MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS
EKONOMIKOS IR VERSLO INSTITUTAS

RASA BANEVIČIŪTĖ

EUROPOS SĄJUNGOS BIUDŽETO FORMAVIMO IR PANAUDOJIMO POKYČIAI IR JŲ VERTINIMAS

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas
Prof. dr. G. Černiauskas

Vilnius, 2016

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS
EKONOMIKOS IR VERSLO INSTITUTAS

EUROPOS SĄJUNGOS BIUDŽETO FORMAVIMO IR PANAUDOJIMO POKYČIAI IR JŲ VERTINIMAS

Viešojo sektoriaus ekonomikos baigiamasis darbas
Studijų programa 621L10010

Konsultantas
_____doc. dr. R. Dužinskas
2016 04

Recenzentas
_____

Vadovas
_____ Prof. dr. G. Černiauskas
2016 04

Atliko
VSEmns4-01 gr. stud.
_____ R. Banevičiūtė
2016 04 20

Vilnius, 2016

TURINYS

ĮVADAS 6
1. ES BIUDŽETO POLITIKOS TEORINIAI ASPEKTAI 8
1.1 ES biudžeto samprata, tikslas ir uždaviniai 8
1.2 ES biudžeto raida 10
1.3 Biudžeto rengimas, vykdymas ir kontrolė 12
1.3.1 Biudžeto rengimas 12
1.3.2 Biudžeto vykdymas ir keitimas 13
1.3.3 Biudžeto vykdymo kontrolė 14
1.4 Biudžeto sandara 14
1.4.1 Biudžeto pajamos 18
1.4.2 Biudžeto išlaidos 21
2. ES BIUDŽETO FORMAVIMO IR PANAUDOJIMO POKYČIŲ ANALIZĖ 27
2.1 Senosios daugiametės finansinės programos 27
2.1.1 Finansinė perspektyva 1988 -1992 m. 28
2.1.2 Finansinė perspektyva 1993-1999 m. 30
2.1.3 Darbotvarkė 2000 34
2.1.4 Daugiametė finansinė programa 2007-2013 m. 38
2.2 ES 2014-2020 metų biudžeto permainos 41
2.2.1 ES biudžeto peržiūra 2008-2009 m. 42
2.2.2 Lietuvos pozicija dėl ES biudžeto peržiūros 50
2.2.3 Daugiametė finansinė programa 2014-2020 m. 51
2.2.4 ES biudžetas po 2020 m. 59
3. ES VALSTYBIŲ NARIŲ POZICIJOS DĖL BIUDŽETO STRUKTŪROS 61
3.1 Šalių narių vaidmuo priimant ES biudžetą 61
3.1.1 Šalių narių pozicijos dėl biudžeto pokyčių 62
3.1.2 Šalių narių pozicijos dėl 2014-2020 m. biudžeto struktūros 65
3.1.3 Lietuvos pozicija ir interesai dėl 2014-2020 m. biudžeto struktūros 71
3.2 Šalių narių įnašų ir gautų pajamų iš ES biudžeto analizė 73
3.3 Euro zonos biudžetas 75
IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS 78
LITERATŪRA 80
ANOTACIJA 84
SANTRAUKA 86

LENTELĖS

1 lentelė.Finansinė perpektyva 1988-1992 m., mln. eurų.....28
2 lentelė.Finansinė perspektyva 1993-1999 m., mln. eurų.....31
3 lentelė.Darbotvarkė 2000, mln. eurų.....35
4 lentelė.Daugiametė finansinė programa 2007-2013m., mln. eurų.....39
5 lentelė.Daugiametė finansinė programa 2014-2020 m.., mln. eurų.....55
6 lentelė.Valstybių narių pozicijos dėl BŽŪP biudžeto peržiūroje.....62
7 lentelė.Valstybių narių pozicijos dėl Sanglaudos politikos biudžeto peržiūroje.....63
8 lentelė.Valstybių narių pozicijos dėl Konkurencingumo politikos biudžeto peržiūroje.....64
9 lentelė.Valstybių narių pozicijos dėl energijos, aplinkos ir klimato kaitos sričių biudžeto peržiūroje.....64
10 lentelė.Valstybių narių pozicijos dėl ES biudžeto mažinimo 2014-2020 m.....65
11 lentelė.Valstybių narių pozicijos dėl administracinių išlaidų mažinimo.....66
12 lentelė.Valstybių narių pozicijos dėl EPF sujungimo su ES biudžetu.....70

PAVEIKSLAI

1 pav. ES biudžeto sandara.....17
2 pav. ES biudžeto pajamų struktūros pokyčiai 1971-2013 m., proc.....20
3 pav. DFP išlaidų viršutinės ribos.....22
4 pav. ES biudžeto išlaidų struktūriniai pokyčiai 1988-2013 m., proc.....26
5 pav. Finansinės perspektyvos 1988-1992 m. išlaidų pokytis, proc.....29
6 pav. Finansinės perspektyvos 1988-1992 m. išteklių pokyčiai, proc.....30
7 pav. Finansinės perspektyvos 1993-1999 m. išlaidų pokytis, proc.....32
8 pav. Finansinės perspektyvos 1993-1999 m. išteklių pokyčiai, proc.....33
9 pav. Finansinės perspektyvos 2000-2006 m. išlaidų pokytis, proc.....36
10 pav. Finansinių perspektyvų struktūra 1988 – 2006m., proc.....36
11 pav. Finansinės perspektyvos 2000-2006m. išteklių pokyčiai proc.....37
12 pav. Daugiametės finansinės programos 2007-2013 m. išlaidų pokytis, proc.....40
13 pav. Daugiametės finansinės programos 2007-2013 m. išteklių pokyčiai proc.....41
14 pav. Daugiametės finansinės programos 2014-2020 m. išlaidų pokytis, proc.....56
15 pav. ES biudžeto pajamos 2014 m.,(pritaikius Jungtinės Karalystės korekciją).....57
16 pav. ES pajamų pokyčiai 2000 – 2014 m.....58
17 pav. ES biudžeto šalių narių pajamų ir išlaidų balansas 2014 m., mln. EUR.....71

ĮVADAS

Temos aktualumas. Europos Sąjunga (toliau tekste - ES) yra unikali ekonominė ir politinė 28 Europos šalių partnerystė. Kartu šios šalys užima didžiąją žemyno dalį. Tai tarptautinė organizacija, siekianti glaudesnės ekonominės ir politinės integracijos, taikos ir stabilumo Europoje. Kaip ir kiekviena valstybė, ji turi savo biudžetą, kurio lėšomis finansuojama visa ES veikla. Biudžetas yra bendras visoms ES institucijoms ir skiriamas toms sritims, kuriose ES lėšos lemia daugiausiai. Iš jo finansuojama veikla, kuri iš nacionalinių biudžetų nebūtų finansuojama arba tai daryti kainuotų brangiau. Daugelio ES laimėjimų nebūtų buvę įmanoma pasiekti, jei nebūtų bendro biudžeto. Spręsti bendrus uždavinius pigiau ir veiksmingiau naudojantis vienu ES biudžetu. ES biudžetas yra vienas svarbiausių ES instrumentų, kuriuo siekiama susidoroti su kylančiais iššūkiais, naujais uždaviniais ir aktualiomis problemomis. Keičiantis ES politikos prioritetams, turėtų atitinkamai keistis ir ES biudžetas. Todėl laikui bėgant ES atsakomybės sričių daugėjo ir ES biudžeto lėšomis dabar finansuojama daug įvairios veiklos, kuri naudinga visiems ES piliečiams.

ES biudžeto finansavimo šaltiniai ir mechanizmai turėtų užtikrinti tinkamą ES politikos finansavimą. Juos reikėtų vertinti pagal bendrai sutartus principus, pavyzdžiui, ekonominį efektyvumą, teisingumą, stabilumą ir kt. Nei vienas dabartinių ES biudžeto finansavimo šaltinių netenkina visų šių principų tokiu pačiu mastu, todėl sunku sugalvoti idealią finansavimo sistemą. Nors remiantis dabartine sistema sėkmingai teikiami pakankami ištekliai ES biudžetui finansuoti, vis dėlto nuolatos diskutuojama, ar siekiant geriau laikytis svarbių finansavimo principų būtų galima pagerinti finansavimo šaltinius.

Siekiant, kad ES išlaidos būtų optimalios, reikia rinktis, o išteklius reikia sutelkti ten, kur jie padėtų gauti didžiausią naudą. Nuolatinės biudžeto peržiūros turėtų padėti pasirinkti ir nustatyti išlaidų prioritetus: gali būti politikos sričių, kuriose europinių išlaidų nebereikia arba kurių grąža ribota; kita vertus, gali būti naujų ir sutampančių politikos prioritetų, kuriems reikia naujų išteklių. Kartu reikia atsižvelgti į tai, kad būtina pabaigti vykdomą veiklą ir toliau finansuoti politikos sritis, kuriose pasiekiama gerų rezultatų.

ES biudžeto politika kelia daug diskusijų. Buvo daug kalbama apie šios sistemos trūkumus. Daugelis valstybių narių labai kritiškai vertina ES biudžeto finansavimo sistemą. Pasak jų, ji neskaidri ir sudėtinga. Taip pat ji nėra pakankamai teisinga, dėl koreguojamųjų mechanizmų, išlygų bei kompensacijų. Ji sunkiai administruojama ir jai trūksta nešališkumo. Dar vienas neprognozuotas įvykis, kuris turėjo didelį poveikį svarstymams apie ekonomikos valdymą, buvo ekonomikos krizė. Ji parodė, kad ES valstybės ekonomiškai tarpusavyje susijusios, dėl to reikia stiprinti bendras taisykles.

Taigi ES turėjo atsižvelgti į ekonomikos ir fiskalinės krizės poveikį bei kitas ilgalaikes ES biudžeto problemas. ES vadovai siūlė visapusiškai reformuoti biudžetą, apimant tiek biudžeto išlaidas,

tiek įplaukas. Dabartiniu laikotarpiu tai itin svarbu, nes skirtingi požiūriai ir sunkiai suderinami valstybių narių interesai apsunkina skaidrų ir teisingą ES biudžeto formavimą bei panaudojimą.

Tyrimo problema. Kokie ES biudžeto pokyčiai svarbiausi dabartiniu laikotarpiu ir kaip jie atitinka valstybių narių interesus?

Tyrimo objektas. ES biudžeto struktūros pokyčiai ir politika.

Tyrimo tikslas. Įvertinti ES biudžeto formavimo ir panaudojimo pokyčius bei valstybių narių pozicijas formuojant biudžetą.

Tyrimo uždaviniai:

1. Išanalizuoti ES biudžeto politikos teorinius aspektus, sampratą, tikslus, uždavinius.
2. Apžvelgti dabartinio ES biudžeto sandarą bei procedūrą.
3. Išnagrinėti ES biudžeto formavimo ir panaudojimo pokyčius, palyginant daugiametes finansines programas.
4. Įvertinti valstybių narių pozicijas ir interesus dėl biudžeto dydžio ir struktūros pokyčių.
5. Suformuoti Lietuvos poziciją dėl ES biudžeto.

Tyrimo metodai:

1. Mokslinės literatūros, ES teisės aktų, strateginių dokumentų apžvalga
2. Statistinių duomenų lyginamoji analizė
3. Ekspertų apklausa

Darbo struktūra. Darbą sudaro dvi dalys – teorinė ir praktinė. Teorinėje darbo dalyje pateikiami ES biudžeto politikos teoriniai aspektai, kodėl ES turi biudžetą, kaip jis tvarkomas, kam skiriamas. Biudžeto samprata, tikslas, uždaviniai, funkcijos ir sandara. Praktinės dalies pirmame skyriuje analizuojama ES biudžeto formavimo ir panaudojimo pokyčiai, trumpai pristatomos senosios finansinės programos, plačiau vertinamos 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. finansinės programos, atliekama konkrečių metų ES biudžetų analizė. Antrame skyriuje nagrinėjama ES valstybių narių pozicijos dėl biudžeto formavimo ir panaudojimo, valstybių grupių požiūriai bei euro zonos biudžetas.

1. ES BIUDŽETO POLITIKOS TEORINIAI ASPEKTAI

Šiame skyriuje bus pateikiami ES biudžeto politikos teoriniai aspektai, kodėl ES turi biudžetą, kaip jis priimamas, vykdomas, kontroliuojamas bei kam skiriamas. Taip pat bus teoriškai išnagrinėta biudžeto samprata, tikslas, uždaviniai, funkcijos ir sandara.

1.1 ES biudžeto samprata, tikslas ir uždaviniai

Norint išsiaiškinti ES biudžeto sampratą, pirmiausia reikia išsiaiškinti pačią biudžeto sąvoka, kuri dažniausiai vartojama nacionalinės valstybės finansiniam planui apibūdinti.

Valstybės biudžetas – pagrindinis šalies finansinis planas, o tiksliau tai valstybės pajamų bei išlaidų sąmata tam tikram laikui, kuri yra įstatymiškai patvirtinta, t.y. spėjamas pajamų ir išlaidų kiekis per tam tikrą laikotarpį.[18, p. 60][1]

Valstybės biudžetas yra didžiausias centralizuotas valstybės fondas, į kurį surenkama didžioji dalis piniginių lėšų, kurios skiriamos valstybei priskirtoms funkcijoms finansuoti. Už valstybės biudžeto sudarymą ir jo vykdymą yra atsakinga šalies Vyriausybė.

Valstybės biudžetui priskiriamos dvi pagrindinės funkcijos: paskirstomoji ir kontrolės funkcija. Biudžeto paskirstomoji funkcija tai šalies surinktų finansinių išteklių perskirstymo procesai atskiriems visuomeninės gamybos dalyviams. Biudžeto kontrolės funkcija užtikrina ar tikslingai, taupiai ir efektyviai yra naudojami valstybės finansai.[17, p.51][2]

Lietuvos biudžeto sandarą reglamentuoja Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, kurio tikslas – „siekiant ilgalaikės, visapusiškos ekonominės ir socialinės Lietuvos Respublikos piliečių gerovės, tvaraus ilgalaikio ekonomikos augimo, užimtumo ir nekeliant grėsmės kainų stabilumui užtikrinti, kad sudarant ir vykdant biudžetą piniginiai ištekliai būtų naudojami efektyviai“.[3][3]

Tačiau nacionaliniai biudžetai skiriasi nuo ES biudžeto dėl savo valdymo principų, finansavimo sričių bei kontrolės mechanizmo. Kaip ir kiekviena valstybė ES turi savo biudžetą, kurio lėšomis yra finansuojama visa ES veikla. Biudžetas yra bendras visoms ES institucijoms ir skiriamas toms sritims, kuriose ES lėšos, naudotinos pagal Europos sutartis, lemia daugiausiai. Iš šio biudžeto finansuojama veikla, kuri iš nacionalinių biudžetų nebūtų finansuojama pakankamai arba tai daryti būtų mažiau efektyvu. Daugelio ES laimėjimų nebūtų buvę įmanoma pasiekti, jei nebūtų bendro šalių narių biudžeto. Spręsti bendrus uždavinius sąjungai pigiau ir veiksmingiau naudojantis vienu biudžetu.

[1] Čia ir vėliau - Naraškevičiūtė V., Lakštutienė A. Valstybės finansai, 2003
[2] Čia ir vėliau - Levišauskaitė K., Rūškys G. Valstybės finansai, 2003
[3] Čia ir vėliau - Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas

ES biudžetas yra vienas svarbiausių ES instrumentų, kuriuo siekiama susidoroti su kylančiais iššūkiais, naujais uždaviniais ir aktualiomis problemomis.[9, p. 3][4]

ES biudžetas – visų pirma investicijų biudžetas, kuris turi didelį sverto poveikį ir veikia kaip augimą, konkurencingumą ir darbo vietų kūrimą visoje Sąjungoje skatinantis veiksnys. ES biudžetas sutelkdamas išteklius ir sudarydamas sąlygas masto ekonomijai padeda įgyvendinti programas ir projektus, kuriuos kitaip būtų sudėtinga arba neįmanoma įgyvendinti. Jo lėšomis finansuojama veikla, kurią valstybės narės gali finansuoti efektyviau, jei dirba drauge, pavyzdžiui, energetikos, transporto, informacinių ir ryšių technologijų, klimato kaitos ir mokslinių tyrimų srityse. ES lėšų skiriama ir investiciniams projektams, kurie kitaip nebūtų vykdomi. Kai kuriose šalyse jos yra kone reikšmingiausias investicijų į infrastruktūrą šaltinis. ES biudžetas turi tikėtiną teigiamą poveikį piliečių gyvenimui, jis atlieka itin svarbų vaidmenį mažinant skirtumus tarp Europos regionų. ES lėšos gali būti naudojamos ir ekonominių sunkumų patiriančių šalių paskoloms garantuoti. Pavyzdžiui, ES biudžeto garantuojamas vienas euras gali mažai arba vidutinei įmonei (MVĮ) padėti gauti iki 12 eurų. Kitaip negu nacionalinių biudžetų atveju, ES biudžeto lėšų neskiriama gynybos išlaidoms arba socialinei apsaugai, nefinansuojama mokyklų arba policijos veikla.[9, p. 4][5]

ES biudžetas turi būti visada subalansuotas, jame niekada nebūna biudžeto deficito, niekada nesusikaupia skola ir išleidžiamos tik tos lėšos, kurios gaunamos. Be to, metinis biudžetas turi atitikti ilgalaikį biudžeto planą t. y. daugiametę finansinę programą (DFP). Pagrindiniai ES biudžeto politiniai, taigi ir biudžetiniai, prioritetai planuojami bent penkeriems metams (paprastai septyneriems).[9, p. 5]

Daugiametėje finansinėje programoje:

- nustatomos didžiausios metinės ES išlaidų ribos (vadinamos viršutinėmis ribomis);
- keliose politikos srityse (vadinamose išlaidų kategorijomis).

Kiekvienos biudžeto srities (išlaidų kategorijos) finansavimas vykdomas skiriant lėšų programoms (pavyzdžiui, švietimo programai „Erasmus+“ arba aplinkos programai LIFE) arba fondams (pavyzdžiui, Sanglaudos fondui, skirtam skurdesniems ES regionams ir valstybėms narėms). Daugiametėje finansinėje programoje nustatomi finansiniai ir teisiniai ES ir jos valstybių narių politinių prioritetų aspektai. Daugiametė finansinė programa nėra ES biudžetas, tai planavimo priemonė, kuria užtikrinamas ES išlaidų nuspėjamumas ateinantiems laikotarpiams. Pagal ją priimamas metinis biudžetas. Norint išsaugoti tam tikrą rezervą nenumatytiems poreikiams, metinis biudžetas dažniausiai nesiekia DFP išlaidų viršutinių ribų. DFP viršutines ribas galima būtų palyginti su kredito kortelės ribomis, nustatytomis vieneriems metams. [9, p. 5]

[4] Čia ir vėliau - Europos Sąjungos Komisija. Apie Europos Sąjungos politiką. Biudžetas, 2014
[5] Čia ir vėliau - Europos Sąjungos Komisija. Apie Europos Sąjungos politiką. Biudžetas, 2014

Bendrija, įkurdama bendrąją rinką bei ekonominę ir pinigų sąjungą, iškėlė sau daugybę uždavinių:

• skatinti darnią, subalansuotą ir tolygią ekonominės veiklos plėtrą;

• siekti aukšto lygio užimtumo ir socialinės apsaugos;

• moterų ir vyrų lygybės deklaravimas;

• tvarus ir neinfliacinis augimas;

• didelis konkurencingumas ir ekonominės veiklos rezultatų konvergencija;

• aukšto lygio aplinkos apsauga ir jos kokybės gerinimas;

• gyvenimo lygio ir gyvenimo kokybės gerėjimo vystymas;

• investicijos į valstybių narių ekonominę ir socialinę sanglaudą bei solidarumą.[2][6]

Iš paminėtų uždavinių matyti, kad daugelį iš jų stengiamasi pasiekti vykdant bendrą ES biudžeto politiką, o sudėjus visus uždavinius į vieną, galima įžvelgti pagrindinį ES, kaip tautų sąjungos, tikslą, t.y. tarptautinis ES vaidmens stiprinimas. Būtent šio tikslo įgyvendinimui yra iškelta daugybė uždavinių paskutinėje Lisabonos strategijos reformoje, kurios programos padeda skatinti ekonomikos augimą bei kurti naujas darbo vietas. Ji taip pat susijusi su ES biudžeto politikos formavimu užsibrėžtiems tikslams pasiekti. Nors ES metinis biudžetas yra mažas lyginant su šalių narių metiniais biudžetais ir tesudaro apie 1 proc. 28 ES valstybių BNP, bet jis visada tikslingai nukreiptas ir siekia savo išsikeltų tikslų.

1.2 ES biudžeto raida

Europos Sąjungos biudžetas, kaip visos Bendrijos šalių tam tikrų pajamų ir išlaidų balansas, pradėtas formuoti ne iš karto. Visą pokario laikotarpį biudžetas buvo santykinai mažas, panaudojamas daugiausia žemės ūkiui, be to šalių mokėjimai ir pajamos iš biudžeto buvo nevienodi: vienos šalys mokėjo daugiau nei gavo, kitos – atvirkščiai. Nuo pat pirmojo biudžeto buvo įvykdyta keletas formavimo ir išlaidų paskirstymo tobulinimo reformų, tačiau šiandieninio biudžeto formavimas bei paskirstymas yra vis dar sudėtingas procesas.[19, p. 248][7]

Kuriant Europos ekonominę bendriją Romos sutartyje buvo nurodytas esminis tikslas – sukurti Europoje glaudesnę žmonių sąjungą. Pagal Romos sutartį bendriesiems klausimams spręsti buvo įsteigtas Europos socialinis fondas (ESF) ir Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondas (EŽŪOGF). EAPB (1951 m.) ir Euratomas (1958 m.) taip pat pradėjo veiklą turėdami savo biudžetus, kurie buvo formuojami nacionalinėmis įmokomis. Pagal sutartį Europos ekonominė bendrija turėjo būti finansuojama iš nacionalinių įmokų tik pereinamuoju laikotarpiu iki tol, kol bus pradėta taikyti nuosavųjų išteklių sistema. .[19, p. 250]

[6] Čia ir vėliau - Europos Bendrijos steigimo sutartis, 2strp.
[7] Čia ir vėliau - Pukelienė V. Ekonominė integracija – teorija, ES politika ir procesai, 2008

Pirmasis bendras Europos Bendrijos biudžetas pagal susijungimo sutartį įsteigtas 1967 m. Į biudžetą įtrauktos visos galimos pajamos ir paskirstomosios išlaidos, atsižvelgiant į bendrus EB tikslus. Biudžeto pajamas lėmė EB šalių narių fiksuoti mokėjimai susitarimų pagrindu, o išlaidos naudojamos specifinėms veikloms. Didžiausius įnašus teko mokėti didžiausioms Bendrijos valstybėms, Prancūzijai, Vokietijai ir Italijai. Šiame biudžete priešingai nacionaliniams biudžetams, deficito nebuvo. Jis buvo panašus į tarptautinių organizacijų biudžetus. [19, p. 249]

1970 m. Europos Vadovų Tarybos susitikime Liuksemburge buvo nuspręsta atsisakyti nacionalinių įnašų ir pradėti taikyti naują finansavimo sistemą, pagrįstą dviem iš tiesų nuosavais ištekliais – žemės ūkio mokesčiais ir muitų mokesčiais – ir papildytą trečiuoju ištekliumi, paremtu pridėtinės vertės mokesčiu (PVM).

Šiuo sprendimu Europos Komisija įgavo daugiau valdžios ir prarado priklausomybę nuo šalių narių, bet siekė, kad pajamų ir išlaidų balansas būtų kuo artimesnis. Nors valstybės narės ir palaikė šiuos pakeitimus, tačiau tai nepadėjo padidinti biudžeto. Toks EB biudžetas veikė gana ilgai, rėmėsi specifinėmis pajamomis bei išlaidomis, kaip reikalavo sutartis. Mažas EB biudžetas nebuvo veiksminga ekonominės politikos priemonė, todėl ekonomistų teigimu, toks biudžetas atliko veikiau politinį, bet ne ekonominį vaidmenį.

8-ajame dešimtmetyje Bendrijos finansinės sistemos politinę ir institucinę pusiausvyrą trikdė vis labiau auganti įtampa. Šis konfliktas tarp dviejų biudžeto valdymo institucijų (Europos Parlamento ir Tarybos) pasireiškė vis sunkesne metine biudžeto sudarymo procedūra, biudžeto disbalansu ir augančiu Bendrijos išteklių ir poreikių neatitikimu. 1979 – 1984 m. išryškėjo Didžiosios Britanijos sumokamo įnašo problema. Skaičiuojant pagal nuosavųjų išteklių principą Didžioji Britanija sumokėdavo daugiau lėšų negu gaudavo pagal bendras finansavimo programas. Taip buvo dėl kelių priežasčių, Didžiojoje Britanijoje buvo mažai žemę dirbančių asmenų, kuriems remti buvo išmokama didžioji EB biudžeto dalis, taip pat čia buvo surenkama didelė PVM dalis. Tai paskatino Bendriją sukurti sistemą, skirtą biudžeto sudarymo procedūrai pagerinti, bei akivaizdiems trūkumams spręsti.[32][8]

1988 m Briuselio Europos Vadovų Tarybos susitikime buvo numatyta vadinamoji papildoma ketvirtoji išteklių grupė – ištekliai, pagrįsti bendruoju šalies produktu (BVP), kuriuos buvo galima pasitelkti, jei iš PVM surinktų ir tradicinių nuosavųjų išteklių lėšų neužtektų Bendrijos finansiniams įsipareigojimams padengti.

Ilgainiui šie ištekliai tapo pagrindiniais Europos Sąjungos biudžeto ištekliais, 2007 m. sudarė 70 proc. finansinių metų biudžeto pajamų, o PVM ištekliai sudarė maždaug 15 proc., todėl tradicinių

[8] Čia ir vėliau - ES teisės aktų santrumpos. Biudžetas – Finansinių perspektyvų ir daugiametės finansinės programos sistema

nuosavųjų išteklių (muitų, žemės ūkio ir cukraus mokesčiai) dalis sumažėjo iki vos 15 proc. nuo visų pajamų.

Taigi galima išskirti su kokiomis problemomis galiausiai susidūrė ES formuodama savo biudžetą:

1. sistema, kurią taikant maždaug 70 proc. Sąjungos pajamų gaunama ne iš nuosavųjų išteklių, bet tiesiogiai iš nacionalinių biudžetų kaip BNP grindžiami ištekliai, o 15 proc. gaunama iš ištekliaus, apskaičiuojamo pagal procentą nuo PVM, kurio negalima visuomet laikyti (atsižvelgiant į jo apskaičiavimo būdą) nuosavuoju ištekliu, prieštarauja esminėms Romos sutarties nuostatoms;

2. dabartinė nuosavųjų išteklių sistema, pagrįsta valstybių narių įnašais, yra, tikėtina, neteisinga visuomenės atžvilgiu, nedemokratiška ir nesudaranti prielaidų Europos integracijai; be to, ši sistema, dėl kurios įmokos į Europos Sąjungos biudžetą suvokiamos kaip papildoma našta nacionaliniam biudžetui;

3. dabartinė sistema, pagal kurią numatyti keturi skirtingi ištekliai ir kelios skirtingos permokos grąžinimo formos ir kuri taikoma tiek bendrai visoms valstybėms vienos valstybės narės naudai, pvz., JK permokos grąžinimas, tiek konkrečiai valstybei, pvz., permokos grąžinimas, skirtas kitų permokų grąžinimui kompensuoti, yra pernelyg sudėtingas, neskaidrus ir menkai suvokiamas Europos piliečiams;

4. svarstant nuosavųjų išteklių ir finansinių planų klausimus sprendimus priimti vienbalsiai bet kokie derybų šiose srityse rezultatai priklauso net nuo labiausiai prieštaraujančių turtingų ar skurdžių valstybių narių geros valios ir finansinių pajėgumų.

1.3 Biudžeto rengimas, vykdymas ir kontrolė

1.3.1 Biudžeto rengimas

Dėl šiandieninio ES metinio biudžeto susitaria Taryba ir Europos Parlamentas. Biudžeto projektą pasiūlo Komisija. Finansiniai metai prasideda sausio 1 d. ir baigiasi gruodžio 31 d. [43][9]

Kiekviena institucija, išskyrus Europos centrinį banką, iki liepos 1 d. sudaro savo išlaidų ateinantiems metams sąmatą. Komisija konsoliduoja šias sąmatas parengdama biudžeto projektą, kuriame gali būti skirtingos sąmatos. Šis projektas susideda iš pajamų sąmatos ir išlaidų sąmatos.

Komisija pasiūlymą dėl biudžeto projekto Europos Parlamentui ir Tarybai teikia ne vėliau kaip iki tų metų, po kurių tas biudžetas bus vykdomas, rugsėjo 1 d. Procedūros metu Komisija gali pakeisti biudžeto projektą. Taryba priima savo poziciją dėl biudžeto projekto ir ją perduoda Europos Parlamentui ne vėliau kaip iki tų metų, po kurių tas biudžetas bus vykdomas, spalio 1 d. Taryba išsamiai informuoja Europos Parlamentą apie motyvus, paskatinusius ją priimti savo poziciją. Jei jų nuomonės skiriasi, sušaukiamas Taikinimo komitetas, kuris per 3 savaites turi rasti kompromisą.[43]

[9] Čia ir vėliau – Europos Parlamentas. Biudžeto procedūra

Taryba ir Europos Parlamentas, spręsdami dėl biudžeto, turi vienodas teises. Kai susitarimas galiausiai pasiekiamas, Taryba ir Europos Parlamentas turi jį oficialiai patvirtinti per 14 dienų.

Jei Taryba ir Europos Parlamentas susitarimo nepasiekia, Komisija turi pateikti naują metinio biudžeto projektą.

Jei metų pradžioje su tais metais susijęs biudžetas vis dar nėra priimtas, taikoma laikinųjų dvyliktųjų dalių sistema. Tai reiškia, kad kiekvieno mėnesio išlaidas pagal kiekvieną biudžeto skyrių sudarys suma, kuri yra ne didesnė nei viena dvyliktoji praėjusių metų biudžeto arba Komisijos pasiūlyto biudžeto projekto asignavimų dalis (pasirenkant mažesnę sumą).

Užbaigus nustatytą procedūrą, Europos Parlamento pirmininkas paskelbia, kad biudžetas galutinai priimtas. Jis įsigalioja praėjus trisdešimčiai dienų nuo jo priėmimo, jei per šį laikotarpį Europos Parlamentas jį sudarančių narių balsų dauguma nenusprendžia šių išlaidų sumažinti. [43]

1.3.2 Biudžeto vykdymas ir keitimas

ES biudžetą daugiausia vykdo Europos Komisija ir ES valstybės narės. Komisija bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis, laikydamasi priimtų reglamentų nuostatų, savo pačios atsakomybe ir neperžengdama nustatytų asignavimo ribų, atsižvelgdama į patikimo finansų valdymo principus vykdo ES biudžetą. Valstybės narės siekdamos užtikrinti, kad asignavimai būtų naudojami pagal patikimo finansų valdymo principus, turi bendradarbiauti su Komisija. Reglamente valstybėms narėms nustatomi biudžeto vykdymo kontrolės ir audito įsipareigojimai ir su tuo susijusios pareigos. Juo taip pat nustatomos kiekvienos institucijos pareigos ir išsamios taisyklės, kuriomis vadovaudamasi kiekviena institucija daro savo išlaidas. Neviršydama biudžeto, Komisija, laikydamasi apribojimų ir sąlygų gali perkelti asignavimus iš vieno biudžeto skyriaus į kitą arba iš vieno poskyrio į kitą.[4][10]

Valstybės narės vykdo apie tris ketvirtadalius ES biudžeto. Europos Komisija tiesiogiai išmoka tik nedidelę ES biudžeto dalį. Tačiau Komisijai tenka galutinė atsakomybė už viso ES metinio biudžeto vykdymą. [48][11]

Kartais vykdant jau priimtą biudžetą kyla butinybė jį iš dalies pakeisti. Tokiu atveju Taryba kartu su Europos Parlamentu gali iš dalies pakeisti priimtą metinį biudžetą. Tuo tikslu Komisija pasiūlo taisomojo biudžeto projektą, kuris priimamas laikantis tos pačios metinio biudžeto priėmimo procedūros.

Dažniausiai pasitaikančios priežastys, dėl kurių iš dalies gali būti keičiamas jau vykdomas biudžetas:

[10] Čia ir vėliau - Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija
[11] Čia ir vėliau – Europos Vadovų Taryba. Kaip veikia ES biudžetas

1. Metinis biudžetas gali būti iš dalies keičiamas, jei būtinos papildomos priemonės neplanuotiems poreikiams patenkinti, pavyzdžiui, pašalinti gaivalinės nelaimės valstybėje narėje sukeltus padarinius.

2. Taisomieji biudžetai taip pat priimami norint įtraukti ankstesniųjų metų biudžeto perteklių arba patikslinti iš įvairių rūšių nuosavų išteklių gaunamų pajamų prognozes.

1.3.3 Biudžeto vykdymo kontrolė

Norint įvertinti, kaip Europos Komisija vykdo ES metinį biudžetą, taikoma metinio biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra.

Atsižvelgdamas į ES Tarybos rekomendaciją Europos Parlamentas patvirtina metinio biudžeto įvykdymą, už kurį atsakinga Komisija. Šiuo tikslu Taryba nagrinėja:

1. Komisijos pateiktas atitinkamų finansinių metų ES sąskaitas, finansinę ataskaitą ir ES finansų įvertinimo ataskaitą, pagrįstą pasiektais rezultatais.

2. Audito Rūmų – ES nepriklausomos išorės audito institucijos – pateiktą metinę ataskaitą ir patikinimo pareiškimą.

Biudžeto kontrolė yra ypač svarbi, nes 20 pastarųjų metų nepateikiamas teigiamas patikinimo pareiškimas, susijęs su ES finansinėse ataskaitose atspindimais mokėjimais (t. y. metinis Audito Rūmų patikinimo pareiškimas), buvo ir tebėra pasikartojantis susirūpinimą keliantis klausimas. Daugiausia dėl problemų, kylančių bendro ES biudžeto valdymo (t. y. kartu su valstybėmis narėmis) srityse, finansinėse ataskaitose atspindimų mokėjimų patikinimo pareiškimas yra neigiamas nuo tada, kai jis buvo pateiktas pirmą kartą 1994 finansiniais metais. 2006–2011 m. Komisijai pavyko patobulinti finansų valdymą: 2006 m. 7 proc. siekęs klaidų lygis 2011 m. buvo sumažintas iki 3,9 proc. Tačiau vėliau, 2012 m., padėtis pablogėjo – klaidų lygis išaugo iki 4,8 proc. 2013 finansiniais metais klaidų lygis siekė 4,7 proc.; visos ES išlaidų sritys, išskyrus susijusias su pačios ES administracija (10,6 mlrd. eurų), buvo paveiktos reikšmingo klaidų lygio. Regioninė politika ir kaimo plėtra 2013 m. ir toliau buvo dvi labiausiai klaidų veikiamos politikos sritys. [42][12]

1.4 Biudžeto sandara

ES biudžetas – kasmetinės procedūros objektas, fiksuojantis išlaidas bet kuriai politikai pagal daugiametį biudžeto planą, kuris patvirtina išlaidas ir pajamas. Daugiamečiame plane, kuris yra legalus dokumentas, tikslai įteisinami kaip išlaidų finansinė perpspektyva. Nuo 2007 m. daugiametis planas vadinamas daugiamete finansine programa. Formuojant pajamas priimami nuosavųjų išlaidų sprendimai, dažnai susiduriantys su neigiama šalių reakcija. Kasmetinė biudžeto procedūra reikalinga tam, kad būtų fiksuojamos kasmetinės biudžeto pajamos ir išlaidos atsižvelgiant į daugiametę

[12] Čia ir vėliau – Europos Parlamentas. Audito rūmai

finansinę programą ir nuosavųjų išlaidų sprendimus. Finansinė programa skiria maksimalų išlaidų kiekį kiekvienai rūšiai, kurias gali skirti ES. Nuosavų išteklių sprendimai numato rodiklius, jų matmenis, būdus, kaip šie pinigai bus surinkti iš žmonių ar nacionalinių vyriausybių. Daugiametę finansinę programą ir nuosavųjų išlaidų sprendimus vieningai priima Europos Taryba, kurią sudaro ES šalių narių vadovai. Vieningumo principas pakeičia daugiametį projektą konkrečiu metiniu susitarimu tarp šalių narių. Nusistovi finansinė taika, kai šalys narės priima šiuos susitarimus. Daugiametė finansinė programa ir nuosavųjų išlaidų sprendimai įvesti XX a. 9 – ojo dešimtemčio pradžioje, norint įtvirtinti finansinės drausmės ir finansinio planavimo poreikį. [19, p. 250]

Daugiametės finansinės programos taikymo taisyklės nurodytos tarpinstituciniame susitarime, apimančiame taisykles bei procedūras, susijusias su metiniu finansinės programos valdymu (techniniais patikslinimais, su įgyvendinimo sąlygomis arba su Europos Sąjungos plėtra susijusiais patikslinimais ir finansinių perspektyvų patikslinimo procedūromis). Tai leidžia pagerinti metinę biudžeto sudarymo procedūrą.[32]

Kiekvienais metais Komisija savo atsakomybe techniškai patikslina finansinę programą ateinantiems metams. Patikslinimas taikomas šioms operacijoms:

- kadangi daugiametė finansinė programa sudaryta pastoviomis kainomis, kiekvienais metais ją būtina pataisyti atsižvelgiant į infliaciją, kad kiekviena išlaidų kategorija išlaikytų savo pradinę perkamąją galią. Techninis patikslinimas paprastai atliekamas metų n-2 pabaigoje konkretiems metams n, remiantis naujausiais turimais ekonominiais duomenimis ir prognozėmis. Jokie tolesni techniniai patikslinimai konkretiems metams neatliekami;
- maksimalios nuosavųjų išteklių sumos išreiškiamos bendrojo nacionalinio produkto (BNP) procentu. Šių maksimalių sumų pavertimas absoliučiu dydžiu reiškia, kad, atliekant techninį patikslinimą, skaičiavimas turi būti paremtas naujausiais turimais Sąjungos BNP duomenimis. Būtent tada tikrinamas mokėjimų asignavimų sumų ir turimų nuosavųjų išteklių suderinamumas.[32]

Komisija taip pat gali pasiūlyti abiem biudžeto valdymo institucijoms keisti finansinę programą dviem atvejais:

- patikslinti struktūriniams veiksmams turimus mokėjimų asignavimus, jei programuojant šiuos veiksmus nustatomas vėlavimas;
- iš naujo įvertinti poreikius konkrečiose kategorijose dėl naujų valstybių narių priėmimo.

