioms politikoms numatytas finansavimas pateikiamas 6 priede.

## **PRIEDAI**

*1 priedas. Europos Komisijos pasiūlymas dėl pirmajam BŽŪP ramsčiui skirto finansavimo paskirstymo tarp tuometinių valstybių narių ir šalių kandidačių 2004–2013 m.*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>1a išlaidų eilutė</b>										
ES-25 limitas	42.979	44.474	45.306	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574
ES-25 išlaidos	41.681	43.642	44.395	45.156	46.123	47.568	48.159	48.805	49.451	50.099
iš kurių ES-15	41.320	41.339	41.746	42.183	42.802	43.569	43.513	43.513	43.513	43.513
iš kurių ES-10	361	2.303	2.649	2.973	3.321	3.999	4.646	5.292	5.938	6.586
<b>  iš kurių ES-10 (% nuo visų išlaidų)</b>	1%	5%	6%	7%	7%	9%	10%	11%	12%	14%
Skirtumas nuo ES-25 limitu	1.298	832	911	603	94	-889	-1.013	-1.188	-1.358	-1.525
Mažinimas ES-15				228	751	2.030	2.420	2.810	3.200	3.343
iš kurių skiriama kaimo plėtrai				228	475	741	988	1.234	1.481	1.481

mlrd.  
eurų

**Šaltinis.** Explanatory memorandum: a long-term policy perspective for sustainable agriculture. – Commission of the European Communities. – Brussels, 21 January, 2003.

2 priedas. Pagrindiniai duomenys apie valstybių narių žemės ūkio sektorius

Valstybė narė	Darbo jėgos dalis, dirbusi žemės ūkio, miškininkystės, medžioklės ir žuvininkystės sektoriuose 2003 m. (proc.)*	Ūkio dydis 2003 m. (ha)*	Žemės ūkyje sukuriama dalis BVP 2003 m. (%)*
Airija	6,4	32,3	1,9
Graikija	16,3	4,4**	5,4
Danija	3,3	54,7	1,6
Lietuva	18,7	9,1	2,6
Ispanija	5,6	20,3**	3,6
Suomija	5,3	29,9	1,0
Vengrija	5,4	5,6	2,7
Latvija	14,6	10,2	2,1
Estija	6,3	21,6	2,2
Prancūzija	4,3	45,3	2,0
Austrija	5,5	17**	1,2
Lenkija	18,2	7,0	2,3
Portugalija	12,8	9,3**	2,5
Slovakija	6,0	29,8	1,2
Čekija	4,5	66,9	1,1
Jungtinė Karalystė	1,2	57,4	0,7
Slovėnija	8,4	6,3	1,6
Italija	4,7	6,1**	2,2
Kipras	5,2	3,5	3,7
Malta	2,5	1,0	1,6
Švedija	2,5	46,1	0,6
Vokietija	2,4	41,2	0,7
Belgija	1,7	25,4	1,0
Nyderlandų Karalystė	2,7	23,5	2,0
Liuksemburgas	2,4	52,3	0,5
Bulgarija	11,1	4,4 (2003)	8,7
Rumunija	37,7	3,1 (2005)	11,2
ES-15 vidurkis	4.0	18,7**	1,6

**Šaltiniai:**

\* Agriculture in the European Union: Statistical and Economic information 2003. – European Union. – Directorate-General for Agriculture and Rural Development. – February 2004.

\*\* Minėtų šalių žemės ūkių dydžių duomenys pateikiami tik už 2000 m. // Agriculture in the European Union: Statistical and Economic information 2004. – European Union. – Directorate-General for Agriculture and Rural Development. – February 2005.

3 priedas. 2000–2006 m. ir 2007–2013 m. Sanglaudos politikos prioritetų palyginimas

