

EUROPOS SAJUNGOS BIUDŽETO REFORMA: KO SIEKIAME?

Birutė Galiniėnė

Profesorė socialinių mokslų daktarė
Vilniaus universiteto Ekonomikos fakulteto
Ekonominės politikos katedra
Saulėtekio al. 9, LT-10222 Vilnius, Lietuva
El. paštas: birute.galiniene@ef.vu.lt

Olga Dikovič

Doktorantė
Vilniaus universiteto Ekonomikos fakulteto
Ekonominės politikos katedra
Saulėtekio al. 9, LT-10222 Vilnius, Lietuva
El. paštas: olga.dikovic@ef.vu.lt

Europos Sąjungos (ES) biudžetas yra svarbus Lietuvos ekonomikos augimo variklis ir nemažų lėšų šaltinis. Tačiau keičiantis situacijai Europoje ir visame pasaulyje, turėtų keistis ir Europos prioritetai, kartu ES biudžetas. Ateityje Lietuvos iš Europos Sąjungos gaunamos paramos dydis labiausiai priklausys nuo peržiūrėto ES biudžeto struktūros, jo sudarymo ir išlaidų skirstymo principų. Todėl, nenorėdama likti nuošalyje, Lietuva turėtų aktyviai dalyvauti ES biudžeto peržiūroje ir taip prisidėti prie ateities biudžetų kūrimo. ES biudžeto reforma jau prasidėjo ir šiame reformos etape Lietuvai ir kitoms valstybėms narėms svarbu nuspręsti, kokią Europą norime matyti ateityje, kokiais svarbiausiais principais turėtų būti remiamasi nustatant ES politikos prioritetus ir kaip nauji prioritetai turėtų būti atspindėti Europos Sąjungos biudžeto struktūroje.

Šiame straipsnyje nagrinėjama ES biudžeto reformos problema, kuri yra aktuali ir Lietuvai, nes neabejotinai turės įtakos šalies ekonomikai ir ūkio plėtrai, apžvelgiama ES biudžeto raida nuo 1965 m. iki šių dienų, analizuojama, kaip keitėsi biudžeto santykinis dydis ir struktūra. Straipsnyje aptariama dabartinio ES biudžeto struktūra ir pagrindžiama šio biudžeto reformos būtinybė. Vienas iš sudėtingiausių ES biudžeto reformos aspektų – skirti ES lėšas ten, kur jos duos realios naudos visai Europai, todėl straipsnyje bandoma išryškinti bendrus principus, kuriais turėtų būti vadovaujamosi vertinant ES politikos prioritetus ir reformuojant ES biudžetą.

Pagrindiniai žodžiai: ES biudžetas, ES biudžeto struktūra, reforma

Įvadas

Europos Sąjungos biudžetas yra pagrindinė finansinė priemonė bendriems ES tikslams pasiekti ir ES politikos uždaviniams įgyvendinti. Nors absoliutus biudžeto dydis vertinant Europos mastu yra nereikšmingas, akivaizdu, kad ES biudžetas yra svarbus Lietuvos ekonomikos augimo variklis ir didelių lėšų šaltinis. Finansinių srautų, susijusių su Europos Sąjungos biudžetu,

svarba Lietuvai yra plačiai pripažįstama, nes įmokos ir išmokos iš ES biudžeto ne tik turi poveikį nacionalinio biudžeto išlaidoms ir pajamoms, bet ir nacionaliniams politikos prioritetams, kartu visai šalies ekonomikai.

Tyrimo objektu pasirinktas Europos Sąjungos biudžetas ir vykstanti biudžeto reforma. Pasirinktos temos aktualumas susijęs su tolesne Europos Sąjungos (ir Lietuvos) politikos raidos kryptimi. Lietuvoje

jau nuo 2004 m. daug kalbama apie Europos Sąjungos paramą, kiek jos jau gavome ir kiek galėtume gauti ateityje. Tačiau mažai kas susimąsto, kad paramos dydis labiausiai priklauso nuo Europos Sąjungos biudžeto formavimo ir skirstymo: jo dydžio, sudarymo principų ir išskiriamų Europos prioritetų. Lietuva, būdama visateisė ES narė ir aktyviai dalyvaudama ES biudžeto peržiūroje, turi puikią galimybę daryti įtaką ateities ES biudžetui ir taip siekti, kad Lietuvos nacionaliniai prioritetai taptų Europos Sąjungos politikos dalimi.

Dabartinio ES biudžeto struktūra susiformavo dar 1987 m., kai Europos Komisija pateikė įvairių pasiūlymų dėl ES biudžeto išlaidos struktūros (žemės ūkio politikos, struktūrinių fondų) bei nuosavų išteklių sistemos (generuojančios ES biudžeto pajamas). Praėjus 20 metų Europa pasikeitė: ES valstybių narių skaičius išaugo nuo 12 iki 27 šalių, todėl atsirado ne tik naujų prioritetų, bet ir naujų problemų, kurias galima išspręsti tik Europos lygiu. Keičiantis Europai ne kartą buvo bandoma reformuoti ir ES biudžetą, tačiau dažniausiai to padaryti nepavykdavo. Pastaruoju metu valstybių narių nepasitenkinimas ES biudžetu vis ryškėjo: ginčijamasi, kad ES biudžetas yra tiesiog tarpvyriausybinių pervedimų, neturintys nieko bendro su ekonomine logika, kad jis yra mažas ir nelankstus, kad didžiausia jo dalis skiriama perskirstyti. Ir nors ES vėl neišnaudojo progos peržiūrėti ES biudžetą derybų dėl 2007–2013 m. finansinės perspektyvos metu, buvo pasiektas daug žadantis susitarimas tarp valstybių narių ir Europos Komisijos dėl išsamios ES finansų sistemos peržiūros 2008–2009 metais. 2007 m. rug-

sėjo mėn. Europos Komisija pradėjo Europos Sąjungos biudžeto peržiūrą, kurios pagrindinis tikslas yra nustatyti, kokie turėtų būti Europos Sąjungos išlaidų prioritetai ir nauja ES biudžeto struktūra, kad artimiausius dešimtmečius ir vėliau globalizuotame pasaulyje kiliantys uždaviniai būtų tinkamai sprendžiami. Nemažai dėmesio numatyta skirti tinkamiausiam ES biudžeto pajamų šaltiniui nustatyti.

„Šiandien pirma diena, kai apie išlaidas galima prabilti be jokių išankstinių nuostataų. Tai reiškia, kad nėra draudžiamų temų ir kalbant apie politinius sprendimus. Kaip Europos Sąjungai teisingai atsirinkti tinkamas išlaidų sritis, kad artimiausiais dešimtmečiais Europa pamatytų akivaizdžią naudą? Kaip Europai reaguoti į globalizaciją ir kreipti jos vagą, kad daugėtų darbo vietų ir spartėtų ūkio augimas? Kaip kurti tausų ūkį su saugiais ir konkurencingais energijos šaltiniais? Mes turime puikią progą pradėti tartis nuo pradžių. Pažvelgti į tai, ką Europos Sąjungai reikės išleisti ateityje ir iš kur tos lėšos turi būti gautos“, – pareiškė Europos Komisijos Pirmininkas José Manuelis Barrozas 2007 m. rugsėjo 12 d., taip pradėdamas viešas diskusijas dėl ES finansų ateities.

Viešojoje diskusijoje dėl ES biudžeto reformos kviečiamos dalyvauti visos suinteresuotosios šalys vietos, regionų, valstybių ir Europos lygmeniu, taip pat ES šalių vyriausybės, visuomeninės organizacijos ir piliečiai. Todėl vykstantis Europos Sąjungos biudžeto reformos procesas yra be galo svarbus kiekvienai ES valstybei narei, nes suteikia istorinę galimybę pakeisti ES biudžetą taip, kad jis geriausiai atitiktų dabartines realijas ir Europos poreikius.

Daugelis autorių, nagrinėjančių ES biudžetą, yra pesimistiškai nusiteikę dėl biudžeto reformos rezultatų. Tam turi įtakos tokie veiksniai: ilgalaikis konfliktas tarp valstybių narių „grynųjų mokėtojų“ ir naudos gavėjų, specifiniai valstybių interesai, tai, kad nėra aiškaus ES biudžeto išlaidų poveikio vertinimo, ir kt. Tačiau Europos Sąjungos biudžeto peržiūra, neatsižvelgiant į jos rezultatus, yra naudinga tuo, kad pabrėžė poreikį pritaikyti ES biudžetą prie naujų iššūkių ir privertė Europą susimąstyti apie ateities prioritetus.