Abi biudžeto valdymo institucijos tuomet gali Komisijai siūlant patikslinti finansinę programą. Tai leidžia Bendrijai, išlaikant maksimalias nuosavųjų išteklių ribas, imtis reikalingų veiksmų, kurie nebuvo numatyti nustatant finansines perspektyvas.[32]

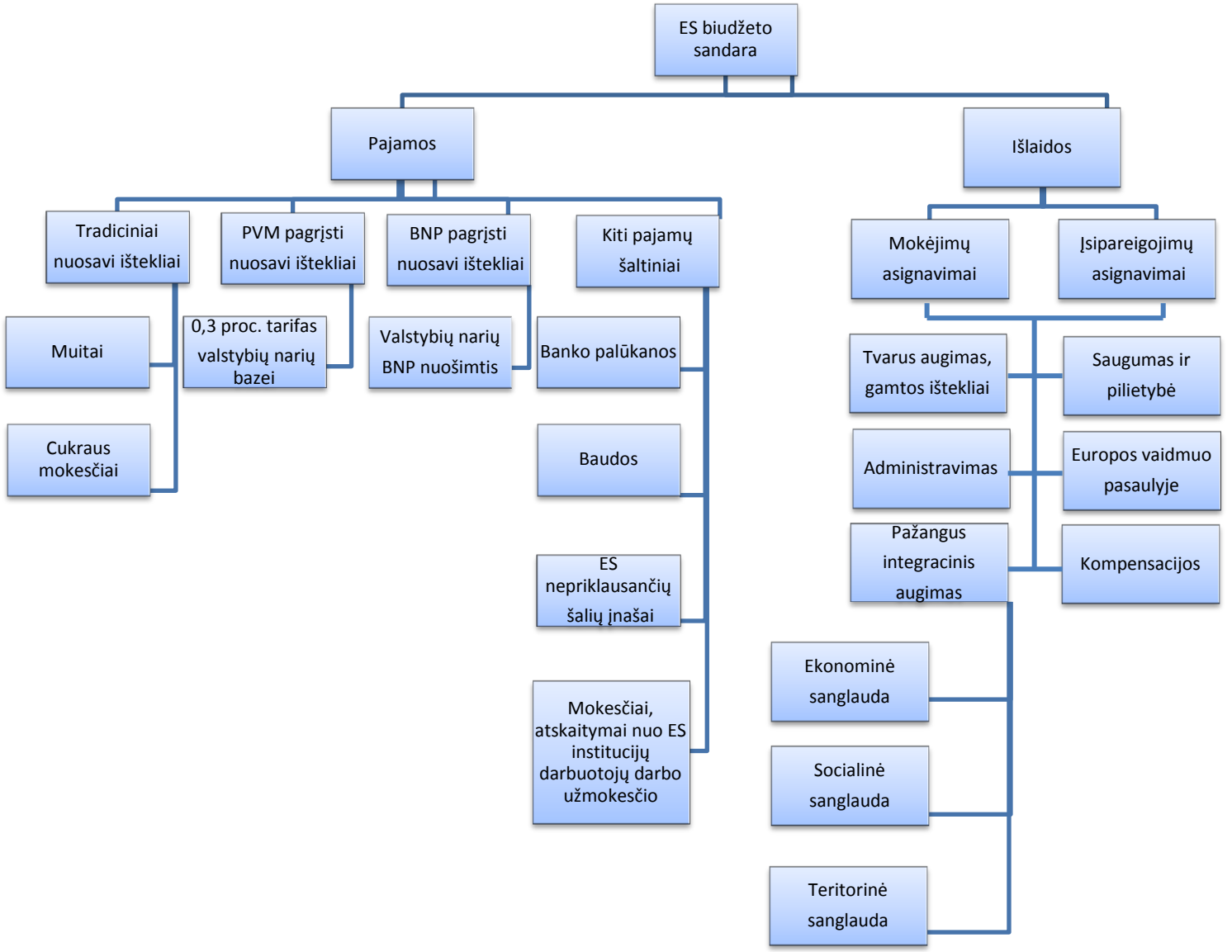
Biudžeto priėmimo procedūra ES yra gana sudėtinga, tačiau jei Europos Vadovų Taryba vieningai priima biudžetą, Europos Parlamentas jį tvirtina nesunkiai. Biudžeto sudarymo procedūra, patvirtinta 1993 m., numato būdą, kaip Europos institucijos dalyvauja priimant biudžetą. Penkios ES

institucijos – Europos Vadovų Taryba, Komisija, Parlamentas, Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas, Teisingumo teismas – dalyvauja sudarant ir priimant biudžetą.[19, p. 250-251]

ES biudžetas reguliuojamas laikantis šešių biudžeto principų, kurie apibrėžti sutartyje ir finansų dokumentuose:

1. **Vieningumo principas**: visos ES pajamos ir išlaidos turi atsispindėti biudžete (išskyrus Europos regioninės plėtros fondą ir Europos investicijų banką)
2. **Universalumo principas** (koreliuoja su vieningumo principu) : prieštaravimas tarp pajamų ir išlaidų negalimas
3. **Metų principas**: biudžetas sudaromas kasmet, atsižvelgiant į daugiametį planą, todėl formuojamos dvejopos išlaidos: įsipareigojimai pagal daugiametį projektą ir įsipareigojimai atsižvelgiant į praėjusių metų pokyčius.
4. **Specifikacijos principas**: jokie kiti neapibrėžtų tikslų ar objektų įsipareigojimai negali būti įtraukti į biudžetą.
5. **Biudžeto apskaitos vienetas** nuo 1999 m. – euras (iki 1958 m. EAPB biudžetas buvo skaičiuojamas JAV doleriais, 1958 – 1970 m. biudžetui buvo būdingas aukso standartas, o nuo 1977 m. įvestas ECU – valiutų krepšeliu besiremiantis vienetas)
6. **Pusiausvyros principas**: biudžeto pajamos ir išlaidos turi nepažeisti pusiausvyros. ES biudžetas per metus negali būti planuojamas su trūkumu ar pertekliumi. Bet koks neatitikimas, t.y. trūkumas ar perteklius, turi būti taisomi nacionalinių šalių kontribucijomis, nors nacionalinai biudžetai gali būti deficitiniai iki 3 proc. BVP.

Taigi penki ES biudžeto formavimo principai yra geros finansų vadybos principai, bendri daugumai viešųjų biudžetų, šeštasis – būdingas tik ES.[19, p. 251]



1 pav. ES biudžeto sandara (sudaryta autorės)

1.4.1 Biudžeto pajamos

Per visą ES biudžeto formavimo laikotarpį siekta dviejų svarbiausių tikslų: finansinės nepriklausomybės ir išteklių pakankamumo. Pagrindiniai Europos anglių ir plieno bendrijos (EAPB) biudžeto šaltiniai buvo muitų pajamos už įvežamą anglį ir plieną, pinigų skolinimosi pajamos. Šių šaltinių nepakako formuoti Europos Bendrijos (EB) ištekliams ir jau Romos sutartyje numatyta, kad bendrieji fondai, Europos socialinis fondas (ESF) ir kiti bus sudaromi kaip ES šalių narių fiksuoti įnašai. Tik po tam tikro laikotarpio atsirado nuosavų išteklių galimybė.[19, p. 257]

Kiekvienos daugiametės finansinės programos vykdymo pradžioje visos ES valstybės narės turi sutartinai priimti sprendimą, kiek daugiausia nuosavų išteklių ES gali surinkti per metus ir kaip juos apskaičiuoti. Tai vadinamasis sprendimas dėl nuosavų išteklių. Galima teigti, kad priimdamos nepriklausomą sprendimą valstybės narės susitaria visu laikotarpiu užtikrinti tam tikrą ES biudžeto įplaukų, kurios tampa Europos Sąjungos bendraisiais nuosavais ištekliais, lygį.[9, p. 6]

Tikraisiais nuosavaisiais ištekliais laikomi tradiciniai nuosavieji ištekliai (TNI), nes tai iš Bendrijos vykdomos politikos gaunamos įplaukos, priešingai nei įplaukos, gaunamos iš valstybių narių kaip nacionalinės įmokos. Dabar nuosavuosius išteklius sudaro :

1. muito mokesčiai,
2. žemės ūkio ir cukraus gamybos mokesčiai,
3. nuo pridėtinės vertės mokesčio (PVM) apskaičiavimo bazės atskaičiuojami mokesčiai,
4. nuo bendrųjų nacionalinių pajamų (BNP) atskaičiuojami mokesčiai.[33][13]

Toliau bus aptartas kiekvienas iš jų plačiau.

- **Muito mokesčiai.** Muito mokesčiai renkami prie išorinės sienos už importą. 1968 m., dviem metais vėliau, nei buvo numatyta, įvestas bendras muito tarifas. Romos sutartyje muito mokesčiai numatyti kaip Europos ekonominės bendrijos (EEB) išlaidoms finansuoti skirti ištekliai. Nuo 1988 m. prie šių išteklių priskirti Europos anglių ir plieno bendrijos (EAPB) muito mokesčiai.[8]
- **Ištekliai iš žemės ūkio.** Šios kategorijos svarbiausi yra mokesčiai, kurie iš pradžių ir buvo vadinami žemės ūkio mokesčiais. Jie pradėti rinkti 1962 m. ir 1970 m. balandžio 21 d. sprendimu perduoti Komisijos atsakomybei. Iš pradžių mokesčiai priklausė nuo pasaulio ir Europos rinkų kainų ir atitinkamai kito. Daugiašalių derybų dėl prekybos (Urugvajaus raundas, 1994 m. balandžio mėn.) susitarimus perkėlus į Bendrijos teisę, žemės ūkio ir muito mokesčiai praktiškai nebesiskiria. Žemės ūkio mokesčiai yra kaip muito mokesčiai, renkami už žemės produktus, importuojamus iš trečiųjų valstybių.

Prie šių mokesčių taip pat priskiriami cukraus, izogliukozės arba inulino sirupo gamybos mokesčiai. Kitaip nei žemės ūkio mokesčiais, šiais mokesčiais apmokestinami pačioje Bendrijoje savo

[13] Čia ir vėliau - ES teisės aktų santrumpos. Biudžetas – nuosavi ištekliai

veiklą vykdantys cukraus gamintojai. Dabartinė 2000 m. priimta sprendimo dėl nuosavųjų išteklių redakcija numato, kad valstybės narės gali pasilikti 25 proc. tradicinių nuosavųjų išteklių sumos surinkimo išlaidoms kompensuoti.[33]

- **Pridėtinės vertės mokestis (PVM).** PVM mokestis kaip išteklius buvo numatytas 1970 m. balandžio 21 d. sprendime, nes vien tradicinių nuosavųjų išteklių finansuoti Bendrijos biudžetui neužteko. Skyrus papildomo laiko mokesčio surinkimo suderinimui užtikrinti, šis sudėtinis išteklius pradėtas rinkti tik nuo 1980 m. Jis pradėtas taikyti vienodu būdu, prie bazės pridedant tarifą. 1988–1994 m. bazė buvo apribota iki 55 proc. nuo valstybių narių bendrojo nacionalinio produkto (BNP). 1995 m. tarifas buvo sumažintas iki 50 proc. BNP valstybėms narėms, kurių BNP vienam gyventojui nesiekia 90 proc. Bendrijos vidurkio. 1995–1999 m. šis apribojimas pamažu buvo vis plačiau taikomas ir dabar galioja visose valstybėse narėse.

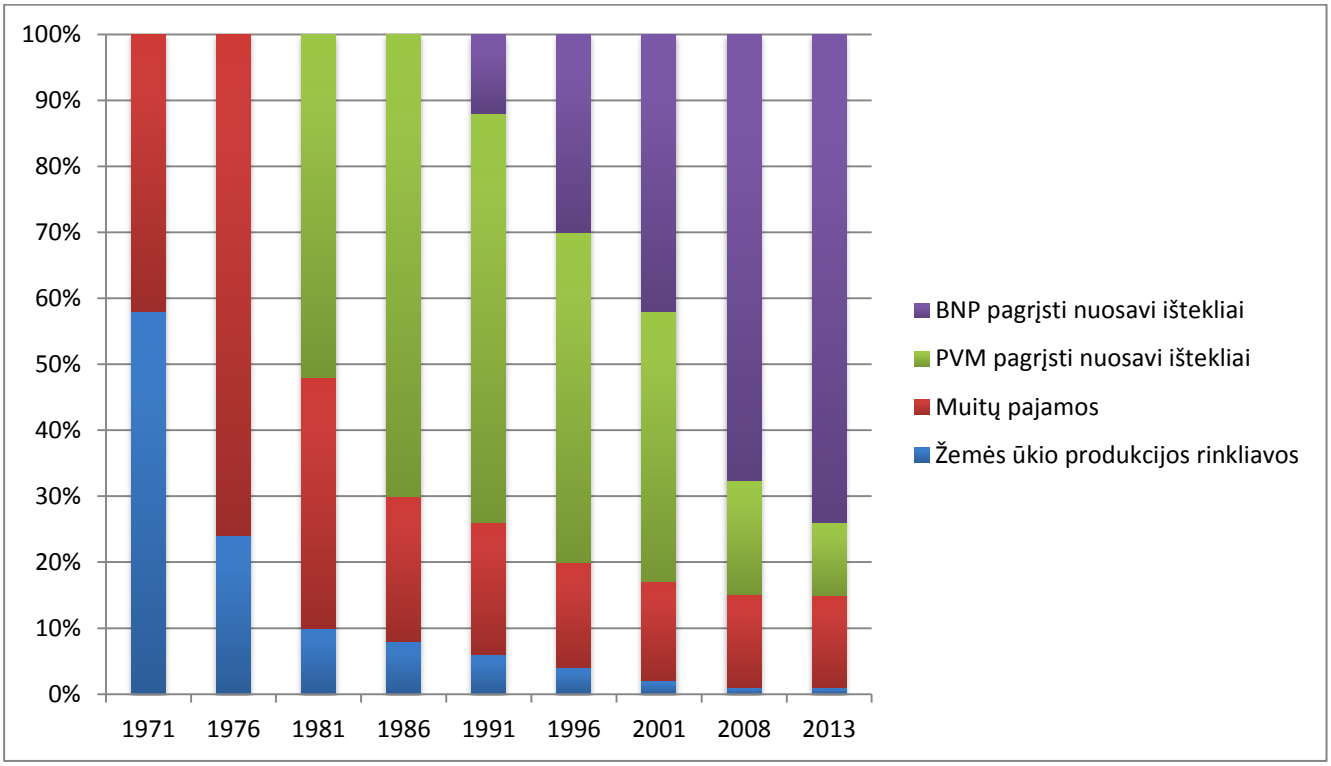
1970 m. sprendimas apribojo PVM maksimalų pareikalavimo tarifą iki 1 proc. bazės. 1985 m. gegužės 7 d. priimtas antrasis sprendimas dėl nuosavųjų išteklių, pradedant 1986 m. sausio 1 d., padidino mokestį iki 1,4 proc.. Tai sutapo su Bendrijos plėtra Pirėnų pusiasalyje. Šis padidinimas buvo skirtas plėtimosi sąnaudoms finansuoti. 1994 m. spalio 31d. priimtas ketvirtasis sprendimas dėl nuosavųjų išteklių 1995–1999 m. numatė laipsnišką grįžimą prie 1 proc. ribos, siekiant įmokų bešališkumo. Galiausiai 2000 m. priimtas sprendimas dėl nuosavųjų išteklių, kuris galioja iki dabar, apribojo ir įtvirtino 0,5 proc. bazės PVM maksimalų pareikalavimo tarifą.[33]

- **Bendrosios nacionalinės pajamos (BNP).** 1988 m. Taryba nusprendė sukurti ketvirtąjį nuosavųjų išteklių šaltinį, susietą su bendruoju nacionaliniu produktu (BNP). Jis turėjo pakeisti PVM kaip biudžetą subalansuojantis išteklius. Kartu 1988 m. birželio 24 d. sprendimu nustatyta aukščiausia nuosavųjų išteklių riba, kuri 1988 m. atitiko 1,14, o 1999 m. – 1,27 proc. BNP. Dabartinis sprendimas dėl nuosavųjų išteklių praplečia 1995 m. pradėtos Europos nacionalinių sąskaitų sistemos taikymą (SEC 95) ES biudžetui. SEC 95 bendrojo nacionalinio produkto (BNP) sąvoka pakeista bendrųjų nacionalinių pajamų (BNP) sąvoka. Naujajame sprendime bendrosios nacionalinės pajamos keičia bendrąjį nacionalinį produktą dėl nuosavųjų išteklių. Vis dėlto, siekiant Bendrijoms paskirtų finansinių išteklių sumą išlaikyti nepakitusią, buvo numatyta aukščiausia nuosavųjų išteklių riba, atitinkanti tam tikrą ES bendrųjų nacionalinių pajamų procentą. Naujoji riba lygi 1,24 proc. Europos bendrųjų nacionalinių pajamų.[33]

BNP pagrįstas išteklius gaunamas pritaikius kiekvienų metų biudžete nustatomą procentinę išraišką valstybės narės nacionalinių pajamų, apskaičiuotų pagal rinkos kainą, bazei. Išteklius apskaičiuojamas atėmus iš išlaidų visus kitus biudžeto išteklius. Taigi šis išteklius yra svarbiausias. Ne tik todėl, kad juo finansuojama didžiausia biudžeto dalis, bet ir todėl, kad pagal jį nustatoma PVM bazės riba, išlaidų grąžinimas Jungtinei Karalystei ir visų Komisijos galimų gauti išteklių sumos apribojimas.

Valstybės narės kas mėnesį perveda Sąjungai nuosavuosius išteklius į Komisijos atidarytą nuosavųjų išteklių sąskaitą, dažniausiai esančią valstybės narės centriniame banke. Tradiciniai nuosavieji ištekliai kas mėnesį pervedami pagal tai, kaip surenkami. PVM ir BNP pagrindu gaunami ištekliai kiekvieno mėnesio pirmąją darbo dieną pervedami Komisijai kaip dvyliktoji Bendrijos biudžetui apskaičiuotos sumos dalis. Dėl žemės ūkio įplaukų mokėjimo specifikos Komisija gali kreiptis į valstybes nares prašydama pirmojo ketvirčio metu vienu ar dviem mėnesiais anksčiau išmokėti PVM ir BNP pagrindu skaičiuojamas nuosavųjų išteklių sumas.

Kitos įplaukos. Biudžetas finansuojamas ne vien nuosavaisiais ištekliais, bet ir ES pareigūnų mokamais mokesčiais, banko palūkanomis, ES nepriklausančių šalių įnašais į tam tikras ES programas (pvz., tyrimų srityje), nepanaudotomis Bendrijos skirtomis paramos išmokomis, palūkanomis bei nuo buvusių biudžetinių metų likusia suma.[33]



2 pav. ES biudžeto pajamų struktūros pokyčiai 1971-2013m., proc.

Iš diagramos matyti, kad biudžeto pajamų struktūra smarkiai keitėsi, beveik neliko žemės ūkio produkcijos rinkliavos, smarkiai sumažėjo muitų pajamos, PVM grįstos pajamos augo tik kurį laiką, tačiau ėmė mažėti XX a. 10-ame dešimtmetyje, BNP pagrįstų lėšų dalis nuolat didėja. Šiuos pokyčius nulėmė įvairūs veiksniai. Tikėtina, kad žemės ūkio reikšmė sumažėjo dėl šio sektoriaus lyginamojo svorio ekonomikoje mažėjimo. Muitų pajamų mažėjimą lėmė tarptautinės prekybos liberalizavimas. PVM grįstų išteklių svyravimus lėmė pasikeitę procentiniai normatyvai. Tokios tendencijos kelią šalių nepasitenkinimą, bei mažina ES sutartyje garantuotą finansinę autonomiją.

Todėl nuosavų išteklių sistema turėtų būti kuo labiau pagrįsta savarankiškais nuosavais ištekliais pagal Sutartį, o ne valstybių narių finansiniais įnašais, kuriuos dauguma jų laiko nacionalinėmis išlaidomis.

ES nuosavų išteklių sistema turėtų užtikrinti pakankamus išteklius nuosekliam Sąjungos politikos plėtojimui, laikantis griežtos biudžetinės drausmės. Nuosavų išteklių sistemos keitimas ir plėtojimas gali ir turėtų padėti platesnio masto biudžeto konsolidavimui. Per viešas konsultacijas, pradėtas rengiant ES biudžeto peržiūrą, pateikiama vis daugiau nuomonių, susijusių su Sąjungos finansavimo sistemos veikimu. Jose labai palankiai vertinami tradiciniai nuosavi ištekliai ir tai, kad yra likutinių išteklių biudžeto stabilumui ir subalansuotiems biudžetams užtikrinti. Tačiau labai daug nuomonių, kad reikia panaikinti visus koreguojamuosius mechanizmus ir atsisakyti pridėtinės vertės mokesčiu (PVM) pagrįstų nuosavų išteklių. Taip pat ryškėja įvairiausios nuomonės dėl naujų rūšių nuosavų išteklių. [39][14]

Taigi dabar akivaizdu, kodėl ES turi koreguoti finansavimo šaltinius. Siekiant ES finansines priemones labiau suderinti su Sąjungos politiniais prioritetais, sumažinti valstybių narių įnašus į Sąjungos metinį biudžetą ir prisidėti prie jų biudžeto konsolidavimo pastangų, turėtų būti nustatyti nauji nuosavi ištekliai. Apie tai plačiau nagrinėjama bus sekančiuose skyriuose.

1.4.2 Biudžeto išlaidos

Lyginant su nacionalinėmis politinėmis sistemomis, ES galios per mokesčius ir viešąsias išlaidas paskirstyti lėšas tarp individų ir valstybių narių yra ribotas. Nors ES biudžetas sudaro tik apie vieną procentą ES BVP, bet valstybėms narėms, regionams, žemdirbiams, privačioms organizacijoms ar privatiems asmenims, gaunantiems lėšų iš ES biudžeto, išmokamos absoliučios sumos yra gana didelės. [13, p. 324][15]

Nuo 1988 metų ES Taryba tvirtina biudžetą, paremtą daugiametėmis finansinėmis programomis. Daugiametė finansinė programa parodo numatomų Bendrijos išlaidų maksimalią sumą ir struktūrą. Kiekvienam programavimo laikotarpiui finansinėje programoje nustatyta bendra „aukščiausia leistina riba“ (įsipareigojimų asignavimų ir mokėjimų asignavimų didžiausios sumos) kiekvienai „rubrikai“ (išlaidų kategorijai) kiekvieniems metams.

DFP reglamento tikslas:

1. politinius prioritetus išreikšti skaičiais tam tikro biudžeto ciklo laikotarpiu;
2. užtikrinti biudžetinę drausmę ES;
3. nustačius daugiametę programą sudaromos palankesnės sąlygos priimti metinį ES biudžetą.[30][16]

[14] Čia ir vėliau - Europos Komisija. Tarybos sprendimas dėl Europos Sąjungos nuosavų išteklių sistemos
[15] Čia ir vėliau - Hix **S.** Europos Sąjungos politinė sistema, 2006
[16] Čia ir vėliau - Daugiametės finansinės programos reglamentas

DFP reglamente plačiau apibrėžiamos išlaidos, kurios metiniame ES biudžete nurodomos išsamiau. DFP reglamente nustatytos 2 rūšių metinių išlaidų viršutinės ribos:

• įsipareigojimai – teisiniai įsipareigojimai išleisti sumas, kurios nebūtinai turi būti sumokėtos tais pačiais metais, bet gali būti sumokėtos per kelerius finansinius metus;

• mokėjimai – konkrečios sumos, kurios turi būti sumokėtos atitinkamais metais.

Nustatomos 2 rūšių viršutinės išlaidų ribos:

• kiekvienos išlaidų kategorijos įsipareigojimų viršutinė riba;

• įsipareigojimų ir mokėjimų visų išlaidų bendra viršutinė riba. Bendra įsipareigojimų viršutinė riba lygi atskirų išlaidų kategorijų viršutinių ribų sumai.

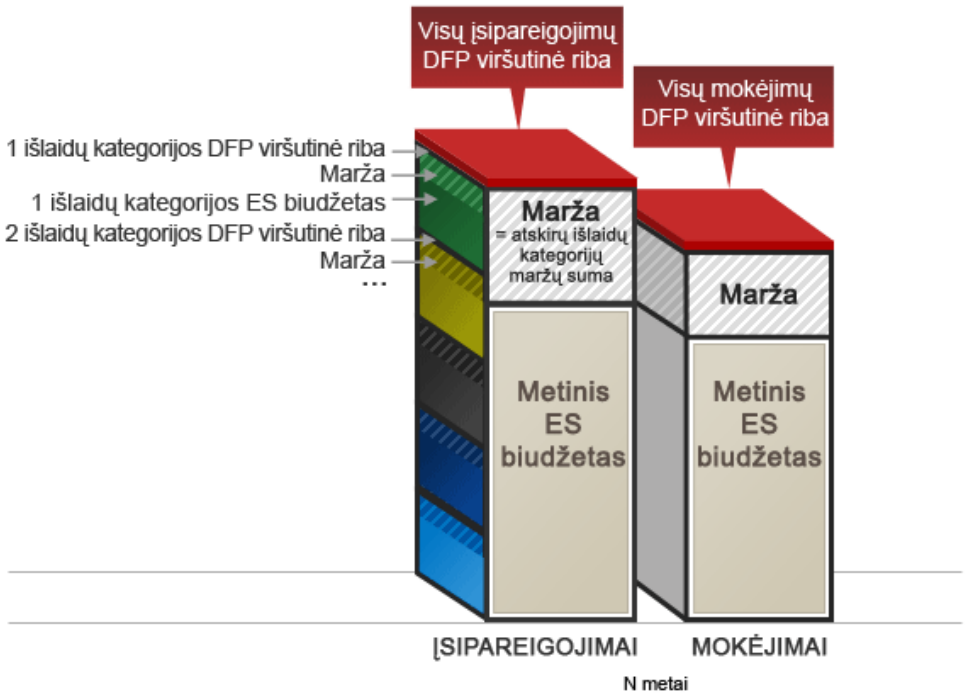
Vienos išlaidų kategorijos marža negali būti panaudota išlaidoms pagal kitą išlaidų kategoriją; tai galima atlikti tik patikslinus DFP. [30]

Dėl DFP reglamento paprastai deramasi kaip dėl dokumentų rinkinio, apimančio ir kitus svarbius finansinius elementus, nustatytus šiais teisės aktais:

• aktais dėl nuosavų išteklių

• atskiriems sektoriams skirtais aktais.

Derybose dėl viso dokumentų rinkinio dalyvauja trys institucijos: Taryba, Europos Parlamentas ir Europos Komisija. [30]



3 pav. DFP išlaidų viršutinės ribos (šaltinis http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/mff-regulation?lang=lt)

Metinėje biudžeto sudarymo procedūroje apibrėžtas tikslus išlaidų lygis ir jų paskirstymas skirtingoms biudžeto eilutėms konkretiems metams. Išlaidos pagal kategorijas skirstomos atsižvelgiant į Sąjungos politinius prioritetus konkrečiu laikotarpiu. [30]

ES biudžeto išlaidų sritys :

- Pažangus ir integracinis augimas
- Tvarus augimas. Gamtos ištekliai
- Saugumas ir pilietybė
- Europos vaidmuo pasaulyje
- Administravimas
- Kompensacijos [8][17]

Ekonomikos augimas ir užimtumas. Viena iš svarbiausių ES užduočių – pasiekti, kad ekonomika sparčiau augtų ir būtų sukuriama daugiau darbo vietų. Todėl ES stengiasi kuo daugiau finansuoti mokslinius tyrimus, inovacijas ir technologinę plėtrą, siekia geresnių darbo sąlygų Europoje ir skatina veiklą, kuria didinamas mažų ir vidutinių įmonių (MVĮ) konkurencingumas. Ji investuoja į švietimą bei mokymąsi visą gyvenimą ir tobulina transporto, energijos bei skaitmeninius tinklus, kad Europos gyventojai taptų geriau susieti tarpusavyje.[9, p. 7]

Ekonominė, socialinė ir teritorinė sanglauda. Siekiant paskatinti augimą, ES turi stiprinti ekonominę, socialinę bei teritorinę sanglaudą, užtikrinti atsiliekančių regionų ekonomikos augimą bei vystymąsi. Todėl daug Europos fondų lėšų skiriama naujai infrastruktūrai, mokymo programoms ir tarpvalstybiniam bendradarbiavimui. Vykdant ES sanglaudos politiką, mažinami skirtumai tarp išsivystymo ES regionų ir valstybių narių. Ilgainiui tai bus naudinga visai Europos Sąjungai. Pavyzdžiui, skurdesniuose Europos regionuose vykdoma nemažai infrastruktūros projektų, pagal kuriuos gerinama geriamojo vandens kokybė, įrengiami nauji ES standartus atitinkantys sąvartynai ir kuriami efektyvūs transporto tinklai.[9, p. 7]

Žemės ūkis ir kaimo plėtra. ES labiau nei bet kuriame kitame pasaulio regione skatinama patikimo gamtos valdymo rėmimo politika. ES skatina gaminti saugų aukštos kokybės maistą, populiarina Europos žemės ūkio produktus, remia ūkininkavimo ir maisto perdirbimo inovacijas. Europos žemės ūkio garantijų fondo lėšomis finansuojamos tiesioginės išmokos ūkininkams ir priemonės, kuriomis siekiama reaguoti į rinkos sutrikimus, pavyzdžiui, privačiojo ar viešojo sandėliavimo priemonės, eksporto grąžinamosios išmokos. Pasitelkusi Europos žemės ūkio fondą kaimo plėtrai, ES taip pat didina kaimo vietovių ekonominį potencialą, skatina gyventojus įvairinti savo veiklą ir taip kuria naujus pajamų šaltinius, saugo mūsų kaimo paveldą. Tuo pat metu ES skatina veiksmingai ir tvariai naudotis žeme bei miškais. Ji skatina imtis priemonių, kad būtų patikimiau saugoma gamta ir biologinė įvairovė, susidarytų mažiau atliekų, būtų išmetama mažiau šiltnamio

[17] Čia ir vėliau - Europos Sąjungos Komisija Apie 2014 m. biudžetą, 2014

efektą sukeliančių dujų, būtų tobulinamos švarios technologijos ir gerėtų oro kokybė. Pagal jos programą LIFE remiami aplinkosaugos ir gamtosaugos projektai.[9, p. 8]

Saugumas ir pilietybė. ES bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis kovoja su terorizmu, nusikalstamumu ir neteisėta imigracija. Ji deda pastangas, kad būtų geriau valdomi migracijos srautai ir plėtojama bendra prieglobsčio sistema. ES padeda apsaugoti europos vartotojus.Pavyzdžiui, RAPEX yra įspėjimo sistema, kuria naudojantis valstybėms narėms ir Komisijai lengviau sparčiai keistis informacija. RAPEX padeda koordinuoti priemones, kurių imamasi, kad būtų neparduodami arba nenaudojami tam tikri produktai, keliantys didelę grėsmę vartotojų sveikatai ir saugai, arba kad tokių produktų pardavimas ir naudojimas būtų ribojamas.

Be to, ES biudžeto lėšomis populiarinamas ir saugomas Europos kultūros paveldas ir taip stiprinamas bendros Europos tapatybės jausmas. Pavyzdžiui, per kasmetines Europos paveldo dienas daugiau kaip 20 mln. žmonių apsilanko tūkstančiuose vietų, į kurias visuomenė įleidžiama retai. Pagal ES programą MEDIA ES kino ir audiovizualinei pramonei suteikiama finansinė parama kurti, platinti ir reklamuoti savo kūrinius. Ši parama padėjo platinti Europos filmus ir audiovizualinius kūrinius už jų šalių ir už Europos Sąjungos ribų.[9, p. 9]

Europos vaidmuo pasaulyje. ES finansavimo poveikis juntamas ir už jos sienų. ES padeda užtikrinti stabilumą, saugumą ir klestėjimą Europos kaimynystėje ir visame pasaulyje, vykdo krizių valdymo bei taikos palaikymo misijas ir kovoja su skurdu neturtingiausiose pasaulio šalyse. Ji teikia pagalbą, paramą ir apsaugą nuo gaivalinių arba žmogaus sukeltų nelaimių nukentėjusiems žmonėms. 2012 m. suteikusi pagalbą 122 mln. žmonių daugiau kaip 90 ES nepriklausančių šalių, Europos Sąjunga patvirtino savo – didžiausios pasaulyje pagalbos teikėjos – statusą.[9, p. 9]

Administravimas. Administracinės išlaidos sudaro apie 6 proc. ES biudžeto. Jos skirtos ES institucijų (Europos Parlamento, Ministrų Tarybos, Europos Komisijos, Europos Teisingumo Teismo ir Europos Audito Rūmų) personalo ir pastatų išlaidoms padengti. Siekdamos prisitaikyti prie būtinybės konsoliduoti viešąsias išlaidas Europoje, ES institucijos savo išlaidas mažina. Vykdant plataus masto Europos Komisijos personalo reformą – 5 proc. mažinant darbuotojų skaičių ir didinant jų darbo valandų skaičių – tikimasi iki 2020 m. sutaupyti 8 mlrd. eurų.[9, p. 9]

ES biudžeto išlaidų politika keitėsi priklausomai nuo ES veiklos prioritetų. Daugiausiai lėšų būdavo išleidžiama bendrai žemės ūkio ir sanglaudos politikai, tačiau metams bėgant šis santykis keitėsi. 1960-1980 m. biudžeto išlaidos bendrai žemės ūkio politikai (BŽŪP) buvo didžiausios, kai kuriais metais siekdavo iki 80 proc. viso biudžeto.

Pagrindiniai bendros žemės ūkio politikos tikslai yra žemės ūkio našumas, nuolatinis vartotojų aprūpinimas maisto produktais už prieinamą kainą ir tinkamas ES ūkininkų gyvenimo lygis. Šie tikslai bendri visoms ES šalims ir nė vieno iš jų negalima pasiekti neteikiant finansinės paramos ūkininkavimui ir kaimo vietovėms.