2004 m. kainomis

2000–2006 M. LAIKOTARPIS				2007–2013 M. LAIKOTARPIS			
Prioritetas/fondas	Paskirtis	Paramos lėšos		Prioritetas/fondas	Paskirtis	Paramos lėšos	
		Proc.	Mlrd. eurų			Proc.	Mlrd. eurų
Sanglaudos fondas	Parama valstybėms narėms, kurių BNP vienam gyventojui neviršija 90 proc. ES vidurkio transporto ir aplinkosaugos infrastruktūros plėtrai	8,45	19.873	Sanglaudos fondas (Nacionalinė konvergencija)	Parama valstybėms narėms, kurių BNP vienam gyventojui neviršija 90 proc. ES vidurkio transporto ir aplinkosaugos infrastruktūros plėtrai	18,74	62.984
<b>ES struktūriniai fondai</b>		<b>91,55</b>	<b>215.296</b>	<b>ES struktūriniai fondai</b>		<b>81,26</b>	<b>273.116</b>
1 tikslas (ERPF, ESF, EŽŪGOF, ŽOFI)	Parama regionams, kurių BVP vienam gyventojui nesiekia 75 % ES vidurkio	63,81	150.061	Regioninė konvergencija (ERPF, ESF)	Parama regionams, kurių BVP vienam gyventojui nesiekia 75 % ES vidurkio	53,22	178.868
				Statistinis efektas	Pereinamojo laikotarpio parama regionams, kurių BVP vienam gyventojui viršijo 75 proc. ES vidurkio dėl ES plėtros sąlygoto „statistinio efekto“.	6,58	22.121
2 tikslas (ERPF, ESF)	Parama pažengusiems regionams, turintiems struktūrinių ekonomikos problemų	10,53	24.759	Regioninis konkurencingumas ir užimtumas (ERPF, ESF)	Parama pažengusiems regionams, kurių BVP vienam gyventojui viršija 75 % ES vidurkio	17,22	57.876
3 tikslas (ESF)	Parama pažengusiems regionams žmogiškųjų išteklių plėtrai	11,26	26.481				
Bendrijos iniciatyvos (ERPF, ESF, EŽŪGOF)	INTERREG, URBAN, EQUAL, LEADER	4,90	11.518	Europos teritorinis bendradarbiavimas (ERPF)	INTERREG iniciatyvos sąjau	3,94	13.242
Techninė parama Europos Komisijai	Lėšos Europos Komisijai veiklai siekiant tinkamai įgyvendinti ES sanglaudos	0,60	1.399	Techninė parama Europos Komisijai	Lėšos Europos Komisijai veiklai siekiant tinkamai įgyvendinti ES sanglaudos	0,30	1.008

	politiką				politiką		
Iš anksto nepaskirstytos lėšos		0,46	1.076				
<b>VISO</b>		<b>100</b>	<b>235.169</b>			<b>100</b>	<b>336.100</b>

**Šaltiniai:** Lentelė parengta autoriaus vadovaujantis Tarybos reglamentais Nr. 1260/1999 ir 1264/1999 (2000–2006 m. laikotarpis) ir Europos Komisijos 2004 m. liepos 7 d. pasiūlymu dėl Tarybos reglamento, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinamojo Reglamentą Nr. 1260/1999 (2007–2013 m. laikotarpis).



4 priedas. 2007–2013 m. Sanglaudos politikai įgyvendinti skirtų lėšų pasiskirstymas tarp valstybių narių: pirminio Europos Komisijos pasiūlymo ir galutinio susitarimo palyginimas

2004 m. kainomis

Šalis narė (BVP vienam gyv. nuo ES vidurkio (proc.)*)	Gyv. skaičius (mln.)**	Pirminis Europos Komisijos pasiūlymas***				Galutinis susitarimas****				Skirtumas (mlrd. eurų)
		ES struktūrinė parama (mlrd. eurų)				ES struktūrinė parama (mlrd. eurų)				
		VISO	Konvergencija	Reg. konkurencingumas ir užimtumas	Europos teritorinis bendradarbiavimas	VISO	Konvergencija	Reg. konkurencingumas ir užimtumas	Europos teritorinis bendradarbiavimas	
Bulgarija (29)	7,76	6.167	5.882	0	285	6.047	5.888	0	159	-120
Rumunija (29)	21,7	16.050	15.355	0	695	17.317	16.913	0	404	1.267
Latvija (39)	2,31	2.976	2.858	0	118	4.090	4.010	0	80	1.114
Lietuva (42)	3,43	5.482	5.285	0	197	6.097	6.000	0	97	615
Lenkija (46)	38,2	63.453	61.493	0	1.960	59.698	59.048	0	650	-3.755
Estija (46)	1,35	2.534	2.444	0	90	3.058	3.011	0	47	524
Slovakija (51)	5,38	9.494	8.748	369	377	10.264	9.663	399	202	770
Vengrija (59)	10,1	24.609	23.740	0	869	22.452	20.243	1.865	344	-2.157
Čekija (68)	10,2	25.940	24.634	408	898	23.697	22.978	373	346	-2.243
Malta (74)	0,4	754	725	0	29	761	747	0	14	7
Slovėnija (75)	2	4.654	4.445	0	209	3.739	3.646	0	93	-915
Portugalija (77)	10,5	20.390	19.538	524	328	19.147	18.216	843	88	-1.243
Graikija (78)	11,1	24.278	23.232	587	459	18.217	17.447	584	186	-6.061
Kipras (83)	0,65	274	86	171	17	581	194	363	24	307
Ispanija (95)	43	34.466	24.278	9.149	1.039	31.536	23.411	7.628	497	-2.930
Italija (109)	58,5	27.021	19.517	6.456	1.048	25.647	19.255	5.640	752	-1.374
Vokietija (109)	82,5	25.155	14.078	9.847	1.230	23.450	14.324	8.370	756	-1.705
Prancūzija (113)	60,6	15.280	3.089	11.184	1.007	12.736	2.838	9.123	775	-2.544
Suomija (113)	5,24	2.238	0	2.032	206	1.532	0	1.425	107	-706
Švedija (115)	9,01	2.860	0	2.571	289	1.682	0	1.446	236	-1.178
Belgija (117)	10,4	3.145	1.603	1.290	252	2.019	579	1.268	172	-1.126
Jungtinė Kar.	60	12.839	4.428	7.826	585	9.468	2.594	6.232	642	-3.371