Šio straipsnio tikslas – išryškinti dabartinio Europos Sąjungos biudžeto trūkumus, pagrįsti biudžeto reformos būtinybę ir suformuluoti bendras nuostatas, kuriomis remiantis turėtų būti vertinami ES politikos prioritetai, lemiantys ES biudžeto struktūrą.

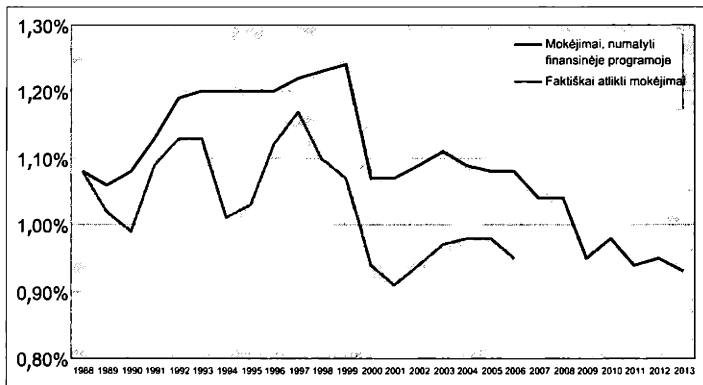
Straipsnyje glaustai įvertinti praeities ir dabartinis Europos Sąjungos biudžetai, jų reikšmė įvairiais Europos Bendrijų istori-

jos laikotarpiais, aptartos pagrindinės ES politikos ir jų finansavimas, pagrindžiamas ES biudžeto reformos reikalingumas. Taip pat apibūdinta vykstanti Europos Sąjungos biudžeto peržiūra, išskiriami pagrindiniai ES biudžeto reformos principai ir jais remiantis pateikiami galimos Lietuvos pozicijos dėl ES biudžeto reformos pasiūlymai.

Straipsnis parašytas naudojant šiuos metodus: sisteminę mokslinės literatūros analizę, bendrą ir lyginamąją analizę, apibendrinimą ir sintezę. Teikiant pasiūlymus dėl Lietuvos pozicijos remtasi ir ekspertiniu vertinimu.

Europos Sąjungos biudžetas dabar ir praeityje

Europos Sąjungos biudžetas yra pajamų ir išlaidų sistema, skirta Europos Sąjungos politikos prioritetams finansuoti. ES biudžeto dydį nėra lengva apibūdinti: vertinant absoliutine verte, jis didelis (sudaro



ES biudžeto santykinis dydis (BPN %)

Šaltinis: autorių skaičiavimai, naudojant *The Community budget: facts in figures: European Communities, 2000, EU budget 2006 Financial Report*

daugiau negu 100 mlrd. eurų per metus), o kartu mažas kaip procentinė visų ES viešųjų išlaidų dalis (mažiau negu 2,5 proc.) (Financial Report, 2007). ES biudžeto dydis taip pat dažnai apibūdinamas valstybių narių bendrųjų nacionalinių pajamų procentais. Nedidelė ES nacionalinio turto dalis – apie 1 proc, t. y. maždaug 235 eurų vienam gyventojui, patenka į metinį ES biudžetą ir skiriama daugiausia ES piliečiams ir bendruomenėms.

Per ES egzistavimo istoriją biudžetas realiaja verte padidėjo, tačiau santykinis jo dydis (kaip BNP procentas¹) sumažėjo, nors ES vis plečiasi ir prisiima vis daugiau atsakomybės už įvairias ES politikos sritis.

Iš ES biudžeto finansuojami veiksmai ir projektai rodo ES šalių nustatytus konkrečius laikotarpio prioritetus, kurie suformuluojami finansinės perspektyvos laikotarpiui ir yra suskirstyti pagal plačias išlaidų kategorijas ir trisdešimt vieną politikos sritį. Finansinė perspektyva vadinamas daugiametis (paprastai septynerių metų) Europos Sąjungos biudžetas, kuris nustato ateities prioritetus ir maksimalias biudžeto išlaidų bei pajamų ribas kitų septynerių metų metiniams biudžetams (Budget at a glance, 2007). Iš ES biudžeto lėšų daugiausia finansuojami sričių, kuriose visos ES šalys yra sutarusios veikti Europos lygmeniu, veiksmai ir projektai, laikantis subsidiarumo principo, t. y. finansuojamos tos veiklos sritys, kurias veiksmingiausia valdyti ES lygiu, nes, sutelkus jėgas šiose srityse, mažesnėmis sąnaudomis galima pasiekti geresnių rezultatų.

Per ilgus dešimtmečius ES politika keitėsi, kartu šiek tiek keitėsi ir ES biudžeto

struktūra, tačiau panašu, kad tų pokyčių nebeapkanka.

Iš ES biudžeto matyti visi pagrindiniai Europos integracijos žingsniai: bendrosios rinkos sukūrimas, plėtra, pasaulinės vizijos Europai plėtojimas – dėl šių pokyčių visada turėjo būti keičiamas ES išlaidų modelis. ES išlaidų struktūra laikui bėgant labai pasikeitė: seniau didžioji ES biudžeto dalis buvo skirta santykiškai nedaugeliui politikos sričių. Tačiau tiek šiose, tiek kitose srityse pakito išlaidų objektas ir įgyvendinami politikos uždaviniai. Nors pertvarkant biudžetą visada buvo susiduriama su tam procesui būdingu konservatyvumu, tačiau ES biudžetą įmanoma perorientuoti.

Galima paminėti kelis įvykius didelius biudžeto struktūros ir dydžio pokyčius:

- ✓ Integracijos proceso pradžioje buvo trys Europos Bendrijos, kiekviena iš trijų Europos Bendrijų turėjo savo specialų biudžetą. Pirmasis Europos ekonominės bendrijos (EEB) biudžetas buvo labai nedidelis ir padengė tik administracines išlaidas. Dabar bendrasis ES biudžetas iš esmės yra veiklos biudžetas, kuriuo numatytos lėšos skatinti Europos augimą, gamtos išteklių išsaugojimą, pilietiškumą bei užtikrinti laisvę, saugumą ir teisingumą, taip pat Europos Sąjungos išorės veiksams.
- ✓ 1965 m. išmokos bendrai žemės ūkio politikai (BŽŪP) sudarė 35,7 proc. biudžeto, o 1985 m. jos padidėjo iki 70,8 proc. Pirmaisiais 1988–1992 m. finansinės programos metais BŽŪP išlaidos vis dar sudarė 60,7 proc. biudžeto (Community Budget, 2000). Iki 2013 m. tradicinių BŽŪP išlaidų dalis (išskyrus kaimo plėtrą) turėtų sumažėti iki 32 proc. viso

¹ BNP – Bendrosios nacionalinės pajamos.

biudžeto (Tarpinstitucinis susitarimas, 2006).

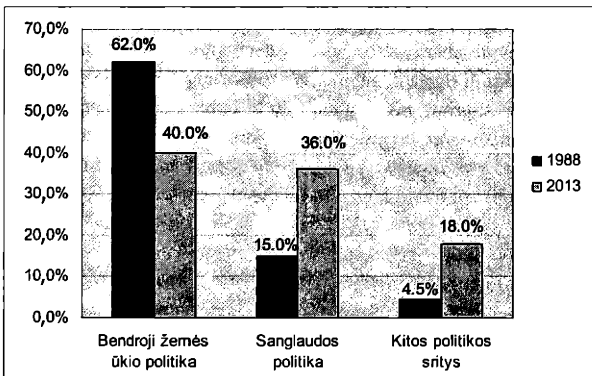
- ✓ 1965 m. tik 6 proc. europinio biudžeto buvo skirti sanglaudos politikai; iki deivintojo dešimtmečio išlaidų dalis didėjo nedaug (1985 m. buvo tik 10,8 proc.). Struktūriniais veiksams numatytos sumos iki 1988 m. padidėjo iki 17,2 proc., o 2013 m. turėtų pasiekti 35,7 proc. ES biudžeto, mažiausiai du trečdalius numatant konkurencingumui, augimui ir darbo vietoms kurti.
- ✓ Kitų politikos sričių (daugiausiai susijusių su konkurencingumu, išorės veiksmais ir kaimo plėtra) finansavimas iš pradžių buvo labai ribotas. Pirmojoje finansinėje programoje šioms sritims skirta tik 7,3 proc. biudžeto. Tačiau iš naujo akcentavus ekonomikos augimą ir konkurencingumą, šioms politikos sritims tenkanti dalis 2013 m. padidės iki 26 proc., iš kurių konkurencingumui bus

skirta 10,2 proc., išorės veiksams – 6,3 proc., o kaimo plėtrai – 7,3 proc.