Bendros žemės ūkio politikos biudžetas – daug diskusijų keliantis klausimas. Pavyzdžiui, dažnai teigiama, kad pusė ES biudžeto skiriama bendrai žemės ūkio politikai. Taip teigiant tinkamai neatsižvelgiama į ES biudžeto mechanizmą ar bendros žemės ūkio politikos tikslus. Teisybė, šiai politikai vykdyti reikia apie 40 proc. ES biudžeto. Taip yra dėl to, kad bendra žemės ūkio politika yra viena iš nedaugelio sričių, kuriose bendra politika finansuojama visų pirma ES lėšomis. Daugumą kitų viešosios politikos sričių iš esmės finansuoja valstybės narės. Todėl svarbu suprasti, kokią visų ES viešųjų išlaidų dalį sudaro bendros žemės ūkio politikos biudžetas. Žvelgiant iš šios perspektyvos BŽŪP biudžetas yra mažas – jis tesudaro 1 proc. visų ES viešųjų išlaidų. 2014 m. jam buvo skirta apie 58 mlrd. eurų. Pagaliau bendros žemės ūkio politikos biudžeto dalis ES biudžete per pastaruosius 30 metų labai sumažėjo: nuo 80 proc. iki 40 proc. Per šį laikotarpį į ES įstojo 18 naujų valstybių narių ir ūkininkų skaičius padidėjo beveik dvigubai. Taigi išlaidos vienam ūkininkui yra žymiai mažesnės negu anksčiau. [11, p. 7][18]

Kita gausiai finansuojama politika yra sanglaudos arba dar kitaip vadinama regioninė politika. Šios politikos bendras tikslas – stiprinti vadinamąją ekonominę, socialinę ir teritorinę sanglaudą regionuose, kurie turi teisę gauti paramą. Praktikoje tai reiškia:

– ekonominė ir socialinė sanglauda: konkurencingumo didinimas bei ekologiškai tvarus ekonomikos augimas regionuose ir geresnių paslaugų, didesnių darbo galimybių ir geresnės gyvenimo kokybės užtikrinimas gyventojams;

– teritorinė sanglauda: regionų susiejimas, kad jie išnaudotų savo privalumus ir bendradarbiautų pasitelkę naujus novatoriškus metodus siekdami spręsti bendrus uždavinius (tokius kaip klimato kaita), taip teikdami naudos visai ES ir ją stiprindami.

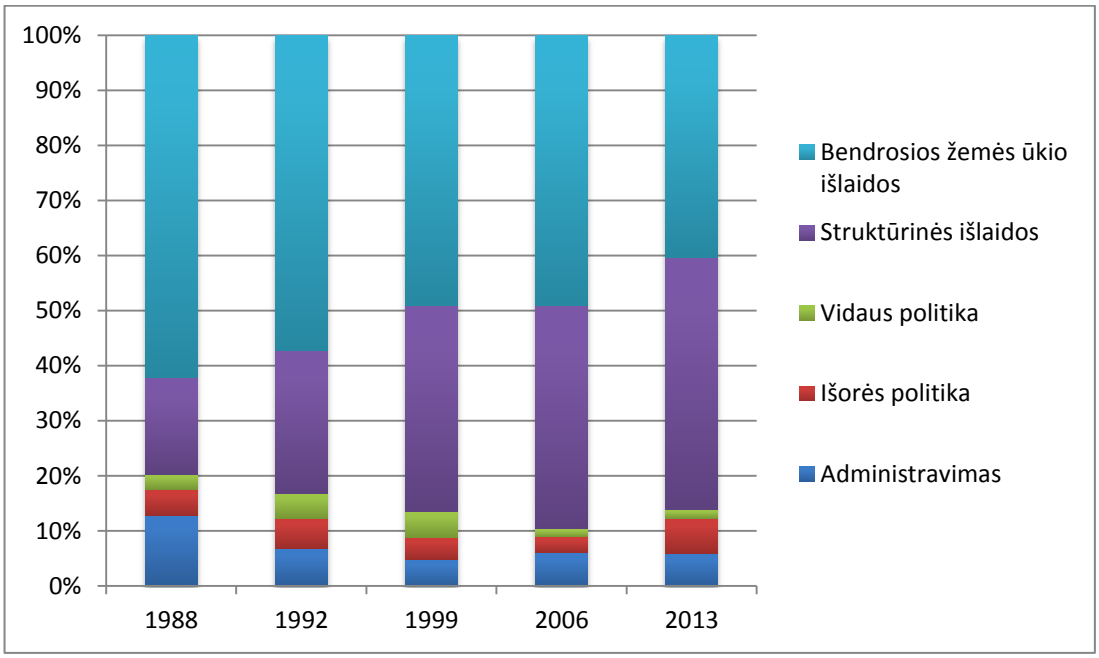
1957 m. regioninė politika pirmą kartą paminėta Romos sutartyje, tuomet buvo sukurtas Europos socialinis fondas (ESF) ir Europos regioninės plėtros fondas (ERPF). 1986 m. Suvestiniu Europos aktu nustatomas teisinis regioninės politikos pagrindas.

Regioninei politikai skiriami ištekliai naudojami finansuoti strateginei transporto ir ryšių infrastruktūrai, padėti pereiti prie labiau aplinką tausojančios ekonomikos, remti mažąsias ir vidutines įmones (MVĮ), kad jos taptų novatoriškesnės ir konkurencingesnės, suteikti naujo ir ilgalaikio darbo galimybių, stiprinti ir modernizuoti švietimo sistemas bei kurti įtraukesnę visuomenę. Tokiu būdu regioninė politika skatina kitas viešąsias ir privačiąsias lėšas – ne tik todėl, kad ES šalys privalo bendrai finansuoti projektus iš savo nacionalinių biudžetų, bet ir dėl to, kad ji stiprina investuotojų pasitikėjimą.

Bėgant metams ES regioninės politikos lėšomis finansuoti dešimtys tūkstančių projektų. Tai buvo naudinga skatinant ekonomikos augimą ir kuriant darbo vietas visose atskirose ES šalyse ir visoje

[18] Čia ir vėliau - Europos Sąjungos Komisija Apie Europos Sąjungos politiką. Žemės ūkis, 2014

ES. 1989–2013 m. iš ES biudžeto skirta per 800 mlrd. eurų bendrai finansuoti projektams, kuriais siekiama skatinti regionų augimą. [10, p. 3][19]



4 pav. ES biudžeto išlaidų struktūriniai pokyčiai 1988-2013 m., proc.

Iš diagramos matyti, kad BŽŪP skiriamos lėšos su kiekviena finansine programa ženkliai mažėjo. Daugiausiai išaugo struktūriniams fondams skiriamos lėšos t. y. regioninės politikos priemonėms. 2008 m. prasidėjus finansų krizei ES biudžetas išliko stabilus finansavimo šaltinis ir toliau sėkmingai rėmė regionų pažangą ir vystymą, todėl ir 2013 m. galime matyti, kad didžiausia lėšų dalis yra skiriama būtent šiai sričiai.

[19] Čia ir vėliau - Europos Sąjungos Komisija Apie Europos Sąjungos politiką. Regioninė politika, 2014

2. ES BIUDŽETO FORMAVIMO IR PANAUDOJIMO POKYČIŲ ANALIZĖ

Šiame skyriuje bus analizuojamos ES biudžeto finansinės programos. Kaip ir kodėl keitėsi biudžeto finansavimas, kur link einama su šiandieniniu biudžetu. Taip pat bus nagrinėjami išlaidų pokyčiai, kaip keitėsi ES prioritetinės sritys.

2.1 Senosios daugiametės finansinės programos

Beveik visą XX amžių viešųjų finansų, pirmiausia biudžeto, planavimas vienerių metų laikotarpiui buvo visuotinai naudojama taisyklė, įtvirtinta nacionaliniuose įstatymuose ar konstitucijų lygmeniu, nors šis principas buvo dažnai kritikuojamas ir siūloma jį pakeisti ar papildyti ilgalaikio pajamų ir asignavimų planavimo principu. Esminiai pokyčiai įvyko tik XX amžiaus pabaigoje, kai tiek ES, tiek atskiros valstybės savo viešųjų finansų planavimo praktikoje pradėjo naudoti ilgalaikio planavimo principą ir jį įtvirtino nacionaliniuose įstatymuose, konstitucijose. Kalbant apie biudžeto ilgalaikio planavimo principo įsitvirtinimą Europoje, kaip pagrindinė priežastis paminėtina teigiama ES patirtis daugiamečio viešųjų finansų planavimo srityje ir vis griežtėjantys reikalavimai valstybėms narėms šioje srityje.

Tokie ilgalaikiai finansiniai planai (vienur vadinami daugiamečiu ES biudžetu, kitur – finansinėmis perspektyvomis) ES sudaromi nuo 1988 metų. Siekdami tobulinti biudžeto procesą, Europos Parlamentas, Europos Taryba ir Europos Komisija nuo 1988 metų pradėjo sudarinėti tarpinstitucinius susitarimus dėl sąjungos biudžeto, kurie apėmė ES finansinių išteklių planavimo procedūras ir finansinių programų keleriems metams sudarymą. Šie keleriems metams sudaromi susitarimai ir yra vadinami finansine perspektyva arba daugiamečiu ES biudžetu.

Iki šių dienų buvo parengtos penkios finansinės perspektyvos:

- Finansinė perspektyva 1988– 1992 m. (Deloro I)
- Finansinė perspektyva 1993–1999 m. (Deloro II)
- „Darbotvarkė 2000“ (2000– 2006 m.),
- 2007–2013 m. DFP
- 2014–2020 m. DFP

Pažymėtina, kad pagal Lisabonos sutartį daugiametė finansinė programa tapo teisiškai įpareigojančiu aktu. Beje, Sutarties dėl ES veikimo 312 straipsnyje nustatyta, kad „daugiamete finansine programa užtikrinama, kad Europos Sąjungos išlaidos būtų planingai plėtojamos neviršijant jos nuosavų išteklių“ ir kad „Europos Sąjungos metinis biudžetas atitinka daugiametę finansinę programą“ – taip nustatomas finansinės drausmės pagrindas“. Ilgalaikių finansinių planų sudarymas ES mastu leidžia ir valstybėms narėms efektyviau planuoti savo finansus ilgesniam laikotarpiui,

atsižvelgiant į numatomą gauti remiantis daugiamečiu ES biudžetu finansinę paramą iš ES struktūrinių fondų. [20, p. 4][20]

Daugiametėje finansinėje programoje (DFP) nustatomos Europos Sąjungos metinių bendrųjų biudžetų ribos. Joje apibrėžiama, kiek iš viso lėšų ir kiek lėšų skirtingose veiklos srityse ES galėtų panaudoti kasmet, prisiimdama teisiškai privalomus įsipareigojimus ne trumpesniam nei 5 metų laikotarpiui. Pastarojo meto DFP paprastai apimdavo 7 metų laikotarpius. Taigi toliau bus išnagrinėta kaip keitėsi kiekviena iš jų.

2.1.1 Finansinė perspektyva 1988 -1992 m.

Dėl vis labiau augančio išteklių ir poreikių skirtumo XX a. 9-ajame dešimtmetyje ES institucijų santykius ėmė temdyti konfliktai. Daugiametės finansinės perspektyvos koncepcija buvo įvesta norint sumažinti konfliktų, sustiprinti biudžetinę drausmę ir pagerinti biudžeto vykdymą efektyviau planuojant. Pirmasis tarpinstitucinis susitarimas sudarytas 1988 m. Jame buvo nustatyta 1988–1992 m. finansinė perspektyva, kurią pasiūlė tuometinis Europos Komisijos prezidentas Žakas Deloras. Pagal šią perspektyvą buvo numatyta skirti reikiamų lėšų Suvestinio Europos akto biudžeto vykdymui. Taip buvo sprendžiami rimti bendrosios rinkos sukūrimo klausimai.[44][21]

Tuo metu egzistavo trys biudžeto finansavimo šaltiniai, t.y. žemės ūkio mokesčiai, muito mokesčiai ir PVM dalis. Su nauja biužeto planavimo tvarka buvo įvestas ketvirtas šaltinis pagrįstas bendruoju nacionaliniu produktu. Dėl naujai priimamų valstybių į Europos Bendriją trūko lėšų joms finansuoti. Įstojus Graikijai, Ispanijai bei Portugalijai EB išsiplėtė dar 60 mln. gyventojų, šios šalys tapo EB biudžeto neto gavėjomis.

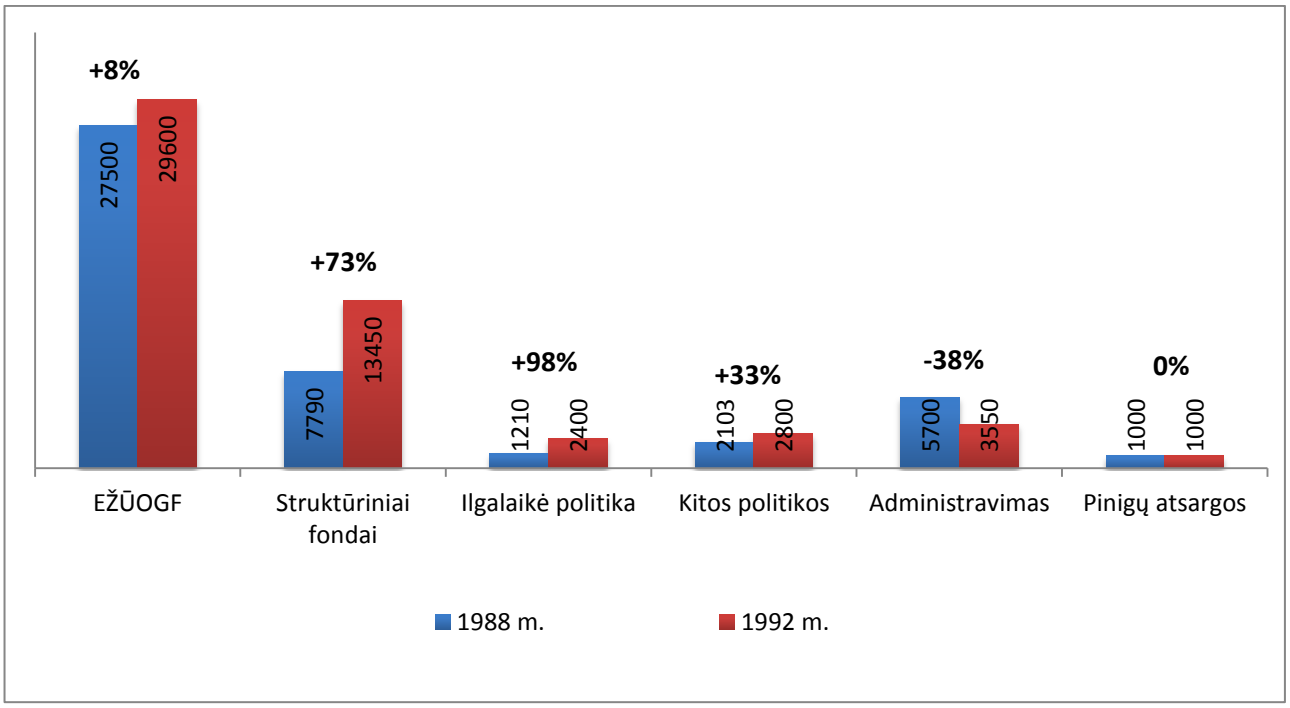
Šis paketas sukūrė struktūrinę politiką, kuriai buvo skirta biudžeto pajamų dalis. Kaip galime matyti lentelėje (žr. 1 lent.) atsiranda akivaizdūs pokyčiai strukturinių fondų srityje. Šioje finansinėje perspektyvoje skiriamos lėšos jiems išauga beveik dvigubai. Nežymus augimas išlieka ir žemės ūkio srityje.

1 lentelė. Finansinė perpektyva 1988-1992 m., mln. eurų

Išlaidos	1988m.	1989m.	1990m.	1991m	1992m.
EŽŪOGF	27500	27700	28400	29000	29600
Struktūriniai fondai	7790	9200	10600	12100	13450
Ilgalaikė politika	1210	1650	1900	2150	2400
Kitos politikos	2103	2385	2500	2700	2800
Administravimas	5700	4950	4500	4000	3550
Pinigų atsargos	1000	1000	1000	1000	1000
Iš viso	44303	46885	48900	50950	52800

[20] Čia ir vėliau - Sudavičius B. Trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos Respublikoje, 2013
[21] Čia ir vėliau - Europos Parlamentas. Daugiametė finansinė programa

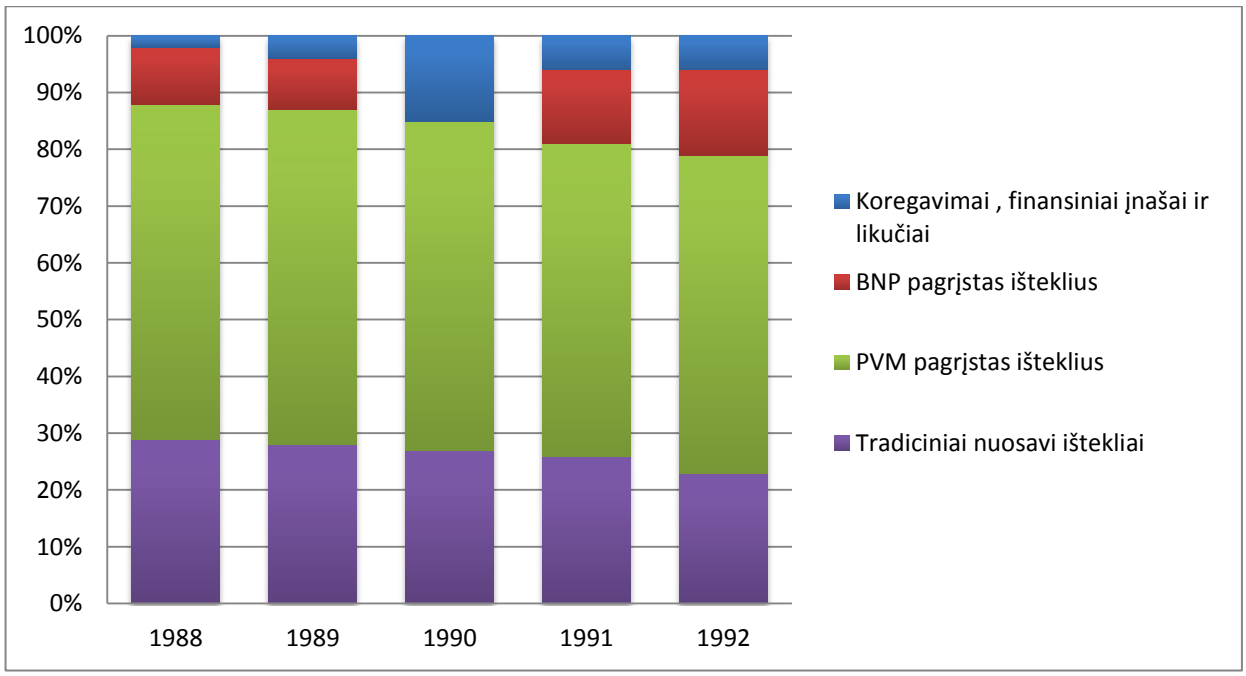
Kadangi tai pirmoji finansinė perspektyva todėl buvo įtraukta sritis „Pinigų atsargos". Šios atsargos buvo skirtos norint apsidrausti nuo reikšmingų ir nenumatytų pokyčių valiutų rinkoje bei palūkanų normose.



5 pav. Finansinės perspektyvos 1988-1992 m. išlaidų pokytis, proc.

Palyginus pirmuosius finansinės perspektyvos metus ir paskutiniuosius (žr. 5 pav.), matomas visų sričių augimas, išskyrus administravimą, bei pinigų atsargas. Didžiausias augimas struktūrinių fondų lėšų ir bendrijos ilgalaikės politikos srityse, čia stiprėja demėsys jūrų veiklai ir moksliniams tyrimams. Palyginus visas išlaidas per penkerius metus jos išauga 19 proc.

Kalbant apie biudžeto pajamas, buvo matyti, kad išlaidos auga žymiai sparčiau nei pajamos. BNP besiremiantis biudžeto išteklius įvestas kaip ribinis skirtumui tarp išlaidų ir pajamų panaikinti. Šis trūkumas buvo padalijamas proporcingai visoms EB šalims, atsižvelgiant į jų BVP dalį, palyginti su visu EB BVP. Taigi mokesčius į EB biudžetą mokėjo valstybių vyriausybės, ne žmonės tiesiogiai, o tai sumažino EB finansinį nepriklausomumą.



6 pav. Finansinės perspektyvos 1988-1992 m. išteklių pokyčiai proc.

Kaip matyti iš diagramos (žr. 6 pav.) tradicinių nuosavų išteklių vis mažėjo. PVM pagrįsti ištekliai užima didžiausią dalį biudžeto pajamų. BNP pagrįsti ištekliai 1988 ir 1989 m. buvo nežymūs, 1990 m. jų visai nebuvo, tačiau nuo 1991 m. pradėjo didėti ir finansinės perspektyvos pabaigoje siekė beveik 20 proc. biudžeto.

Nors pagrindinis finansinės perspektyvos tikslas buvo įgyvendintas, tačiau tai turėjo ir neigiamų pasekmių. Parlamentas neteko didelės galios suvaldyti bendrijos biudžetą, įvesdami ketvirtąjį finansavimo šaltinį t.y. BNP pagrįstus išteklius, stipriai susilpnino savo finansinį savarankiškumą.

2.1.2 Finansinė perspektyva 1993-1999 m.

Pasibaigus 1988-1992 m. finansinei perspektyvai, neatsirado naujų sprendimų dėl naujų galimų nuosavų išteklių. Kadangi Komisija teigiamai įvertino šią naują sistemą, buvo nuspręstą pratęsti Tarpinstitucinį susitarimą ir parengti naują finansinę perspektyvą, su tam tikrais patobulinimais atsižvelgiant į įgytą patirtį.

Dėl naujojo TIS, taip pat dėl 1993–1999 m. finansinės perspektyvos buvo susitarta 1993 m. spalio 29 d. Buvo priimta keletas sprendimų, turinčių didelę reikšmę biudžetui :

- atsižvelgti į 1992 m. žemės ūkio reformos finansinį poveikį;
- kritiškai peržiūrėti struktūrinių fondų reformas ir priimti naują reglamentą, nes sukurta sistema baigiasi 1992 m. pabaigoje;
- garantuoti vidaus rinkos plėtros politikas ir teikti bendrijai pakankamus išteklius siekiant patenkinti naujus tarptautinius įsipareigojimus.

Šiuo naujuoju planu buvo sprendžiamos dvi pagrindinės problemos:

1. padėti Rytų Europos šalims kurti ekonominę ir pinigų sąjungą;
2. padėti Rytų Europos šalims įvykdyti ekonomikos ir politikos reformas pereinamuoju laikotarpiu bei numatyti stojimo į ES perspektyvą.

Finansiniame plane buvo numatytas finansavimas Rytų Europos šalims kandidatėms į ES. Prieš stojant į ES buvo skiriamos išlaidos administravimui šalyse narėse gerinti. Tai buvo naudinga tiek ES tiek šalims kandidatėms – taip buvo pradėti kurti ryšiai tarp šalių.

Reikia paminėti, kad Mastrichto sutartis arba kitaip ES sutartis prisideda prie šios perspektyvos, taip kaip prie pirmosios finansinės perspektyvos prisidėjo Suvestinis Europos aktas. Nors tiesioginis poveikis biudžetui yra nedidelis, tačiau šia sutartimi buvo nutarta įsteigti Sanglaudos fondą, kuris būtų skirtas finansuoti infrastruktūros, transporto ir aplinkos projektus tose šalyse, kuriose BVP vienam gyventojui nesiekia 90 proc. Bendrijos vidurkio. Tos šalys Graikija, Ispanija, Portugalija ir Airija, norima paremti jų pastangas siekti ekonominės konvergencijos, ekonominės ir pinigų sąjungos kontekste.

Kiti biudžeto pokyčiai dėl Mastrichto sutarties:

- protokolas dėl ekonominės ir socialinės sanglaudos, kuris buvo stiprus politinis signalas, kad būtina stiprinti Bendrijos regioninę politiką;
- nauji įgaliojimai Bendrijai daugelyje sektorių, pvz. trasneuropinių tinklų, švietimo, pramonės ir kultūros;
- numatyta, kad administracinės veiklos išlaidos apmokamos iš Bendrijos biudžeto. [7, p. 37][22]

Naujoji finansinė perspektyva buvo prailginta iki septynerių metų, kadangi jos parengimas reikalauja daug laiko ir pastangų viską suderinti. Be to, kad buvo tvirtinamos naujos viršutinės išlaidų ribos, Vadovų Taryba nusprendė pakoreguoti nuosavų išteklių sistemą, t.y. sumažinti BNP grįstų išteklių svorį. Taip pat buvo nuspręsta PVM tarifą sumažinti nuo 1,4 proc. iki 1 proc. vienodais etapais 1995-1999 m. laikotarpiu. Mažiau išsivysčiusioms valstybėms, tokioms kaip Airija, Portugalija, Graikija ir Ispanija, nuo 1995 m. buvo sumažinta PVM bazė nuo 55 proc. iki 50 proc. BVP, kitoms narėms tai buvo padaryta laipsniškai 1995-1999 m. laikotarpiu. Išsaugota Jungtinės Karalystės biudžeto korekcija. [7, p. 40]

2 lentelė. Finansinė perspektyva 1993-1999 m., mln. eurų

Išlaidos	1993m.	1994m.	1995m.	1996m.	1997m.	1998m.	1999m.
Žemės ūkis	35230	35095	35722	36364	37023	37697	38389
Struktūrinė veikla	21277	21885	23480	24990	26526	28240	30000
Vidaus politikos	3940	4084	4323	4520	4710	4910	5100

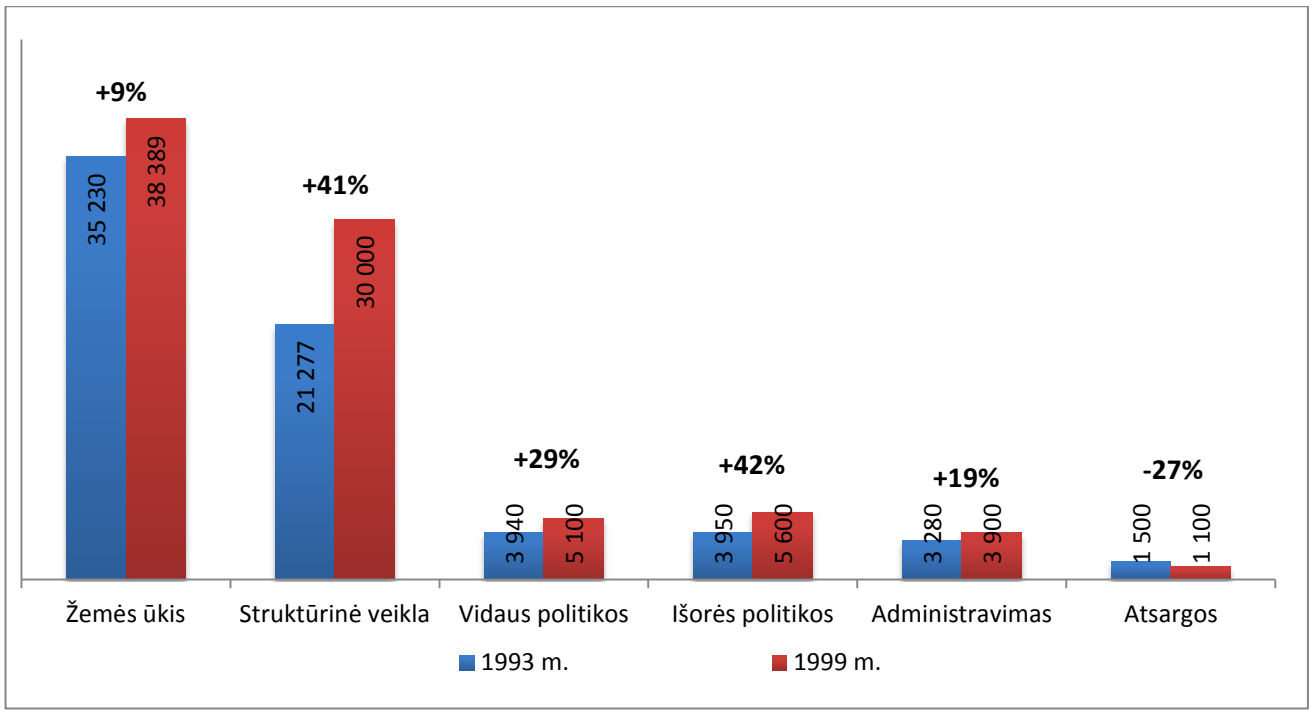
2 lentelės tęsinys kitame puslapyje

[22] Čia ir vėliau - European Commission. European Union Public Finance – Fourth edition, 2008

2 lentelės tęsinys

Išlaidos	1993m.	1994m.	1995m.	1996m.	1997m.	1998m.	1999m.
Išorės politikos	3950	4000	4280	4560	4830	5180	5600
Administravimas	3280	3380	3580	3690	3800	3850	3900
Atsargos	1500	1500	1100	1100	1100	1100	1100
Iš viso	69177	69944	72485	75224	77989	80977	84089

Kaip galime matyti lentelėje (žr. 2 lent.) visų sričių išlaidos augo, tačiau aiškiai keitėsi ES prioritetai. Įkūrus Sanglaudos fondą išlaidos struktūrinėje veikloje stipriai išaugo, žemės ūkiui skirtos lėšos didėjo mažai, nes šios srities svoris ES biudžete palaipsniui buvo mažinamas. Struktūrinių fondų lėšos buvo skiriamos daugiau tiems regionams, kuriuose buvo mažiau vystomas žemės ūkis. Vidaus politikos prioritetais buvo moksliniai tyrimai ir transeuropiniai tinklai. Kalbant apie išorės politiką, buvo įkurti nauji rezervai, kurie buvo skirti skubiai pagalbai šalims kandidatėms, pvz. paskolų suteikimas. Daugiausiai administracinių išlaidų buvo skiriama ES institucijų darbuotojų pensijoms.

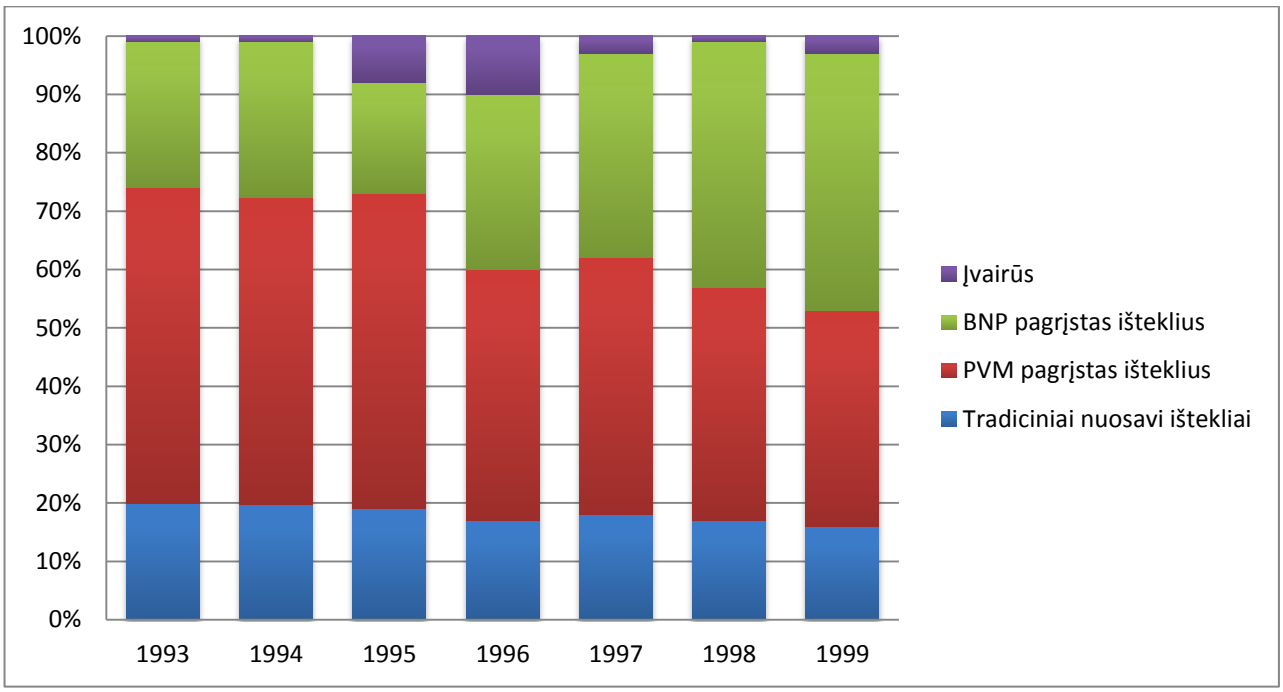


7 pav. Finansinės perspektyvos 1993-1999 m. išlaidų pokytis, proc.

Palyginus pirmuosius ir paskutiniuosius finansinės perspektyvos metus, galime matyti (žr. 7 pav.), kad per visą laikotarpį didžiausias lėšų pokytis įvyko struktūrinėje veikloje ir išorės politikų veikloje, didėjo apie 40 proc., dėl kaip jau minėto Sanglaudos fondo įsteigimo ir pasiruošimo priimti naujas valstybes į ES. Bendrai visos išlaidos išaugo daugiau nei 20 proc., kadangi padidėjo ES narių skaičius, atsirado naujos sritys bei išliko senosios, kurioms buvo svarbus ES finansavimas.

Kalbant apie biudžeto pajamas (žr. 8 pav.), nuosavų išteklių struktūra nepakito, tradiciniai nuosavi ištekliai išliko beveik pastovūs, nors palyginus su visomis pajamomis jų kiekis mažėjo, kaip ir ankstesniame finansavimo laikotarpyje. PVM pagrįsti ištekliai taip pat proporcingai mažėjo dėl

pasikeitusių procentinių normatyvų, per visą finansinės perspektyvos laikotarpį sumažėjo 10 proc. BNP pagrįstų išteklių dalis nuolat didėjo, nepaisant to, kad 1995 m. buvo smarkiai sumažėjusi dėl pablogėjusių ekonominių sąlygų, palyginus laikotarpio pradžią ir pabaigą išaugo apie 10 proc. Tai galėjo lemti naujų valstybių priėmimas į ES, t.y. Austrija, Suomija, Švedija. Taigi galime teigti, kad BNP pagrįsti ištekliai perėmė PVM pagrįstų išteklių dalį.



8 pav. Finansinės perspektyvos 1993-1999m. išteklių pokyčiai proc.

1998 m. Komisija parengė didelę ES finansavimo studiją, kurioje esama padėtis įvertinama pagal penkis rodiklius :

1. **Išteklių adekvatumas ir pakankamumas.** Šis rodiklis nuolat buvo probleminis, nes lėšų visuomet trūko. 1988 m. įvedus finansinę perspektyvą ir BNP pagrįstą nuosavą išteklių, biudžeto pokyčiai buvo teigiami, nes iki to laiko buvo nuolat fiksuojamas lėšų trūkumas. Tačiau nepaisant, kad lėšų biudžete padidėjo, biudžeto finansinė autonomija žymiai sumažėjo.

2. **Šalių narių įnašo teisingumas.** Šis svarbus rodiklis, turi būti matuojamas, pagal kiekvienos valstybės narės galimybes mokėti. Kadangi šalių narių įmokų pajėgumai matuojami pagal jų BNP dalį ES BNP. BNP pagrįstas išteklius užima vis didesnę dalį ES biudžeto struktūroje, todėl formuojasi įmokų į ES biudžetą proporcingumo su BNP dalimi ES BNP struktūroje situacija. Taikomos tam tikros nuolaidos Jungtinei Karalystei, kuomet ji moka mažesnius BNP įnašus, tai padidina kitų narių įnašus, viršijančius jų dalį ir taip iškreipia tobulos proporcijos principą. Tradicinių nuosavų išteklių įnašų teisingumas nėra susijęs su šalių finansinėmis galimybėmis.

3. **ES biudžeto ir finansavimo sistema**. Ši sistema nėra komplikuotesnė ar mažiau skaidri nei nacionalinės sistemos. Korekcijų taikymas Jungtinei Karalystei trikdo biudžeto pajamų sandaros

paprastumą, tačiau vis tiek ES biudžeto formavimas išlieka paprastesnis nei valstybių nacionalinių biudžetų.

4. ES biudžeto pajamų struktūroje išryškėja prieštaravimas. Šis prieštaravimas kyla tarp pajamų surinkimo kaštų efektyvumo ir finansinės autonomijos. Valstybių narių tiesioginiai įnašai labai veiksmingi pajamų surinkimo kaštų požiūriu, bet negali užtikrinti finansinės biudžeto nepriklausomybės.

Mokesčiais pagrįsti ištekliai nėra veiksmingi pajamų surinkimo požiūriu, bet suteikia daugiau finansinės autonomijos biudžetui.

BNP pagrįsti ištekliai nenulemia finansinės biudžeto autonomijos, tačiau juos labai lengva administruoti , jie ypač efektyvūs pajamų surinkime: yra tik 28 mokesčių mokėtojai ir lengvai galima suskaičiuoti, ES valstybės tarnautojų darbui organizuoti ir sistemai kontroliuoti.

Tradiciniai nuosavi ištekliai ir PVM pagrįsti ištekliai užtikrina biudžetui finansinę nepriklausomybę, bet jų administravimas sudėtingas, būtina intervencija į daugelį mokesčių surinkimo lygį.