(118)										
Nyderlandų Kar. (122)	16,3	2.693	0	2.243	450	1.696	0	1.476	220	-997
Danija (122)	5,41	784	0	658	126	545	0	453	92	-239
Austrija (123)	8,21	1.652	0	1.330	322	1.301	159	914	228	-351
Airija (134)	4,11	928	0	790	138	815	0	681	134	-113
Liuksemburgas (213)	0,46	46	0	27	19	58	0	45	13	12
Nepaskirstytos lėšos		0	0	0	0	392	0	0	392	392
<b>VISO</b>		336.162	265.458	57.463	13.241	308.042	251.164	49.128	7.750	-28.120
<b>ES-15</b>		173.775	109.763	56.514	7.498	149.849	98.823	46.128	4.898	-23.926
<b>ES-12</b>		162.387	155.695	949	5.743	157.801	152.341	3.000	2.460	-4.586

**Šaltiniai:**

\* GDP per capita: preliminary results 2003, final data 2002. – Eurostat news release. – 3 December 2004.

\*\* Key Figures on Europe: Statistical Pocketbook 2006. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006. – P. 39.

\*\*\* 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. – P. 44.

\*\*\*\* Stage set for cohesion policy 2007-13 // Inforegio news. – September 2006, No 149.

## *5 priedas. Berlyno metodas*

Pagal Europos Komisijos pasiūlymą parama regionams pagal Konvergencijos prioritetą apskaičiuojama taikant paramos apskaičiavimo metodą, dar vadinama Berlyno metodu, nes pirmą kartą jis buvo patvirtintas 1999 m. Berlyno Europos Viršūnių susitikime, kuriame buvo susitarta dėl ES 2000–2006 m. finansinės perspektyvos. Remiantis Berlyno metodu, parama apskaičiuojama tokiais žingsniais:

1. Nustatomas regiono BVP vienam gyventojui ir ES vidurkio skirtumas (eurais), kuris po to yra dauginamas iš regiono gyventojų skaičiaus.

2. Gauta suma dauginama iš koeficiento priklausomai nuo valstybės narės, kuriai regionas priklauso, išsivystymo lygio. Kaip parodyta lentelėje, pagal pirminį Europos Komisijos pasiūlymą, jeigu regionas priklauso valstybei narei, kurios BNP vienam gyventojui nesiekia 82 proc. ES vidurkio, gauta suma dauginama iš 5 proc., jeigu regionas priklauso valstybei narei, kurios BNP vienam gyventojui yra tarp 82-99 proc. ES vidurkio, gauta suma dauginama iš 4 proc., ir, jeigu regionas yra valstybėje narėje, kurios BNP vienam gyventojui viršija 99 proc. ES vidurkio, gauta suma dauginama iš 3 proc. Derybų dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos eigoje, atsiradus poreikiui mažinti ES sanglaudos politikai numatytas lėšas, 2005 m. ES pirmininkavęs Liuksemburgas pasiūlė taikyti mažesnius koeficientus (žr. lentelę).