Kadangi ES biudžetas yra pagrindinė priemonė ES politikos uždaviniams įgyvendinti, tam tikroms ES politikos sritims skiriamų lėšų dydis parodo, kokie iš ES suformuotų uždavinių yra prioritetingi, svarbiausi, siekiant užtikrinti vis didėjančią gerovę Europoje.

Formuojant 2007–2013 m. laikotarpio išlaidų politiką ypač daug dėmesio buvo skiriama tokiems prioritetams: Europos ekonominis augimas ir užimtumas bei naujoms politikos kryptims – laisvei, saugumui ir teisingumui. Atsižvelgiant į numatytus ES politikos tikslus, ilgamečio biudžeto struktūroje buvo išskirtos atitinkamos išlaidų kategorijos.

Kiekvienas iš 2007–2013 m. kasmetinių ES biudžetų bus sudaromas iš penkių išlaidų kategorijų:



ES biudžeto išlaidų struktūra

Šaltinis: The Community budget: facts in figures: European Communities, 2000, Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos tarpinstitucinis susitarimas dėl biudžetinės drausmės ir patikimo finansų valdymo (2006/C 139/01), 2006

- 1) augimo ir užimtumo skatinimas (sanglaudos politika, konkurencingumo politika)
- 2) gamtos išteklių apsauga ir valdymas;
- 3) pilietybė, laisvė, saugumas ir teisingumas;
- 4) ES – pasaulinio lygio partnerė;
- 5) administracinės išlaidos.

Visos ES biudžeto išlaidos bus priskirtos vienai iš šių kategorijų. Trumpai apžvelgsime, kokios ES politikos sritys atitinka kiekvieną iš paminėtų kategorijų.

Augimo ir užimtumo skatinimas. ES šalys nutarė per ateinančius septynerius metus sutelkti pastangas ir skirti didelę ES biudžeto lėšų dalį **ekonomikos augimui ir užimtumui** skatinti. Ši išlaidų kategorija glaudžiai susijusi su dabar svarbiausiais prioritetais, išskiriama Lisabonos darbotvarkėje: tvariu augimu, užimtumo ir konkurencingumo didinimu. Tvarus augimas tapo vienu iš pagrindinių Sąjungos prioritetų, nes ES ekonomika turi tapti konkurencingesne, o neturtingesnėji regionai turi pasivyti labiau klestinčius. Be to, siekiant užtikrinti ilgalaikį augimą, būtina pasitelkti ir stiprinti ES augimo potencialą. Vykdam *sanglaudos politiką*, siekiama padėti ypač nepalankių sąlygų regionų ekonomiką pritaikyti prie pasaulinės konkurencijos sąlygų.

Gamtos išteklių apsauga ir valdymas. Kadangi ES geografinės ir klimato sąlygos labai skirtingos, čia pagaminama daugybė įvairių žemės ūkio produktų, kuriuos Europos vartotojai gali pirkti priimtinomis kainomis. Šioje srityje ES siekia dviejų pagrindinių tikslų. Pirmiausia tai, kas pagaminama, turi atitikti vartotojų norus, įskaitant *aukštą žemės ūkio produktų*

saugumo bei kokybės lygį. Antra, žemės ūkio produkciją gaminantys ūkininkai turi planuoti bei vykdyti gamybą atsižvelgdami į paklausą ir tausodami aplinką. Be to, siekiant sėkmingai valdyti ir saugoti gamtos išteklius, turi būti taikomos tiesioginės priemonės, leidžiančios *saugoti aplinką*, pertvarkyti ir įvairinti *kaimo ekonomiką*, skatinti *tausią žvejybą*.

Pilietybė, laisvė, saugumas ir teisingumas. Kova su terorizmu, organizuotu nusikalstamumu ir nelegalia imigracija taip pat yra daug veiksmingesnė, kai ES šalys dalijasi informacija ir veikia išvien. ES siekia geriau valdyti imigracijos į ES srautus, stiprinti bendradarbiavimą baudžiamosiose bylose bei teisėsaugos srityje ir remti teisinės valstybės principais grindžiamos saugios visuomenės vertybes. Taip pat ES biudžeto lėšomis siekiama paremti ir apsaugoti *kultūros paveldą* bei vertybes, saugoti *visuomenės sveikatą* ir *vartotojų interesus*.

ES – pasaulinio lygio partnerė. ES finansavimo poveikis juntamas ir už Sąjungos išorinių sienų. Vieniems iš ES biudžeto teikiama būtina *neatidėliotina pagalba* ištikus stichinėms nelaimėms, kitiems – *ilgalaikė pagalba* klestėjimui, stabilumui ir saugumui užtikrinti. ES biudžeto lėšos skiriamos ne tik bendradarbiavimui su į ES stojančiomis šalimis, bet ir kitoms gretimoms šalims, taip pat neturtingesnėms šalims ir regionams visame pasaulyje.

Administracinės išlaidos. Šios lėšos padengia visų ES institucijų, įskaitant Europos Parlamentą, Ministrų Tarybą, Europos Komisiją, Europos Teisingumo Teismą ir Europos audito rūmus, personalo ir pastatų išlaidas.

Atrodo, kad dabartinė biudžeto struktūra visiškai atitinka šiuolaikinės Europos prioritetus, nes jame atsispindi pagrindinės ir aktualiausios dabartinės Europos politikos kryptys. Tačiau ne mažiau svarbu įvertinti santykinę įvairių išlaidų kategorijų dalį ES biudžete.

Kodėl reikalinga ES biudžeto reforma

Jei pavaizduotume 2007–2013 m. ES biudžeto struktūrą ir palygintume su svarbiausiais plačiai skelbiamais Europos prioritetais – konkurencingumu, augimu, užimtumu, labai nustebtumėme.

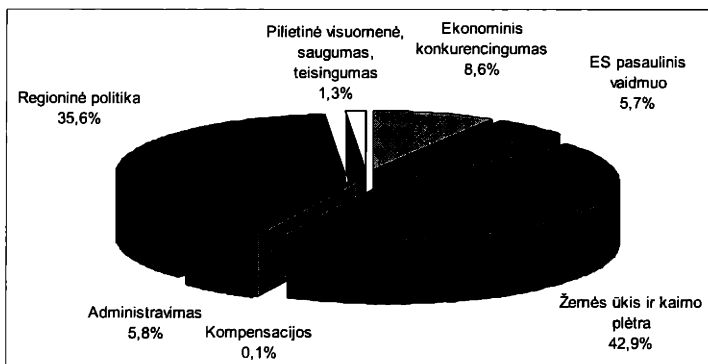
Pasirodo, didžiausią ES biudžeto dalį iki šiol sudaro išlaidos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai, kurie mažiausiai prisideda prie Europos konkurencingumo ir augimo (Sapir, 2003). Antra pagal dydį dalis – išlaidos sanglaudos (regioninei) politikai, kurių paskirtis – sumažinti ekonominius, socia-

linius ir teritorinius ES regionų, turtingų ir neturtingų valstybių skirtumus.

Nors išlaidos regioninei politikai sudaro nemažą dalį ES biudžeto, tačiau didžiausios sanglaudos paramos gavėjos yra „senosios“ didelės ES valstybės, kurios yra daug labiau išsivysčiusios nei naujos valstybės narės. Taip 2004–2006 m. „senosios“ valstybės narės gavo 88 proc. paramos, skirtos sanglaudai didinti, o naujoms šalims narėms atiteko tik 12 proc. šios paramos. Lietuvos gaunamos paramos sanglaudai 2006 m. tesudarė 0,6 proc. visos šiam tikslui ES skirtos paramos (Financial Report, 2007).