5. Aiškus ES nuosavųjų išteklių formavimas ir egzistavimas – viena reikšmingiausių ES politinio subrendimo ir finansinės autonomijos išraiškų. Nepaisant to, kad finansinę autonomiją užtikrina ES sutartis, kurioje akcentuojama, kad žmonės ir šalys suteikia finansinę nepriklausomybę, tačiau įvestas BNP pagrįstas išteklius sugriovė šią įdėją. Europos Vadovų Taryba turi menką galią suteikti daugiau finansinės autonomijos. Tiesioginiai mokėjimai į ES biudžetą sumažino fiskalinę nepriklausomybę, tačiau suteikė galimybę labiau kontroliuoti.[19, p. 260]

Taigi darosi aišku, kad ES vadovai ateityje turės koreguoti biudžeto finansavimo sistemą, nes išnagrinėti rodikliai atskleidžia būsimas ateities problemas.

2.1.3 Darbotvarkė 2000

Darbotvarkė 2000 galutinai buvo baigta derinti ir patvirtinta 1999 m. Šiame dokumente Europos Komisija išdėstė tolesnę ES viziją XXI a. Pagrindinis naujojo dokumento tikslas buvo pasirengti ES laukiantiems iššūkiams: užsibrėžtos politikos įgyvendinimas ir naujų narių priėmimas išlaikant griežtą finansinę politiką. [16, p. 5][23]

1997 m. liepos mėnesį Europos Komisija pasiūlė „Darbotvarkę 2000“ – dokumentą, kuriame buvo aiškinamos bendrosios Europos Sąjungos plėtros bei jos politinių programų perspektyvos, dėl ES išplėtimo iškilusios horizontaliosios problemos ir būsima finansinė bazė 2000–2006 m.

1998 m. kovo mėnesį buvo pasiūlytas atitinkamas teisės aktų paketas, kurį sudarė

- bendrosios žemės ūkio politikos reforma
- sanglaudos politikos reforma

[23] Čia ir vėliau - Kazėnas G. Europos Sąjungos bendrosios žemės ūkio politikos reforma, 2005

- pasirengimo narystei priemonės
- naujoji finansinė perspektyva

1999 m. kovo 24 d. Europos Vadovų Taryba Berlyne susitarė dėl Komisijos pasiūlymų, taip leisdama įgyvendinti atitinkamas teisines bei biudžetines priemones. [22, p. 19] [24]

Numatant 2000-2006 m. finansinę perspektyvą reikėjo atsižvelgti į būsimą ES plėtrą. Buvo manoma, kad bus ryškesnių biudžeto struktūros pokyčių, nors pats biudžeto dydis keisis minimaliai. Palyginti su 1990 m., biudžeto prioritetai, pajėgumas, ketinimai įsilieti į įvairias politikas buvo pasikeitę, tačiau pokyčių laukta jau 2000 m. Rytų šalių įstojimas į ES padidino finansinius įsipareigojimus, nes šalių skirtumai tarp ES senbuvių ir būsimų narių buvo nemaži ir tai atsiliepė formuojant ES biudžetą.

Tuometinio Europos Komisijos vadovo Žako Santero pasiūlyta finansinė perspektyva numatė tris esmines reformas:

1. BŽŪP reforma, įtraukiant žemės ūkio veiklų bendrąjį finansavimą (kofinansavimą)
2. Struktūrinių išlaidų supaprastinimas ir telkimas labiausiai atsiliekančiuose ES regionuose ir šalyse
3. Į ES ketinančių stoti Rytų Europos šalių 2002 m. stiprinimas

Ž. Santeras numatė tęsti Ž. Deloro politiką finansinių perspektyvų požiūriu, tačiau laikui bėgant reformų poreikis tapo akivaizdus. [19, p. 253]

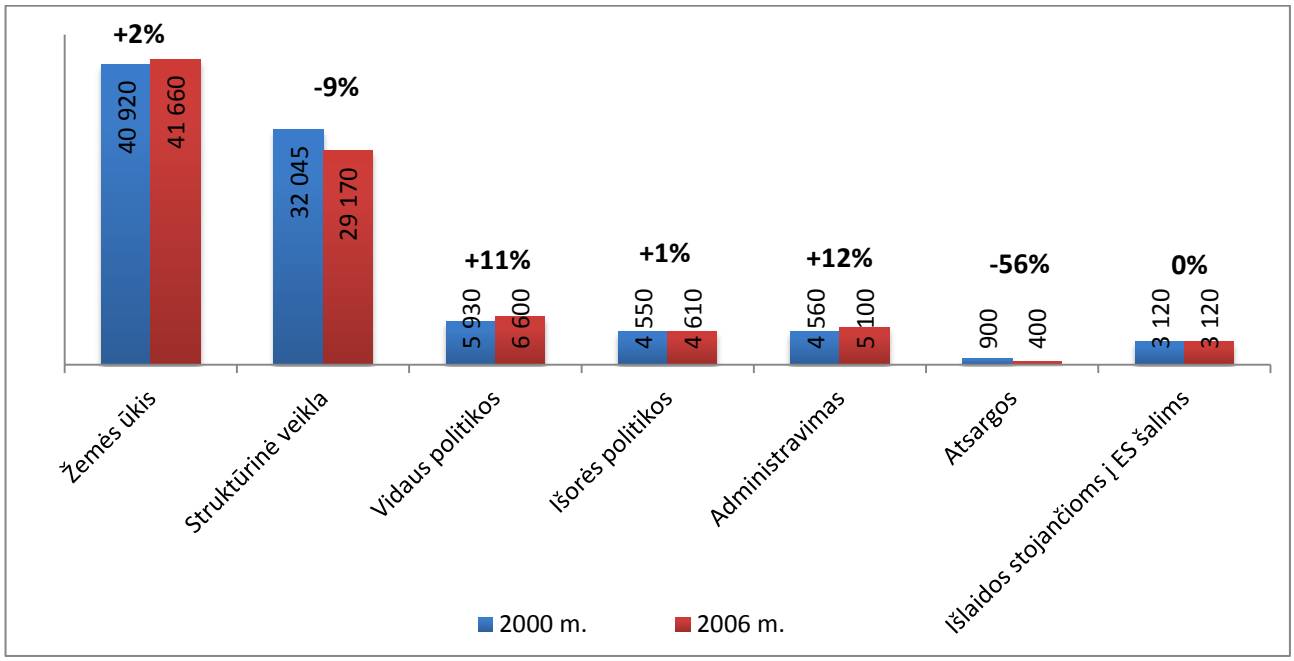
3 lentelė. Darbotvarkė 2000, mln. eurų

Išlaidos	2000m.	2001m.	2002m.	2003m.	2004m.	2005m.	2006m.
Žemės ūkis	40920	42800	43900	43770	42760	41930	41660
Struktūrinė veikla	32045	31455	30285	30285	29595	29595	29170
Vidaus politikos	5930	6040	6150	6260	6370	6480	6600
Išorės politikos	4550	4560	4570	4580	4590	4600	4610
Administravimas	4560	4600	4700	4800	4900	5000	5100
Atsargos	900	900	650	400	400	400	400
Išlaidos stojančioms į ES šalims	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120
Iš viso	92025	93475	93375	93215	91735	92125	90660

Iš pateiktos lentelės galime matyti, kad žemės ūkio išlaidos buvo pastovios visą nagrinėjamą laikotarpį. Struktūrinei veiklai skirtos išlaidos, nežymiai sumažėjo, nors Komisija ir siūlė didesnę ribą. Vidaus ir išorės politikos bei adminstravimo sritys išlieka tomis, kurios palaipsniui auga. Atsargų kiekis biudžete yra mažinamas. Na ir matome, kad atsiranda nauja išlaidų sritis skirta šalims stojančioms į ES. 2004 m. gegužės mėnesį prisijungė 10 naujų valstybių narių. Šis istorinis išplėtimas 20 proc. padidino ES gyventojų skaičių, tačiau ES BVP padidėjo vos 5 proc. Didėjant ES, pradėjo didėti ir pajamų bei užimtumo lygio skirtumai, nes naujosiose valstybėse narėse vidutinis BVP vienam

[24] Čia ir vėliau - Wolfgang Petzold. 1988-2008 m. Sanglaudos politika: investicija į Europos ateitį, 2008

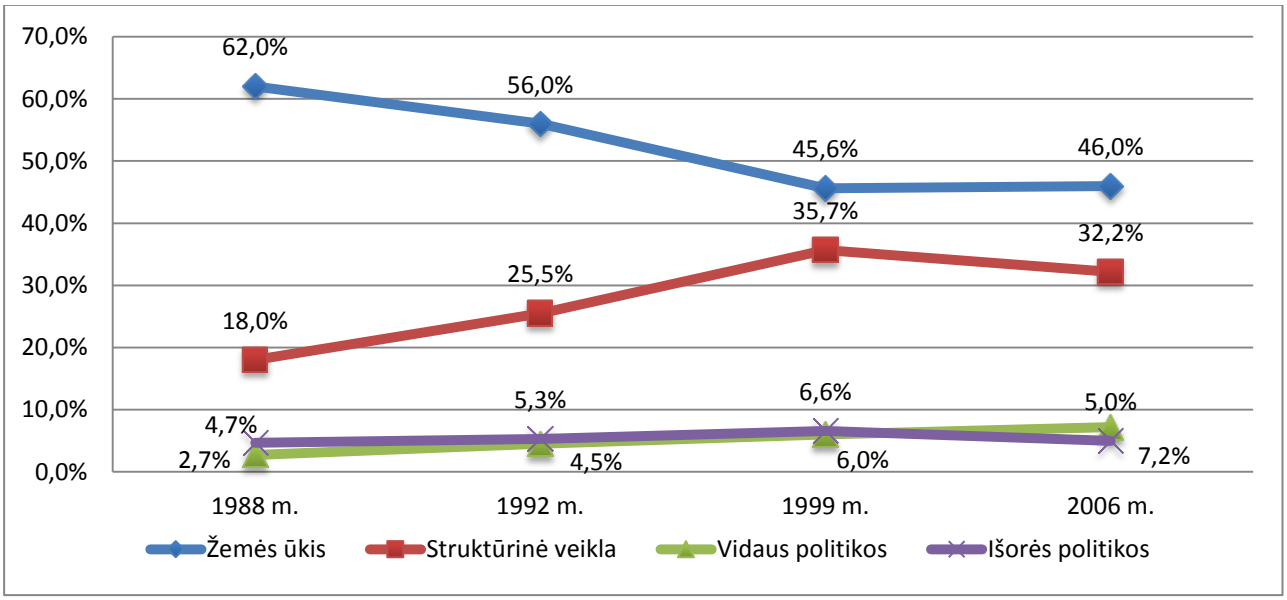
gyventojui nesiekė nė pusės ES vidurkio ir tik 56 proc. jų gyventojų aktyviai dirbo palyginti su 64 proc. 15 narių ES.



9 pav. Finansinės perspektyvos 2000-2006 m. išlaidų pokytis, proc.

Šioje finansinėje perspektyvoje nefiksuojamas toks didelis lėšų kitimas per visą laikotarpį, kaip praėjusiuose finansiniuose laikotarpiuose. Šio laikotarpio pabaigoje žemės ūkiui skirtos išlaidos sudarė 45 proc. visų išlaidų, struktūrinių fondų išlaidos – 33 proc., vidaus politikos – 7 proc., išorės politikos – 5 proc.. viso ES biudžeto.

Nepaisant pokyčių ir visos naujų narių grupės prijungimo į ES, biudžeto struktūra kito mažai ir buvo panaši į tą, kurią ES vadovai priėmė 1999 m. Taip pat ji smarkiai nesiskyrė ir nuo pirmosios finansinės perspektyvos, priimtos dar 1988 m. (žr. 10 pav.).

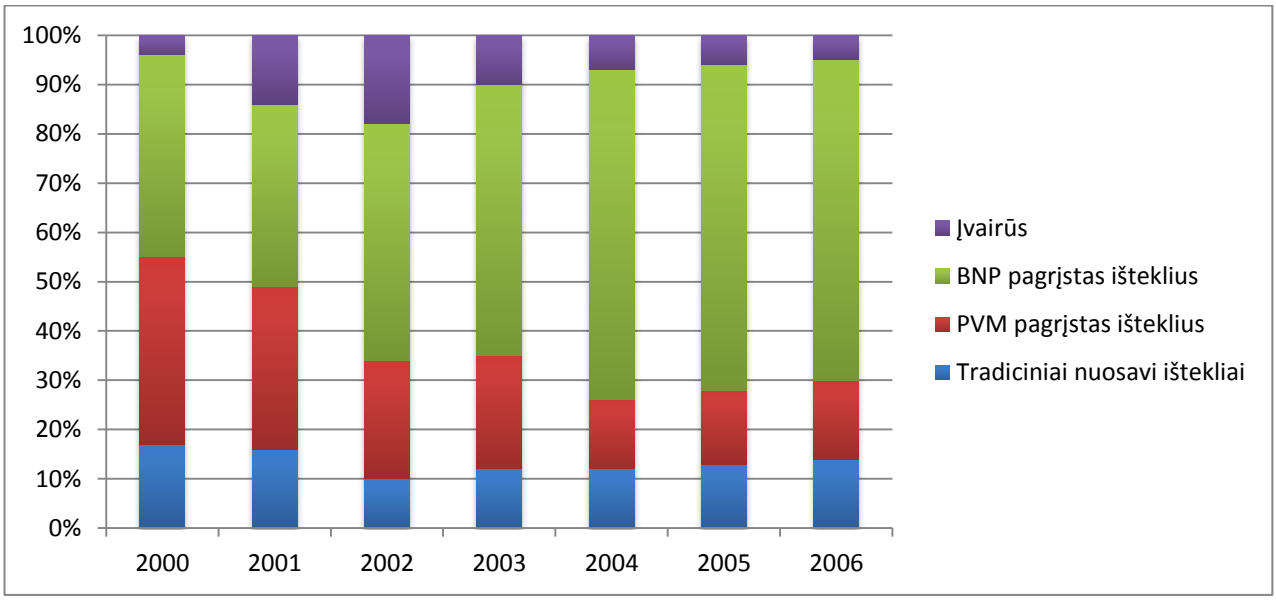


10 pav. Finansinių perspektyvų struktūra 1988 – 2006m., proc.

Nors ES biudžetas buvo koreguojamas iš lėto, galima pastebėti teigiamas pokyčių kryptis. Pirmiausia tai jog skirtumas tarp lėšų žemės ūkiui ir struktūriniams fondams gerokai sumažėjo. Taip pat didėjo išorės politikos išlaidos, dėl jau minėtos ES plėtros. ES prioritetais išliko smarkiai remiami mokslo tyrimai ir vidaus politikos sritys, bei ekonomikos augimas.

Svarstant šią perspektyvą ilgiausiai užtruko priimti sprendimus biudžeto pajamų srityje. Tik 2000 m. rugsėjo pabaigoje Taryba priėmė naują reglamentą dėl biudžetinės drausmės ir naujus sprendimus dėl nuosavų išteklių sistemos. Taryba nusprendė:

1. sumažinti PVM ištekliaus tarifą iki 0,75 proc. iki 2002 m. ir vėliau sumažinti dar iki 0,50 proc. iki 2004 m.;
2. padidinti tradicinių nuosavų išteklių surinkimo išlaidų procentą nuo 10 proc. iki 25 proc., kurį išlaiko valstybės narės;
3. toliau išlaikyti Jungtinės Karalystės kompensavimo mechanizmą pritaikant tam tikrus koregavimus;
4. sumažinti iki ketvirčio Vokietijos, Nyderlandų, Austrijos ir Švedijos mokamą dalį, skirtą Jungtinės Karalystės korekcijai finansuoti. [7. p. 86]



11 pav. Finansinės perspektyvos 2000-2006m. išteklių pokyčiai proc.

Kaip matome iš diagramos (žr. 11 pav.) ryškėja ta pati tendecija, kurią matėmė ankstesniuose laikotarpiuose. PVM pagrįsto ištekliaus surinkimas palaipsniui mažėja, pagrindinė to priežastis pakitusi šių įplaukų apskaičiavimo metodika. Tradiciniai nuosavi ištekliai taip pat mažėja bendroje biudžeto struktūroje, t.y. sumažėjo pajamos surenkamos iš muitų už importuojamas į ES prekes, nes protekcionizmo lygis ES smarkiai sumažėjo. Tai lėmė įvairių sutarčių sudarymas su Pasauline prekybos organizacija, jų pasekmė yra nuolat liberalėjanti tarptautinė prekyba. Siekiant patenkinti ES poreikius vykdant bendrąsias politikas, ypač struktūrinių fondų srityje, atskaitymai nuo valstybių narių

BNP nuolat buvo didinami, taigi ir šios įplaukos smarkiai išaugo. Laikotarpio pabaigoje jos sudaro apie 65 proc. visų biudžeto pajamų.

2.1.4 Daugiametė finansinė programa 2007-2013 m.

2004 m. vasario mėnesį Europos Komisija paskelbė dokumentą apie augančios Europos Sąjungos ateitį, įskaitant ir siūlomą biudžetą 2007–2013 m. laikotarpiui. Dokumente buvo siūloma taikyti naujas plataus pobūdžio kategorijas išlaidų paskirstymui. Taip pat buvo atnaujintas Tarpinstitucinio susitarimo tekstas ir pristatytas pirmasis teisės aktų paketas, kuris apėmė nuostatas išlaidų programoms ir naujam 2007 – 2013 m. finansavimo laikotarpiui.

Trys nauji tikslai buvo iškelti naujajai finansinei programai:

1. Europa turėtų dirbti kartu dėl didesnio ekonomikos augimo. Reikalingi tvirti, koordinuoti ir nuoseklūs veiksmai, kad būtų išvengta ekonominio nuosmūkio ir pagerintas Europos ekonominis veiksmingumas.
2. Europos pilietybė turėtų garantuoti konkrečias teises ir pareigas, visų pirma laisvės, saugumo ir teisingumo. Kurti Europos piliečiams palankią aplinką.
3. Europa turi būti stipri pasaulinio masto veikėja, palaikyti gerus išorės ryšius. [7, p. 101]

2007-2013 m. finansinė perspektyva parodė naują požiūrį ir pasikeitusias sąlygas. ES biudžetas dažnai buvo kritikuojamas, ypač buvo pabrėžiama, kad jis nesugeba skatinti ES ekonomikos reformų. ES biuždetas ir Lisabonos strategija buvo du lygiagretūs projektai, parengti dėl žinomos didėlės biudžeto įtakos ekonomikai ir jos augimui.

2003 m. liepos mėnesį pasirodžiusi A. Sapiro ataskaita prisidėjo prie biudžeto svarstymų. Ataskaitoje teigiama, kad tuometinis ES biudžetas pasenęs. Europos prioritetais turėtų būti ekonomikos augimas ir solidarumas plėtros sąlygomis. Taip pat buvo numatytos trys pagrindinės išlaidų grupės, kurios leistų tuos prioritetus pasiekti:

1. Fondai, kurie skatintų ekonomikos augimą 0,45 porc. ES BVP, mokslo tyrimams ir eksperimentinei veiklai plėtrai skirti 0,25 proc., mokymui – 0,075 proc., infrastruktūrai gerinti – 0,125 proc.

2. Konvergencijos fondai turi padėti mažų pajamų šalims pasivyti išsivysčiusias ES šalis ir sudaryti 0,35 proc. ES BVP: naujosioms ES šalims – 0,2 proc., senbuvėms ES šalims – 0,1 proc., probleminiams regionams – 0,05 proc. ES BVP.

3. Struktūrinių pokyčių fondai turėtų sudaryti 0,20 proc. ES BVP: atleistiems darbininkams – 0,05 proc., žemės ūkiui – 0,05 proc. ir pereinantiems iš žemės ūkio – 0,10 proc. ES BVP.

A. Sapiro ataskaita ir siūlymai daugiau iliustravo, nei pateikė rekomendacijas, nes tarp visų išlaidų nebuvo numatyta išorės ir administracijos išlaidų.[19, p. 254]

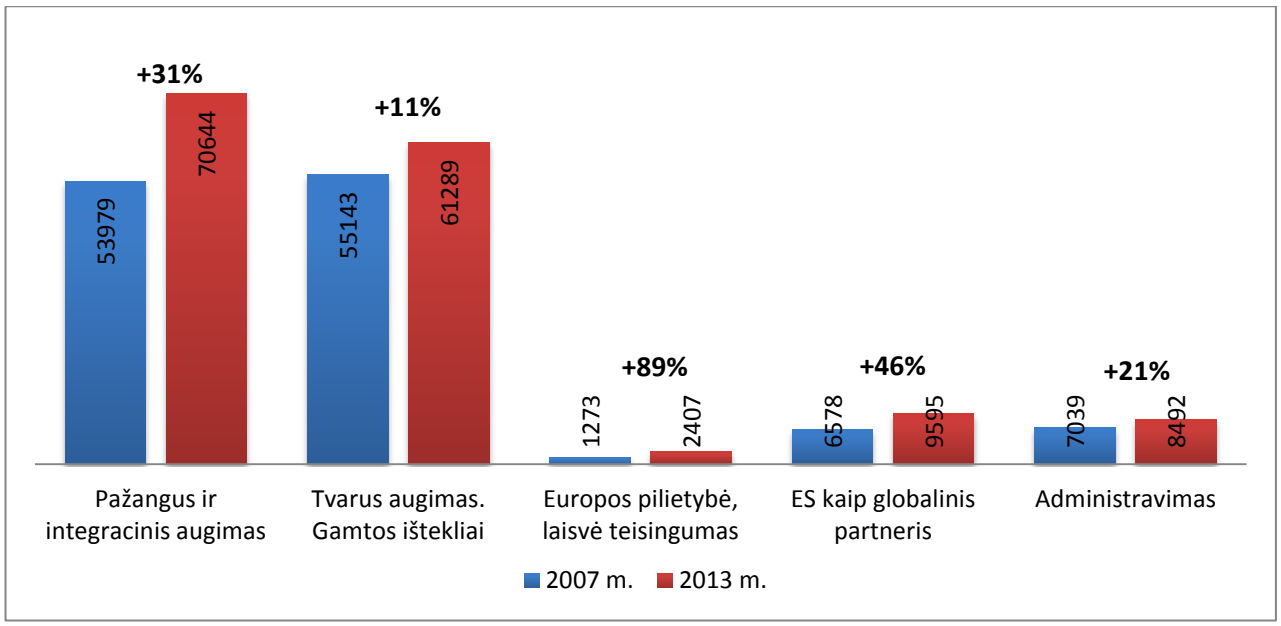
4 lentelė. Daugiametė finansinė programa 2007-2013m., mln. eurų

Išlaidos	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m.	2011 m.	2012 m.	2013 m.
Pažangus ir integracinis augimas	53,979	57,653	61,696	63,555	63,974	67,614	70,644
Tvarusis augimas .Gamtos ištekliai	55,143	59,193	56,333	59,955	59,888	60,810	61,289
Europos pilietybė, laisvė teisingumas	1,273	1,362	1,518	1,693	1,889	2,105	2,407
ES kaip globalinis partneris	6,578	7,002	7,440	7,893	8,430	8,997	9,595
Administravimas	7,039	7,380	7,525	7,882	8,091	8,523	8,492
Kompensacijos	445	207	210	0	0	0	75
Iš viso	124,457	132,797	134,722	140,978	142,272	148,049	152,502

Taigi naujos išlaidų sritys yra:

- **Tvarus augimas**. Komisija teigė, kad Lisabonos strategijos tikslai turi būti integruoti į nacionalinius ar regioninius plėtros planus kaip sanglaudos politikos dalis. Ištekliai turėtų būti sutelkti i investicijas, kurios pagerintų ir padidintų žmogiškojo kapitalo atsargas, taip būtų užtikrinamas didžiausias poveikis konkurencingumui. Dėmesį reikia atkreipti į naujų darbo vietų kūrimą naujose srityse, remiantis antruoju sanglaudos politikos tikslu „regionų konkurencingumas ir užimtumas“.
- **Gamtos išteklių išsaugojimas ir valdymas.** BŽŪP reforma. Pirmiausia žymus supaprastinimas, atsiejant tiesiogines išmokas ūkininkams nuo gamybos. Antra, toliau stiprinti kaimo plėtrą, pervedant lėšas nuo rinkos paramos kaimo plėtrai mažinant tiesiogines išmokas didesniems ūkininkams. Trečia, finasiniu drausmės mechanizmu būtų nustatyta riba rinkos paramos išlaidoms ir tiesioginė pagalba 2007-2013 m. laikotarpiu.
- **Europos pilietybė, laisvė, teisingumas.** Buvo pripažinta, kad migracijos, prieglobsčio keliami iššūkiai, kovos su nusikalstamumu ir terorizmu, nebegali tinkamai įveikti nacionalinės priemonės. Be to sąjungos plėtra atneša sunkumų kalbant apie išorės sienų saugumą. Todėl buvo svarbu sukurti bendrą prieglobsčio ir imigracijos politiką, taip pat veiksminga teisingumo erdvė ir prevencijai kovai su nusikalstamumu ir terorizmu.
- **ES kaip globalinis partneris.** ES yra regioninė lyderė ir stambi pasaulinė partnerė. ES turėtų stabilizuoti savo santykius su išsiplėtusia kaimynyste, paremti jos vystymą ir glaudžiai bendradarbiauti, siekiant sumažinti skurdą.
- **Administravimas.** Institucijų administracinės išlaidos.
- **Kompensacijos.** Naujai priimtoms ES narėms skiriamos lėšos. [40][25]

[25] Čia ir vėliau - Europos Komisija. Mūsų bendros ateities kūrimas. Išsiplėtusios Europos Sąjungos politikos sunkumai ir biudžeto priemonės 2007–2013 m.

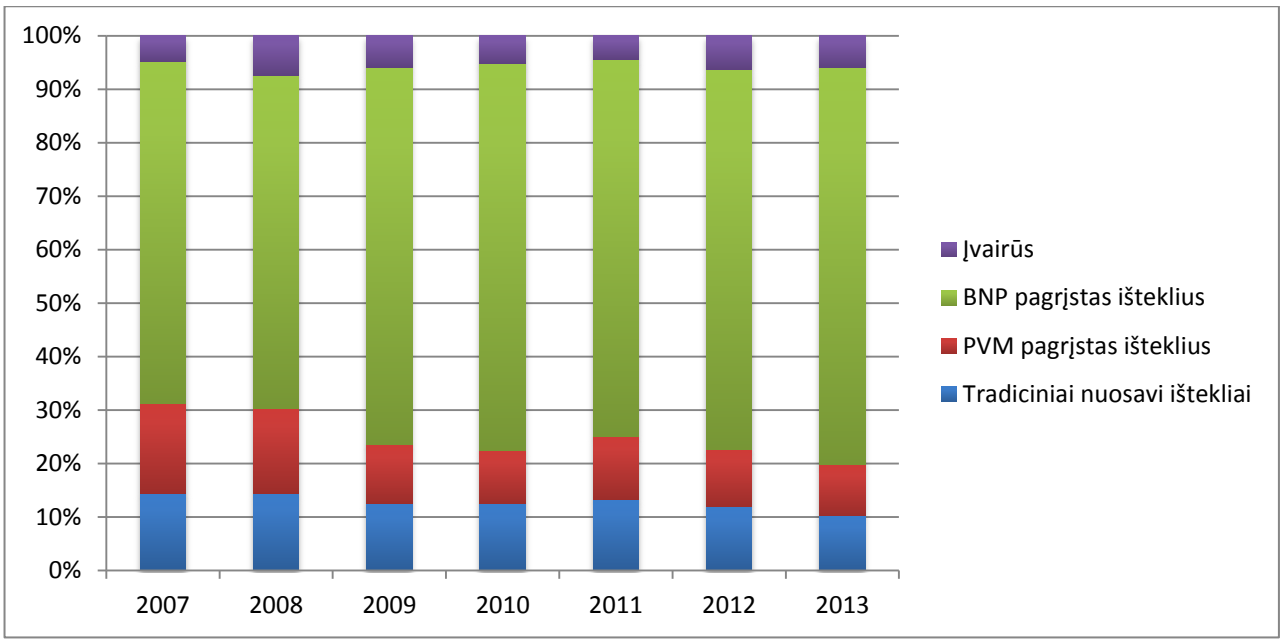


12 pav. Daugiametės finansinės programos 2007-2013 m. išlaidų pokytis, proc.

Taigi iš diagramos (žr. 12 pav.) galime matyti, kad laikotarpio pradžioje du pagrindiniai išlaidų straipsniai t.y. Pažangus ir integracinis augimas bei Tvarus augimas ir gamtos ištekliai, biudžeto struktūroje sudarė beveik vienodą dalį po 44 proc. viso biudžeto. Tačiau didesnis išlaidų augimas 2007-2013m. laikotarpiu fiksuojamas Pažangaus ir integracinio augimo srityje, per šį laikotarpį išlaidos išaugo 31 proc.. Tvarus augimas ir gamtos ištekliai per tą patį laikotarpį išaugo tik 11 proc. Taigi laikotarpio pabaigoje Pažangus ir integracinis augimas sudarė apie 46 proc. viso ES biudžeto, Tvarus augimas ir gamtos ištekliai – 40 proc., Europos pilietybė, laisvė, teisingumas – 1,5 proc., ES kaip globalinis partneris apie 6 proc. ir galiausiai Administravimui buvo skirta 5,5 proc. viso biudžeto. Analizuojant du pagrindinius ES prioritetus šiuo laikotarpiu, paaiškėja, kad 2007 m. žemės ūkiui buvo skirta 37 proc. viso ES biudžeto, o struktūrinei paramai – 32 proc. 2014 m. situacija stipriai pasikeičia, nes žemės ūkiui skiriama jau tik 30 proc, o struktūrinės paramos finansavimas išauga iki 38 proc., čia įvyksta lūžis tarp pagrindinių ES prioritetų, struktūrinė parama sulaukia daugiau dėmėsio ir finansavimo.

Kalbant apie biudžeto pajamas, dar 2004 m. nuosavų išteklių ataskaitoje buvo įtraukti du siūlymai, kurie galėtų transformuoti nuosavų išteklių sistemą. Ataskaitoje siūloma pakeisti specifinį korekcijos mechanizmą skirtą Jungtinei Karalystei. Tai buvo pirmas konkretus siūlymas nuo pat korekcijos įvedimo 1984 m. Taip pat pateikiami trys galimi nuosavi ištekliai pagrįsti: energijos vartojimu, nacionaline PVM baze ir įmoniu pelnu.

Tačiau viso to įgyvendinti nepavyko ir nuosavų išteklių sistema išliko tokia pati, t.y. ją sudarė tradiciniai nuosavi ištekliai, pridėtinės vertės mokesčiu pagrįsti ištekliai, bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis pagrįsti ištekliai ir kiti mažiau reikšmingi ištekliai.



13 pav. Daugiametės finansinės programos 2007-2013 m. išteklių pokyčiai proc.

Iš diagramos matyti (žr 13 pav.), kad šiame finansiniame laikotarpyje didelių pokyčių nebuvo. Tačiau vis tiek galima įžvelgti BNP pagrįsto išteklio augimą. Laikotarpio pradžioje jis sudarė apie 65 proc. visų biudžeto pajamų, pabaigoje jau siekė beveik 75 proc., taigi išaugo dešimtadaliu. Taip pat galime pastebėti, kad iki 2008 m. PVM pagrįstas išteklius siekė 16 proc., tuo tarpu prasidėjus pasaulinei finansų krizei ir smukus vartojimo rodikliams, šis išteklius susitraukė apie 5 proc. ir per visą laikotarpį nesugrįžo į buvusią poziciją.

2.2 ES 2014-2020 metų biudžeto permainos

2006 m. gegužės mėn. Europos Parlamentas, Taryba ir Komisija susitarė, kad Komisija turėtų imtis esminės ES biudžeto peržiūros. Komisija paraginta *„atlikti išsamią plačios apimties peržiūrą, apimančią visus ES išlaidų aspektus, įskaitant Bendrą žemės ūkio politiką, ir išteklius, įskaitant Jungtinės Karalystės korekciją, ir 2008–2009 m. pateikti ataskaitą“*.

Dėl globalizacijos Europoje iškilo naujų sudėtingų uždavinių ir problemų, tokių kaip klimato kaita, o energetika ir migracija tapo svarbiausiais klausimais Europos diskusijose. Naujovės, įgūdžiai ir tinkama verslo aplinka buvo reikalingi kaip ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo strategijos pagrindas. Buvo norima Europos interesus ir vertybes skleisti visame pasaulyje. Dėl ES plėtros išaugo būtinybė remti socialinę, ekonominę ir teritorinę sanglaudą.

Biudžetas yra svarbi priemonė, kuria ES gali pasiekti politikos tikslų ir pokyčių, taip pat padaryti, kad ES veiksmų ilgalaikis poveikis būtų stipresnis. Nuo pirmosios finansinės programos 1988 m. praėjus dvidešimčiai metų, reikėjo visu Europos mastu apsvarstyti, kokia turėtų būti ES biudžeto išlaidų politika, kuri padėtų įveikti ateinančio ir vėlesnių dešimtmečių kilusius uždavinius.

Biudžeto peržiūra suteikia galimybę išsamiai įvertinti ES biudžetą ir jo finansavimą nesant derybų dėl finansinės programos suvaržymų. Taip pat išnagrinėti, kaip biudžetas veikia, ar biudžetas turėtų būti valdomas kitaip. Galiausiai peržiūra suteiks galimybę naujai pažvelgti, kokie būdai geriausi ES politikos finansavimui.

2.2.1 ES biudžeto peržiūra 2008-2009 m.

Būtinybė reformuoti Europos Sąjungos (ES) biudžetą išryškėjo derybų dėl ES 2007–2013 m. finansinės programos metu. 2005 m. birželio mėn. Europos Vadovų Taryboje nepavyko susitarti dėl būsimos finansinės programos, kadangi Jungtinė Karalystė nesutiko su pasiūlymu mažinti jai iš ES biudžeto mokamą kompensaciją, jei nebus reformuota bendroji žemės ūkio politika. Nuostata dėl ES biudžeto peržiūros vėliau buvo įtraukta į derybų dėl 2007–2013 m. ES finansinės programos paketą ir ji tapo svarbia sutarimo dėl šios finansinės programos dalimi.

Dažnai minima, kad ES biudžeto išlaidų struktūra neatitinka „modernios“ Europos prioritetų – didžioji dalis ES biudžeto išlaidų (43 proc.) vis dar buvo skiriama žemės ūkiui ir kaimo plėtrai, o didelė struktūrinės paramos dalis tenka turtingesnėms šalims. Todėl ES biudžeto peržiūros esmė, apimant tiek jo pajamas, tiek išlaidas, pasiekti, kad ES biudžetas būtų modernus ir atitiktų dabartiniam laikmečiui keliamus iššūkius.

2007 m. rudenį Europos Komisija valstybėms narėms pateikė dokumentą, kuriame pagrindinis dėmesys buvo skiriamas būsimiems ES politikos prioritetams ir ES biudžetui (išlaidoms ir pajamoms). Šis dokumentas tapo pagrindu pradėti konsultacijas su valstybėmis narėmis ir kitais suinteresuotais debatų dalyviais.

Tačiau nuo įgaliojimų suteikimo 2006 m. ekonominės sąlygos iš esmės pasikeitė. Dėl pasaulinės ekonomikos krizės viešosios išlaidos Europos šalyse tapo viena pagrindinių politinių diskusijų temų. Visoje Europos Sąjungoje priimami sunkūs sprendimai. Viešųjų išlaidų prioritetai persvarstomi tokiu mastu, kokiu nebuvo persvarstomi ištisus dešimtmečius.

Viešosios išlaidos atliko pagrindinį vaidmenį atgaivinant ekonomiką. Skatinamosios priemonės, dėl kurių susitarta 2008 m. pabaigoje, padėjo išvengti sunkiausių krizės padarinių. Protingai nustačius tikslus, paskatų imtasi tose srityse, kuriose jos ateityje atsipirktų: buvo remiama augimą skatinanti politika, kuriama strateginė infrastruktūra, neleidžiama, kad šoko banga nušluotų pagrindinius įgūdžius ir pagrindinį turtą.

Todėl ši peržiūra buvo vykdoma tokiu metu, kada piliečiams pirmiausia rūpėjo išlaidų prioritetų nustatymas, papildoma nauda ir aukščiausia kokybė. Ji atlikta po ilgų konsultacijų ir svarstymų, per kurias iškilo perspektyvių sumanymų, kaip geriausiai panaudoti biudžetą siekiant ES tikslų, kad jis atitiktų politiką ir būtų remiama strategija „Europa 2020“, kaip panaudojant biudžetą kuo

veiksmingiau siekti rezultatų ir naujai pažvelgti į tai, kaip geriausiai užsitikrinti reikiamus išteklius ES politikai finansuoti.

Iki 2011 m. liepos 1d. Komisija turėjo pateikti savo pasiūlymus dėl būsimos daugiametės finansinės programos. Taigi šioje peržiūroje išdėstomi kai kurie klausimai, kuriuos ES biudžetu teks spręsti kitos programos laikotarpiu ir vėliau. Kaip ES turi atsižvelgti į ekonomikos ir fiskalinės krizės poveikį ir ilgalaikes problemas, pavyzdžiui, demografinius pokyčius, būtinybę spręsti klimato kaitos ir mažėjančių gamtos išteklių klausimus. Pagrindinis klausimas yra ne tas, ar išleisti daugiau, ar mažiau, o kaip išleisti *protingiau*. Be to, reikia pateikti visapusišką biudžeto reformos, apimsiančios tiek biudžeto išlaidas, tiek įplaukas, viziją.