3. Galiausiai, remiantis bedarbystės lygiu, apskaičiuojama papildoma suma. Europos Komisija siūlė skirti po 100 eurų per metus už kiekvieną bedarbį viršijantį Konvergencijos regionų bedarbystės lygio vidurkį, tuo tarpu Liuksemburgas pasiūlė šią sumą padidinti iki 700 eurų, kuri ir buvo patvirtinta 2005 m. gruodį).

### Berlyno metodas: taikytinų koeficientų mažinimas

Valstybės narės BNP vienam gyventojui (proc. nuo ES vidurkio)	Taikomi koeficientai (proc.)		
	Europos Komisijos pirminis pasiūlymas	Liuksemburgo pasiūlymas	Jungtinės Karalystės pasiūlymas (galutinis susitarimas)
<82	5	4,25	4,25
>82<99	4	3,36	3,36
>99	3	2,62	2,67

#### Šaltiniai:

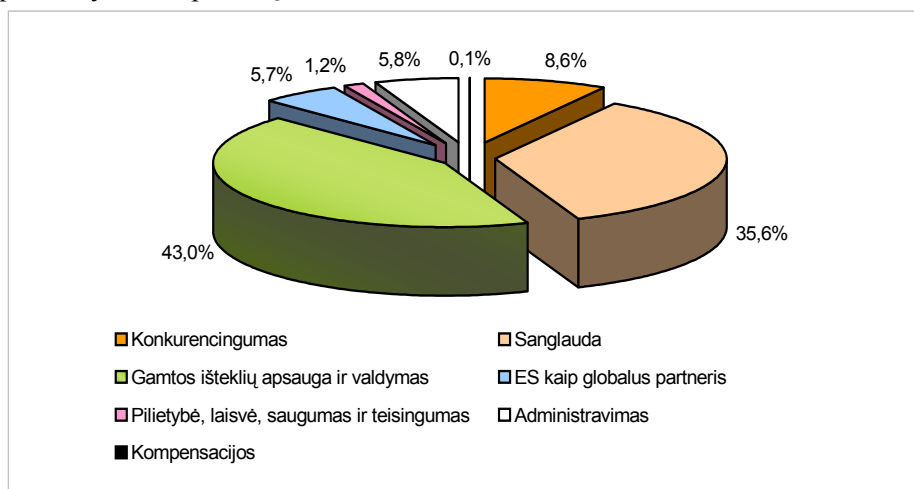
Berlyno metodo aprašymas pateiktas remiantis Bachtler J., Wislade F. From Building Blocks to Negotiating Boxes: The Reform of EU Cohesion Policy. – European Policies Research Centre. – European Policy Research Paper No 57, November 2005. – P. 24.

Liuksemburgo pakeitimai pateikti remiantis dokumentu Financial perspective 2007–2013: Negotiating Box 1. – Council of the European Union. – Brussels, 15 June 2005. – P. 9-10. // [http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents\\_travail/2005/06/15negbox/pf.pdf](http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/06/15negbox/pf.pdf)

Jungtinės Karalystės pasiūlytas galutinis susitarimas pateiktas remiantis Tarybos reglamentu Nr. 1083/2006 dėl bendrųjų Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo nuostatų ir panaikinantį Tarybos Reglamentą Nr. 1260/1999. – II priedas.

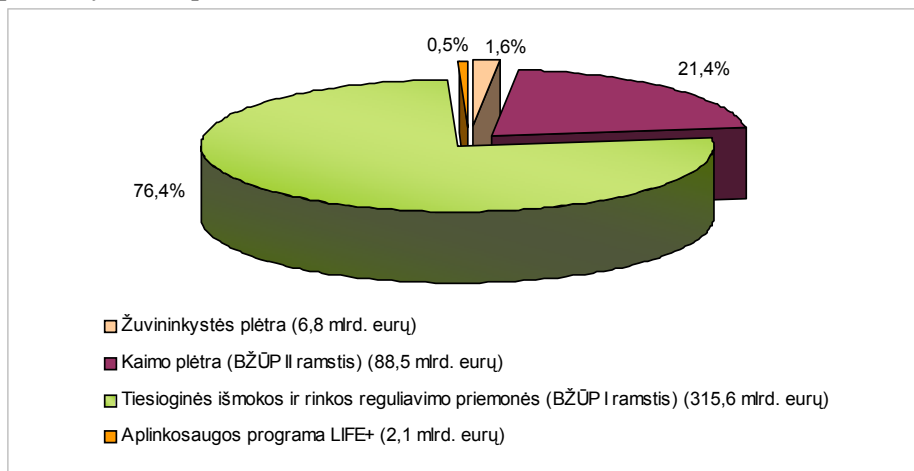
6 priedas. ES 2007–2013 m. finansinėje perspektyvoje ES perskirstomoms politikoms numatytas finansavimas