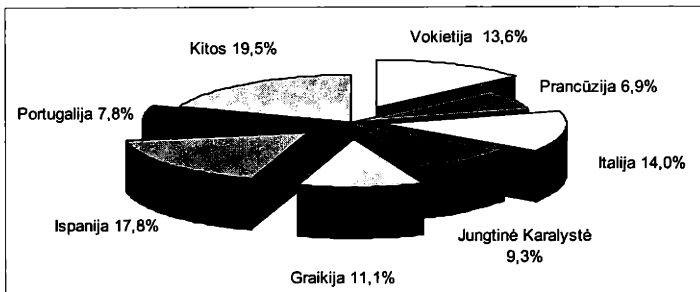
Mažiau nei dešimtadalis biudžeto (8,6 proc.) skiriamas Europos konkurencingumui didinti ir skatinti.

Taigi sunku nesutikti, kad ES biudžeto išlaidų struktūra neatitinka „modernios“ Europos prioritetų (visų pirma Lisabonos darbotvarkėje numatytų tikslų) – didžioji



Europos Sąjungos išlaidų struktūra 2007–2013 m.

Šaltinis: Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos tarpinstitucinis susitarimas dėl biudžetinės drausmės ir patikimo finansų valdymo (2006/C 139/01), 2006



ES sanglaudai skirtos išlaidos pagal valstybes narės 2006 m.

Šaltinis: Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management (OJ n C 139 of 14/06/2006).

dalį ES biudžeto išlaidų vis dar skiriama žemės ūkio sektoriui, kurio ekonominė reikšmė mažėja, o didelė struktūrinės paramos dalis tenka turtingesnėms šalims. Todėl ES, deklaruojančiai siekį tapti modernia, dinamiška žinių ekonomika, svarbu iš naujo peržiūrėti ES biudžeto prioritetus ir jo struktūrą, taip suteikiant ES galimybę geriau prisitaikyti prie besikeičiančio pasaulio keliamų iššūkių.

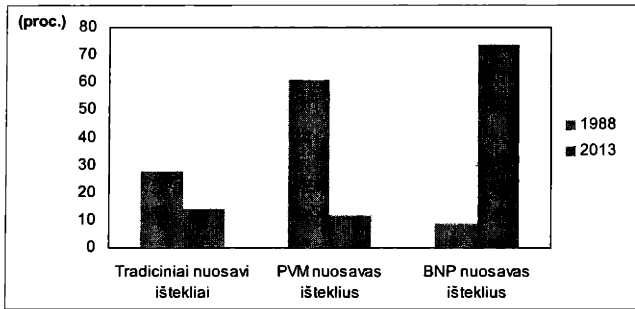
Dar viena priežastis peržiūrėti Europos Sąjungos biudžetą – pajamų sistemos netobulumas. ES biudžeto pajamos surenkamos per nuosavų išteklių sistemą, kurios trūkumai kelia vis daugiau diskusijų. Nuosavi išteklių yra trijų rūšių (Financing, 2004):

- ✓ tradiciniai nuosavi išteklių, surenkami daugiausia iš muitų, taikomų produktų importui iš ES nepriklausančių valstybių. Jie sudaro apie 15 proc. visų pajamų ir laikomi vieninteliais tikraisiais nuosavais išteklių, nes kyla ne iš atskiros valstybės ekonominės veiklos ar teisės akto, o priklauso Europos Sąjungai;

- ✓ išteklių iš pridėtinės vertės mokesčio (PVM), surenkami taikant vienodą procentinį tarifą kiekvienos valstybės narės suderintai PVM bazei. Šie išteklių, sumokami kiekvienos valstybės narės, negali viršyti 50 proc. tos valstybės BNP. Išteklių iš PVM siekia 15 proc. visų ES biudžeto pajamų;

- ✓ išteklių iš bendrųjų nacionalinių pajamų (BNP), surenkami taikant vienodą procentinį tarifą kiekvienos valstybės narės BNP. Nors šie išteklių yra ES biudžetą subalansuojantis elementas, dabar tai didžiausias pajamų šaltinis, siekiantis 69 proc. visų pajamų.

Istoriškai ES biudžeto pajamų struktūra ir tam tikrų nuosavų išteklių svarba labai keitėsi. Iki 1988 m. nuosavų išteklių sistemoje dominavo tradiciniai ir PVM nuosavi išteklių, o nuo 1988 m., kai buvo įvestas BNP nuosavas išteklius, pradėjo didėti šio išteklius reikšmė. Iš toliau pateikto paveikslo matoma, kad per paskutinius dvidešimt metų tradicinių išteklių dalis sumažėjo daugiau negu du kartus, o PVM išteklius dalis sumažėjo šešis kartus. O



ES biudžeto pajamų struktūra

Šaltinis: The Community budget: facts in figures: European Communities, 2000.

BNP nuosavo išteklių reikšmė labai padidėjo ir 2013 m. jis sudarys daugiau nei 70 proc. visų ES biudžeto pajamų.

Be minėtų nuosavų išteklių, yra dar vienas šios sistemos elementas – Jungtinės Karalystės (JK) kompensacija, kuri apmoka valstybės ES narės. Tai specialus mechanizmas, koreguojantis JK biudžeto disbalansą, kurį įteisino Fontainebleau Europos Vadovų Taryba 1984 m. JK neigiamą biudžeto disbalansą lėmė tai, kad ji tuo metu buvo viena iš mažiausiai pasiturinčių šalių narių neto mokėtojų, JK žemės ūkio sektorius buvo nedidelis, ir šalis gavo mažą finansavimą bendrosios žemės ūkio politikos srityje, o JK įmokos į ES biudžetą buvo santykiškai didesnės nei labiau pasiturinčių šalių narių neto mokėtojų. JK korekcija taip pat yra nuosavų išteklių sistemos dalis. Dabar šis mechanizmas finansuojamas visų valstybių narių, išskyrus JK, atitinkamomis BNP dalimis. Vokietija, Austrija, Švedija ir Olandija moka 25 proc. joms tenkančios korekcijos dalies. Nors JK korekcijos apskaičiavimas yra sudėtingas, esminis šio mechanizmo principas yra la-

bai paprastas – Jungtinei Karalystei kompensuojami 66 proc. jos permokos į ES biudžetą. Šis mechanizmas padaro nuosavų išteklių sistemą sudėtingą ir neskaidrią bei prieštarauja lygybės principui.

Taigi dabartinė nuosavų išteklių sistema neatitinka tokių svarbių kriterijų – paprastumo ir skaidrumo. Pagrindinė to priežastis – Jungtinės Karalystės korekcijos taikymas. Taip pat nėra visiškai užtikrinamas lygybės principas, pagal kurį reikalaujama, kad valstybių narių įmokų našta būtų paskirstyta teisingai, pagal šalies gerovės lygį. Dabartinėje sistemoje neturtिंगoms šalims tenka mokėti dalį įmokų už turtingas šalis – JK yra kompensuojami 66 proc. jos permokos į ES biudžetą, ta suma didinant kitų valstybių įmokas į Europos Sąjungos biudžetą.

Diskutuojant apie galimas ES biudžeto finansavimo sistemos alternatyvas dažnai pabrėžiama, kad naujoji Europos Sąjungos nuosavų išteklių sistema turėtų užtikrinti daugiau finansinės autonomijos, t. y. ES biudžeto pajamas turėtų sudaryti ne valstybių narių įmokos (kaip PVM ir BNP

ištekliai), o tikrieji nuosavi ištekliai, nes taip valstybės nustotų skaičiuoti „grynąją naudą“, gaunamą iš ES biudžeto, nes toks skaičiavimas neleidžia valstybėms narėms „blaiviai“ mąstyti diskutuojant apie Europos ateitį (Cacheux, 2007). Be to, tikrųjų nuosavų išteklių sistema padidintų sistemos skaidrumą.

Nors dabartinė nuosavų išteklių sistema veikia gerai ir užtikrina pakankamą ES biudžeto lėšų surinkimą, bet ji sutelkia visą galią nacionalinių vyriausybių rankose. Jeigu būtų kuriama tikrų nuosavų išteklių sistema, visa finansinė galia būtų perduota Europos Parlamentui, kuris ir būtų atsakingas už tos sistemos sukūrimą ir taisyklių nustatymą (Jouen, Rubio, 2007). Dabar, kai vyksta diskusijos dėl naujos ES nuosavų išteklių sistemos, įvairios ES institucijos, nepriklausomi mokslininkai ir valstybių narių atstovai siūlo daugybę galimų sistemos variantų. Apibendrinus pasiūlymus galima išskirti tris pagrindines, daugiausiai svarstomas pajamų sistemos alternatyvas:

- 1) nedaug pakoreguota dabartinė sistema – siūlomos techninės pataisos (pvz., keisti BNP apskaičiavimo taisykles);
- 2) dviejų nuosavų išteklių sistema, kurioje būtų tradiciniai nuosavi ištekliai (kaip vieninteliai dabar esantys *tikri* nuosavi ištekliai) ir BNP nuosavas išteklis, kuris lengvai suprantamas ir nesunkiai administruojamas;
- 3) visiškai nauja sistema – mokesstinė ar nemokesstinė.