Lisabonos sutartimi nustatyta nauja teisinė daugiametę finansinę programą reglamentuojanti tvarka. Ja patvirtinta, kad reikia nustatyti vidutinės trukmės ES išlaidų metodą ir principą, kad ES finansuojama iš nuosavų išteklių. Tai reiškia, kad atliekant peržiūrą, nors ir žvelgiama į ateitį, labai remiamasi patirtimi, sukaupta per dabartinį finansavimo laikotarpį.

Tikslas – kuo veiksmingiau naudoti biudžetą siekiant ES tikslų. Štai keletas svarbiausios patirties, iš kurios reikia pasimokyti, pavyzdžių:

- Nuo pat įvedimo 1988 m. ES daugiametėmis finansinėmis programomis užtikrinama griežta biudžetinė drausmė ir vidutinės trukmės laikotarpio ES išlaidų numatomumas. Dėl šio numatomumo sumažėjo lankstumas. Pastarieji metai parodė, kad pagal finansinę programą ir jos programas ne visada buvo galima reaguoti į politinius reikalavimus ir kintančias aplinkybes. Dėl esamos sistemos nelankstumo tapo sunkiau priimti ES sprendimus papildomai padėti besivystančioms šalims, kai 2008 m. smarkiai išaugo maisto kainos, reaguoti į kintančius pagrindinių Europos projektų, pavyzdžiui, „Galileo“ ir tarptautinio termobranduolinio eksperimentinio reaktoriaus (ITER), poreikius dėl jų ilgo diegimo laikotarpio ir kintančių sąnaudų, prisidėti prie ekonomikos paskatų 2008–2009 m. arba iš tikrųjų reaguoti į pasaulines krizes, pavyzdžiui, cunamius. Sprendimai priimti tik per didelius vargus, panaudojant nenumatytas maržas kitose biudžeto dalyse. Net programose dėl kliūčių iš naujo nustatyti prioritetus buvo sunkiau tinkamai pirmenybę teikti naujoms problemoms, pavyzdžiui, neatidėliotiniems visuomenės sveikatos atvejams, perskirstyti mokymo poreikius po krizės arba parodyti kintančius Sąjungos santykius su besiformuojančios ekonomikos šalimis. Taigi dėl to, kad biudžete nenumatyta galimybių pasirengti nenumatytiems atvejams, nukenčia ir ES veikla ir jos reputacija.

- Dar vienas neprognozuotas įvykis – ekonomikos krizė ir jos poveikis svarstymams apie ekonomikos valdyseną. Ji parodė, kad ES valstybės ekonomiškai tarpusavyje susijusios, todėl ir reikia stiprinti bendras taisykles. Visų pirma biudžeto kaip užstato panaudojimas Europos stabilizavimo priemonei remti buvo naujoviškas, bet nuosavų išteklių viršutinės ribos smarkiai apribotas būdas

biudžetą naudoti neatidėliotinos politikos poreikiams remti. Be to, pasiūlyta gautas ES lėšas panaudoti prevencinėms ir korekcinėms priemonėms stiprinti ir taip paremti Stabilumo ir augimo paktą.

- Svarstymų, po kurių susitarta dėl paskutinės finansinės programos, pobūdis taip pat turėjo įtakos biudžeto galimybėms duoti rezultatų. Dėmesį sutelkus į grynojo subalansuotumo klausimą, programos buvo pritaikytos, kad iš anksto būtų kuo daugiau padidinta nacionalinė išlaidų dalis. Tam buvo teikiama pirmenybė, o ne priemonėms, kuriomis didinami veiklos rezultatai, kaip antai politinis dialogas ir rezervų kaupimas siekiant atlyginti už veiksmingumą. Be to, tai reiškė, kad apie Europos dimensiją – kur ES gali duoti didžiausią papildomą naudą – iš pradžių galvota ne visada. Todėl diskusija dėl teisingos grąžos (pranc. *juste retour*) neigiamai paveikė rezultatų kokybę ir sumažino ES teikiamą papildomą naudą.

- Naujoms programoms parengti reikia laiko, ypač kai jos grindžiamos partnerystės metodu, nes reikia atsižvelgti į vietos poreikius ir prioritetus. Kad viskas sklandžiai veiktų, labai svarbu, kiek turima laiko nuo susitarimo dėl teisės aktų teksto iki finansavimo pradžios. Šis labai svarbus laikotarpis sutrumpėjo dėl to, kad prieš 2007 m. vykdant parengiamuosius darbus dėl finansinio paketo susitarta vėlai. Dėl to vėluota faktiškai pradėti įgyvendinti programas, o tam tikrais atvejais, tai lėmė grandininę reakciją per visą laikotarpį.

- Vėlavimas pradėti įgyvendinti programas, pats proceso sudėtingumas, labai decentralizuotas metodas ir finansų krizės poveikis nacionaliniams valstybės biudžetams – dėl šių priežasčių sanglaudos lėšos buvo panaudojamos lėtai. Kaip galimos priemonės įvardyti geresnis planavimas, spartesnis sprendimų priėmimas, supaprastintos ir suderintos procedūros, aiškesnis prioritetų nustatymas visais lygmenimis ir lankstesnis požiūris į bendrąjį finansavimą.

- ES išlaidų poveikį gali varžyti taisyklės, kuriomis reglamentuojamos pačios programos. Nors kontrolės priemonės padėjo užtikrinti, kad patikimas finansų valdymas nuolatos būtų tobulinamas, programų nesuderinamumas ir didelė administracinė našta buvo kliūtis siekti veiksmingumo. Be to, kontrolės priemonėmis programas linkstama vertinti pagal sąnaudas, o ne pagal veiklos rezultatus, todėl paskatos siekti veiksmingų rezultatų mažėja.

- Vykdant esamą finansinę programą žengti pirmieji žingsniai siekiant išbandyti naują ES biudžeto galimo poveikio metodą. Jeigu ES biudžetas gali daryti sverto poveikį investicijoms iš viešųjų ir privačiųjų šaltinių, tokiu pačiu finansavimu ES politikos tikslus galima pasiekti veiksmingiau. Šis metodas buvo sėkmingas, pavyzdžiui, rizikos pasidalijimo finansinės priemonės atveju jis davė impulsą verslo investicijoms į didesnės rizikos tyrimus. Taigi dotacijų metodo vyravimas galėjo apriboti galimą biudžeto poveikį.

Peržiūroje akcentuojama, kad biudžetas privalo būti rezultatyvus. Tikslinės išlaidos yra būtinos, bet to neužtenka, lėšos turi būti panaudojamos taip, kad duotų rezultatų. Norint, kad viešosios

investicijos į ES biudžetą duotų grąžą, reikia parengti naujos kartos finansines programas, kuriose svarbiausias būtų veiksmingumas. Komisija išskiria svarstytinas sritis:

- **Biudžeto kaip investicijų srauto panaudojimas**. ES biudžeto poveikį galima padidinti, kai jis kuo labiau naudojamas kaip lėšų suteikimo ir finansavimo svertas strateginėms investicijom, kurių Europos papildoma nauda didžiausia, paremti.
- **ES projektų obligacijos.** Naujoviškų finansinių priemonių potencialas ir ypatingos Europos ekonomikos aplinkybės šiandien gerai dera su ES projektų obligacijų idėja. ES projektų obligacijos būtų sukurtos suteikti pakankamai pasitikėjimo leisti pagrindiniams investiciniams projektams pritraukti jiems reikiamą paramą.
- **Dideli projektai.** Ypatingas klausimas kyla dėl didelių projektų, kuriems reikia milijardų eurų įnašų ilgos trukmės laikotarpiais. ES įgyja daug patirties įgyvendindama tokius projektus, kaip „Galileo“, ITER ir Pasaulinė aplinkos ir saugumo stebėsenos sistema (GMES). Šie projektai yra pripažįstami esantys pagrindinės strateginės svarbos projektai ir galėtų turėti ilgalaikį komercinį potencialą. Tam reikia bendradarbiauti viršnacionaliniu lygmeniu. Tačiau jiems taip pat būdingas didelis išlaidų perviršis, o jų valdysena nėra tinkamai pritaikyta tiesioginiam ES institucijų valdymui.
- **Išteklių panaudojimo skatinimas.** ES biudžetas gali būti stiprus reformos veiksnys. Tai pripažinta diskusijoje apie finansinių sankcijų ir paskatų taikymą, siekiant užtikrinti, kad būtų laikomasi Stabilumo ir augimo pakto. Taigi yra tvirtas pagrindas šią įtaką panaudoti programose veiksmingiems rezultatams užtikrinti.
- **Struktūra, kuria parodomi prioritetai.** Pati biudžeto struktūra yra svarbi priemonė atskleidžiant, kokiu tikslu bus naudojamos lėšos ir kokių rezultatų tikimasi. Biudžetas, kurio struktūra, taip pat subalansavimu parodomi ES politiniai prioritetai, yra akivaizdžiai naudingas. Esama struktūra šioje srityje gerokai patobulinta, tačiau tolesnėmis priemonėmis reikėtų arba išlaidų kategorijų skaičių sumažinti iki mažiausio, arba pertvarkyti biudžetą pagal strategiją „Europa 2020“.
- **Daugiametės finansinės programos trukmė.** Daugiametė finansinė programa suteikia ilgalaikį nuoseklumą ir nuspėjamumą. Ji taip pat garantuoja biudžetinę drausmę ir sklandų biudžeto ciklo veikimą. Tačiau kiekviena programa yra politinių sprendimų, kuriais parodomi kintantys politiniai prioritetai, vaisius. Pats patraukliausias sprendimas gali būti dešimties metų laikotarpis, kurio viduryje būtų atliekama esminė peržiūra („5+5“). Pasirinkus šį požiūrį išliktų galimybė iš esmės perskirstyti prioritetus. Bendras viršutines ribas ir pagrindines teisines priemones būtų galima nustatyti dešimties metų laikotarpiui.
- **Reagavimas į kintančias aplinkybes.** Vienas iš sudėtingiausių uždavinių – biudžete subalansuoti nuspėjamumą ir lankstumą. Tačiau akivaizdu, kad esamas biudžetas per daug nelakstus, kad būtų galima reaguoti į įvykius. Neatidėliotina būtinybė ES reaguoti į išorės įvykius – pradedant cunamiu ir baigiant Artimaisiais Rytais – kartu su įtikinama būtinybe reaguoti į ekonominę krizę,

parodė dabartinio požiūrio trūkumus. Kai tikslingumas labai svarbus, kad lėšos būtų išleidžiamos veiksmingai, o kintant aplinkybėms, kinta ir prioritetai, biudžeto nelankstumas akivaizdžiai kenkia išlaidų kokybei.

- **Pernelyg didelės administracinės naštos supaprastinimas ir mažinimas.** Viešosios konsultacijos aiškiai atskleidė, kad įgyvendinimo procedūros ir kontrolės reikalavimai yra per sudėtingi ir gali iš tikrųjų neskatinti dalyvauti ES programose. ES tenka atsakomybė užtikrinti, kad lėšos būtų tinkamai išleistos, bet ji taip pat gali imtis priemonių, kuriomis būtų mažinama administracinė našta lėšų gavėjams, taip pat sumažintos ES administracinės išlaidos, ir leisti skirti daugiau išteklių nukreipti galutiniam tikslui pasiekti.
- **Patikimo finansų valdymo užtikrinimas.** Viešąsias išlaidas reikia veiksmingai, efektyviai ir proporcingai kontroliuoti. Kontrolė turi suteikti reikalingą patikinimą piliečiams ir jų atstovams Europos Parlamente ir Taryboje, kad ES biudžeto lėšos leidžiamos tinkamai. Tačiau prieinamas taškas, kai kontrolės našta nusveria programos veiksmingumą. Įvairiose valstybėse narėse reikia labiau moduliacinio požiūrio į kontrolę, o bendras toleruotinos klaidų rizikos įvairiose politikos srityse supratimas padėtų kartu užtikrinti tinkamą pusiausvyrą.

Kalbant apie biudžeto finansavimo struktūrą, konsultacijos dėl biudžeto peržiūros parodė, kad suinteresuotosios šalys labai kritiškai vertina dabartinę ES biudžeto finansavimo sistemą. Manoma, kad dabartinė sistema neaiški ir per daug sudėtinga, jai trūksta nešališkumo. Tai visų pirma pasakytina apie koregavimus – ji pernelyg priklauso nuo išteklių, laikomų išlaidomis, kurias valstybės narės turi sumažinti iki minimumo. Išskyrus muitus, gaunamus dėl muitų sąjungos, esami ištekliai nėra aiškiai susieti su ES politika.

Reikėtų pabrėžti, kad ši peržiūra nėra diskusijų dėl biudžeto dydžio objektas – tai diskusija apie teisingą išteklių derinį. Laipsniškai įvedamas naujas išteklių šaltinis turėtų atverti galimybes mažinti kitus išteklius, jų palaipsniui arba visiškai atsisakyti.

Pasiūlymus reformuoti finansavimą teikė mokslininkai, vyriausybės, nevyriausybinės organizacijos ir Europos Parlamentas. 2007 m. Parlamentas priėmė pranešimą, kuriame analizuota esama nuosavų išteklių sistema ir siūlyta įvairių galimų naujų nuosavų išteklių šaltinių.

Į ES finansavimo raidos naujo etapo pradžią buvo pasiūlyta įtraukti trys glaudžiai susiję aspektai: valstybių narių įnašų supaprastinimas, vieno ar kelių naujų nuosavų išteklių įvedimas ir laipsniškas visų koregavimo mechanizmų atsisakymas. Tačiau reikėtų išlaikyti pagrindinius ES finansavimo sistemos elementus: stabilų ir pakankamą ES biudžeto finansavimą, biudžetinės drausmės laikymąsi ir subalansuoto biudžeto užtikrinimo mechanizmą.

- **Valstybių narių įnašų supaprastinimas.** Palyginti su BNP grindžiamais nuosavais ištekliais, dabartinės PVM grindžiamos nuosavų išteklių sistemos papildoma nauda menka. Norint sukurti palyginamą mokestinę bazę, užtenka atlikti matematinį skaičiavimą, tiesiogiai nesusiejant

piliečio ir ES. Pati savaime ji prisideda prie sudėtingumo ir įnašų neaiškumo. Atsisakius dabartinės formos PVM grindžiamų nuosavų išteklių ir kartu įvedus naują išteklių šaltinį, įmokų sistema supaprastėtų.

- **Laipsniškas vieno ar kelių pagal politiką pritaikytų nuosavų išteklių šaltinių įvedimas.** Nauji nuosavi ištekliai galėtų visiškai pakeisti esamą PVM grindžiamą nuosavų išteklių šaltinį ir sumažinti BNP grindžiamų išteklių, kurie atkeliauja tiesiogiai iš nacionalinių iždų, mastą. Naujų nuosavų išteklių įvedimas parodytų laipsnišką biudžeto struktūros pokytį priartinant politiką prie ES piliečių ir siekiant užtikrinti Europos viešąsias gėrybes bei didesnę papildomą ES naudą. Jis galėtų paremti svarbios ES arba tarptautinės politikos siekius, pavyzdžiui, vystymosi, kovos su klimato kaita ir finansų rinkų srityse, ir kartu būti glaudžiau su šiai siekiais susietas.

Analizuojant galimus naujus nuosavus išteklius, tinkamais kriterijais laikytini:

1. Jie turėtų būti glaudžiau susieti su acquis ir ES tikslais padidinti viso biudžeto darną ir veiksmingumą įgyvendinant ES politikos prioritetus. Čia svarbu nepamiršti Nuosavų išteklių sprendimo[15] 2 straipsnio 2 dalies, kurioje nustatyta, kad „pajamos, gaunamos nustačius naujus mokesčius pagal [...] bendros politikos sistemą [...] taip pat sudaro nuosavus išteklius, įskaitomus į Europos Sąjungos bendrąjį biudžetą.“
2. Jie turėtų būti tarpvalstybiniai, grindžiami visą vidaus rinką apimančia sistema.
3. Jų bazė turėtų būti suderinta, siekiant užtikrinti vienodą išteklių šaltinio taikymą visoje Sąjungoje.
4. Jeigu įmanoma, pajamos iš naujo ištekliaus turėtų būti surenkamos ES mastu, o ne per nacionalinius biudžetus.
5. Jie turėtų būti taikomi nešališkai ir teisingai, dėl jų neturėtų kilti koregavimų klausimo.
6. Reikėtų atsižvelgti į bendrą poveikį atskiriems sektoriams.
7. Reikėtų stengtis, kad dėl surinkimo ES neužsikrautų naujos sunkios administracinės naštos.

Komisija mano, kad galimi nuosavų išteklių šaltiniai, laipsniškai pakeisiantys nacionalinius įnašus ir palengvinsiantys nacionalinių iždų naštą, galėtų būti šios finansinės priemonės (šis sąrašas nėra baigtinis):

1. **ES finansinio sektoriaus apmokestinimas.** Šis mokestis skirstomas į du tipus. Pirmasis finansinių sandorių mokestis, kuris skirtas apmokestinti visus finansinius sandorius, įskaitant prekybą įmonių obligacijomis, investicinių fondų akcijomis, pinigų rinkos priemonėmis. Antrasis, kurį pasiūlė Tarptautinis valiutos fondas, finansinės veiklos mokestis, kurio tikslas yra apmokestinti bendrąjį pelną ir atlyginimus.

Finansinių sandorių paskutiniais metais fiksuojama labai daug, todėl teoriškai mokesčiai šioje srityje galėtų tapti reikšmingu lėšų šaltiniu. Komisijos nuomone, finansinių sandorių mokestis per

metus galėtų surinkti apie 20 mlrd. eurų. Tačiau finansų sektorius yra labai nestabilus, priklauso nuo įvairių ekonominių, technologinių, teisinių ir politinių veiksnių. Taip pat jeigu apmokestinimo riba būtų per aukšta arba mokestis būtų taikomas tik ES valstybėse, tuomet gali išsikreipti finansų rinkos, t.y. įmonės perkels savo finansines operacijas ten, kur mokestis bus netaikomas.

Nors atrodo, kad finansų sektoriaus mokestis turėtų būti lengvai įgyveninamas, tačiau jis reikalautų labai daug priežiūros. Toks mokestis turėtų paveikti tik mažą dalį gyventojų, daugiausia tuos, kurie gauna dideles pajamas. Tačiau tai garantuotų teisingą mokesčių naštos paskirstymą. Galiausiai administarcinės išlaidos, susijusios su šiuo mokesčiu, neturėtų būti didelės, nes jis būtų taikomas prekybos platformoms, kurios yra autimatizuotos. [5, p. 78][26]

2. ES įplaukos iš šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų prekybos aukciono. Šiuo mokesčiu būtų siekiama palaipsniui sumažinti išmetamo anglies dvideginio ($CO^{2)}$ kiekį. Remiantis Komisijos siūlymu, tokių aukcionų mokestis turėtų padidinti nuosavas ES biudžeto lėšas. Šiuo metu tokios pajamos patenka į nacionalinius biudžetus. ES tikisi, kad iki 2020 m. šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų pardavimas aukcionuose užtikrintų apie 20 mlrd. eurų pajamų per metus, bet šios lėšos apima tik elektros gamybos sektorių. Ateityje norima apmokestinti taip pat ir kitus sektorius.Komisija nurodo, kad šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio sumažėjimas turėtų būti kompensuojamas laipsniškai padidinant leidimų kainą ir laipsniškai mažinant kvotas. Tokiu atveju įplaukos iš šio mokesčio turėtų būti pakankamai didelės ir stabilios. Šio sumanymo tikslas yra kovoti su klimato kaita, dėl kurios susirūpinę visos Europos gyventojai. Sunku pasakyti ar šis mokestis iki 2020 m. padėtų ES pasiekti jos strateginį tikslą, t.y. sumažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimą kiekį 20 proc. Mokslininkų paskaičiuota, kad šiuo metu CO^2 išmetimas sudaro apie 4 mlrd. tonų, iš kurių manoma, kad 2,4 mlrd. tonų būtų galima apmokestinti. Šio mokesčio įgyvendinimas, neturėtų esminės įtakos ES piliečių pajamoms ir tuo jis yra patrauklus.[5, p. 79]

3. ES mokestis, susijęs su oro transportu. Toks mokestis turėtų būti nustatomas vežant krovinius ir keleivius arba imama Europos oro erdvės rinkliava. Šis mokestis būtų taikomas ne kiekvienam keleiviui, bet būtų susijęs su kuro naudojimu, kuris turėtų būti apskaičiuojamas nuo skrydžio atstumo. Apskaičiuojant šį mokestį reiktų atsižvelgti ir į transporto priemonės technines savybes. Remiantis ekspertų paskaičiavimais, jeigu už kilometrą būtų imamas 1 euro mokestis, tai duotų 12,8 mlrd. eurų įplaukų per metus. Šio mokesčio įplaukos į biudžetą turėtų būti pakankamai stabilios, nes oro transporto apimtys ateityje tik didės, todėl įplaukų suma taip pat tik didės. Dar šis mokestis turėtų ekologinį aspektą, prisidėtų prie oro taršos mažinimo. [5, p. 80]

4. ES PVM. Naujasis siūlomas pridėtinės vertės mokesčio tarifas būtų taikomas ne tik nacionaliniu, bet ir europiniu lygiu, būtų nustatomas pagal nuosavų išteklių įgyvendinimo taisykles.

[26] Čia ir vėliau - Dužinskas R. Europos Sąjungos raida ir funkcionavimas, I dalis, 2011

Nacionalinis pridėtinės vertės mokesčio tarifas išliktų išimtine kiekvienos valstybės narės teise. Europinis PVM būtų nurodytas ant kiekvienos gautos sąskaitos faktūros taip kiekvienas Europos pilietis būtų informuotas apie jo indėlį į ES biudžetą. Įvedus tokį mokestį, būtų užtikrinti ištekliai į ES biudžetą. Komisija apkaičiavo, kad nustačius 1 proc. pridėtinės vertės mokesčio tarifą būtų galima finansuoti beveik pusę dabartinio ES biudžeto.[5, p. 80]

Toks vartojimo mokestis galėtų suteikti stabilesnes įplaukas nei šiuo metu valstybių narių įnašai remiantis BVP, kurie nuolat kinta, priklausomai nuo valstybėse narėse vykstančių ekonominių procesų. Akivaizdu, kad šis mokestis būtų susijęs su vidaus rinka ir jos vystymusi, tačiau jo norma turėtų būti maža, nors ir taikoma daugumai vartojimo prekių. Tačiau europinio pridėtinės vertės mokesčio įvedimas paveiktų mažesnes pajamas gaunančius vartotojus, nes būtent jie didžiąją pajamų dalį skiria vartojimui.

5. ES energijos mokestis. Šis mokestis būtų surenkamas parduodant degalus. Transporto mokestis galėtų padengti gana nemažą ES biudžeto dalį. Remiantis Komisijos paskaičiavimais, taikant 330 eurų mokestį už 1000 litrų degalų, metinės pajamos sudarytų apie 109,8 mlrd. eurų. Tokį mokestį turėtų būti nesunku įgyvendinti, nes jis jau egzistuoja kai kuriose ES valstybėse narėse. Taip pat, šis mokestis iš dalies padėtų įgyvendinti ES aplinkos apsaugos politikos tikslus, nes padėtų sumažintį CO^2 emisiją.[5, p. 81]

6. ES pelno mokestis. Šis mokestis pasižymi rizika dėl mokesčių harmonizavimo ir suderinimo su valstybių narių nacionaliniais mokesčiais. Komisijos nuomone, juridinių asmenų pelno mokestis sudarytų apie 2-3 proc. ES BVP, todėl užtikrintų pakankamas pajamas į ES biudžetą. Tačiau negalima garantuoti šių pajamų stabilumo.[5, p. 81]

Taigi, kaip matome kiekviena iš šių finansinių priemonių yra ypatinga, turi ir privalumų, ir trūkumų. Ir kol kas šios priemonės yra tik svarstomos.

Koregavimo mechanizmų klausimo sprendimas

1984 m. Fontenblo Europos Vadovų Taryboje nustatyti pagrindiniai sistemos principai: „išlaidų politika galiausiai yra pagrindinė priemonė biudžeto disbalanso klausimams išspręsti“ ir „bet kuri valstybė narė, kuriai priskirta pernelyg sunki, lyginant su jos santykine gerove, biudžeto našta, turi teisę atitinkamu laiku pasinaudoti korekcija.“ Jei daugiau lėšų būtų skiriama augimo ir darbo vietų kūrimo, energetikos, kovos su klimato kaita ir Europos interesų išorės sklaidos išlaidoms padengti, sumažėtų poreikis išsaugoti koregavimo mechanizmą. Biudžeto peržiūroje pabrėžiama, kad išlaidų sudėtis būsimoje daugiametėje finansinėje programoje ir kitos nuosavų išteklių sistemos reformos nulems, ar ateityje koregavimo mechanizmai bus pateisinami. [25][27]

[27]Čia ir vėliau - Europos Komisija. ES biudžeto peržiūra, 2010

2.2.2 Lietuvos pozicija dėl ES biudžeto peržiūros

Biudžeto peržiūros procese 2008 m. Lietuva pateikia ir savo nuomone. Lietuvos pozicijoje teigiama, kad keičiantis ES politikos prioritetams, turėtų atitinkamai keistis ir ES biudžetas, tačiau jis turėtų remtis šiomis principinėmis nuostatomis:

1. ES biudžetas turėtų būti orientuotas į didžiausią pridėtinę vertę sukuriančias sritis;
2. skiriamos lėšos turėtų kuo mažiau iškreipti konkurenciją;
3. turėtų būti taikomas ES politikų tarpusavio suderinamumo principas;
4. ES biudžetas turėtų labiau tarnauti didinant ekonominę, socialinę ir teritorinę sanglaudą bei valstybių narių solidarumą;
5. ES biudžetas turėtų būti modernus, lanksčiai reaguoti į naujai kylančius iššūkius.

Lietuva, suvokdama, kad diskusija dėl Europos Sąjungos (ES) biudžeto peržiūros yra diskusija dėl ES ateities, savo pozicijoje pabrėžia tris pagrindinius prioritetus, į kuriuos turėtų būtų atsižvelgta formuojant ateities ES politiką:

1. Konkurencingumo didinimas.

Svarbu didinti ES konkurencingumą, užtikrinant sklandų bendros rinkos funkcionavimą ir didesnį dėmesį skirti moksliniams tyrimams ir inovacijoms, kurie tarnautų visų valstybių narių mokslinio potencialo plėtrai, adekvačiai išlaikant šį potencialą konverguojančiuose regionuose. Pertvarkytame ir į šių dienų iššūkius orientuotame ES biudžete ypatingas dėmesys taip pat turėtų būti skiriamas bendriems ES energetikos politikos tikslams įgyvendinti ir visiškai integruotai ES energetikos vidaus rinkai sukurti. Atsižvelgiant į užsibrėžtus kovos su ES klimato kaitos padariniais politikos tikslus, deramas dėmesys turi būti skiriamas mažai aplinką teršiančių energetinių technologijų plėtrai ir mokslinių tyrimų vystymui šioje srityje.

2. Solidarumo skatinimas.

Lietuva, būdama sparčiai auganti ES narė, tęsia savo ekonomikos transformacijos procesą ir patiria vis naujų sparčios konvergencijos iššūkių. Todėl, norėdama išlaikyti aukštą konvergencijos tempą ir kuo greičiau tapti lygiaverte vidaus rinkos dalyve, pasisako už netolygumus mažinančios ES sanglaudos politikos tęstinumą.

3. Saugumo užtikrinimas.

Kaip valstybė, turinti nemažą ES išorės sienos dalį, Lietuva akcentuoja solidarumą ir bendrą atsakomybę už išorės sienos apsaugą ir efektyvios migracijos politikos formavimą. Be to, stiprinant ES vaidmenį pasaulyje turi būti panaudoti pakankami finansiniai instrumentai Europos kaimynystės politikai įgyvendinti, derinant ją su formuojamos migracijos politikos ir vystomojo bendradarbiavimo

tikslų įgyvendinimu. Ypač didelis dėmesys turi būti skiriamas rytinėms ES kaimynėms, turinčioms ilgalaikę europinę perspektyvą, ir veiksmingo bendradarbiavimo su jomis formato kūrimui. [51][28]

Peržiūrint biudžetą svarbus ir jo finansavimo klausimas. Kaip akcentuojama 2005 m. gruodžio mėn. Europos Vadovų Tarybos išvadose, nuosavų išteklių sistemos modifikavimas (visų pirma – korekcijų panaikinimas) neįmanomas be esminės ES biudžeto išlaidų reformos, įskaitant bendrąją žemės ūkio politiką. Lietuvai svarbu, kad reformuojamo ES biudžeto dydis atitiktų nustatytų prioritetų ir tikslų ambicingumą bei užtikrintų pakankamą jų finansavimą.

Kalbant apie ES biudžeto išteklius, Lietuvos pozicijoje nėra išskiriami konkretūs veiksmai, kurie galėtų padėti pakeisti ES nuosavų išteklių sistemą. Pabrėžiama, kad sistema turėtų būti tobulinama siekiant užtikrinti jos skaidrumą, efektyvumą ir pakankamumą.[50][29]

2.2.3 Daugiametė finansinė programa 2014-2020 m.

2014-2020 m. daugiametė finansinė programa buvo intensyviai derinama dvejus su puse metų. Europos Sąjunga 2014–2020 m. į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą investuos beveik 1 trilijoną eurų. Palyginti su nacionaliniu turtu, ES biudžetas yra kuklus. Tačiau vienų metų ES biudžetą (šiandienos kainomis) sudaro gerokai daugiau lėšų nei visą anuometinį Maršalo planą. Jis padės sustiprinti ir palaikyti visoje Europos Sąjungoje prasidėjusį ekonomikos atsigavimą. Biudžeto lėšomis bus remiami žemiau skurdo ribos esantys ar darbo ieškantys asmenys, kuriamos investavimo galimybės mažosioms įmonėms ir teikiama parama vietos bendruomenėms, ūkininkams, mokslininkams ir studentams.

Pagal 2014–2020 m. daugiametę finansinę programą Europos Sąjunga galės investuoti iki 60 mlrd. eurų įsipareigojimų asignavimų (1,00 proc. ES bendrųjų nacionalinių pajamų) ir 908,4 mlrd. eurų mokėjimų asignavimų (0,95 proc. ES bendrųjų nacionalinių pajamų). Priemonėms, taikomoms esant nenumatytoms aplinkybėms (pavyzdžiui, neatidėliotinos pagalbos rezervui, Europos prisitaikymo prie globalizacijos padarinių fondui, Solidarumo fondui ir lankstumo priemonei), ir Europos plėtros fondui skiriamos lėšos viršija DFP nustatytas viršutines ribas. Jei šios priemonės būtų visapusiškai taikomos, joms papildomai reikėtų skirti 36,8 mlrd. eurų (arba 0,04 proc. ES bendrųjų nacionalinių pajamų). 2014–2020 m. ES biudžeto programoje nustatytais išlaidų prioritetais siekiama tvaraus augimo, darbo vietų kūrimo ir konkurencingumo vadovaujantis ES augimo strategija „Europa 2020“. Pavyzdžiui, palyginti su praėjusia programa, išlaidų kategorijai „Konkurencingumas augimui ir užimtumui skatinti“ padidėjo nuo 91,5 mlrd. eurų (9,2 proc. biudžeto) iki 125,6 mlrd. eurų (13,1 proc. biudžeto).[38][30]

---

[28] Čia ir vėliau - Lietuvos Respublikos pozicija dėl Europos Sąjungos biudžeto peržiūros, 2008
[29] Čia ir vėliau - Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Pozicija dėl ES biudžeto reformos, 2008
[30] Europos Komisija. Pagal 2014–2020 m. ES biudžeto programą į Europos ateitį bus investuota vienas trilijonas eurų, 2013

Toliau pateikiama 12 svarbiausių aspektų, atskleidžiančių, kad priimta nemažai svarbių naujovių.

1. Žmonės, kurie ieškosi darbo galės tikėtis paramos iš būsimo ES biudžeto, kuriame didelė lėšų dalis skiriama darbo vietoms kurti naudojantis ESF ir ERPF. Iš ESF fondo bus skiriama bent 70 mlrd. eurų lėšų (t. y. apie 10 mlrd. eurų per metus) ir papildys nacionalines šiai sričiai skirtas lėšas. Naujoji Jaunimo užimtumo iniciatyva, kurios vertė maždaug 6 mlrd. EUR, padės 2014–2015 m. įgyvendinti Jaunimo garantijų iniciatyvą. Reformavus sanglaudos politiką į Europos regionus, miestus ir realiąją ekonomiką bus investuojama iki 366,8 mlrd. eurų. Šios investicijos bus vienos iš pagrindinių priemonių padėsiančių siekti strategijos „Europa 2020“ tikslų – skatinti augimą ir darbo vietų kūrimą, spręsti klimato kaitos bei priklausomybės nuo energijos problemas ir mažinti skurdą ir socialinę atskirtį. Remti mažąsias ir vidutines įmones (joms skiriamą paramą ketinama per 7 metus padvigubinti nuo 70 iki 140 mlrd. eurų), bus siekiama naudojantis ERPF. Visi Europos struktūriniai ir investicijų fondai bus labiau orientuoti į rezultatus ir sukurtas naujas jiems skirtas veiklos rezervas, kuris turėtų skatinanti gerus projektus. Galiausiai sanglaudos politikos, kaimo plėtros ir žuvininkystės fondo veiksmingumas bus susietas ir su ekonominiu valdymu taip užtikrinant, kad valstybės narės laikytųsi ES rekomendacijų pagal Europos semestrą.

2. Daugiau jaunų žmonių galės gilinti žinias užsienyje naudodamiesi parama pagal naująją Europos Sąjungos programą „Erasmus+“. Šiai programai, kuria siekiama skatinti įgūdžius ir galimybes įsidarbinti, bus skirta beveik 15 mlrd. eurų, t. y. jai skirta suma bus daugiau kaip 40 proc. didesnė nei dabartinė realiąja verte išreikšta suma. Daugiau kaip 4 mln. žmonių (2 mln. aukštojo mokslo studentų, 650 000 profesinio mokyklų moksleivių bei pameistrių ir per 500 000 mainų programose dalyvaujančių studentų arba savanoriška veikla užsiimančių jaunuolių) bus skirta parama studijoms, mokymams, darbui ar savanoriškai veiklai užsienyje. Iki 200 000 studentų, norinčių magistro laipsnį įgyti užsienyje, kuriems retai skiriamos nacionalinės stipendijos ar duodamos paskolos, galės pasinaudoti naująja Europos investicijų fondo taikoma paskolų garantijų sistema. Lėšos bus skirtos ir 600 sporto partnerystės projektų, tarp jų – Europos masto ne pelno renginiams. Du trečdaliai biudžeto bus skirta pavienių asmenų mokymosi užsienyje (ES ir už jos ribų) galimybėms, o likusiomis lėšomis bus remiamos švietimo įstaigų, jaunimo organizacijų, verslo įmonių, vietos ir regioninių institucijų ir NVO partnerystės, taip pat reformos, kuriomis siekiama modernizuoti švietimo bei mokymo sistemas ir skatinti inovacijas, verslumą bei galimybes įsidarbinti.

3. Europos kultūrai, kinui, televizijai, muzikai, literatūrai, scenos menui, paveldui ir kitoms susijusioms sritims šioje DFP bus skiriama didesnė parama pagal naują ES programą „Kūrybiška Europa“. Šiai programai bus skirta beveik 1,5 mlrd. eurų (realiąja verte 9 proc. daugiau nei dabartinė suma), tai turėtų suteikti postūmį kultūros ir kūrybos sektoriams, kurie yra svarbus darbo vietų ir ekonomikos augimo šaltinis. „Kūrybiška Europa“ programa taip pat rems Europos kultūros sostinės,

Europos paveldo ženklo, Europos paveldo dienos ir penkis kitus Europos apdovanojimus (ES kultūros paveldo / „Europa Nostra“ apdovanojimai, ES šiuolaikinės architektūros apdovanojimai, ES literatūros premija, muzikos atlikėjų apdovanojimai „European Border Breakers Awards“ ir ES apdovanijimai „Prix MEDIA).