1 pav. ES 2007–2013 m. finansinė perspektyva: finansavimo paskirstymas tarp sričių



Šaltinis. Parengta autoriaus pagal 2006 m. tarpinstitucinį Europos Parlamento, Tarybos ir Europos Komisijos susitarimą.<sup>124</sup>

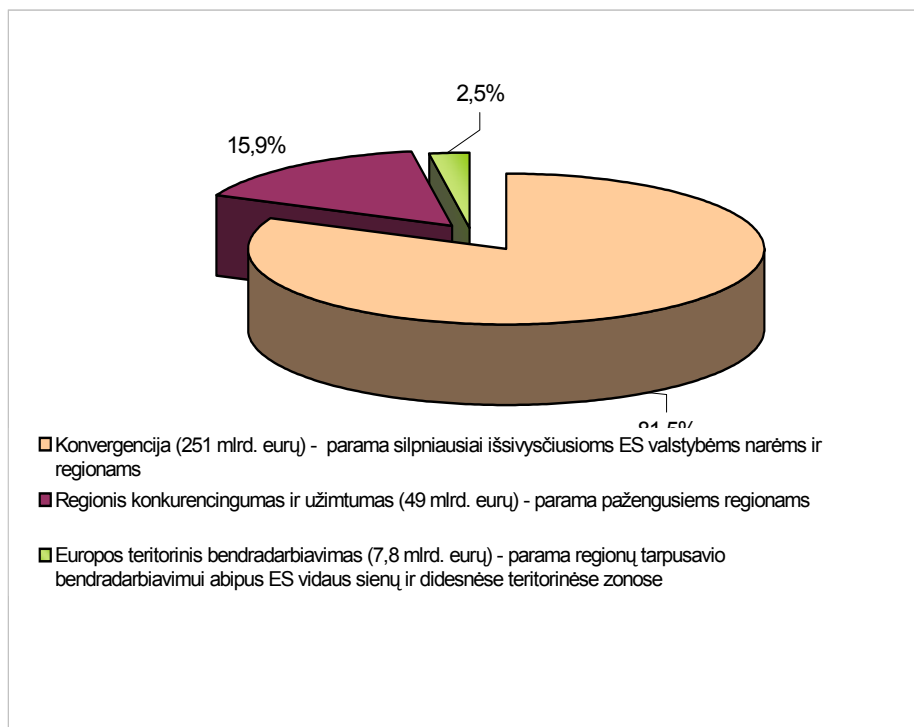
2 pav. „Gamtos išteklių apsaugai ir valdymui“ skirto finansavimo paskirstymas tarp finansuotinių sričių



Šaltinis. Parengta autoriaus pagal 2006 m. tarpinstitucinį Europos Parlamento, Tarybos ir Europos Komisijos susitarimą.<sup>125</sup>

<sup>124</sup> Interinstitutional agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management. - (2006/C 139/01). - Official Journal of the European Union. – 14 June 2006. – Nr. C139/1.

**3 pav.** Sanglaudos politikos lėšų paskirstymas tarp prioritetų



**Šaltinis.** Tarybos 2006 m. liepos 11 d. reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinantis Reglamentą (EB) Nr. 1260/1999.

<sup>125</sup> Ten pat.

## ŠALTINIŲ IR LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. 2516<sup>th</sup> Council meeting: agriculture and fisheries. – Luxembourg, 11-12-17-18-19-25-26 June, 2003.
2. A new partnership for cohesion: convergence, competitiveness, cooperation. – Third report on economic and social cohesion. – European Commission. – February 2004.
3. 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.
4. Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union. – European Commission. – Brussels, 16 July 1997.
5. Agriculture in the European Union: Statistical and Economic information 2003. – European Union. – Directorate-General for Agriculture and Rural Development. – February 2004.
6. Agriculture in the European Union: Statistical and Economic information 2004. – European Union. – Directorate-General for Agriculture and Rural Development. – February 2005.
7. Allen D. Cohesion and Structural Funds: competing pressures for reform? // H. Wallace, W. Wallace and M. A. Pollack (eds.). Policy-Making in the European Union, 5<sup>th</sup> edn. – Oxford: Oxford University Press, 2005. – P. 213–241.
8. 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. – July, 2003.
9. Analysis of the 2003 CAP reform. – Organisation for Economic Co-operation and Development. – 2004.
10. Analysis of the 2003 CAP reform Agreement. – Food and Agricultural Policy Research Institute. – September 2003.
11. Bachtler J., Colin W. The evaluation of EU Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges. – EPRC. – 2004.