Daugiausia diskusijų vyksta dėl ES mokesčio sistemos įvedimo. Iki šiol nepasiekta jokio susitarimo, koks turėtų būti ES mokesstis, bet tarp realiausių mokes-

čio „kandidatų“ minimi tokie: papildoma PVM priemoka, ES įmonių pajamų mokesstis, ES ekologinis mokesstis (Report on the future, 2007). Kiekvienas iš paminėtų mokesčių variantų turi savų trūkumų ir pranašumų, tačiau visiškai akivaizdu, kad nuosavų išteklių sistema, pagrįsta vien ES mokesčiais, neužtikrintų pakankamų išteklių ES.

Tačiau, kad ir koks būtų pasirinktas ES mokesčio variantas, siekiant įgyvendinti ES mokesčio sistemą būtų susiduriama su tokiomis problemomis:

✓ Valstybių narių kompetencija mokesčių srityje

Mokesčių sistemos skirtingose valstybėse narėse tradiciškai ir dėl ekonominių, socialinių, kultūrinių ir kitų priežasčių labai skiriasi. Mokesčiai įvairiose šalyse, įskaitant ir Lietuvą, dažnai atlieka ne vien fiskalinę funkciją, bet ir, atsižvelgiant į konkrečios valstybės prioritetus, gali būti naudojami kaip dalinis ekonominės, socialinės, demografinės ir kt. politikos įgyvendinimo instrumentas, todėl valstybių narių kompetencijos ribojimas mokesčių srityje, kiek tai nesusiję su veiksmingu bendros ES rinkos funkcionavimu, būtų nepriimtinas šalutinis ES biudžeto pajamų sistemos reformos efektas.

✓ Galimas administracinės naštos padidėjimas

Naujo ES mokesčio įvedimas ar valstybėse narėse taikomų mokesčių pertvarka pareikalautų papildomų administracinių išlaidų dėl naujų mokesčių įvedimo, esamų mokesčių suderinimo ar reformavimo.

✓ Finansinio stabilumo aspektas

Naujoji ES biudžeto pajamų sistema, pagrįsta ES mokesčiu, galėtų sukelti pro-

blemų dėl mokėjimų į biudžetą nepastovumo, negarantuotų finansinio stabilumo, taip pat reikėtų naujų koregavimo mechanizmų. Taip būtų paskatinta nesąžininga ES piliečių nelygybė.

✓ Netolygus įnašų perskirstymas

Užsienio tyrėjų (Heinemann, 2007) pateiktais vertinimais, naujo ES mokesčio įvedimas ar valstybėse narėse jau taikomų mokesčių pertvarka taip pat gali lemti ir itin netolygų (atsižvelgiant į valstybių ekonominį pajėgumą, gyventojų skaičių, „galėjimą mokėti“, iš ES biudžeto gaunamą naudą ir kt. kriterijus) valstybių narių įnašų dydžio persiskirstymą, tai sukeltų įvairių koregavimo mechanizmų poreikį ir mažai padėtų užtikrinant ES biudžeto formavimo aiškumą, kuris yra vienas iš pagrindinių reformos tikslų.

ES biudžeto reformos procesas jau prasidėjo

ES biudžeto peržiūra visų pirma skirta iš esmės peržiūrėti ilgalaikio ES biudžeto struktūrą (pajamas, išlaidas) ir iš naujo įvertinti jo vietą įgyvendinant ES tikslus. Lietuvos ekonomikai nuolatos augant ir vejojantis ES pragyvenimo lygį bei keičiantis ekonominės veiklos prioritetams, ES biudžeto peržiūra gali turėti įtakos šalies įmokų bei išmokų iš šio biudžeto lygiui.

Būtinybė reformuoti Europos Sąjungos (ES) biudžetą ypač išryškėjo derybų dėl 2007–2013 m. ES finansinės programos metu. Po žlugusio bandymo pasiekti susitarimą dėl 2007–2013 m. Europos prioritetų, 2005 m. birželio mėn. Europos Vadovų Taryboje Jungtinė Karalystė pažymėjo, kad ES biudžetas turi atitikti dabarties realijas, būti modernus ir skirtas ateičiai,

ir pasiūlė atlikti ES biudžeto peržiūrą. Europos Vadovų Taryba paragino Europos Komisiją „atlikti visapusišką, plataus masto peržiūrą, apimančią visus ES išlaidų aspektus, įskaitant bendrąją žemės ūkio politiką, ir išteklius, įskaitant Jungtinei Karalystei skirtą sumažinimą, bei pateikti peržiūros ataskaitą“. Deklaracija dėl finansinės programos peržiūros taip pat įtraukta į vieną svarbiausių dokumentų, įtvirtinančių ES biudžeto dydį ir struktūrą 2007–2013 metams, – 2006 m. birželio 14 d. Tarpinstitucinį susitarimą dėl biudžetinės drausmės ir patikimo finansų valdymo.

2006 m. rudenį prasidėjo pirmosios diskusijos dėl būsimos peržiūros ES lygiu.

2006 m. spalio 10 d. Europos Parlamente vykusiame seminare dėl ES biudžeto reformos Europos Komisijos narė D. Grybauskaitė, kalbėdama apie ES biudžeto ilgalaikę perspektyvą, pažymėjo, kad finansų reforma yra būtina, nes ES biudžeto struktūra neatitinka ES skelbiamų prioritetų, o finansiniai ištekliai – ES siekių, biudžetui trūksta lankstumo reaguoti į pokyčius dinamiškame pasaulyje, nuosavų išteklių sistema yra pernelyg sudėtinga ir nepakankamai skaidri. Todėl, pasak D. Grybauskaitės, būtina iš naujo įvertinti visus su ES biudžetu susijusius aspektus: pajamas, išlaidas ir biudžeto procedūrą, apibrėžti, kokios bus pagrindinės ES politikos kryptys ateityje ir atitinkamai keisti išlaidų struktūrą, taip pat svarbu iš esmės pakeisti sudėtingą ES pajamų sistemą, siekiant didesnio jos aiškumo, paprastumo ir skaidrumo (Grybauskaitė, 2006).

Europos Komisija jau pradėjo biudžeto peržiūros darbus. 2007 m. rugsėjo 12 d. Europos Komisija išplatino komunikatą „Per-

tvarkykime biudžetą ir pakeiskime Europą“. Šiame dokumente Europos Komisija pabrėžia, kad biudžeto peržiūra – unikali galimybė visapusiškai įvertinti ES biudžetą ir jo finansavimą. Ji apima daug ilgesnį periodą nei finansinė programa, ja siekiama išdėstyti ES ateities išlaidų struktūrą ir kryptis vertinant pagal ES išlaidų sukuriama pridėtinę vertę ir veiksmingumą. Be to, siekiama atlikti viso biudžeto analizę, iš naujo įvertinti ES biudžeto išteklius. Komunikato tikslas – pradėti plačias konsultacijas su visų lygių suinteresuotomis šalimis (ES institucijomis, valstybėmis narėmis, jų vyriausybėmis, parlamentu, akademinė visuomene, nevyriausybėmis organizacijomis, piliečiais) ir paskatinti viešas diskusijas dėl Europos Sąjungos lėšų. Šios konsultacijos turės įtakos tolesniam Europos Komisijos 2008–2009 metų ES biudžeto peržiūros, dėl kurios esminės diskusijos vyks ES institucijose ir valstybėse narėse, darbui (Reforming the budget, 2007). Europos Komisija paragino visas suinteresuotas šalis dalyvauti konsultacijoje ir pabrėžė, kad nėra jokio išankstinio nusistatymo, todėl pakvietė į viešą diskusiją be tabu.

Pagal Komisijos sudarytą ES biudžeto peržiūros grafiką 2007–2008 m. vyks plataus masto konsultacijos su Europos Parlamentu, Taryba ir valstybėmis narėmis. Konsultacijų su valstybėmis narėmis ir kitais suinteresuotais subjektais laikotarpis turėtų baigtis 2008 m. ir 2009 m. Komisija turėtų pateikti pasiūlymą dėl ES biudžeto peržiūros. Iki 2010 m. bus diskutuojama šio dokumento pagrindu ir vėliau pasiūlymas patvirtintas Europos institucijose.