4. Naujai finansuojami moksliniai tyrimai ir inovacijos turėtų labiau pagerinti europiečių gyvenimo kokybę ir padidinti ES konkurencingumą pasaulyje. Naujajai mokslinių tyrimų ir inovacijų programai „Horizontas 2020“ numatoma skirti beveik 80 mlrd. eurų – beveik 30 proc. daugiau nei pagal dabartinę sistemą (realiąja verte). Programa „Horizontas 2020“ yra labai svarbi ES priemonė, kuri skatina ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą Europoje. Visos Europos mokslininkai ir įmonės galės užtikrintai naudotis gerokai didesne ir supaprastinta ES parama. Ta parama paskatins vykdyti daugiau aukščiausio lygio mokslinių tyrimų Europoje (įskaitant Europos mokslinių tyrimų tarybos veiklą), sustiprins pramonės pirmavimą inovacijų srityje (be kita ko investuojant į pagrindines technologijas, sudarant geresnes sąlygas gauti kapitalo ir remiant MVĮ) ir padės spręsti svarbias visuomenės problemas, tokias kaip klimato kaita, darniojo transporto ir mobilumo plėtojimas, atsinaujinančiosios energijos prieinamumo gerinimas, maisto saugos ir saugumo užtikrinimas ar gyventojų senėjimas. Ši parama turėtų padėti sumažinti atotrūkį tarp mokslinių tyrimų sektoriaus ir rinkos, pavyzdžiui, ji padės inovatyvioms įmonėms technologinių laimėjimų rezultatus paversti perspektyviais produktais, turinčiais tikrą komercinį potencialą.

5. Mažosios ir vidutinės įmonės – Europos ekonomikos pagrindas: jos sudaro maždaug 99 proc. visų Europos įmonių ir jose sukuriamos dvi iš trijų privačiojo sektoriaus darbo vietų. Pagal naująją COSME programą planuojama skirti 2,3 mlrd. eurų lėšų šių įmonių konkurencingumui didinti ir ekonomikos augimui bei darbo vietų kūrimui Europoje paskatinti. COSME yra pirmoji mažosioms ir vidutinėms įmonėms skirta ES programa, kuri turėtų palengvinti jų patekimą į ES ir trečiųjų šalių rinkas, taip pat ši programa sudarys geresnes sąlygas gauti finansavimą (paskolų garantijas ir rizikos kapitalą).

6. Siekiant ekonomikos augimo ir užimtumo didėjimo, labai svarbu investuoti į infrastruktūrą. Piliečiai ir įmonės dažnai patiria sunkumų, nes infrastruktūros tinklai (transporto, energetikos ar informacinių ir ryšių technologijų tinklai) visoje Europoje nebaigti kurti, yra neveiksmingi arba jų tiesiog nėra. 33,3 mlrd. eurų (26,3 mlrd. eurų transportui, 5,9 mlrd. eurų energetikai ir 1,1 mlrd. eurų skaitmeninėms technologijoms) biudžetą turinti nauja Europos infrastruktūros tinklų priemonė bus pagrindinė Europos lygmens investicijų į strateginę infrastruktūrą priemonė. Šios priemonės lėšos padės tiesti kelius, geležinkelius, elektros tinkus ir dujotiekius, plėtoti bendrajai skaitmeninei rinkai reikalingą infrastruktūrą ir paslaugas – naudojant pagal tą priemonę skirtą finansinę paramą bus sukurtos trūkstamos Europos infrastruktūros tinklų jungtys, kurios kitaip nebūtų sukurtos. Geresnės jungtys bus naudinga ir piliečiams, ir įmonėms visose valstybėse narėse.

Transporto srityje Europos infrastruktūros tinklų priemonė padės įgyvendinti naują seniai lauktą transporto infrastruktūros politiką: bus sukurti devyni pagrindiniai transporto koridoriai, kuriais bus vykdoma vežimo veikla Europos bendrojoje rinkoje ir kurie padės iš esmės pertvarkyti Rytų ir Vakarų jungtis.

7. Dėl menko valstybinio finansavimo didėja būtinybė naudoti kitus finansavimo šaltinius ir taip sukurti sverto poveikį ES biudžetui (palyginti su tiesioginiu subsidijavimu). Šio tikslo siekiama finansinėmis priemonėmis – paskolomis, garantijomis, kapitalo ir kitomis rizikos pasidalijimo priemonėmis, kurios 2014–2020 m. biudžete turėtų būti naudojamos plačiau. Jos bus taikomos bendradarbiaujant su EIB, EIF ir įmones remiančiais nacionaliniais bankais. Šios priemonės padės pašalinti konkrečius rinkos veikimo trūkumus tokiose srityse, kaip MVĮ finansavimo, mokslinių tyrimų ir plėtros projektų, energijos vartojimo efektyvumo ir pagrindinės infrastruktūros. Kita atnaujinta priemonė – projektų obligacijų iniciatyva – tai alternatyvus, su bankais nesusijęs finansavimo šaltinis, kuris skirtas pagrindinės infrastruktūros projektams, t.y. geležinkeliams, greitkeliams ir energijos perdavimo tinklams.

8. 2014–2020 m. ES biudžete daug lėšų bus skiriama Europos ekonomikai paversti švariu ir konkurencingu mažo anglies dioksido kiekio technologijų ekonomika. Bent 20 proc. viso biudžeto bus skiriama klimato problemoms ir su tuo susijusiai politikai. Tokia biudžeto dalis tris kartus viršija dabartinį 6–8 proc. rodiklį. Taigi klimato finansavimui visose pagrindinėse išlaidų srityse (įskaitant struktūrinius fondus, mokslinius tyrimus, žemės ūkį, jūrų politiką ir žuvininkystę bei plėtrą) turėtų būti skirta 180 mlrd. eurų.

9. Bendra žemės ūkio politika (BŽŪP) pertvarkyta taip, kad užtikrintų svarbiausius šiandieninius iššūkius, pavyzdžiui, maisto saugos, klimato kaitos ir tvaraus augimo bei darbo vietų kūrimo kaimo vietovėse. Ji taip pat labiau atitinka žmonių lūkesčius: tiesioginiai mokėjimai bus sąžiningesni ir labiau susieti su aplinkos tausojimu. Pagal pertvarkytą politiką bus remiamas į rinkos poreikius orientuotas žemės ūkis (pavyzdžiui, nebebus eksporto subsidijų; jų pamažu atsisakyta pastaraisiais metais). 2011 m. žemės ūkio produkcija sudarė didelę ES eksporto dalį – 7 proc., o jos vertė siekė 100 mlrd. eurų (tokia suma viršija automobilių ar vaistų vertę), todėl BŽŪP yra svarbi darbo vietų kūrimo, pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo skatinimo priemonė.

10. Naujojoje programoje finansavimo taisyklės gerokai supaprastintos, todėl bus lengviau suprantamos paramos gavėjams, ir dėl to turėtų mažėti klaidų tikimybė. Iš viso numatyta 120 dabartinės politikos supaprastinimo priemonių. Įvairiems fondams bus nustatytos bendros taisyklės, apskaitos taisyklės bus supaprastintos, ataskaitų teikimo prašymai bus tikslingesni ir bus siekiama pasitelkti skaitmenines technologijas.

11. Kitas svarbus aspektas - atvira ir saugesnė Europa. Naujas biudžetas padės užtikrinti, kad ES veikla, kuri skatina ekonomikos, kultūros ir socialinį augimą, galėtų būti plėtojama

stabiliomis, teisėtomis ir saugiomis sąlygomis. Naudojant naujojo biudžeto lėšas bus remiamas civilinės ir baudžiamosios teisės srities bendradarbiavimas, bus skatinama lygybė, žmonės lengviau pasinaudos savo kaip ES piliečių teisėmis. Be to, bus finansuojamas tarpvalstybinių problemų (prieglobstis, migracija, pasienio kontrolė ir vizos, kova su nusikalstamumu ir terorizmu) sprendimas. Lėšos prieglobsčiui, migracijai, sveikatai, vartotojams ir saugumui didės 26,5 proc., lyginant su ankstesniu laikotarpiu.

12. Kaip pasaulinio lygmens veikėja ES ir toliau bendradarbiaus su kitais pasaulio regionais. Vienas iš svarbiausių prioritetų išlieka geri santykiai su artimiausiomis ES kaimyninėmis šalimis (Rytuose ir Pietuose) ir strateginiais partneriais. Bendrasis išorės veiksmų tikslas naujojoje DFP užtikrinti, kad ES išliktų įtakinga partnere, kuri puoselėja demokratiją, taiką, solidarumą, stabilumą, skurdo mažinimą ir gerovę visame pasaulyje. ES tebėra tvirtai įsipareigojusi pasiekti Tūkstantmečio vystymosi tikslus. Be to, ES tęs krizių prevencijos veiklą, kad išsaugotų taiką ir sustiprintų tarptautinį saugumą. ES išorės pagalbos priemonės taip pat sustiprins ES bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis sprendžiant pasaulinės reikšmės klausimus, pavyzdžiui, klimato kaitos, aplinkos apsaugos ir regioninio nestabilumo, taip pat padės Europos Sąjungai sparčiai ir veiksmingai reaguoti į gamtines ir žmogaus sukeltas katastrofas visame pasaulyje.[38]

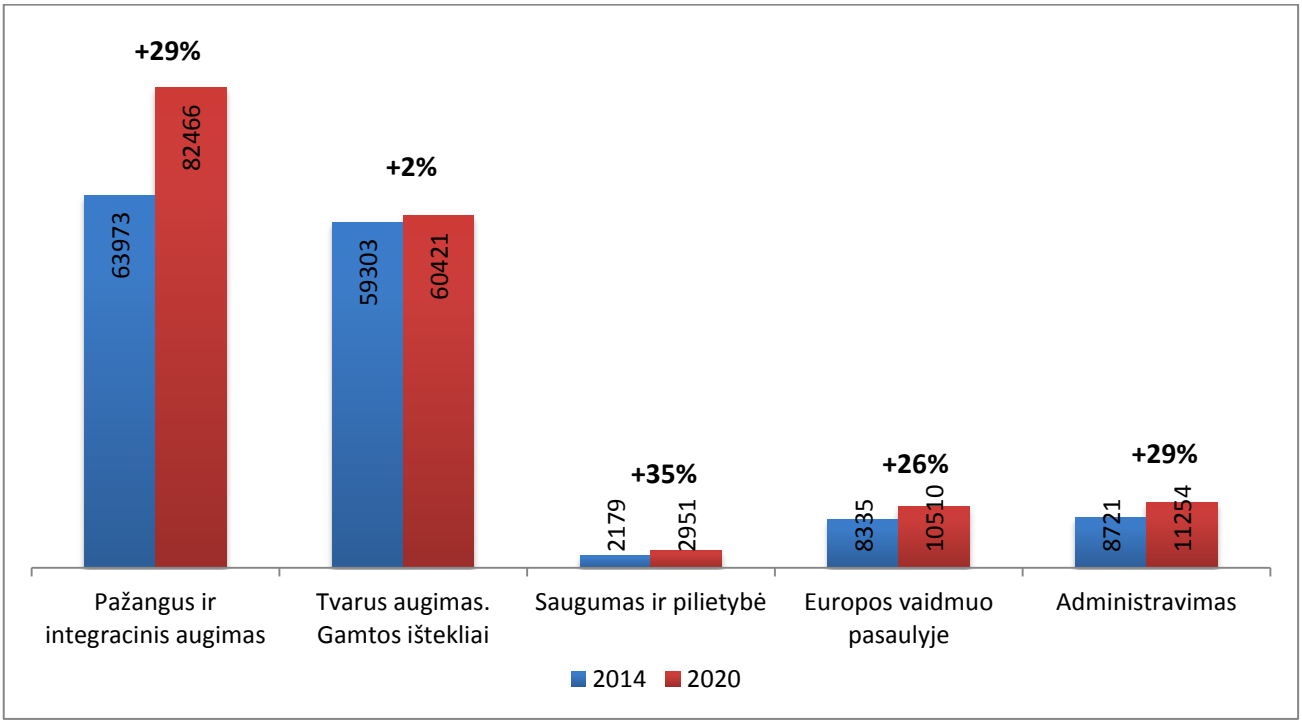
5 lentelė. Daugiametė finansinė programa 2014-2020 m.., mln. eurų

Išlaidos	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pažangus ir integracinis augimas	63,973	66,813	69,304	72,342	75,271	78,752	82,466
Tvarus augimas. Gamtos ištekliai	59,303	59,599	59,909	60,191	60,267	60,344	60,421
Europos pilietybė, laisvė teisingumas	2,179	2,246	2,378	2,514	2,656	2,801	2,951
ES kaip globalinis partneris	8,335	8,749	9,143	9,432	9,825	10,268	10,510
Administravimas	8,721	9,076	9,483	9,918	10,346	10,786	11,254
Kompensacijos	29	0	0	0	0	0	0
Iš viso	142,540	146,483	150,217	154,397	158,365	162,951	167,602

Pirmą kartą ES istorijoje buvo patvirtintas mažesnis biudžetas nei ankstesniais metais, palyginus 2013 ir 2014 metų biudžetus. Tačiau iš lentelės duomenų matome (žr. 5 lent.), kad ES biudžeto išlaidos, nepaisant struktūros pokyčių, ir toliau palaipsniui augs ir gerokai viršys 2013 m., kuomet biudžeto išlaidos siekė 152,5 mlrd. eurų. Išlaidos kompensacijoms fiksuojamos tik 2014 m., kadangi vis dar remiama naujai, t.y. 2013 m., į Sąjungą įstojusi šalis – Kroatija.

Plačiau nagrinėjant būsimus daugiametės programos išlaidos pokyčius sekančioje diagramoje galime matyti, kam daugiausiai ar mažiausiai augs ES biudžeto išlaidos (žr. 14 pav.). Taigi Pažangus ir integracinis augimas, šios srities išlaidos per visą nagrinėjamą laikotarpį turėtų išaugti 29 proc. Tuo tarpu kita svarbi ES sritis Tvarus augimas ir gamtos ištekliai turėtų augti tik apie 2 proc. Ilgą laiką buvusi svarbiausia sritis apleidžia pozicijas, todėl galime daryti išvadą, kad Pažangus ir integracinis augimas tampa ES prioritetu. Laikotarpio pradžioje tiek Pažangus ir integracinis augimas tiek Tvarus

augimas ir gamtos ištekliai sudarė apie 42 proc. viso ES biudžeto, tačiau laikotarpio pabaigoje planuojama, kad prioritetinė sritis sudarys jau apie 50 proc. viso biudžeto, tuo tarpu Tvarus augimas ir gamtos ištekliai turėtų sudaryti apie 36 proc. visų biudžeto išlaidų. Didžiausias augimas per visą laikotarpį fiksuojamas Saugumo ir pilietybės srityje, net 35 proc. Tam turėjo įtakos išaugusi migrantų krizė, kuri yra didžiausia pabėgėlių krizė nuo Antrojo pasaulinio karo pabaigos. Šiuo metu į Europą iš Afrikos ir Artimųjų Rytų bėgdami nuo karo, smurto ir skurdo plūsta šimtai tūkstančių žmonių. Šis rodiklis buvo apskaičiuotas kuomet krizė dar nebuvo tokia aštri, todėl tikėtina, kad šių išlaidų augimas bus dar didesnis. Kol kas Saugumo ir pilietybės sričiai 2016 m. numatomos lėšos sudaro 1,5 proc. visų biudžeto išlaidų. Europos vaidmuo pasaulyje per visą laikotarpį turėtų augti 26 proc., o Administravimui skiriamos išlaidos net 29 proc., nepaisant nuolatinio raginimo šias išlaidas sumažinti. Laikotarpio pradžioje šios išlaidos sudaro 6,2 proc. viso 2014 m. išlaidų biudžeto.

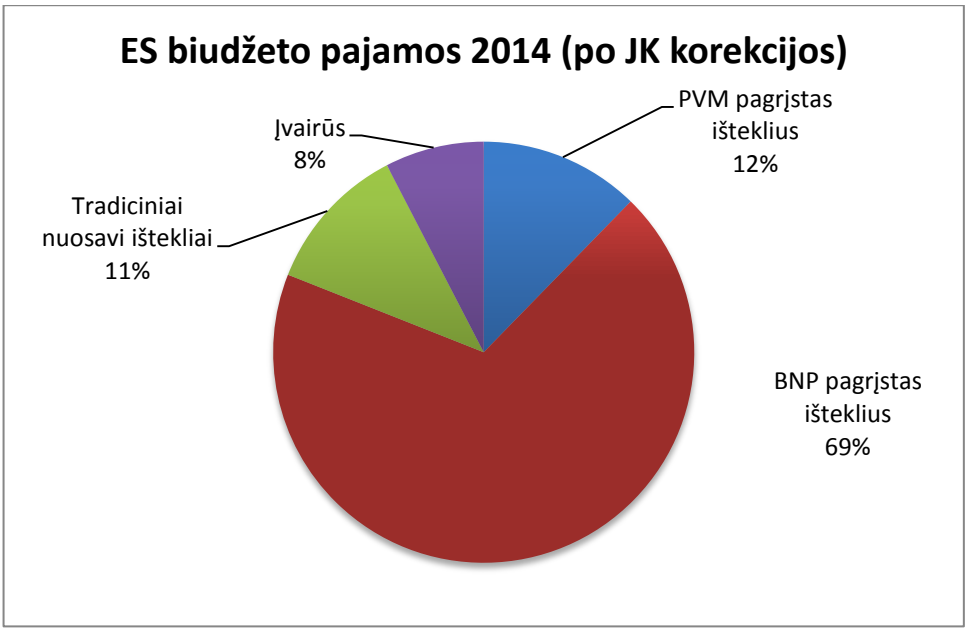


14 pav. Daugiametės finansinės programos 2014-2020 m. išlaidų pokytis, proc.

Pereinant prie biudžeto pajamų, reikia paminėti, kad išanalizuoti bus galima tik per 2014 m. surinktas pajamas. Nors ir buvo daug kalbėta ir įrodyta, kad ES biudžetui reikalingi nauji įplaukų šaltiniai ir kad nuo naujos daugiametės finansinės programos viskas pasikeis, tačiau sistema išliko tokia pati. Taigi pajamų šaltinius ir toliau sudaro:

- Tradiciniai nuosavi ištekliai
- PVM pagrįsti ištekliai
- BNP pagrįsti ištekliai

- Kiti (bankų palūkanos, baudos, ES nepriklausančių šalių įnašai, mokesčiai, atskaitymai nuo ES institucijų darbuotojų darbo užmokesčio, praėjusių metų likutis, JK korekcija)



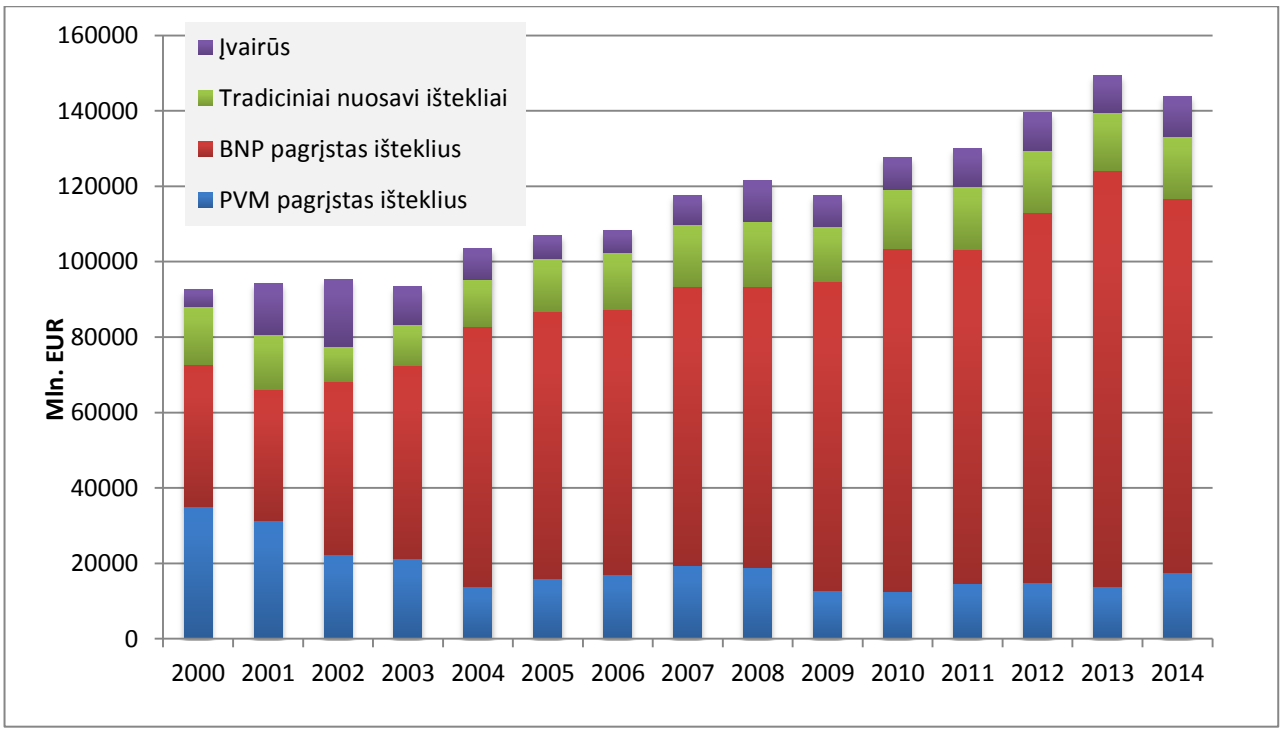
15 pav. ES biudžeto pajamos 2014 m. (pritaikius Jungtinės Karalystės korekciją)

Kaip matome iš diagramos didžiausią pajamų dalį sudaro bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis grįstas išteklius. Šie ištekliai buvo įvesti dar 1988 m., kad subalansuotų biudžeto pajamas ir išlaidas, tačiau šiandien jie patys svarbiausi ir sudaro 69 proc. viso biudžeto. 2014 m. BNP tarifas buvo 0,7012 proc. ir surinko 99 mlrd. eurų. Daugiausiai prie šios sumos prisidėjo Danija, Prancūzija, Italija bei Jungtinė Karalystė.

Tradiciniai nuosavi ištekliai skirstomi į muitus ir cukraus mokesčius. Taigi 2014 m. ES pajamos iš muitų sudarė 16,5 mlrd. eurų, cukraus mokesčiai tik 131 mln. eurų. Tačiau pagal Tarybos reglamentą, valstybėms narėms buvo išmokėta 200 mln. eurų kompensuoti 2000 – 2006 m. netinkamai apskaičiuotus cukraus mokesčius. Todėl susumavus bendrai tradiciniai nuosavi ištekliai sudarė 16,4 mlrd. eurų arba 11 proc. viso biudžeto.

Pridėtinės vertės mokesčiu pagrįstas išteklius yra antras pagal dydį. 2014 m. šios pajamos biudžete sudarė (įskaitant ankstesnių metų likutį 79 mln eurų) 17, 6 mlrd. eurų arba 12 proc. visų ES biudžeto pajamų. Daugiausiai šių mokesčių sumoka Danija, Prancūzija, Italija, Ispanija bei Jungtinė Karalystė.

Kiti pajamų šaltiniai per 2014 m. surinko 9,9 mlrd. eurų, o likutis po 2013 m. sudarė 1 mlrd. eurų, taigi bendra kitų šaltinių suma 11 mlrd. eurų arba 8 proc. visų ES biudžeto pajamų 2014 m.



16 pav. ES pajamų pokyčiai 2000 – 2014 m.

Aiškiai matyti, jog BVP grindžiami ištekliai tampa vis labiau svarbūs, tuo tarpu tradicinių nuosavųjų išteklių dalis sparčiai mažėja (šią tendenciją skatina tai, kad valstybėms narėms surinkimo išlaidoms kompensuoti leidžiama pasilikti procentinė dalis nuo 2001 m. sausio 1 d. buvo padidinta nuo 10 proc. iki 25 proc.). PVM įmokos taip pat sumažėjo dėl reformų, kuriomis valstybių narių PVM bazė buvo apribota 50 proc. jų BNP.

Įvedus BNP išteklius ir sumažinus PVM pareikalavimo tarifą, valstybių narių įmokos tampa vis labiau susijusios su nacionaliniu BVP; šios priemonės padidino bendrųjų biudžeto įmokų nustatymo teisingumą. Nors tokia raida galėtų padėti geriau susieti valstybių pajėgumą mokėti savo indėlį su iš tiesų jų mokamais įnašais, tačiau tuo pačiu metu tradicinių nuosavųjų išteklių mažėjimas Europos Sąjungai lėmė finansinės autonomijos praradimą.

Todėl stebint šiandieninę padėtį ir žvelgiant į ateitį Europa turėtų atsakyti į šiuos klausimus:

- Ar dabartinių pajamų užteks ES išlaidoms padengti ateityje,
- Ar tokia sistema užtikrins stabilias ES biudžeto pajamas,
- Ar tokios sistemos poveikis išliks vienodas visiems ES mokesčių mokėtojams,
- Ar tokia sistema užtikrina veiksmingą ir efektyvų išteklių perskirstymą.

Akivaizdu, kad norėdama pasiekti užsibrėžtų tikslų, kurie išdėstyti tiek „Europa2020" tiek „Europa2030" strategijose, reikės atsižvelgti į visus siūlymus ir šiandieninę finansavimo sistemą koreguoti ir atnaujinti. [39][31]

[31]Čia ir vėliau - Europos Komisija. Tarybos sprendimas dėl Europos Sąjungos nuosavų išteklių sistemos, 2011

2.2.4 ES biudžetas po 2020 m.

Ko tikėtis iš ES biudžeto po 2020 m. atsakyti sunku, nes kol kas ES institucijos dėl galimų reformų apimties ir tempų nėra apsisprendusios. Tačiau atsižvelgiant į dabartinę situaciją keli Lietuvos ekonomikos ir politikos specialistai pateikė svarstymus šia tema.

Diplomatas, Lietuvos politikas, buvęs Seimo narys ir dabartinis Europos Parlamento narys Petras Auštrevičius teigia, kad ES biudžeto dydis po 2020 m. turėtų keistis į teigiamą pusę. Visų pirmą tai lems ES plėtra, Kroatijai tapus nauja nare reikės vis daugiau resursų. Antra, kuriasi naujos agentūros (pvz. Pakrančių ir pasienio apsaugos tarnyba), atsiranda naujos politikos, kurioms reikės finansavimo.

Kalbant apie ES biudžeto pajamų ir išlaidų struktūrą, P. Auštrevičiaus teigimu ES nėra radusi sprendimo dėl nuosavų išteklių kaip pagrindinio šaltinio, tačiau kitas biudžetas galėtų būti kompromisinis – atsiras nauji šaltiniai, bet išliks ir senieji. Išlaidų srityje gali mažėti žemės ūkio ir regioninių fondų dalis, galėtų augti Konkurencingumo skatinimo ir Vidaus/teisingumo politikų dalis.

Svarstant ar racionalu, kad didžioji ES biudžeto lėšų dalis panaudojama tik dviems sritims t.y. BŽŪP ir Sanglaudos politikai, anot parlamentaro tai iš ankščiau susiklostę išlaidų straipsniai, kurie atspindi 20-ojo amžiaus pabaigos ES politikas, kurios keičiantis ES prioritetams turėtų keistis.

Neišvengiamai ES turės daugiau lėšų skirti santykių plėtotei ir jų gilinimui su Vidužemio jūros bei Vidurio ir Rytų Europos regiono valstybėmis, tik neaišku ar tai bus padaryta per vystomojo bendradarbiavimo ar kaimynystės politikas. Taip pat, ES turės stiprinti Šengeno zonos išorinių sienų geresnę apsaugą ir didinti išteklius sprendžiant pabėgėlių problemas, kurie šiuo metu užplūdo Europą.

Ekonomistas, LR Seimo narys, Lietuvos ir Varėnos rajono savivaldybės politinis bei visuomenės veikėjas Gediminas Jakavonis teigia, kad ES biudžeto dydį po 2020 m. gali lemti keli veiksniai. Pirmiausia jei pasikeistų biudžeto pajamų ir išlaidų struktūra, antra jei dėl kažkokių veiksnių sumažėtų įplaukų dydis. Anot jo mažai tikėtina, kad ES biudžeto pajamų struktūra keisis radikaliai, netgi atsiradus naujiems pajamų šaltiniams, jų įtaka suminiam ES biudžetui nebūtų itin reikšminga. Tačiau biudžeto įplaukų dydis gali keistis gana ženkliai. Didžiausi pasikeitimai gali kilti dėl keletos aplinkybių: įsivyraujančio euroskepticizmo nuotaikų šalių – senbuvių tarpe; galimo Didžiosios Britanijos pasitraukimo iš ES (nesekmės atveju); pabėgėlių krizės bei galimos naujos ekonominės krizės bangos (krizės grėsmės atmesti nereikėtų dėl itin žemos palūkanų normos).

Skirti didžiają dalį ES biudžeto lėšų dviems pagrindinėms sritims, t.y. BŽŪP ir Sanglaudos politikai, politiko teigimu ilgalaikėje perspektyvoje suteikia konkurencinius pranašumus visai ES kaip regioninei integracijai. Tačiau, kita vertus, didžiulės lėšos, skirtos tradicinėms ekonomikos šakoms – ypač žemės ūkiui bei regioninio išsivystymo suvienodinimui – galėtų būti skirtos pavyzdžiui naujų technologijų perdavimui ir plėtrai, kas galėtų sąlygoti ekonomikos modernizavimą, ekonomikos

augimą tam tikruose ES regionuose, bet tikėtina, kad regioniniai ekonominio išsivystymo lygio skirtumai dar pagilėtų, o nedarbo lygis išaugtų.

Svarstant ar reikėtų skirti daugiau lėšų kaimynystės politikai po 2020 m., G. Jakavonio teigimu reikia atsižvelgti ko siekia ES – tolygios ES plėtros ar stipraus centro ir silpnų regionų darinio. Pirmuoju atveju laimėtojų iš narystės yra daugiau, antruoju atveju laimi tik ekonomiškai labiau pažengusios šalys nares, kurioms ES plėtra garantuoja naujas rinkas savo šalių gamintojams ir paslaugų tiekėjams.

Kalbant apie pabėgėlių problemos finansavimo padidinimą, politiko nuomone svarbiausia atrasti tinkamus sprendimo būdus. Siekiant, kad ši krizė būtų suvaldyta, reikės politinės lyderystės ir aktyvaus veikimo, efektyvaus koordinavimo ir taip pat lėšų. Nesutarus dėl pabėgėlių krizės sprendimo būdų visumoje, finansavimo didinimas nieko neišspręs.

Ekonomikos dėstytojas, docentas Raimundas Dužinskas teigia, kad po 2020 m. ES biudžeto keistis neturėtų, vien dėl to, kad turėtų būti laikomasi anksčiau ES priimtų įsipareigojimų neviršyti nustatytos ribos.

ES biudžeto pajamų ir išlaidų struktūrą, pasak docento, naujoje finansinėje programoje reikėtų keisti. Visų pirma biudžeto įplaukų struktūra galėtų būti praturtinta įvairesniais mokesčiais, turinčiais bent dvejopus tikslus; pvz. fiskalinį ir aplinkosauginį. Visų antra biudžeto išlaidų struktūra turėtų keistis atitinkamai dėl skirtingų priežasčių mažinant išmokas žemės ūkiui ir regioninei politikai, nėra racionalu didžiąją dalį biudžeto paskirti tik dviems sritims.

Svarstant ar reikėtų skirti daugiau lėšų kaimynystės politikai po 2020 m., R. Dužinsko teigimu kaimynystės politikai matyt teks skirti daugiau lėšų, bet prieš priimant sprendimus būtina atlikti išsamią analizę apie jau panaudotų lėšų rezultatyvumą ir efektyvumą.

Dėl pabėgėlių problemos Europoje, anot dėstytojo, visų pirma būtina stiprinti teisinių ir administracinių priemonių poveikį sprendžiant šią problemą, o tik po to svarstyti apie radikalius finansinių išteklių pokyčius.

Taigi apibendrinus specialistų nuomone, sutariama, kad ES biudžeto dydis turėtų išlikti panašus, tačiau reikėtų, kad būtų įtraukti nauji finansavimo šaltiniai, taip pat būtų racionalu didžiąją biudžeto dalį paskirstyti daugiau nei dviems sritims. Kalbant apie finansavimą kaimynystės politikai, Europa pirmiausia turi įvertinti dabartinę situaciją, nuspręsti ko siekiama, tuomet ir priimti sprendimus didinti ar mažinti lėšas šiai sričiai. Sprendžiant pabėgėlių problemas pirmiausia reikia politinių sprendimų, o ne finansavimo didinimo.

3. ES VALSTYBIŲ NARIŲ POZICIJOS DĖL BIUDŽETO STRUKTŪROS

Šiame skyriuje bus išnagrinėta ES valstybių narių pozicijos dėl biudžeto formavimo ir panaudojimo pokyčių, analizuojami šalių narių įnašų ir gaunamų išmokų skirtumai. Taip pat bus aptartas euro zonos biudžeto siūlymas.

3.1 Šalių narių vaidmuo priimant ES biudžetą

ES biudžetas sudaromas tarpvyriausybinių derybų, vykstančių tarp ES valstybių narių nacionalinių vyriausybių, metu. Apie ES biudžetą galima sakyti, jog tai – derėjimosi žaidimo tarp vyriausybių „subalansuotas“ rezultatas: kai kiekviena valstybė nori įmokėti ir gauti iš ES biudžeto lygiai tiek, kiek jos gauna naudos. Taigi taip vyksta nuolatiniai pokyčiai ES išlaidų politikoje. Būtent biudžetas ir išlaidos pagrindinėms politikos sritims yra didinamos arba mažinamos pagal valstybių interesus.

Derantis dėl biudžeto, valstybės narės skaičiuoja, kokią naudą ar nuostolį atneš tam tikros ES politikos. Sąnaudų ir naudos skaičiavimas veikia tradiciniu lygybės principu, pagal kurį turtingesnės valstybės narės (pagal BVP vienam gyventojui) daugiau moka į biudžetą, o skurdesnės šalys narės moka mažiau, o gauna daugiau iš biudžeto. [13, p. 350]

Nacionalinių šalių mokėjimų į ES biudžetą grynasis balansas yra skirtumas tarp to, ką kiekviena šalis moka į ES biudžetą ir gauna iš jo finansinių metų laikotarpiu – tai labai svarbus ES susitarimų objektas. Kiekvienos šalies grynasis balansas skiriasi. Tiksliai jį apskaičiuoti sudėtinga, nes yra labai daug transnacionalinių projektų ir neaišku, kaip lėšos pasiskirsto tarp šalių; studentai mokosi įvairiose Europos šalyse, žmonės atostogauja kitose šalyse ir pirkdami prekes PVM sumoka kitoje šalyje, taip įvyksta Marbelos efektas.

Yra daug grynojo balanso skaičiavimo metodų, tačiau nėra nė vieno, kurį būtų galima užtikrintai pavadinti geriausiu. ES Komisijos skaičiuojamas valstybių narių grynasis balansas remiasi nuolaidų Jungtinei Karalystei susitarimais, 1985 m. patvirtintais Fontenblo sutartimi ir Jungtinės Karalystės grynojo balanso koregavimo metodu. Kai Jungtinė Karalystė tapo EB nare, iškart atsirado disproporcija tarp šios šalies mokamų įnašų ir gaunamų išmokų. Toks disbalansas atsirado dėl tuometinės padėties žemės ūkyje, nes JK žemės ūkis buvo santykinai mažas, palyginti su visa ekonomika. O tuo metu ES biudžeto prioritetas buvo būtent žemės ūkis. Todėl apskaičiuota, kad JK turi susigrąžinti maždaug du trečdalius savo grynųjų mokėjimų.

Komisijos skaičiavimais, grynasis balansas tai skirtumas tarp valstybės narės mokėjimų remiantis BNP ir PVM ir biudžeto išlaidomis šalims narėms. Teigiamas skirtumas rodo, kad šalis yra grynoji mokėtoja į ES biudžetą, neigiamas – grynoji gavėja iš ES biudžeto. Daugelio šalių grynasis balansas yra minimalus.[19, p. 261]

Taigi kai kurių ES šalių mokėjimai į ES biudžetą yra žymiai didesni nei gaunamos lėšos iš jo. Grynosios mokėtojos į ES biudžetą yra Švedija, Austrija, Italija, Suomija, Nyderlandai, Prancūzija, o Vokietijos įmokos pačios didžiausios. Grynosios gavėjos yra Ispanija, Graikija, Portugalija, Belgija, Liuksemburgas, Airija. Grynieji pervedimai dažniausiai būna nedideli, nes didžioji dalis lėšų taip ir lieka valstybėje.

3.1.1 Šalių narių pozicijos dėl biudžeto pokyčių

Priimant daugiametes finansines programas, svarbiausi veikėjai biudžeto peržiūros procese vis dar yra šalys narės, jos turi lemiamą balsą priimant sprendimus dėl nuosavų išteklių sistemos, taigi gali nustatyti biudžeto dydį. Kiekvieną kartą teikiant biudžeto pasiūlymą tenka atrasti kompromisą tarp šalių narių pozicijų. Todėl toliau yra apžvelgiamos daugumos šalių narių pozicijos ES biudžeto peržiūros procese, daugiausia dėl išlaidų 2014-2020 metams, tačiau trumpai aptariami ir pajamų klausimai.