12. Bachtler J., Wishlade F. From Building Blocks to Negotiating Boxes: The Reform of EU Cohesion Policy. – European Policies Research Centre. – European Policy Research Paper No 57, November 2005.
13. Bachtler J., Wishlade F., Yuill D. Regional Policy in Europe after Enlargement. – European Policies Research Centre. – June 2001.
14. Baldwin R. The Real Budget Battle. – Centre for European Policy Studies. – June, 2005.
15. Begg I. Reshaping the EU Budget: Yet another missed opportunity? South Bank European Paper 5/99, South Bank University. – 31 May, 1999.
16. Bendrijos ekonominės, socialinės ir teritorinės sanglaudos politikos strateginės gairės 2007–2013 m. – patvirtinta Tarybos 2006 m. spalio 6 d. sprendimu Nr. 2006/702.
17. Bratka V. The implications of Enlargement and CAP reform to Latvian farmers. – Latvian State Institute of Agrarian Economics. – 2004.
18. Boldrin M., Canova F. Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies// Economic Policy. – April, 2001.
19. Boldrin M., Canova F. Regional Policies and EU Enlargement. – CEPR Discussion Paper No. 3744, London. – February, 2003.
20. Building Our Common Future: Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007–2013. – Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. – Brussels 26 February 2004.
21. CAP reform // Agrafacts. – 8 April 2003.
22. Cacheux J. L. Negotiating the Medium-term Financial Perspectives for the Enlarged EU: the Future of the European Budget, April 2004.
23. Cappelen A., Castellacci F., Fagerberg J. ir Verspagen B. The impact of regional support on growth and convergence in the European Union. – September 2001.
24. Coleman W. D., Tangermann S. The 1992 CAP Reform, the Uruguay Round and the Commission: Conceptualizing Linked Policy Games // Journal of Common Market Studies. – 1999, Vol. 37, No. 3.



25. Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the structural funds.
26. Daugbjerg C. Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures // *Journal of Common Market Studies*. – September 1999, Vol. 37, No. 3. – P. 407-428.
27. De la Fuente A. Does Cohesion Policy Work? Some General Considerations and Evidence from Spain. – 2002.
28. Dr. Franz Fischler introduction Statement. – Wales Young Farmers Club. – Builth Wells, Wales, 24 July 2003.
29. Enderlein H., Lindner J., Calvo-Gonzalez, Ritter. The EU Budget: How Much Scope for Institutional reform? – European Central Bank. – Occasional paper Series. – No. 27 April, 2005.
30. Ederveen S., de Groot L. F., and Nahuis R. Fertile Soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European Cohesion Policy. – 2002. – CPB discussion paper No. 10
31. Elliott M., Heath A. The Failure of CAP Reform: a Public Choice Analysis. – Institute of Economic Affairs. – June 2000. – P. 42-48.
32. Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP. – Commission of the European Communities. – Brussels, 30 January, 2002.
33. 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.
34. EU fundamentally reforms its farm policy to accomplish sustainable farming in Europe. – European Commission. – Luxembourg, 26 June 2003.
35. European Union Regional Policy: inforegio factsheet. – European Commission. – October 2006
36. Explanatory memorandum: a long-term policy perspective for sustainable agriculture. – Commission of the European Communities. – Brussels, 21 January, 2003.

37. Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. liepos 5 d. reglamentas (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo ir panaikinantis reglamentą (EB) Nr. 1783/1999.
38. Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. liepos 5 d. reglamentas (EB) Nr. 1081/2006 dėl Europos socialinio fondo ir panaikinantis reglamentą (EB) Nr. 1784/1999.
39. Europos Sąjungos enciklopedinis žinynas. – Sudarė G. Vitkus. – Vilnius, 2002.
40. Farm Council: Reactions to Mid-Term Review Proposals // Agrafacts. – 27 January 2003.
41. Ferrer J. N. EU budget and policy reforms to promote economic growth. – Swedish Institute for Growth Policy Studies. – Working paper, October 2007.
42. Field H. EU Politics, Eastwards Enlargement and CAP Reform. – 2000.
43. Financial Framework for 2007–2013: Analytical Report. – Council of the European Union. – Brussels, 7 June, 2004.
44. Financial perspective 2007–2013: Negotiating Box 1. – Council of the European Union. – Brussels, 15 June 2005.
45. Fischler F. The Community's Agricultural Policy: 2003 – The Year of Decision. – Speech Opening International Green Week 2003. – Berlin, 16 January 2003.
46. Fischler F. The new, reformed agricultural policy. – 26 June 2003.
47. GDP per capita: preliminary results 2003, final data 2002. – Eurostat news release. – 3 December 2004.
48. Gerald J. F. Lessons from 20 Years of Cohesion. – April, 2004.
49. Grant W. The Common Agricultural Policy. – Basingstoke, 1997.
50. Grethe H. Environmental and Agricultural Policy: What Roles for the EU and the Member States? – November, 2006.
51. Gros D., Micossi S. A better budget for the European Union: More value for money, more money for value. – Centre for European Policy Studies. – No. 66. – February 2005.