Kokį ES biudžetą norėtų matyti Europos Komisija ir Lietuva

ES biudžeto peržiūros procesas svarbus ir Lietuvai, nes tai ne tik svarbių finansinių principų peržiūra, bet ir procesas, kurio metu formuojami nauji ES politikos prioritetai ir principai, turėsiantys didelę įtaką nacionalinės politikos prioritetams. Nuo naujų prioritetų priklausys ir Lietuvos tolesnės raidos ir ekonominio augimo galimybės.

Rugsėjo 18 d. Finansų ministerija, atsižvelgdama į komunikate išdėstytas nuostatas ir darbo grafiką, nusprendė inicijuoti diskusijas Lietuvoje: internetiniame Finansų ministerijos puslapyje pateikta visa informacija apie vykstančią peržiūrą, o Lietuvos piliečiai, organizacijos ir institucijos kviečiami dalyvauti šioje visos Europos ateičiai svarbioje diskusijoje, išsakyti savo nuomonę ir teikti siūlymų dėl ES biudžeto reformos.

Nors yra didelė pagunda ES biudžeto reformos metu egoistiškai ginti Lietuvos interesus, siekiant, kad didžiausia dalis biudžeto būtų skirta toms sritims, kuriose Lietuva numato gauti didžiausią paramą iš ES, vis dėlto nereikėtų pamiršti ir europinio intereso, kurį galima apibūdinti tokiais bendrais principais:

✓ *pridėtinę vertę kuriančių projektų finansavimas* (Begg, 2007)

Lietuva turi būti suinteresuota, kad pakankama biudžeto išlaidų struktūros dalis tektų tiems projektams, kurie yra naudingi daugiau nei vienai šaliai bei prisideda prie ES vidaus rinkos kūrimo, sukuria didesnes ekonominio bendradarbiavimo paskatas Sąjungoje ir skatina konkuren-

cingumą. Prie šios kategorijos priskirtume transeuropinių tinklų finansavimą, paramą dideliems aplinkosaugos projektams, bendrosios užsienio ir saugumo politikos finansinių instrumentų plėtrą, pasienio infrastruktūros modernizavimą, mokslinius tyrimus ir pan.

✓ *siekti kuo mažesnio rinkos iškraipymo (Community Budget, 2007)*

Konkurencijos iškraipymo kriterijus turėtų būti vienas iš svarbiausių kriterijų, peržiūrint ES biudžeto išlaidų struktūrą. Didžiausi iškraipymai atsiranda, kai finansuojamos rinkoje teikiamos paslaugos ir prekės, t. y. skiriama tiesioginė parama verslui, gamybai, žemės ūkiui ir pan. Ypatingas dėmesys turi būti skiriamas bendrosios žemės ūkio politikos peržiūrai, nustatant aiškius galutinius terminus, iki kada apskritai būtų atsakyta tiesioginių išmokų žemdirbiams. Jei to nebus padaryta, žemės ūkis dar ilgai liks priklausomas nuo paramos.

✓ *ES biudžetas turėtų atitikti laiko dvasią*
Reikiamas dėmesys turėtų būti skiriamas strateginiuose dokumentuose (pvz., Lisabonos strategijoje) numatytiems tikslams įgyvendinti.

Nors komunikatas yra skirtas tik diskusijoms, jame galima išvelti kelias nuorodas į Europos Komisijos poziciją.

Atsižvelgiant į komunikatą ir kitus Komisijos atstovų darytus pranešimus, galima apibūdinti Komisijos poziciją dėl ES biudžeto reformos. Pirma, pajamų sistemos klausimu Komisija atrodo pasirengusi radikaliai reformai, kai galėtų būti pakeisti dabartiniai nuosavų išteklių šaltiniai, tačiau nepateikiama jokių konkrečių pasiūlymų, ir ES mokesčio įvedimas nelaikomas

svarbiausiu prioritetu. Antra, Komisija atrodo nusiteikusi siūlyti naikinti mokėjimo korekcijas, iš jų ir Jungtinės Karalystės korekciją. Trečia, bendrosios žemės ūkio politikos atžvilgiu tikėtina, kad Komisija sieks gerokai sumažinti tiesioginių išmokų žemdirbiams reikšmę ir sustiprinti kaimo plėtros politiką. Ketvirta, Komisija neatrodo nusiteikusi iš esmės reformuoti sanglaudos politikos, koncentruojant ją vien mažinti išsivystymo skirtumus; atvirkščiai, siūlomų spresti problemų ratas didinamas, ir taip sukuriama prielaidų šios politikos finansinę naudą gauti visoms ES valstybėms narėms. Penkta, Komisija itin pažymi naujų politikų, ypač konkurencingumo, stiprinimą. Apibendrinant pasakytina, kad Komisijos svarbiausi prioritetai atrodo BŽŪP, konkurencingumo politika ir mokėjimo korekcijų panaikinimas, o pajamų sistemos ir sanglaudos politikos atžvilgiu tikėtina mažiau radikali reforma.

Tokia Europos Komisijos pozicija tik iš dalies sutampa su Lietuvos pozicija ES biudžeto reformos klausimu.

Svarbiausios Lietuvai ES biudžeto išlaidų sritys yra sanglaudos politika, žemės ūkis ir kaimo plėtra, energetika, moksliniai tyrimai ir eksperimentinė plėtra bei inovacijos, išorės santykiai. Svarbūs išlieka ir specifiniai Lietuvos poreikiai ES vidaus politikos srityje – ES išorės sienų apsauga (Lituvai tenka saugoti išorinę Europos Sąjungos sieną) ir Kaliningrado tranzitas.

ES sanglaudos politikos reikšmė ypač padidėjo po 2004 m. ES plėtros, kuri stipriai padidino ES valstybių narių ir regionų išsivystymo skirtumus. Prie ES prisijungus dar silpniau išsivysčiusioms Bulgarijai ir Rumunijai, o perspektyvoje ir kitoms ša-

lims, ekonominė ir socialinė sanglauda ES taps dar aktualesnė. Todėl ES sanglaudos politika ir po 2013 m. turi likti viena iš pagrindinių ES politikos sričių. Kita vertus, išsivystymo skirtumų didėjimas nebūtinai turi reikšti ES sanglaudos politikai skiriamų lėšų didėjimą. Kur kas svarbiau šias lėšas panaudoti protingai, ten, kur jų labiausiai reikia. Todėl, siekiant turėti optimalų ES sanglaudos politikos biudžetą ir šios politikos lėšų panaudojimo efektyvumą, svarbu laikytis pagrindinio šios politikos tikslo – mažinti išsivystymo skirtumus – ir sanglaudos politiką orientuoti į silpniausiai išsivysčiusias valstybes nares ir jų regionus. O turtingosios šalys narės, kurių išsivystymo lygis viršija ES vidurkį, savo silpniau išsivysčiusių regionų plėtra turėtų būti pajėgios pasirūpinti pačios.

Jau dabar galima prognozuoti, kad ES biudžeto išlaidų žemės ūkiui dalis mažės, tačiau svarbu, kad, peržiūrint ES biudžetą, būtų įvertinti ateities iššūkiai Europos žemės ūkiui: vykstanti liberalizacija ir didėjanti kaimo plėtros svarba, griežtėjantys aplinkosaugos reikalavimai, novatoriškos idėjos ir jų įgyvendinimo poreikis, tolesnė ES plėtra. Šioje srityje Lietuva turėtų siekti, kad, svarstant žemės ūkio politikos reformą, naujosioms valstybėms narėms būtų sudarytos sąlygos siekti konvergencijos tikslų: kelti išsivystymo lygį, užtikrinti didesnės pridėtinės vertės sukūrimą geriau panaudojant visus sektoriaus išteklius, didinti žemės ir maisto ūkio sektoriaus efektyvumą ir konkurencingumą, mažinti atotrūkį nuo „senujų“ valstybių narių.