Analizuojant šalių narių pozicijas pagal ES sektorius, pažymėtini ryškūs pozicijų skirtumai dėl BŽŪP (žr. 6 lent.). Kai kurios šalys narės, tiek iš naujųjų ypač Lenkija, Vengrija, Rumunija, tiek senųjų Graikija, Suomija, galbūt Ispanija ir Prancūzija pasisako už tiesioginių išmokų išlaikymą 2014-2020 m. finansinėje perspektvoje. Kitos šalys narės, ypač Jungtinė Karalystė, Švedija, Danija ir Nyderlandai, pasisako už tolesnį politikos liberalizavimą ir tiesioginių išmokų dabartiniu pavidalu panaikinimą. Trečia šalių grupė, nors tiesiogiai ir nepritaria tiesioginių išmokų naikinimui, pabrėžia tolesnį žemės ūkio sektoriaus liberalizavimą ir / arba galimą pirmojo ramsčio paramos sumažėjimą Vokietija, Slovakija, Estija, Lietuva, Suomija, Liuksemburgas, Čekija. Pozicijos išsiskiria ir dėl bendro tiesioginių išmokų bendro finansavimo nacionalinėmis lėšomis: Lenkija, Vengrija, Rumunija, Bulgarija, Estija, Danija, Graikija, Čekija, taip pat Lietuva pasisako prieš bendrą finansavimą, kurį labiausiai remia Italija. Kita vertus, šalys narės sutaria dėl antrojo ramsčio (kuriuo būtų siekiama plėtoti kaimo vietoves ir užtikrinti įvairias viešąsias gėrybes) svarbos, o kai kurios iš jų siūlo finansavimą šiai BŽŪP daliai didinti. [14, p. 10][32]

6 lentelė. Valstybių narių pozicijos dėl BŽŪP biudžeto peržiūroje

Tiesioginių išlaidų išlaikymas	Politikos liberalizavimas	Politikos liberalizavimas, pirmojo ramsčio paramos mažėjimas
Lenkija	Jungtinė Karalystė	Vokietija
Vengrija	Švedija	Slovakija
Rumunija	Danija	Estija
Graikija	Nyderlandai	Lietuva

6 lentelės tęsinys kitame puslapyje

[32] Čia ir vėliau - Ibenskas R., Brožaitis H. Lietuva Europos Sąjungos biudžeto peržiūros procese: tarp europinių ir nacionalinių interesų, 2008

6 lentelės tęsinys

Tiesioginių išlaidų išlaikymas	Politikos liberalizavimas	Politikos liberalizavimas, pirmojo ramsčio paramos mažėjimas
Suomija		Suomija
Ispanija		Liuksemburgas
Prancūzija		Čekija

Svarstant sanglaudos politiką kai kurios šalys narės (žr. 7 lent.), t.y. Lenkija, Vengrija, Slovakija, Rumunija, Estija, Lietuva, Danija, Suomija, Italija, Vokietija, Prancūzija, išreiškė aiškią paramą susiejimui su Lisabonos strategijos tikslais, nors kai kurios iš jų pažymėjo, kad toks susiejimas neturėtų būti kliūtis nacionaliniams prioritetams įgyvendinti. Tik kelios šalys, tarp kurių Jungtinė Karalystė, Danija, Švedija, Nyderlandai ir, kiek atsargiau, Estija bei Čekija, neabejotinai remia sanglaudos politikos sutelkimą išskirtinai tik į mažiausiai išsivysčiusias šalis nares, kartu sumažinant šios politikos dalį visame biudžete. Dauguma kitų šalių narių, tokių kaip Vokietija, Prancūzija, Vengrija, Lietuva, Prancūzija, Liuksemburgas, Suomija, Austrija, Bulgarija, remia didesnį pirmojo tikslo paramos sutelkimą į skurdžiausius regionus arba šalis nares, kartu išlaikant paramą visiems regionams. Italijos nuomone, sanglaudos parama turėtų būti skiriama visiems regionams, nepaisant jų ekonominio išsivystymo lygio, o Lenkija remia sanglaudos principo užtikrinimą visose ES biudžeto politikos srityse. [14, p. 11]

7 lentelė. Valstybių narių pozicijos dėl Sanglaudos politikos biudžeto peržiūroje

Sanglaudos politika susieta su Lisabonos strategijos tikslais	Sanglaudos politika sutelkta į mažiausiai išsivysčiusius regionus	Sanglaudos politika sutelkta į skurdžiausius regionus ir išlaikyta parama visiems regionams
Lenkija	Jungtinė Karalystė	Vokietija
Vengrija	Danija	Prancūzija
Slovakija	Švedija	Vengrija
Rumunija	Nyderlandai	Lietuva
Estija	Estija	Prancūzija
Lietuva	Čekija	Liuksemburgas
Danija		Suomija
Suomija		Austrija
Italija		Bulgarija
Vokietija		

Be dviejų minėtų svarbiausių politikų, daugelis šalių narių savo pozicijų dokumentuose mini būtinybę padidinti finansavimą kitoms keturioms sritims: konkurencingumui, energijai, aplinkai ir klimato apsaugai, laisvės, saugumo ir teisingumo politikai bei išorės veiksmams.

Konkurencingumo politikoje absoliuti dauguma šalių remia finansavimo moksliniams tyrimams ir eksperimentinei plėtrai didinimą. Pažymėtina, kad Danija, Suomija ir Nyderlandai remia finansinės paramos skyrimą iš šios programos remiantis tik ekscelencijos kriterijais, o Ispanija, Graikija, Čekija ir Lietuva pabrėžia sanglaudos principo užtikrinimą įgyvendinant šią programą. Daug šalių remia ir kitų šios politikos programų (švietimo ir inovacijų, TEN-T ir socialinės dienotvarkės) finansavimo padidinimą. [14, p.12]

8 lentelė. Valstybių narių pozicijos dėl Konkurencingumo politikos biudžeto peržiūroje

Finansavimas remiantis ekscelencijos kriterijais	**Finansavimas remiantis sanglaudos principu**
Danija	Ispanija
Suomija	Graikija
Nyderlandai	Čekija
	Lietuva

Energijos, aplinkos ir klimato kaitos srityje šalys narės išskiria dvi svarbiausias veiksmų kryptis. Klimato kaitos masto mažinimas ir prisitaikymas prie jo padarinių, ypač remiant priemones, didinančias energijos efektyvumą ir atsinaujinančių energijos šaltinių panaudojimą, yra daugiausia pabrėžiamas šių šalių - Italijos, Vokietijos, Austrijos, Nyderlandų, Danijos, Suomijos, Graikijos, Liuksemburgo, Jungtinė Karalystės, Vengrijos, Rumunijos, Lietuvos, Čekijos ir Lenkijos. Energetinio saugumo priemonės (pvz., transeuropinės energetikos infrastruktūros plėtra) yra labiau pabrėžiamos naujųjų šalių narių t. y. Vengrijos, Lenkijos, Estijos, Latvijos, Lietuvos ir Bulgarijos.

9 lentelė. Valstybių narių pozicijos dėl energijos, aplinkos ir klimato kaitos sričių biudžeto peržiūroje

Klimato kaitos masto mažinimas ir prisitaikymas prie jo padarinių	**Energetinio saugumo priemonės**
Italija	Vengrija
Vokietija	Lenkija
Austrija	Estija
Nyderlandai	Latvija
Danija	Lietuva
Suomija	Bulgarija
Graikija	
Vengrija	
Rumunija	
Lietuva	
Čekija	
Lenkija	

Laisvės, saugumo ir teisingumo srityje bendri veiksmai apsaugant išorės sienas yra remiami daugumos šalių, turinčių ES išorinę sieną. Be to, kai kurios šalys (Vengrija, Rumunija, Lietuva, Vokietija, Švedija, Italija, Prancūzija, Graikija, Čekija, Kipras) siūlo didesnes finansines investicijas į migracijos ir prieglobsčio politikas, įgyvendinant tokias priemones kaip integruotų duomenų kūrimą ir plėtrą, migracijos srautų ir krizių valdymą bei imigrantų integraciją. Kitos dažnai minimos sritys yra kova su organizuotu nusikalstamumu ir terorizmu (kuriant duomenų bazes, stiprinant Europolą, Eurojustą ir kuriant „Europos FTB“). Beveik visos šalys narės mini ir programas bei politikas, užtikrinančias svarbesnį ES vaidmenį pasaulyje. Dažniausiai siūloma didinti finansavimą bendrajai užsienio ir saugumo ir Europos saugumo ir gynybos politikoms. Šalys narės siūlo sustiprinti Europos kaimynystės ir partnerystės instrumentą (ypač pabrėžiama parama teisingumo ir saugumo srityse), vystomojo bendradarbiavimo programas (kai kurios šalys narės siūlo Europos plėtros fondą įtraukti į ES biudžetą) ir kitas politikas bei programas.[14, p.12]

Taigi bendriausiu lygmeniu šalys narės sutaria dėl būtinybės padidinti finansavimą konkurencingumo, energijos, aplinkos ir klimato kaitos, teisingumo, laisvės ir saugumo bei išorės santykių klausimams ir bendrų prioritetų tose srityse. Labiausiai šalių narių nuomonės skiriasi dėl sanglaudos ir ypač BŽŪP politikos. Kelios šalys narės mokėtojos (Jungtinė Karalystė, Švedija, Danija ir Nyderlandai) siekia naujus prioritetus finansuoti iš lėšų, gautų liberalizavus paramą žemės ūkio sektoriui ir sutelkus sanglaudos politikos finansavimą mažiausiai išsivysčiusioms šalims narėms arba regionams. Priešingai, dauguma šalių narių gavėjų siekia išlaikyti finansinę paramą pagal BŽŪP ir / arba sanglaudos politiką − tai padidintų ES biudžetą (nors atvirai didesnį ES biudžetą remia tik kelios šalys, tarp jų Lenkija ir Vengrija). Pagaliau, kai kurios šalys narės yra tarp šių dviejų kraštutinumų (pvz., viena iš šalių narių mokėtojų Vokietija, galbūt dėl skirtingo federacijos subjektų ekonominio išsivystymo, neremia sanglaudos paramos visiško sutelkimo į skurdžiausius regionus; ji taip pat nepasisako už BŽŪP pirmojo ramsčio panaikinimą). [14, p. 13]

3.1.2 Šalių narių pozicijos dėl 2014-2020 m. biudžeto struktūros

Derybos dėl 2014-2020 m. biudžeto vyko sunkiai. Jos prasidėjo tuomet, kada Komisija pristatė komunikatą „ES biudžetas 2020“. Daug diskusijų sukėlė tai, kad buvo numatyta smarkiai sumažinti ES biudžetą. Valstybių narių nuomonės dėl biudžeto sumažinimo išsiskyrė į pritariančias ir nepritariančias šiam siūlymui.

10 lentelė. Valstybių narių pozicijos dėl ES biudžeto mažinimo 2014-2020 m.

Pritarė mažinimui	Nepritarė mažinimui	Neišsakė nuomonės
Austrija	Belgija	Airija
Čekija	Bulgarija	Danija

10 lentelės tęsinys kitame puslapyje

10 lentelės tęsinys

Pritarė mažinimui	Nepritarė mažinimui	Neišsakė nuomonės
Suomija	Kroatija	Graikija
Vokietija	Kipras	Ispanija
Nyderlandai	Estija	Italija
Švedija	Vengrija	Latvija
Jungtinė Karalystė	Lenkija	Liuksemburgas
	Lietuva	Malta
	Rumunija	Portugalija
	Slovakija	Prancūzija
		Slovėnija

Iš lentelės matyti, kad kiekviena valstybė ES struktūrinių fondų ateitį norėtų matyti savaip. Sprendimui sumažinti ES biudžetą pritarė senosios ES valstybės narės, nes šios daugiau lėšų sumoka į biudžetą nei iš jo gauna. Toks jų noras yra visiškai suprantamas.

Kad biudžetas nebūtų mažinamas, norėjo tos šalys, kurios yra mažiau išsivysčiusios, jos yra neto ES paramos gavėjos. Tarp jų yra ir Lietuva, taip pat kaimyninė Estija, Lenkija, Vengrija ir kitos ES naujokės paramos gavėjos, kurios siekia, kad parama bent jau nemažėtų, galbūt dar ir išaugtų.

Kitas Komisijos siūlymas buvo koreguoti penktąją išlaidų kategoriją, t.y. administravimą. Šios išlaidos yra skiriamos finansuoti ES institucijas. Europos Parlamentui skiriama apie 20 proc. šiai kategorijai skiriamų lėšų, Europos Vadovų Tarybai ir Tarybai apie 7 proc., Komisijai 40 proc., kitoms mažesnėms institucijoms bendrai skiriama apie 15 proc. 2014-2020 m. administravimo sričiai bus skirta 6 proc. viso ES biudžeto. Komisijos siūlymas buvo sumažinti darbuotojų skaičių 5 proc. šiuo laikotarpiu ir taip sumažinti administracines išlaidas. [26][33]

11 lentelė. Valstybių narių pozicijos dėl administracinių išlaidų mažinimo

Pritarė mažinimui	Nepritarė mažinimui	Neišsakė nuomonės
Belgija	Austrija	Airija
Italija	Kroatija	Bulgarija
Liuksemburgas	Čekija	Danija
Lenkija	Suomija	Estija
	Airija	Graikija
	Nyderlandai	Jungtinė Karalystė
	Ispanija	Kipras
	Švedija	Latvija
		Lietuva
		Malta

11 lentelės tęsinys kitame puslapyje

[33]Čia ir vėliau - Kilnes U., Sherriff A. Member States' positions on the proposed 2014-2020 EU budget, 2012

11 lentelės tęsinys

Pritarė mažinimui	Nepritarė mažinimui	Neišsakė nuomonės
		Portugalija
		Prancūzija
		Rumunija
		Slovakija
		Slovėnija
		Vengrija
		Vokietija

Iš lentelės duomenų matome, kad šiam pasiūlymui pritarė labai mažai valstybių, daugiau buvo nepritariančių, daugiausiai nepateikusių nuomonės, tarp jų ir Lietuva. Tokią situaciją galėjo lemti tai, kad administravimo išlaidų kategorijai skiriama palyginti nedidelė lėšų dalis viso biudžeto, per 2014 m. skiriama 8,7 mlrd. eurų arba 6,1 proc. viso biudžeto.

Sekantis svarbus derybų punktas buvo dėl „Europos Sąjungos vaidmens pasaulyje“ t.y. ketvirtosios išlaidų kategorijos. Ši išlaidų kategorija apima išorės veiksmų finansines priemones ir sudaro apie 7 proc. viso 2014-2020 m. ES biudžeto. Skirtingos valstybės išskyrė skirtingus prioritetus. Valstybės daugiausiai akcentavo kaimynystės, pasirengimo narystei ir plėtros politikas. Toliau aptarsiu kiekvieną iš jų.

- **Kaimynystės politika**

Ši politika ES buvo priimta 2004 m., kurios tikslas buvo sustiprinti ES bendradarbiavimą su 16 artimiausių kaimynių – Alžyru, Armėnija, Azerbaidžianu, Baltarusija, Egiptu, Gruzija, Izraeliu, Jordanija, Libanu, Libija, Maroku, Moldova, okupuota Palestinos teritorija, Sirija, Tunisu ir Ukraina.

Derybų metu kaimynystės politikai skiriamoms išlaidoms pritarė šios valstybės narės:

- Bulgarija
- Kipras
- Čekija
- Vengrija
- Nyderlandai
- Portugalija
- Rumunija
- Slovakija

- **Pasirengimo narystei politika**

Europos Sąjunga teikia finansinę pagalbą stojančioms šalims, šalims kandidatėms ir potencialioms šalims kandidatėms. Remia jų pastangas stiprinti politines, ekonomines ir institucines

reformas, reikalingas norint tapti nare. Pasirengimo narystei politika nuo 2013 m. siūlo šalims penkis komponentus, kurie turėtų padėti pasiruošti narystei.

1. Pereinamojo laikotarpio parama ir institucijų kūrimas
2. Tarpvalstybinis bendradarbiavimas (su ES šalimis ir kitomis nepriklausančioms sąjungai)
3. Regioninė plėtra (transporto, aplinkos, regioninė ir ekonominė plėtra)
4. Žmogiškieji ištekliai (žmogiškojo kapitalo stiprinimas ir kova su atskirtimi)
5. Kaimo plėtra

Dabartinės šalys kandidatės tapti ES narėmis yra Islandija, Makedonija, Juodkalnija, Serbija ir Turkija. Spėjama, kad 2014-2020 m. laikotarpiu, kai kurių iš šių šalių statusas gali pasikeisti į stojančiųjų.

Grįžtant prie Pasirengimo narystei politikos, dvi valstybės narės išskyrė ją kaip savo prioritetą:

- Kroatija
- Slovakija

Kroatija ES nare tapo tik nuo 2013 m., bet jau tada buvo pakviesta dalyvauti Tarybos posėdžiuose ir Tarybos darbo grupių parengiamuosiuose susitikimuose, kaip stebėtoja. Todėl visiškai aišku, kodėl šiai šaliai buvo labai svarbus išlaidų kiekis skiriamas būtent šiai kategorijai.

- **Plėtros politika**

Europos Sąjungos plėtros ir integracijos tikslas pasiūlyti jos piliečiams saugesnę, labiau klestinčią, stipresnę ir įtakingesnę Europą. ES narės sutarė ir toliau tęsti Sąjungos plėtrą ir pratęsti ES perspektyvą šiose šalyse :

- Albanija
- Buvusioji Jugoslavijos Respublika
- Makedonija
- Juodkalnija
- Serbija
- Turkija
- Bosnija ir Hercogovina
- Kosovas

Tačiau šių šalių narystė bus patvirtinta tik po to kai bus įvykdyti visi reikalingi reikalavimai.

Bendrųjų reikalų tarybos posėdžio metu, ES plėtrai pritarė ir kaip prioritetą išskyrė šios šalys:

- Bulgarija
- Čekija

- Estija
- Vengrija

Toliau trumpai aptarsiu tų valstybių narių nuomonę, kurios pateikė detalesnes nuostatas dėl ketvirtosios išlaidų kategorijos, t.y. „Europos Sąjungos vaidmuo pasaulyje“.

- **Portugalija** – išskyrė tai, kad jų prioritetas yra bendradarbiavimas su mažiausiai išsivysčiusiomis šalimis. Portugalija buvo vienintelė šalis, kuri nurodė, kad ji teikia pirmenybę suteikti pagalbą Afrikai.
- **Olandija** – nurodė, kad teikia pirmenybę žmogaus teisėms ir neturtingose šalyse gyvenantiems žmonėms.
- **Airija** – pažymėjo, kad ketvirtoji išlaidų kategorija jai yra labai svarbi ir kad ji pritartų Tūkstantmečio vystymosi tikslams.
- **Vokietija** – nurodė, kad ES vlstybių narių tikslas skirti 0,7 proc. bendrųjų nacionalinių pajamų oficialios paramos plėtrai turėtų būti įtrauktas į biudžetą.
- **Ispanija** – pareiškė, kad reikėtų skirti lėšų Lotynų Amerikos augimui ir išreiškė susirūpinimą dėl siūlomos vystomojo bendradarbiavimo priemonės, kai bus įtraukti dvišaliai susitarimai su 11 Lotynų Amerikos šalių.
- **Prancūzija** – pažymėjo, kad ji pritaria Komisijos siūlymui dėl ketvirtosios išlaidų kategorijos sumos.
- **Rumunija** – pasiūlė sumažinti ketvirtosios išlaidų kategorijos sumą, kuri turėtų atitikti 2007-2013 m. finansinės programos lygį.
- **Jungtinė Karalystė** – pažymėjo, kad pagal šią išlaidų kategoriją nėra numatyta konfliktų prevencija, kuri, pasak JK, yra labai svarbi stabilumui užtikrinti.[26]

Taigi iš šių nuomonių galime pastebėti, kad vienintelė Rumunija siūlo mažinti biudžetą skirtą ketvirtajai išlaidų kategorijai.

Sekantis Komisijos siūlymas buvo susijęs su Europos plėtros fondu (EPF), kuris buvo įkurtas Romos sutartimi 1957 m. Šis fondas yra pagrindinė priemonė, kuri skirta užtikrinti pagalbą Afrikos, Karibų jūros ir Ramiojo vandenyno bei užjūrio šalių ir teritorijų vystymuisi. Šio fondo sujungimui su ES biudžetu, labiausiai pritarė Prancūzija, kitos penkios šalys steigėjos su tuo nesutiko. Komisija daug kartų siūlė įtraukti EPF į biudžetą, todėl kad tokiu būdu padidėtų išlaidų skaidrumas ir veiksmingumas. Derybose dėl 2014-2020 m. biudžeto Komisija vėl pateikė šį siūlymą. Žemiau esančioje lentelėje galime matyti, kurios valstybės narės pasisakė už ir kurios prieš tokį Komisijos siūlymą.

12 lentelė. Valstybių narių pozicijos dėl EPF sujungimo su ES biudžetu

Pritarė sujungimui	Nepritarė sujungimui	Neišsakė nuomonės
Suomija	Austrija	Čekija
Prancūzija	Belgija	Danija
Vokietija	Bulgarija	Ispanija
Italija	Kipras	Kroatija
Nyderlandai	Estija	Portugalija
Švedija	Graikija	Rumunija
Jungtinė Karalystė	Vengrija	
	Airija	
	Latvija	
	Lietuva	
	Liuksemburgas	
	Malta	
	Lenkija	
	Slovakija	
	Slovėnija	

Jungtinė Karalystė, Italija, Prancūzija ir Suomija nurodė, kad didžioji Europos plėtros fondo dalis turėtų būti finansuojama iš ES biudžeto. Belgija ir Liuksemburgas tik iš dalies pritaria siūlymui Europos plėtros fondą įtraukti į biudžetą, bet pabrėžia, kad tikslingiau būtų tai nukelti po 2014-2020 m. finansinės programos. Iš lentelės matome, kad Lietuvos nuomone EPF turėtų likti atskiras nuo ES biudžeto. Atsižvelgiant į Europos plėtros fondo statusą ir siekiant šį Komisijos siūlymą įgyvendinti reikalaujama, kad šalys narės vieningai pritartų Europos plėtros fondo įtraukimui į ES biudžetą. [26]

Dabartinis Europos plėtros fondas finansuojamas tiesioginiais sutarto dydžio ES šalių įnašais, kurie skiriasi nuo įnašų į bendrąjį biudžetą dydžio.[37] [34]EPF šiuo metu yra vienintelė ES politikos priemonė, finansuojama pagal specialią formulę. Įmokos atspindi lyginamuosius interesus bendradarbiaujat su Afrikos, Karibų jūros ir Ramiojo vandenyno valstybėmis narėmis. Komisijos siūlymas ir toliau derinti valstybių įnašus pagal EPF mokėjimo sistemą, naudojamą ir bendram ES biudžeto formavimui. Tai turėtų padėti lengviau prijungti šį fondą prie ES biudžeto ateityje.

Bendrųjų reikalų tarybos posėdžio metu, penkios šalys, t.y. Bulgarija, Latvija, Lietuva, Lenkija ir Slovėnija, išreiškė norą prisidėti prie Europos plėtros fondo naudojant tą pačią įmokų sistemą. Šios visos šalys yra iš tų, kurios prie Sąjungos prisijungė 2004 m. Šios valstybės narės santykinai mažiau prisidėjo prie Europos plėtros fondo, todėl jos ir siekia, kad mokejimų sistema nepasikeistų. Taip pat reikia pažymėti, kad visos šios valstybės narės priklauso grynųjų ES biudžeto gavėjų grupei.

[34] Čia ir vėliau - Europos Komisija. ES finansavimo žodynėlis

Derybose taip pat buvo aptartos dvi pagrindinės ES politikos sritys – tai sanglaudos ir bendroji žemės ūkio politika. Pirmiausia apžvelkime valstybių narių pozicijas dėl sanglaudos politikos.

Sanglaudos politika vykdoma siekiant sumažinti esančius skirtumus tarp visų ES valstybių. Ji skatina tvarų ir subalansuotą vystymąsi ES teritorijoje, tarp ES regionų ir vietos dalyvių, ypač ten, kur būtinos investicijos į naujoves, žinių ekonomiką, naujas technologijas, užimtumą, žmogiškuosius išteklius, verslumą, paramą mažam ir vidutiniam verslui. Sanglaudos politikos priemonėms skiriama didelė dalis ES biudžeto, pavyzdžiui 2013 m. buvo skirta 54,5 mlrd. eurų,daugiau nei trečdalis viso ES biudžeto, todėl jei būtų sumažintas ES biudžetas, šių priemonių finansavimas būtų labiausiai nukentėjęs. Kroatija, Čekija, Estija, Lietuva, Rumunija ir Slovėnija pažymėjo, kad sanglaudos politika yra vienas iš jų svarbiausių prioritetų, todėl jos sieks, kad sanglaudos politikai skirtos lėšos biudžete nemažėtų ir išlaikytų tą patį lygmenį.[26]

Kalbant apie bendrąją žemės ūkio politiką, reikia paminėti, kad ši ES politika yra skirta skatinti tvarų žemės ūkio sektorių Europoje, tuo pačiu didinant jo konkurencingumą, garantuojant saugų ir tinkamą maisto produktų tiekimą, rinkų stabilizavimą. Šia politika siekiama užtikrinti, kad produktai vartotojus pasiektų priimtinomis kainomis, kad būtų pasiektas tvarus gamtos išteklių naudojimas, remiant subalansuotą plėtrą Europoje, išsaugant išteklius, aplinką, kraštovaizdį, taip pat siekiama, kad žemės ūkio bendruomenės turėtų sąžiningą gyvenimo lygį. Bendroji žemės ūkio politika sudaro didžiąją dalį ES biudžeto, pavyzdžiui 2013 m. šiai politikai buvo skirta 44 mlrd. eurų. Tačiau ji vis dar išlieka problematiška sritimi. Tik trys šalys Bendrųjų reikalų tarybos posėdžio metu pažymėjo, kad ši politika yra jų prioritetas, tai Lietuva, Rumunija ir Slovėnija. [26]

3.1.3 Lietuvos pozicija ir interesai dėl 2014-2020 m. biudžeto struktūros

Lietuvos pozicija dėl ES biudžeto buvo parengta dar 2008 m., svarbiausi prioritetai išskiriami šie:

- Konkurencingumo didinimas;
- Solidarumo skatinimas;
- Saugumo užtikrinimas.[51]

Tačiau pasikeitus finansinei ir politinei situacijai, išgyvenus finansų krizę, įsivedus eurą, yra butinybė šią poziciją atnaujinti ir išskirti dabartiniu laikotarpiu svarbiausius Lietuvos prioritetus. Politikos ekspertai pastebi, kad per dešimt narystės Europos Sąjungoje (ES) metų Lietuva sustiprėjo finansiškai, ekonomiškai, politiškai, teisiškai, įsitvirtino vakarietiškoje erdvėje.

Teigiama narystės pusė bene labiausiai siejama su iš Europos fondų gaunama finansine parama, kuri išties didelė. Skaičiuojama, kad prieš įstodama į ES ir per dešimt narystės metų Lietuva iš įvairių ES fondų gavo iš viso 13,495 mlrd. eurų paramos, o pati į ES biudžetą įmokėjo beveik 3 mlrd.

eurų, tad balansas siekia virš 10 mlrd. eurų. Tokia suma siekia maždaug pusantrų metų Lietuvos valstybės biudžeto.[53] [35]Taigi nenuostabu kodėl Lietuva palaiko poziciją nemažinti ES biudžeto.

Nuo įstojimo į ES Lietuva kasmet iš jos biudžeto gavo vidutiniškai 3,6 proc. nuo BVP. Tai yra aukščiausias rodiklis iš visų ES valstybių narių. Tuo tarpu, Latvijoje ir Estijoje išmokos sudarė tik apie 2,6 proc. nuo BVP

Lietuvai pasisekė derantis dėl 2014 – 2020 metų išmokų. Vien Europos struktūrinių ir investicinių fondų (ESIF) parama Lietuvai 2014 – 2020 metais turėtų siekti 8,5 mlrd. eurų. Palyginimui keletas skaičių: 2010 m. Lietuvoje ES ir kita tarptautinė parama (tai yra parama iš Norvegijos ir Šveicarijos, kuri paprastai siekia apie 40,5 mln. eurų) sudarė 2,3 mlrd. eurų, o įmokos į ES biudžetą sudarė 340 mln. eurų. 2011 m. – išmokos 2 mlrd. eurų, įmokos – 340 mln. eurų, 2012 m. – išmokos 2,1 mlrd. eurų, įmokos – 370 mln. eurų, 2013 m. – išmokos 2,2 mlrd. eurų, įmokos – 370 mln. eurų.

Svarbu paminėti, kad Lietuva yra viena geriausiai ES paramą įsisavinančių šalių. Įsisaviname kiek daugiau nei 60 proc. visų skirtų lėšų. 91 proc. projektų yra finansuojamas iš ES biudžeto, o likusi dalis iš kitų šaltinių. Pagal Lietuvos finansų ministerijos užsakymu atliktą tyrimą, vien dėl iš ES gaunamų struktūrinių fondų paramos Lietuvos BVP per pastaruosius 10 metų augo 1,6 proc. punkto sparčiau. Jeigu ne ES fondai, Lietuvos BVP vidutiniškai 2004 – 2013 m. būtų augęs ne 3,6 proc., o 2 proc. Didžioji dalis lėšų, apie 57 proc. ES struktūrinių fondų lėšų panaudojama statyboms ir susijusiems darbams finansuoti. Kitas struktūrinių fondų paramos sritis remia privačių ir viešųjų paslaugų sektorius. Ši parama nukreipta į veiklos efektyvumo, konkurencingumo ir produktyvumo didinimą. Nors lyginant su visu Europos Sąjungos šalių turtu, ES biudžetas ir yra nedidelis, jo svarstymas sukelia daug audringų diskusijų, tačiau Lietuvos atveju akivaizdu, kad protingas jo paskirstymas atneša daug naudos šaliai ir jos gyventojams.[24][36]

Lietuvos Vyriausybė išsakė pagrindines pastabas ir pozicijas dėl aktualiausių sričių 2014-2020 m. laikotarpiui. Visų pirma kritiškai įvertino sanglaudos fondo, kuris finansuoja infrastruktūros plėtrą, mažinimą nuo 3 iki 2,5 proc. kiekvienos valstybės narės bendrojo vidaus produkto, nes tai reiškia, kad sumažėtų naujų infrastruktūros projektų įgyvendinimas ir plėtra. Lietuvos taip pat netenkina Europos Komisijos pasiūlymai dėl galimų žemės ūkio finansavimo krypčių per ateinančius septynerius metus. Šiuo atveju Lietuva ir kitos Baltijos šalys siekia nustatyti, kad žemės ūkis šiose šalyse būtų finansuojamas taip pat kaip ir kitose senosiose Sąjungos valstybėse narėse. Nes pagal Europos Komisijos pateiktus pirminius pasiūlymus netgi laikotarpio pabaigoje (2020 m.) Baltijos

[35] Čia ir vėliau - Teigiamų narystės ES padarinių daugiau nei neigiamų, 2014
[36] Čia ir vėliau - Daugėlienė R. Kiek duodame ir kiek gauname: ką būtina žinoti apie Europos Sąjungos biudžetą, 2014

valstybių žemės ūkis būtų finansuojamas mažiausiai, palyginti su kitomis šalimis. Dar vienas svarbus Lietuvos siekis gauti daugiau lėšų IAE uždarymo darbams. [23][37]

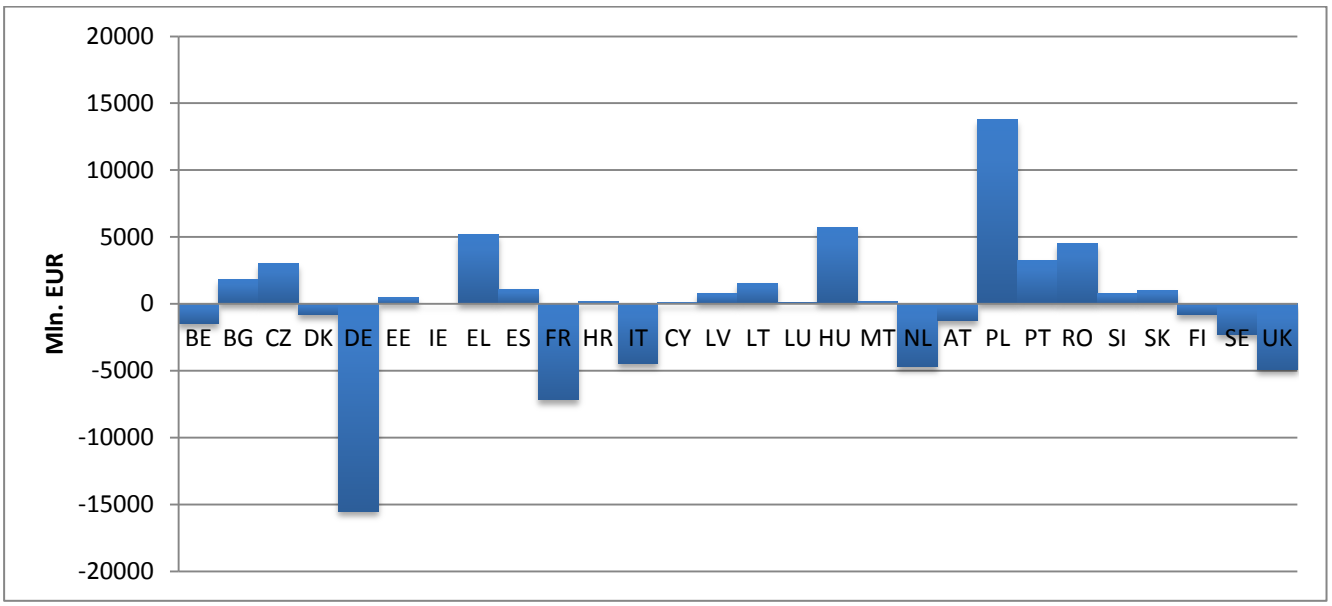
Lietuvos prezidentės Dalios Grybauskaitės teigimu, skirstant 2014-2020 m. biudžetą reikia įvertinti ekonominės krizės poveikį, šalies pastangas tvarkant finansus ir sugebėjimą įsisavinti ES lėšas. Pasak jos, Baltijos šalys labiausiai nukentėjo nuo ekonominės krizės, tik griežta finansinė drausmė ir atsakingas finansų valdymas padėjo įveikti krizę ir tapti pavyzdžiu visai ES. Šiose derybose prezidentė išskiria tris svarbiausias sritis Lietuvai – struktūriniai fondai, žemės ūkio ir Ignalinos atominės elektrinės uždarymo finansavimas. [54][38]

3.2 Šalių narių įnašų ir gautų pajamų iš ES biudžeto analizė

Analizuojant valstybių narių įnašus ir iš ES biudžeto gautas sumas, galime suprasti dėl kokių priežasčių kyla tiek diskusijų ir kodėl taip sunku būna prieiti prie bendro sprendimo priimant ES biudžetą.

Turtingosios šalys donorės nori mokėti į biudžetą mažiau, tai reiškia kad ES parama naujoms ir mažiau išsivysčiusioms ES narėms būtų mažinama, nes nuo ES biudžeto dydžio priklauso kiek paramos ES galės ir norės suteikti skirtingoms šalims.

Vieningos pozicijos Europoje nėra: kiekviena valstybė ES struktūrinių fondų ateitį norėtų matyti savaip. Pavyzdžiui, Lietuva, Lenkija, Vengrija ir kitos ES narės naujokės siekia, kad parama bent jau nemažėtų, o geriausia būtų, jei dar ir išaugtų. Tuo tarpu šalys donorės siekia, kad parama kuo labiau sumažėtų.



17 pav. ES biudžeto šalių narių pajamų ir išlaidų balansas 2014 m., mln. EUR

[37] Čia ir vėliau - Benkunskas V. ES 2014-2020 metų biudžetas - reformų link, 2011
[38] Čia ir vėliau - Prezidentė vyks į derybas dėl naujo ES biudžeto, 2012

Iš diagramos galime matyti kodėl taip yra (žr. 17 pav.), joje atskleidžiama kiek kuri valstybė narė gavo papildomai ar sumokėjo daugiau į ES biudžetą. Matome, kad Vokietija, Prancūzija, Italija, Nyderlandai, Švedija ir Jungtinė Karalystė, tai tos šalys, kurios sumoka daugiausiai, ir jų pajamas palyginus su išlaidomis gaunamas neigiamas balansas, pavyzdžiui Vokietija, jos skirtumas tarp pajamų ir išlaidų iš ES biudžeto 2014 m. sudarė 15,5 mlrd. eurų. Prie valstybių su neigiamu balansu dar prisideda Belgija, Danija, Austrija ir Suomija, tačiau šių šalių skirtumas tarp įmokamų lėšų ir gaunamų pajamų nėra toks didelis, pavyzdžiui Belgijos skirtumas sudarė 1,5 mlrd. eurų. Taigi visos šios šalys yra senosios, turtingosios ES narės donorės.