52. Growing Regions, Growing Europe. – Forth report on economic and social cohesion. – European Commission. – May 2007.
53. Hallet M. Income Convergence and Regional Policies in Europe: Results and Future Challenges. – April, 2002.
54. Hennis M. Europeanization and Globalization: The Missing Link // Journal of Common Market Studies. – December 2001, Vol. 39, No. 5. – P. 829-850.
55. Interinstitutional agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure. – Brussels, 6 May, 1999.
56. Interinstitutional agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management. - (2006/C 139/01). - Official Journal of the European Union. – 14 June 2006. – Nr. C139/1.
57. Joint letter from Mr. Blair, the Prime Minister, and the President of France, the Chancellors of Germany and Austria, and the Prime Ministers of the Netherlands and Sweden. – 15 December 2003 // <http://www.bmdf.co.uk/blairlettereubudget.pdf>
58. Juvančič L., Erjavec E. EU Enlargement and Rural Development Policy: An Easy Case or a Stumbling Block of the Accession Negotiations? The Case of Slovenia. – 2000.
59. Keeler J. Agricultural Power in the European Community – Explaining the Fate of CAP and GATT Negotiations // Comparative Politics. – January 1996.
60. Key Figures on Europe: Statistical Pocketbook 2006. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.
61. Laffan B. The big budgetary bargains: from negotiation to authority // Journal of European Public Policy. – 2000, 7 (5). – P. 725–743.
62. Lindner J. Conflict and Change in EU Budgetary Politics, London and New York: Routledge, 2006.
63. Lynggaard K. Agricultural Policy and Organic Farming in the EU: The Role of Policy Entrepreneurship. – 2001.

64. Maguire D. Fischler: Why I Want to Reform the CAP // AgriBusiness. – 3 August 2002.
65. Martin R. The Impact of the EU's Structural and Cohesion Funds on Real Convergence in the EU. – 2003
66. 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.
67. Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy: Impact Analysis. – European Commission, Directorate General for Agriculture. – February 2003.
68. Moravcsik A. The choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, 1998.
69. Moravcsik A., Vachudova M. A. National Interests, State Power, and EU Enlargement // East European Politics and Society. – 2002.
70. Moyer H. W., Josling T. E. Agricultural Policy Reform – Politics and Process in the EC and the USA. – Hemel Hempstead, 1990.
71. Niemi J., Kola J. Renationalization of the Common Agricultural Policy: Mission Impossible? // International Food and Agribusiness Management Review. – Vol. 8, Issue 4, 2005.
72. Nedergaard P. The Political Economy of CAP Reform // Larsen F. The Political Economy of European Integration. – The Hague: Kluwer Law International, 1995. – P. 111 – 144.
73. Paarlberg R. Agricultural Policy Reform and the Uruguay Round: Synergistic Linkage in a Two-Level Game? // International Organization. – 1997, Vol. 51, No. 3. – P. 413-444.
74. Patterson L. A. Agricultural Policy Reform in the European Community: A Three-Level Game Analysis // International Organization. – 1997, Vol. 51, No. 1. – P. 135-165.
75. Pertvarkykime biudžetą ir pakeiskime Europą: viešoms konsultacijoms dėl 2008–2009 m. biudžeto peržiūros skirtas dokumentas. – Europos Komisija. – 2007 09 12, Nr. SEC(2007) 1188.