Dar vienas Lietuvai aktualus klausimas, kurio nereikėtų pamiršti reformuojant ES biudžetą, – energetika. Saugiu energijos

tiekimu susirūpinta ne tik Europoje, bet ir visame pasaulyje, todėl tai ne vien Lietuvos problema. Taigi ES biudžetas turėtų tinkamai parodyti didėjančią ES energetikos politikos svarbą ir būtinybę užtikrinti tausų, konkurencingą ir saugų energijos tiekimą bei susidoroti su klimato kaitos padariniais. Lietuvai ypač svarbu, kad, peržiūrint ES biudžetą, daugiau dėmesio būtų skiriama bendrai energetinei infrastruktūrai vidaus rinkoje sukurti, ES paskatoms įgyvendinant energetinio saugumo požiūriu svarbius, bet komerciškai mažiau patrauklius projektus didinti, ir moksliniams tyrimams, įskaitant tyrimus branduolinės energetikos srityje, plėtoti.

Kaip žinoma, ES atilieka nuo JAV ir Japonijos pagal investicijas į inovacijas ir mokslinius tyrimus, be to, daugelyje valstybių yra silpni verslo ir mokslo institucijų bendradarbiavimo ryšiai, menkas mokslo laimėjimų diegimas versle. Siekiant didinti ES konkurencingumą, reikėtų plėtoti inovacijas, mokslinius tyrimus ir eksperimentinę plėtrą, sutelkiant tam tikslui papildomus išteklius ir sukuriant tinkamas institucijas tiek ES, tiek nacionaliniu lygiu, nes iki šiol šiam tikslui buvo skiriama nepakankamai dėmesio.

Taip pat svarbu skatinti novatorišką ūkio subjektų veiklą, užtikrinant lėšų skyrimą įvairiems finansiniams instrumentams (paskoloms, garantijoms ir pan.), orientuotiems į inovacijų diegimą versle. Svarbu, kad būtų remiamos įvairios verslo, studijų ir mokslinius tyrimus atliekančių institucijų bendradarbiavimo formos bei jų vykdoma veikla. Kadangi Lietuva yra maža ir atvira ekonomika, neturinti didelių gamtos, energijos ir kitų išteklių, jos raida

ateityje turėtų vis labiau remtis žiniomis, o ne kapitalo ar žaliavų imlia pramonės ir paslaugų sektoriaus plėtra.

Ne mažiau svarbūs yra ir išorės santykiai. ES, siekdama tapti globaliu tarptautinių santykių veikėju, turėtų aktyviai dalyvauti ir spręsti regioninius konfliktus, energetinio saugumo klausimus, taip pat prisidėti prie kovos su tarptautiniu terorizmu bei aktyviau plėtoti savo išorės politiką. Ypač svarbu Lietuvai, kad dėmesys ES išorės politikoje būtų skirtas gilinti ES santykius su Rytų valstybėmis kaimynėmis.

Diskusijose dėl ES biudžeto ateities neturėtų būti pamirštama ES valstybių narių bei regionų įvairovė ir jų specifiniai poreikiai. Lietuvai ir toliau išlieka svarbi išorinių ES sienų apsauga bei Kaliningrado tranzitas.

Reformuojant ES biudžeto pajamas, Lietuva turėtų pasisakyti už korekcijų mechanizmų panaikinimą, nes esančios korekcijos daromos Lietuvos nenaudai ir labai sumažina visos ES pajamų sistemos skaidrumą. Taip pat nelabai palankus Lietuvai būtų naujo ES mokesčio įvedimas. Lietuvai stojant į ES, mokesčių, kurie yra suderinti ES lygiu, našta nuolat didėjo ir toliau didės pakankamai didele sparta, kol bus pasiekti ES *acquis* nustatyti minimalūs dydžiai. Naujas ES mokeskis sukurtų papildomą mokesčių našta Lietuvos mokesčių mokėtojams. Be to, atsižvelgiant į tai, kad sprendimai mokesčių srityje priimami vienbalsiai, sunku tikėtis sutarimo dėl visoms valstybėms narėms priimtino naujo mokesčio.

Kitų valstybių narių viešai išsakyta pozicija ES biudžeto reformos klausimu leidžia išskirti kelis pagrindinius bruožus:

- ✓ šalys sutinka, kad ES biudžeto išlaidų dalyje neišvengiama bendrosios žemės ūkio politikos peržiūra, tačiau kai kurioms valstybėms ši sritis yra labai jautri;
- ✓ ES biudžeto pajamų dalyje svarbiausi korekcijų mechanizmo panaikinimo ir bendro ES mokesčio įvedimo klausimai – daugelis šalių sutinka, kad korekcijų mechanizmas turėtų būti sumažintas arba panaikintas, tačiau nuomonės dėl ES mokesčio išsi-skiria – vienos šalys yra linkusios svarstyti bendro mokesčio įvedimą, kitos tam prieštarauja.

Išvados

Komisijos pradėta ES biudžeto reforma suteikia galimybę kiekvienam pasisakyti dėl Europos Sąjungos biudžeto, skatina visuomenę ir kiekvieną ES pilietį domėtis bendromis Europos vertybėmis ir kartu kurti tokią Europą, kuri galėtų pateisinti jos piliečių lūkesčius. O valstybės narės, dalyvaudamos diskusijoje dėl Europos ateities ir ES politikos tikslų, turi galimybę dar kartą apmąstyti ir išskirti svarbiausius nacionalinius prioritetus.

Vykstant diskusijai Lietuvoje, bus svarbu rasti būdų suderinti nacionalinius ir bendrus europinius interesus. Taip pat bus nelengva susitarti ir šalies viduje: reikės suderinti sektorinius ir bendrojo šalies interesus bei rasti skirtingų diskusijos dalyvių nuomonių pusiausvyrą.

ES biudžeto reformos kontekste nagrinėjami ES politikos prioritetai galėtų būti vertinami kiekvienam taikant bendrus principus:

- 1) atitiktis „laiko dvasiai“. Rengiant ES biudžetą turi būti atsižvelgta į aktualių

- problemų sprendimą. Daugiau dėmesio turi būti skirta strateginiuose ES dokumentuose numatytiems tikslams pasiekti ir naujiems iššūkiams atremti;
- 2) ES ir nacionalinių interesų derinimas. ES turėtų imtis veiksmų tik ten, kur yra aiški papildoma nauda iš kolektyvinių veiksmų, palyginti su vienos valstybės veikimu;
- 3) proporcingumas. Nustačius ES vaid-

mens būtinybę, būtina pasirinkti tam tinkamiausias ES veikimo priemones.

Diskutuojant dėl ES biudžeto peržiūros, reikėtų nepamiršti, kad ne visada didesnis finansavimas nulemia geresnius rezultatus europiniu mastu. Svarbu nuspręsti, ar lengviau bus pasiekti ES tikslų didinant finansavimą, stiprinant kontrolę ar gerinant reglamentavimą, ir rasti tinkamą ES politikos finansavimo apimčių ir sukuriamos europinės pridėtinės vertės pusiausvyrą.

LITERATŪRA

Begg, I. (2007). The 2008/9 EU budget review. *EU-Consent EU-Budget Working Paper No. 3*.

Cal, V. (2007). Lessons from last negotiations on Financial Framework - key issues for the next round. Workshop „Reviewing the EU budgetary system“.

EU budget 2006 Financial Report, Brussels, 2007. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_06_en.pdf

Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos tarpinstitucinis susitarimas dėl biudžetinės drausmės ir patikimo finansų valdymo (2006/C 139/01)

European Union Public Finance. *Office for Official Publications of the European Communities*. – Luxemburg, 2002.

Financing the European Union: Commission report on the operation of the own resources system. *Office for Official Publications of the European Communities*. – Luxemburg, 2004.

Fischer Boel, M. (2007). Ways forward to a future EU Common Agricultural Policy, Conference “Mind the CAP” Wageningen University, 1 February 2007. Prieiga per internetą: <http://europa.eu/rapid/pressReleases>.

Funding the European Union. Report with Evidence. *The House of Lords*. – United Kingdom, 2007.

Grybauskaitė, D. (2006). EU Budget: Long Term Perspectives. Seminar „Reform of the EU budget“.

Heinemann, F. (2007). Final Report of the Research Project on the Reform Options for the EU Own Resources System. – *Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung*, Mannheim.

Jouen, M., Rubio, E. (2007). The EU budget: What for? *Synthesis Paper of the Seminar*, 19th April 2007, Brussels, The European Commission.

Le Cacheux, J. (2007) Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax. Prieiga per internetą: www.euractiv.com/en/taxation.

Multinational financial framework, EU Financial Programming and Budget. The European Commission, 2007. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/budget/documents/multiannual_framework_en.htm.

Reforming the budget, changing Europe. A public consultation paper in view of the 2008/2009 budget review. *The European Commission*, 2007. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_en.pdf.