76. Pirmininkaujančios valstybės narės pranešimas Europos Vadovų Tarybai. 2007–2013 m. finansinė perspektyva. – Briuselis, 2005 m. gruodžio 19 d. Nr. 15915/05.
77. Proposal for a Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund. – Commission of the European Communities. – Brussels, 14 July 2004. – COM(2004)492 final.
78. Proposal for a Council Regulation establishing a Cohesion Fund. – Commission of the European Communities. – Brussels, 14 July 2004. – COM(2004)494 final.
79. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European grouping of cross-border cooperation (EGCC). – Commission of the European Communities. – Brussels, 14 July 2004. – COM(2004)496 final.
80. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund. – Commission of the European Communities. – Brussels, 14 July 2004. – COM(2004)495 final.
81. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund. – Commission of the European Communities. – Brussels, 14 July 2004. – COM(2004)493 final.
82. Presidency Conclusions. – Berlin European Council. – 24-25 March, 1999.
83. Presidency Conclusions. – Brussels European Council. – 24-25 October, 2002.
84. Presidency Conclusions. – Copenhagen European Council. – 12-13 December, 2002.
85. Rabinowicz E. EU Enlargement and the Common Agricultural Policy: Finding Compromise in a Two-Level Repetitive Game // International politics. – September 1999, Vol. 36.
86. Rieger E. The Common Agricultural Policy: External and Internal Dimensions // Wallace H., Wallace W. Policy-Making in the European Union. – Oxford, 1996.

87. Sala and Martin. Regional cohesion: evidence and theories of regional growth and convergence // *European Economic Review*. – Vol., 40.
88. Skogstad G. Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States // *Governance*. – October 1998, Vol. 11, No. 4. – P. 463-490.
89. Serger S. *Negotiating CAP Reform in the European Union – Agenda 2000*. – Lund, 2001.
90. Scharpf F, W. The joint decision trap. Lessons from German federalism and European integration // *Public Administration*. – 1988, 66 (3). – P. 239–78.
91. Schild J. How to shift the EU's spending priorities? // *Journal of European Public Policy*. – June 2008. – P. 531–549.
92. Schimmelfennig F. The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union // *International Organization* 55,1. – 2001. – P. 47-80.
93. Schmid E., Sinabell F. Implications of the CAP reform 2003 for rural development in Austria. – August 2004.
94. Stage set for cohesion policy 2007-13 // *Inforegio news*. – September 2006, No 149.
95. Swinnen J. F. M. A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy? – CEPS Working Document No. 173. – September 2001.
96. Swinnen J. F. M. Transition and Integration in Europe: Implications for Agricultural and Food Markets, Policy, and Trade Agreements // *The World Economy*. – April 2002, Vol. 25, No. 4.
97. Špokevičiūtė R., Žeruolis D. Dovanotam arkliui į dantis nežiūri? Lietuvos derybos dėl Europos Sąjungos 2007–2013 m. biudžeto // *Politologija*. – Nr. 4, 2007.
98. Tarybos 2006 m. liepos 11 d. reglamentas Nr. 1083/2006 dėl bendrųjų Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo nuostatų ir panaikinančio Tarybos Reglamentą Nr. 1260/1999.
99. Tarybos 2006 m. liepos 11 d. reglamentas (EB) Nr. 1084/2006 įsteigiantis Sanglaudos fondą ir panaikinantį reglamentą (EB) Nr. 1164/94.

100. Technical adjustments to the Commission proposal for the multiannual financial framework 2007–2013. – Commission of the European Communities. – Brussels, 12 April 2005.
101. The Community budget: the facts in figures. – European Commission, 1999.
102. Tondl G. EU Regional Policy. Experiences and Future Concerns. – EI Working Paper No 59. – July 2004.
103. Thurston J. How to Reform the CAP: A Guide to the Politics of European Agriculture. – 2002.
104. Valstybių narių pasiūlymai dėl ES biudžeto ateities, pateikti Europos Komisijai [http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm)
105. Valstybių narių pasiūlymai dėl Sanglaudos politikos ateities, pateikti Europos Komisijai [//http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/4thcohesionforum/all\\_contrib\\_en.cfm?nmenu=3](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcohesionforum/all_contrib_en.cfm?nmenu=3)
106. Working document of the Commission services: Application of the Berlin method without adjustments. – European Commission. – Fiche No 49, 18 January 2005.
107. Working document of the Commission services: Revised eligibility statistics. – European Commission. – Fiche No 57REV2, 12 April 2005.
108. Yuill D., Méndez C., Wislade F. 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.
109. Zawalinska K., Guba W. Catch-up in Farm Sector Productivity as a Necessary Factor for the Successful European Union Accession of the CEE Countries: Case of Poland. – 2002.