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

Sapir, A. (2003). An Agenda for Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver.

The Community Budget and the Lisbon Strategy: Crisis in Terms of growth or meaning? *Centre d'analyse stratégique*, 2007.

The Community budget: facts in figures: European Communities, 2000. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/vademecum_2000_en.pdf

The European Union Budget at a glance, *the European Commission*, 2007. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/index_en.htm.

The European Union Budget: Some central issues at Stake in the 2008-2009 Revision, *Centre d'analyse stratégique*, 2007.

Europos Komisijos puslapis, skirtas ES biudžeto peržiūrai. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm, 2007.

EUROPOS SĄJUNGOS BIUDŽETO REFORMA: KO SIEKIAME?

Birutė Galiniėnė, Olga Dikovič

Santrauka

Finansinių srautų, susijusių su Europos Sąjungos biudžetu, svarba Lietuvoje yra plačiai pripažįstama, nes įmokos ir išmokos iš ES biudžeto ne tik turi poveikį nacionalinio biudžeto išlaidoms ir pajamoms, bet ir nacionaliniams politikos prioritetams, kartu visai šalies ekonomikai. Paramos iš ES dydis labiausiai priklauso nuo Europos Sąjungos biudžeto: jo dydžio, sudarymo principų ir išskiriamų Europos prioritetų. Dabartinio ES biudžeto struktūra susiformavo dar 1987 m., kai Europos Komisija pateikė įvairius pasiūlymus dėl ES biudžeto išlaidos struktūros (žemės ūkio politikos, struktūrinių fondų) bei nuosavų išteklių sistemos (generuojančios ES biudžeto pajamas). Praėjus dvidešimčiai metų Europa pasikeitė: ES valstybių narių skaičius nuo 12 padidėjo iki 27 šalių, todėl atsirado ne tik naujų prioritetų, bet ir naujų problemų, kurias galima išspręsti tik Europos lygiu. 2007 m. rugsėjo mėn. buvo pradėta Europos Sąjungos biudžeto peržiūra, pagrindinis jos tikslas yra nustatyti, kokie turėtų būti Europos Sąjungos išlaidų prioritetai ir nauja ES biudžeto struktūra, kad artimiausius dešimtmečius ir vėliau būtų tinkamai sprendžiami kilsiantys uždaviniai.

Dabartinis ES biudžetas yra sudaromas iš penkių išlaidų kategorijų, kurios atrodytų visiškai atitinka šiuolaikinės Europos prioritetus, nes jame atitinkami pagrindinės ir aktualiausios dabartinės Europos politikos kryptys. Tačiau faktai rodo, kad ES biudžeto išlaidų struktūra neatitinka „modernios“ Europos prioritetų – didžioji dalis ES biudžeto išlaidų vis dar skiriama žemės ūkio sektoriui, kurio ekonominė reikšmė mažėja, didelė struktūrinės paramos dalis tenka turtingesnėms šalims, o biudžeto išlaidų dalis, skirta konkurencingumui didinti, sudaro vos 9 proc. ES biudžeto. Todėl ES, deklaruojančiai siekį tapti modernia, dinamiška žinių ekonomika, svarbu iš naujo peržiūrėti ES biudžeto prioritetus ir jo struktūrą, taip atsirastų galimybė geriau prisitaikyti prie besikeičiančio pasaulio keliamų iššūkių. Europos Komisija jau pradėjo biudžeto peržiūros darbus. 2007 m. rugsėjo 12 d. Europos Komisija išplatino

komunikatą „Pertvarkykime biudžetą ir pakeiskime Europą“. Komunikato tikslas – paskatinti viešas diskusijas dėl Europos Sąjungos lėšų. Komisijos pradėta ES biudžeto reforma teikia galimybę kiekvienam pasisakyti dėl Europos Sąjungos biudžeto, skatina visuomenę ir kiekvieną ES pilietį domėtis bendromis Europos vertybėmis ir kartu kurti tokią Europą, kuri galėtų pateisinti jos piliečių lūkesčius. O valstybės narės, dalyvaudamos diskusijoje dėl Europos ateities ir ES politikos tikslų, turi galimybę dar kartą apmąstyti ir išskirti svarbiausius nacionalinius prioritetus.

Vykstant diskusijai Lietuvoje, bus svarbu rasti būdų suderinti nacionalinius ir bendrus europinius interesus. Taip pat bus nelengva susitarti ir šalies viduje: reikės suderinti sektorinius ir bendruosius šalies interesus bei surasti skirtingų diskusijos dalyvių bendrą sutarimą.

ES biudžeto reformos kontekste nagrinėjami ES politikos prioritetai galėtų būti vertinami kiekvienam taikant bendrus principus:

- 1) atitiktis „laiko dvasiai“. Rengiant ES biudžetą turi būti atsižvelgiama į šiuo metu aktualių problemų sprendimą. Daugiau dėmesio turi būti skirta strateginiuose ES dokumentuose numatytiems tikslams pasiekti ir naujiems iššūkiams atremti;
- 2) ES ir nacionalinių interesų derinimas. ES turėtų imtis veiksmų tik ten, kur yra aiški papildoma nauda iš kolektyvinių veiksmų, palyginti su vienos valstybės veikimu;
- 3) proporcingumas. Nustačius ES vaidmens būtinybę, būtina pasirinkti tam tinkamiausias ES veikimo priemones.

Diskutuojant dėl ES biudžeto peržiūros, reikėtų nepamiršti, kad ne visada didesnis finansavimas nulemia geresnius rezultatus europiniu mastu. Svarbu nuspręsti, ar lengviau bus pasiekti ES tikslų didinant finansavimą, stiprinant kontrolę ar gerinant reglamentavimą, ir rasti tinkamą ES politikos finansavimo apimtį ir sukuriamos europinės pridėtinės vertės pusiausvyrą.

THE REFORM OF THE EUROPEAN UNION BUDGET: WHAT DO WE SEEK?

Birutė Galiniėnė, Olga Dikovič

S u m m a r y

The importance of financial flows to and from the EU budget is widely recognized because contributions to the EU budget and payments from it undoubtedly influence not only the expenditures and revenues of the national budget, but also the priorities of national policy and the whole economy of the country. But the level of the EU financial assistance depends mainly on the EU budget structure: its size, main budget financing principles and the priorities Europe has chosen. The structure of the current EU budget was formed in 1987, when the European Commission submitted its different proposals on every category of the EU budget expenditure and its own resources system. Twenty years passed, and Europe has changed dramatically: the number of EU member states increased from 12 to 27, new priorities as well as new problems that which can be solved at the EU level only have appeared. Therefore Europe's policies and their financing need to evolve new priorities. The first public step in the process of the reform of all aspects of EU spending and resources was made in September 2007 by the European Commission through the publication of the Consultation paper on the EU budget reform. The aim of this consultation is to determine the structure and direction of the European Union's spending priorities to meet the challenges of the globalized world in the next decade and beyond.

The present EU budget comprises five headings which seem to fully correspond to the priorities of modern Europe because it reflects the main and most up-to-date European policies. However, facts show that the EU budget is a historical relic because the biggest part of the EU expenditure goes on suppor-

ting the agricultural sector whose economic significance is declining and therefore it cannot contribute to growth in Europe. Moreover, the major part of the EU structural funds is allocated to high income countries and makes it impossible for low-income countries to catch up with the rest. Therefore, the EU claim to become a modern, dynamic and competitive knowledge economy requires to review its budget priorities and structure to finance first those economic and social areas where it is best able to make a contribution to the growth and solidarity in Europe.

The European Commission started the EU budget review process with the Consultation paper which invited all actors at all levels to participate in a frank debate on future challenges and to decide how the EU spending can be focused on where it can generate the highest benefit. Member states participating in these debates have a perfect opportunity to rethink and distinguish new national priorities. In the process of discussion in Lithuania, it is also important to combine national and European interests as well as to reach an agreement internally: to combine sectoral and national interests and to find a balance between different actors participating in this discussion.

In the course of discussion on the EU budget review, it is vital to remember that a higher level of financing does not necessarily ensure better results on the EU level. It is also important to decide whether it is easier to achieve the EU goals by increasing the level of financing or by intensifying the control or improving the regulation. It is even more important to find a reasonable balance between the volume of financing and the European value added.

Įteikta 2007 m. gruodžio mėn.

Priimta spausdinti 2008 m. gegužės mėn.