Kalbant apie teigiamą balansą, jis daugiausiai fiksuojamas šalyse naujokėse. Prie grynųjų gavėjų, t.y. šalių recipienčių, senųjų ES šalių nedaug – tai Belgija, Graikija, Portugalija ir Ispanija, tačiau į šią grupę patenka praktiškai visos 2004 m. plėtros valstybės, įskaitant Bulgariją ir Rumuniją, įstojusias 2007 m.

Taigi 2014 m. Bulgarija, Čekija, Estija, Airija, Graikija, Ispanija, Kroatija, Kipras, Latvija, Lietuva, Liuksemburgas, Vengrija, Malta, Lenkija, Portugalija, Rumunija, Slovėnija ir Slovakija fiksuoja teigiamą balansą, tai reiškia, kad šios šalys gauna daugiau paramos lėšų, nei pačios prisideda prie bendro ES biudžeto. Pavyzdžiui Lietuva 2014 m. sumokėjo 384 mln. eurų į ES biudžetą, o gavo 1,8 mlrd. eurų, taigi Lietuvos projektams buvo skirta 1,5 mlrd. eurų. Tačiau didžiausią teigiamą naudą gauna Lenkija, kaip matome iš diagramos, ji iš visų šalių gavėjų fiksuoją didžiausią teigiamą balansą. Palyginus jos sumokamas lėšas į bendrą biudžetą ir gaunamą paramą 2014 m. šis skirtumas sudarė 13,7 mlrd. eurų, tai reiškia papildomi pinigai Lenkijos projektams, kai tuo tarpu Vokietijos neigiamas balansas reiškia nuostolius valstybės biudžetui. Todėl Lenkija nuolatos aktyviai gina savo interesus. Šios šalies premjeras Donaldas Tuskas yra pasakęs, kad svarbiausia – jog ES biudžetas nebūtų sumažintas, nes, priešingu atveju, sumažės ir parama, o tai neleis Lenkijai ir kitoms regiono šalims tinkamai kovoti su krize. Lenkijos požiūriu, geriausias būdas išnaudoti ES biudžeto lėšas – tai leisti jas per struktūrinius fondus, naudoti lėšas čia vietoje, negu skirti pinigų Kinijai, siekiant kovoti su klimato atšilimu. Lenkija taip pat buvo iškėlusi grasinimą, kad jei parama bus sumažinta, Lenkija gali nepasirašyti ES susitarimo dėl stabilumo – tai dokumentas, kuris apibrėžtų ES finansinę paramą bėdos ištiktoms šalims.

Aktyviai finansavimo nemažinimo idėją remia ir Čekija. Jos prekybos ir pramonės ministras Martinas Kocourekas išreiškė poziciją, kad ES biudžetas neturi būti mažinimas bet kokia kaina ir teigė jokiu būdu nepritarsiantis biudžeto projektui, jei jame bus numatyta mažiau paramos, nei yra dabar. Palyginus Čekijos sumokėtas įmokas ir gautas pajamas 2014 m., teigiamas balansas sudarė 3 mlrd. eurų, tiek papildomai šalis gavo savo projektams vykdyti.

Visai kitą pozicija gina Vokietija. Ji 2007-2013 m. laikotarpiu finansavo apie 20 proc. viso ES biudžeto, o vyriausybė skaičiuoja, kad 2014–2020 m. Vokietijos indėlis gali sudaryti net iki 50 proc.

ES biudžeto. Be to, nuo 2014-ųjų Vokietija pati iš ES gaus kur kas mažiau paramos nei iki šiol, nes bus baigta didžioji dalis projektų Rytų Vokietijoje, o nemažai pinigų, kurie buvo skiriami Rytų Vokietijos ūkininkams, bus perskirstyti Rytų Europos naudai. Tad akivaizdu, kad ši šalis norėtų išleisti kuo mažiau pinigų. Lygiai taip pat, apkarpiusi savo biudžetą, kuo mažiau į bendrą ES katilą norėtų dėti ir Didžioji Britanija ar Prancūzija. [31][39]

Taigi didelis pasipriešinimas Europos Sąjungos biudžeto padidinimui rodo jos pagrindinių valstybių vidinių interesų dominavimą ir socialinio bei politinio solidarumo nepakankamą lygį. Tikėtis, kad situacija pasikeis sunku, senosios ir kartu didžiosios valstybės narės turi kur kas daugiau įtakos visai ES ir jos vykdomai politikai. Kaip savo disertacijoje teigia Darius Trakelis, įvairios derybos ar tai dėl BŽŪP ar sanglaudos politikos, vyksta ne dėl šių pritaikymo prie pasikeitusios realybės, o daugiausiai dėl pinigų kiekio. Valstybės narės pirmiausiai rūpinasi savo įmokų ir išmokų iš ES biudžeto balansu. Pasak jo, senosioms valstybėms narėms net ir dėl ES plėtros pasikeitusi situacija buvo svarbi tiek, kiek atitiko jų nacionalinius interesus. [21][40]

3.3 Euro zonos biudžetas

2012 metų rugsėjį ES Tarybos Prezidentas Herman Van Rompuy pristatė atskiro euro zonos šalių biudžeto, turinčio veikti kaip bendra valiuta besinaudojančių šalių fiskalinio stabilumo priemonė, idėją. Kadangi šis biudžetas būtų taikomas tik euro zonos šalims, jis nebūtų daugiametės finansinės perspektyvos dalimi, o veiktų greta jos. Tai labai stengėsi pabrėžti ir Prancūzijos Prezidentas François Hollande. Jis išreiškė savo stiprų pritarimą šiai idėjai, kuriai pritaria ir Vokietija. Euro zonos sprendimo priėmimo procesuose tai jau reiškia pakankamai didelį pliusą. Įdomu tai, kad idėjai apie euro zonos tolesnį vystymąsi sau palankiu tempu neprieštaravo ir Didžioji Britanija – visgi manoma, kad tai labiau susiję su siekiu atsiriboti nuo euro zonos problemų ir galimų jų padarinių bendram biudžetui. Savo ruožtu Prezidentas Hollande taip pat pabrėžė, kad niekas negalėtų drausti euro zonai judėti į priekį taip, kaip jai tinka.[28][41]

Bendra pinigų politika nepritaikyta visų šalių narių poreikiams. ES biudžetas yra per mažas, kad galėtų suteikti stabilizavimo funkciją ir nėra pakankamai lankstus. Todėl manoma, kad vienintelė likusi priemonė, kuri galėtų kovoti su asimetriniais sukrėtimais yra nacionalinės fiskalinės politikos. Ekonominiai šokai sukelia nacionalinio biudžeto deficito augimą, o tai kelia pavojų valstybės skolos aptarnavimo palūkanų normai, kuri gali išaugti. Šiuo metu ES biudžetas yra aiškiai nepakankamas ir negali susidoroti su asimetriniais šokais, daugiausia dėl to, kad yra mažas, griežtai suplanuotas ir teikia dėmėsį visai kitiems dalykams. Taigi euro zonos biudžeto tikslas iš dalies sumažinti prievoles

[39] Čia ir vėliau - ES senbuvės pavargo būti melžiamos naujųjų narių, 2011
[40] Čia ir vėliau - Trakelis D. ES perskirstomųjų politikų reformos: ES plėtros veiksnio vaidmuo, 2009
[41] Čia ir vėliau - Simon F. Hollande: Eurozone budget will come ‘in addition, not in substitution’ of EU budget, 2012

valstybėms narėms, kuomet jos susiduria su neigiamu asimetriniu šoku ir suteikti laikinas nuolaidas, kurios turėtų padėti šaliai sumažinti šoko poveikį nacionaliniams biudžetams.

Tarybos pasiūlyme stabilizavimo funkcija bus atliekama taikant euro zonos nedarbo draudimo sistemą, todėl, kad nedarbas yra vienas iš pagrindinių ir lengvai išmatuojamų rodiklių ilgalaikiame laikotarpyje. Kitaip tariant euro zonos biudžetas praktiškai atliktų bendros nedarbo schemos funkciją Euro zonai. Tai reiškia, kad Euro zonos piliečiai mokėtų bendrą darbo užmokesčio fondo mokestį. Jeigu Euro zonos pilietis taptų bedarbis, jis bedarbio pašalpą gautų iš euro zonos biudžeto, tačiau ribotą laikotarpį. Renkant darbo užmokesčio fondo mokesčius, biudžetas užtikrintų pervedimus iš valstybių narių, kurios nukentėjo mažiau, į tas šalis, kurios patyrė didžiausią ekonominį nuosmukį. Ši schema nėra skirta visiškai pakeisti esamas nacionalines nedarbo schemas, tačiau turėtų iš dalies sumažinti nedarbo paramos naštą valstybėse narėse.

Taigi trys pagrindiniai argumentai už euro zonos biudžetą:

1. **Trūksta stabilizavimo funkcijos Europos lygiu.**

Naujausia ekonominė krizė parodė, kad Europos Sąjungos biudžetas nepritaikytas atlikti stabilizavimo funkciją. Todėl Euro zona nebuvo pasirengusi padėti valstybėms narėms prisitaikyti prie asimetrinių sukrėtimų dar krizės pradiniame etape. Buvo kuriami įvairūs stabilizavimo mechanizmai, tačiau jie neturėjo biudžeto. Todėl buvo atskleista būtinybė iš naujo permąstyti ir pertvarkyti euro zonos fiskalinius stabilizavimo mechanizmus, nes valstybės narės atskirai nesugeba įgyvendinti sėkmingos stabilizavimo politikos. Be to, krizės metu drastiškai išaugęs nedarbo lygis pietų euro zonoje verčia skubiai spręsti šią problemą.

2. **ES biudžetas nėra federalinis**

ES biudžetas nėra federalinis ir tik 2 proc. viešųjų išlaidų yra viršnacionalinio lygmens. Tuo tarpu Kanadoje - 35 proc, JAV – 54 proc., Brazilijoje 60 proc. Tai reiškia, kad šiose valstybėse socialinė gerovė daugiausiai finansuojama iš federalinių biudžetų, tuo metu ES visa tai finansuojama iš nacionalinių biudžetų.

3. **Trūksta centrinės fiskalinės institucijos – Euro zonos finansų ministerijos**

Paul de Grauwe pareiškė, kad euro zona be biudžeto yra lyg namas be stogo. Norint įnešti stabilumo į euro zoną, reikalinga įsteigti centrinę instituciją, kuri galėtų rinkti mokesčius ir naudoti finansinius išteklius atsižvelgiant į visą Sąjungą.

Pagrindiniai argumentai prieš euro zonos biudžetą ir bendrą nedarbo schemą:

1. **Dideli skirtumai tarp nacionalinių nedarbo schemų**

Didžiausia kliūtis sukurti bendra nedarbo schemą euro zonoje yra per dideli skirtumai visose valstybėse narėse. Jos skiriasi viskuo, dydžiu palygintu su BVP, teikiamos paramos trukme, normų keitimu ir kt. Atsižvelgiant į tai, būtų labai sunku susitarti dėl bendrų euro zonos nedarbo schemos charakteristikų. Vien dėl to praeityje nebuvo priimta tokia schema.

2. Nedarbo paramos gavėjai palyginti su įmokų mokėtojais

Čia susiduriama su ta pačia problema, kuri ryškėja ES biudžete. Vienose šalyse pajamų yra surenkama daugiau nei jų reikia padengti bedarbio pašalpoms, kitose šalyse atvirkščiai, tai priklauso nuo taikomos nedarbo paramos schemos. Tai reiškia, kad vienos šalys dažniausiai bus donorės, o kitos recipientės.

3. Euro zonos biudžetas palygintas su ES biudžetu

Teigiama, kad stabilizavimo funkcija ir nedarbo schema galėtų būti integruota į dabartinį ES biudžetą. Turėtų būti lengviau ir greičiau galima pritaikyti prie dabartinio biudžeto, nei sukurti visiškai naują biudžetą. Reikia paminėti, kad vienas iš ES fondų jau atlieka panašią funkciją, t.y. Europos socialinis fondas. Šis fondas sudaro apie 10 proc. viso ES biudžeto ir remia veiksmus padedančius žmonėsm įsidarbinti, tačiau šis fondas negalėtų atlikti stabilizavimo funkcijos.[15][42]

Taigi panašu, kad „dviejų greičių Europos“ terminas jau nebeatrodo toks gąsdinantis, kokiu jį buvo mėginama padaryti, ir tai pripažįsta patys šalių vadovai. Santykiai tarp euro zonos šalių ir turinčių savo valiutą vis aštrėja, kyla vis daugiau debatų svarstant naujas daugiametes perspektyvas, metinius biudžetus ir kitus ES reikalus, nes sunku padaryti taip, kad sprendimais būtų visiškai patenkintos dauguma šalių narių. [27][43]

[42] Čia ir vėliau - Kadidlo L., Lacina L. Why Would Eurozone Need an Own Budget, 2015

[43]Čia ir vėliau - Pupinis M. Europos Sąjungos bėdos tęsiasi: nutrūkusios derybos dėl daugiametės finansinės programos, 2012.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

1. ES biudžetas – visų pirma investicijų biudžetas, kuris turi didelį sverto poveikį ir veikia kaip augimą, konkurencingumą ir darbo vietų kūrimą visoje Sąjungoje skatinantis veiksnys. ES biudžeto lėšomis finansuojama veikla, kurią valstybės narės gali finansuoti efektyviau, jei dirba drauge, pavyzdžiui, energetikos, transporto, informacinių ir ryšių technologijų, klimato kaitos ir mokslinių tyrimų srityse. ES biudžetas turi būti visada subalansuotas, jame niekada nebūna biudžeto deficito, niekada nesusikaupia skola ir išleidžiamos tik tos lėšos, kurios gaunamos. Metinis biudžetas turi atitikti ilgalaikį biudžeto planą– daugiametę finansinę programą.
2. Dėl šiandieninio ES metinio biudžeto susitaria Taryba ir Europos Parlamentas. Biudžeto projektą pasiūlo Komisija. Komisija, bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis, laikydamasi priimtų reglamentų nuostatų, savo pačios atsakomybe ir neperžengdama nustatytų asignavimo ribų, atsižvelgdama į patikimo finansų valdymo principus, vykdo ES biudžetą.
3. Biudžeto pajamų struktūra nuo ES įkūrimo smarkiai keitėsi, beveik neliko žemės ūkio produkcijos rinkliavos, sumažėjo muitų pajamos dėl prekybos liberalizavimo, pajamos iš PVM didėjo, tačiau vėliau smarkiai sumažėjo dėl pasikeitusių procentinių normatyvų, BNP pagrįstų lėšų dalis biudžete nuolat didėja. Tokios tendencijos kelią šalių nepasitenkinimą bei mažina ES sutartyje garantuotą finansinę autonomiją.
4. ES biudžeto išlaidų politika keitėsi priklausomai nuo ES veiklos prioritetų. Daugiausiai lėšų būdavo išleidžiama bendrai žemės ūkio ir sanglaudos politikai, tačiau metams bėgant šis santykis keitėsi. Šiuo metu daugiausiai ES lėšų skiriama Pažangaus ir integracinio augimo (46 proc.) bei Tvaraus augimo (40 proc.) išlaidų kategorijoms, apie 86 proc. viso ES biudžeto.
5. Būtinybė reformuoti ES biudžetą išryškėjo derybų dėl ES 2007–2013 m. finansinės programos metu. Europos Vadovų Taryboje nepavyko susitarti dėl būsimos finansinės programos, todėl ES biudžeto peržiūra buvo įtraukta į derybų dėl 2007–2013 m. ES finansinės programos paketą.
6. ES biudžeto peržiūroje akcentuojama, kad biudžetas privalo būti rezultatyvus. Tikslinės išlaidos yra būtinos, bet to neužtenka, lėšos turi būti panaudojamos taip, kad duotų rezultatų. Biudžeto peržiūra taip pat parodė, kad suinteresuotosios šalys labai kritiškai vertina dabartinę ES biudžeto finansavimo sistemą. Manoma, kad dabartinė sistema neaiški ir per daug sudėtinga, jai trūksta nešališkumo, tai visų pirma pasakytina apie koregavimus. Esami ištekliai nėra aiškiai susieti su ES politika.
7. Europos Sąjunga 2014–2020 m. į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą investuos beveik 1 trilijoną eurų. Daugiausiai lėšų 2014–2020 m. bus skirta Pažangiam ir integraciniam augimui, išlaidos šiuo laikotarpiu augs 29 proc., Tvariajam augimui skirtos išlaidos augs tik 2 proc., todėl galime daryti išvadą, kad keičiasi vienas iš pagrindinių ES prioritetų.

8. Diskusijos dėl naujų biudžeto įplaukų 2014–2020 m. nedavė jokių rezultatų. Naujos išteklių rūšys nebuvo įtrauktos į naująjį biudžetą, įplaukų sistema išliko tokia pati. Ir toliau didžiausią pajamų dalį ES biudžete sudaro nacionalinėmis pajamomis grįsti ištekliai.
9. Nagrinėjant šalių narių pozicijas dėl ES biudžeto, išryškėja, kad bendriausiu lygmeniu šalys narės sutaria dėl būtinybės padidinti finansavimą konkurencingumo, energijos, aplinkos ir klimato kaitos, teisingumo, laisvės ir saugumo bei išorės santykių klausimams ir bendrų prioritetų tose srityse. Labiausiai šalių narių nuomonės skiriasi dėl sanglaudos ir ypač BŽŪP politikos.
10. Analizuojant valstybių narių pozicijas dėl 2014–2020 m., ryškėja senųjų ir naujųjų narių interesų skirtumai. Geriausias pavyzdys biudžeto dydis. Sprendimui sumažinti ES biudžetą pritarė senosios ES valstybės narės, nes šios daugiau lėšų sumoka į biudžetą nei iš jo gauna. Kad biudžetas nebūtų mažinamas, norėjo tos šalys, kurios yra mažiau išsivysčiusios, jos yra neto ES paramos gavėjos.
11. Analizuojant valstybių narių įnašus ir iš ES biudžeto gautas sumas, galime suprasti, dėl kokių priežasčių kyla tiek diskusijų ir kodėl taip sunku būna prieiti prie bendro sprendimo priimant ES biudžetą. 2014 m. Vokietija, Prancūzija, Italija, Nyderlandai, Švedija ir Jungtinė Karalystė – tai tos šalys, kurios sumokėjo daugiausiai, ir jų pajamas palyginus su išlaidomis gaunamas neigiamas balansas. Tuo tarpu Bulgarija, Čekija, Estija, Airija, Graikija, Ispanija, Kroatija, Kipras, Latvija, Lietuva, Liuksemburgas, Vengrija, Malta, Lenkija, Portugalija, Rumunija, Slovėnija ir Slovakija fiksavo teigiamą balansą. Tai reiškia, kad šios šalys gauna daugiau paramos lėšų, nei pačios prisideda prie bendro ES biudžeto.
12. Euro zonos šalių biudžetas – kaip bendra valiuta besinaudojančių šalių fiskalinio stabilumo priemonė, kurios tikslas iš dalies sumažinti prievoles valstybėms narėms, kuomet jos susiduria su neigiamu asimetriniu šoku, ir suteikti laikinas nuolaidas, kurios turėtų padėti šaliai sumažinti šoko poveikį nacionaliniams biudžetams.

LIETUVOS RESPUBLIKOS UŽSIENIO REIKALŲ MINISTERIJAI IR KITOMS VALSTYBINĖMS INSTITUCIJOMS:

Reikėtų atnaujinti ir konkrečiai suformuoti Lietuvos poziciją ES biudžeto sandaros klausimais. Taip pat ieškoti bendraminčių tarp valstybių narių ir atrasti siejančias bendras problemas. Kartu laikantis vieningos pozicijos galima lengviau atkreipti Europos dėmesį į kylančias problemas, į Lietuvą, ir taip pasiekti naudos šaliai.

LIETUVOS RESPUBLIKOS FINANSŲ MINISTERIJAI:

Įvertinus ES biudžeto gerąją patirtį reikėtų pabandyti Lietuvos nacionaliniam biudžetui pritaikyti perspektyvinį biudžeto planavimą. Šalia metinio biudžeto, rengti ilgalaikį kelerių metų biudžeto planą, nes metų periodas yra pernelyg trumpas, toks biudžetas neatitinka ilgalaikių ir perspektyvinių ekonominio vystymo planų. Taip pat reikėtų taikyti ES biudžeto praktiką sprendžiant biudžeto subalansavimo klausimus.

LITERATŪRA

1. 2014 finansinių metų Europos Sąjungos bendrojo biudžeto galutinis patvirtinimas: Europos Sąjungos oficialusis leidinys: L 051, 2014. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/ALL/?uri=OJ:L:2014:051:TOC (žiūrėta 2016 02 03)
2. Europos Bendrijos steigimo sutartis. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1460051727878&uri=CELEX:12006E/TXT (žiūrėta 2016 02 03)
3. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=468453 (žiūrėta 2016 02 03)
4. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija OL C 326, 2012 10 26 https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026lt.pdf (žiūrėta 2016 01 20)
5. **Dužinskas R.** Europos Sąjungos raida ir funkcionavimas: Mokomoji knyga. I dalis. – Vilnius: Vilniaus pedagoginis universitetas, 2011. - 100 p. ISBN 978-9955-20-517-3.
6. **European Commission**. EU budget 2006 – Financial report**:** Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006. - 80 p. - ISBN 978-92-79-05376-4
7. **European Commission**. European Union Public Finance – Fourth edition**:** Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. - 427 p. - ISBN 978-92-79-06937-6
8. **Europos Sąjungos Komisija** Apie 2014 m. biudžetą: rankraštis- Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2014. – 17 p. - ISBN 978-92-79-33989-95
9. **Europos Sąjungos Komisija** Apie Europos Sąjungos politiką. Biudžetas: rankraštis- Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2014. – 16 p. - ISBN 978-92-79-24358-5
10. **Europos Sąjungos Komisija** Apie Europos Sąjungos politiką. Regioninė politika: rankraštis- Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2014. - 16 p. - ISBN 978-92-79-41297-4
11. **Europos Sąjungos Komisija** Apie Europos Sąjungos politiką. Žemės ūkis: rankraštis- Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2014. - 16 p. - ISBN 978-92-79-37546-0
12. **Haug J., Lamassoure A.**, Verhofstadt G. Europe for growth for radical change in financing the EU: report, 2011. – 86 p. ISBN 978-94-6138-085-2
13. **Hix S.** Europos Sąjungos politinė sistema – Vilnius: Eugrimas, 2006.-567p. – ISBN 9955-682-02-7
14. **Ibenskas R., Brožaitis H.** Lietuva Europos Sąjungos biudžeto peržiūros procese: tarp europinių ir nacionalinių interesų // Politologija, 2008/3 (51), 44 p. ISSN 1392-1681
15. **Kadidlo L., Lacina L.** Why Would Eurozone Need an Own Budget? : Volume 6, 4/2015. – 16 p. ISBN 978-80-87106-85-3
16. **Kazėnas G.** Europos Sąjungos bendrosios žemės ūkio politikos reforma, 2005 (Nr. 14), 10 p. ISSN 1648-2603

17. **Levišauskaitė K., Rūškys G.** Valstybės finansai: vadovėlis - Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, 2003. - 179 p.- ISBN 9955-530-91-X

18. **Naraškevičiūtė V., Lakštutienė A.** Valstybės finansai: mokomoji knyga – Kaunas: Technologija, 2003. – 72 p. – ISBN 9955-09-396-X

19. **Pukelienė V**. Ekonominė integracija – teorija, ES politika ir procesai: vadovėlis – Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2008. – 344 p. – ISBN 978-9955-12-432-0

20. **Sudavičius B.** Trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos Respublikoje, 2013, 13 p. ISSN 1392-1274

21. **Trakelis D.** ES perskirstomųjų politikų reformos: ES plėtros veiksnio vaidmuo: daktaro disertacija: Socialiniai mokslai, politikos mokslai (02 S). – Vilnius: Vilniaus universitetas, 2009. – 135 p.

22. **Wolfgang Petzold.** 1988-2008 m. Sanglaudos politika: investicija į Europos ateitį: žurnalas - Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2008. – 44 p. ISSN 1725-8227

23. **Benkunskas V**. ES 2014-2020 metų biudžetas - reformų link, 2011. http://apzvalga.eu/es-2014-2020-metu-biudzetas-reformu-link.html (žiūrėta 2016 02 03)

24. **Daugėlienė R.** Kiek duodame ir kiek gauname: ką būtina žinoti apie Europos Sąjungos biudžetą, 2014. http://www.delfi.lt/verslas/verslas/r-daugeliene-kiek-duodame-ir-kiek-gauname-ka-butina-zinoti-apie-europos-sajungos-biudzeta.d?id=66791698 (žiūrėta 2016 03 15)

25. **Europos Komisija.** ES biudžeto peržiūra: komunikatas, 2010. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0700&from=LT

26. **Kilnes U., Sherriff A.** Member States' positions on the proposed 2014-2020 EU budget, 2012. http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/BN-37-Member-States-Positions-Proposed-2014-2020-EU-Budget-Analysis-2012-.pdf (žiūrėta 2016 03 15)

27. **Pupinis M.** Europos Sąjungos bėdos tęsiasi: nutrūkusios derybos dėl daugiametės finansinės programos, 2012. http://www.pazinkeuropa.lt/euroblogas/savaites-temos/energetika-348/europos-sajungos-bedos-tesiasi-nutrukusios-derybos-del-daugiametes-finansines-programos-355(žiūrėta 2016 02 03)

28. **Simon F.** Hollande: Eurozone budget will come 'in addition, not in substitution' of EU budget, 2012. http://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/news/hollande-eurozone-budget-will-come-in-addition-not-in-substitution-of-eu-budget/ (žiūrėta 2016 02 20)

29. 10 metų Europos Sąjungoje: paskelbė, kiek Lietuva gavo ir kiek sumokėjo į ES biudžetą, 2014. http://kauno.diena.lt/naujienos/verslas/ekonomika/10-metu-europos-sajungoje-paskelbe-kiek-lietuva-gavo-ir-kiek-sumokejo-i-es-biudzeta-627837#ixzz459zt2WTd (žiūrėta 2016 02 20)

30. Daugiametės finansinės programos reglamentas http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/mff-regulation?lang=lt (žiūrėta 2015 11 17)

31. ES senbuvės pavargo būti melžiamos naujųjų narių, 2011. http://www.veidas.lt/es-senbuves-pavargo-buti-melziamos-naujuju-nariu (žiūrėta 2016 02 03)

32. ES teisės aktų santrumpos. Biudžetas – Finansinių perspektyvų ir daugiametės finansinės programos sistema http://europa.eu/legislation_summaries/budget/index_lt.htm(žiūrėta 2015 11 17)

33. ES teisės aktų santrumpos. Biudžetas – nuosavi ištekliai http://europa.eu/legislation_summaries/budget/l34011_lt.htm (žiūrėta 2015 11 17)

34. European Commission. Financial framework 2007-2013 http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fwk0713/fwk0713_en.cfm#cf07_13 (žiūrėta 2016 02 03)

35. European Commission. Multiannual Financial Framework, 2015. http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents (žiūrėta 2016 03 20)

36. Europos Komisija. Daugiau apie Europos sąjungos paramą 2014–2020, 2011. http://www.gaukfinansavima.lt/naujienos/98/ (žiūrėta 2016 03 20)

37. Europos Komisija. ES finansavimo žodynėlis https://ec.europa.eu/budget/funding/information/eu-funding-glossary_lt (žiūrėta 2016 02 20)

38. Europos Komisija. Pagal 2014–2020 m. ES biudžeto programą į Europos ateitį bus investuota vienas trilijonas eurų, 2013. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1096_lt.htm (žiūrėta 2016 01 17)

39. Europos Komisija. Tarybos sprendimas dėl Europos Sąjungos nuosavų išteklių sistemos. Briuselis, 2011. KOM(2011) 739 galutinis http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:32014D0335 (žiūrėta 2016 01 17)

40. Europos Komisija. Mūsų bendros ateities kūrimas. Išsiplėtusios Europos Sąjungos politikos sunkumai ir biudžeto priemonės 2007–2013 m., 2004 COM(2004) 101 galutinė redakcija. http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2004/LT/1-2004-101-LT-F1-1.Pdf (žiūrėta 2016 01 17)

41. Europos Parlamentas. 2007 m. kovo 29 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Europos Sąjungos nuosavųjų išteklių ateities http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0098+0+DOC+XML+V0//LT (žiūrėta 2016 01 20)

42. Europos Parlamentas. Audito rūmai http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010312/04A_FT%282013%29010312_LT.pdf (žiūrėta 2016 03 20)

43. Europos Parlamentas. Biudžeto procedūra http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010403/04A_FT(2013)010403_LT.pdf (žiūrėta 2016 03 20)

44. Europos Parlamentas. Daugiametė finansinė programa http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010503/04A_FT(2013)010503_LT.pdf (žiūrėta 2016 03 20)

45. Europos Parlamentas. Daugiametė finansinė programa http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/lt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.5.3.html (žiūrėta 2016 01 14)

46. Europos Parlamentas. Pranešimas dėl Europos Sąjungos nuosavųjų išteklių ateities, 2007. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0066+0+DOC+XML+V0//LT (žiūrėta 2016 01 14)

47. Europos Vadovų Taryba. ES išlaidų formavimas: daugiametė finansinė programa http://www.consilium.europa.eu/lt/policies/multiannual-financial-framework/ (žiūrėta 2016 01 20)

48. Europos Vadovų Taryba. Kaip veikia ES biudžetas http://www.consilium.europa.eu/lt/policies/eu-annual-budget/how-eu-budget-works/ (žiūrėta 2016 01 20)

49. Financial year 2014: report on budgetary and financial management. http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2014/2015.04.15_RBFM_Report_en.pdf (žiūrėta 2016 01 14)

50. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Pozicija dėl ES biudžeto reformos, 2008. http://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/mokesciai-biudzetas/pozicija-del-es-biudzeto-reformos/lrinka (žiūrėta 2016 01 14)

51. Lietuvos Respublikos pozicija dėl Europos Sąjungos biudžeto peržiūros, 2008. http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/ES_paramos_ateitis/2_LT_pozicija_del_biudzeto_perziuros_IIIp.pdf (žiūrėta 2016 02 23)

52. Own resources mechanism http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l34011 (žiūrėta 2016 01 20)

53. Teigiamų narystės ES padarinių daugiau nei neigiamų, 2014 http://vz.lt/archive/article/2014/5/3/teigiamu-narystes-es-padariniu-daugiau-nei-neigiamu (žiūrėta 2016 01 20)

54. Prezidentė vyks į derybas dėl naujo ES biudžeto, 2012. https://www.lrp.lt/lt/prezidente-vyks-i-derybas-del-naujo-es-biudzeto/pranesimai-spaudai/14787 (žiūrėta 2016 02 23)

55. Susikirtimo taškai dėl ES biudžeto 2014-2020 metams, 2012. http://www.pazinkeuropa.lt/euroblogas/savaites-temos/finansine-perspektyva-315/susikirtimo-taskai-del-es-biudzeto-2014-2020-metams-317 (žiūrėta 2016 02 23)

Banevičiūtė, R. Europos Sąjungos biudžeto formavimo ir panaudojimo pokyčiai ir jų vertinimas / Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas **Prof. dr. G. Černiauskas** – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2016 – 87 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe išanalizuoti ES biudžeto pajamų ir išlaidų pokyčiai, bei valstybių narių pozicijoss formuojant biudžetą. Pirmoje darbo dalyje pateikiami teoriniai ES biudžeto pagrindai, jo samprata, tikslas, uždaviniai, atskleidžiama kaip biudžetas rengiamas, vykdomas ir kontroliuojamas. Taip pat apžvelgiama šiandienio biudžeto sandara, pajamų šaltiniai ir išlaidų kategorijos. Antroje dalyje analizuojami biudžeto pokyčiai per visą jo egzistavimo laikotarpį, jų rezultatai, daugiausia dėmesio skiriama paskutinėms finansinėms programoms. Trečioje darbo dalyje nagrinėjamos valstybių narių pozicijos ir interesai dėl ES biudžeto struktūros bei biudžeto dydžio pokyčių, analizuojamas šalių narių įnašų ir gautų pajamų balansas. Taip pat vertinamas pasiūlymas dėl euro zonos biudžeto.

Pagrindiniai žodžiai: Europos Sąjunga, daugiametė finansinė programa, biudžetas, biudžeto struktūra, biudžeto pajamos, biudžeto išlaidos, pokyčiai, valstybės narės.

Banevičiūtė, R. Changes in European Union budget composition and spending and their evaluation / Master's thesis in public sector economics. Supervisor: **Prof. Dr. G. Černiauskas** – Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Economics and Finance Management, 2016 – 87 p.

ANNOTATION

The master's thesis analyses the changes in EU budget revenue and expenditure as well as Member States' positions regarding budget composition. The first part of the thesis gives the theoretical background of the EU budget, its concept, aim and objectives, and reveals the budget preparation, implementation and control processes. It also presents an overview of today's budget structure, sources of revenue and categories of expenditure. The second part analyses budget changes during the entire period of its existence and their results, and mainly focuses on the last financial frameworks. The third part explores Member States' positions and interests regarding the structure of EU budget and changes in the size of the budget, and analyses the balance of Member States' contributions and revenue. The thesis also evaluates a proposal on the budget of the euro area.

Keywords: European Union, multiannual financial framework, budget, budget structure, budget revenue, budget expenditure, changes, Member States.

Banevičiūtė, R. Europos Sąjungos biudžeto formavimo ir panaudojimo pokyčiai ir jų vertinimas / Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas **Prof. dr. G. Černiauskas** – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2016 – 87 p.

SANTRAUKA

Magistrinio darbo tema yra aktuali ir svarbi, nes ES biudžetas yra vienas svarbiausių ES instrumentų, kuriuo siekiama susidoroti su kylančiais iššūkiais, naujais uždaviniais ir aktualiomis problemomis ES. Biudžetas skiriamas toms sritims, kuriose ES lėšos lemia daugiausiai. Daugelio ES laimėjimų nebūtų buvę įmanoma pasiekti, jei nebūtų bendro biudžeto. Tačiau ES biudžeto politika kelia daug diskusijų. Daugelis valstybių narių labai kritiškai vertina ES biudžeto finansavimo sistemą, kad ji neskaidri ir sudėtinga, ypač dėl koreguojamųjų mechanizmų, išlygų bei kompensacijų. Taigi baigiamojo darbo tikslas buvo įvertinti ES biudžeto formavimo ir panaudojimo pokyčius bei valstybių narių pozicijas formuojant biudžetą. Siekiant išsikelto tikslo, darbas buvo išskaidytas į konkrečius uždavinius. Pirmiausia buvo siekiama išanalizuoti ES biudžeto politikos teorinius aspektus, sampratą, tikslą bei uždavinius. Taip pat apžvelgti šiandieninio biudžeto sandarą, įplaukas ir išlaidas. Tuomet plačiau išnagrinėti ES biudžeto formavimo ir panaudojimo pokyčius per visą jo egzistavimo laikotarpį, atkreipiant daugiau dėmesio į paskutines finansines programas. Įvertinti valstybių narių pozicijas ir interesus dėl biudžeto struktūros bei biudžeto dydžio pokyčių. Galiausiai suformuoti Lietuvos poziciją dėl ES biudžeto. Tyrimo uždaviniams įgyvendinti buvo analizuojami moksliniai literatūros šaltiniai, įvairūs ES nutarimai, komunikatai, taip pat buvo gilinamasi į statistikos duomenis, teisės aktus. Analizuojant ES biudžeto struktūros pokyčius, buvo suformuluotos išvados apie biudžeto pajamas ir išlaidas. Dabartinė biudžeto finansavimo sistema išlieka neaiški ir per daug sudėtinga, jai trūksta nešališkumo. Esami ištekliai nėra aiškiai susieti su ES politika. Diskusijos dėl naujų biudžeto įplaukų 2014–2020 m. nedavė jokių rezultatų. Naujos išteklių rūšys nebuvo įtrauktos į naująjį biudžetą. Ir toliau didžiausią pajamų dalį ES biudžete sudaro nacionalinėmis pajamomis grįsti ištekliai. 2014–2020 m. išlaidos sudarys beveik 1 trilijoną eurų. Daugiausiai lėšų bus skirta Pažangiam ir integraciniam augimui, išlaidos per šį laikotarpį augs 29 proc., Tvariajam augimui skirtos išlaidos augs 2 proc. Todėl galime daryti išvadą, kad keičiasi vienas iš pagrindinių ES prioritetų. Nagrinėjant šalių narių pozicijas dėl ES biudžeto išryškėja, kad bendriausiu lygmeniu šalys narės sutaria dėl būtinybės padidinti finansavimą konkurencingumo, energijos, aplinkos ir klimato kaitos, teisingumo, laisvės ir saugumo bei išorės santykių klausimams ir bendrų prioritetų tose srityse. Labiausiai šalių narių nuomonės skiriasi dėl Sanglaudos politikos ir ypač BŽŪP.

Banevičiūtė, R. Changes in European Union budget composition and spending and their evaluation / Master's thesis in public sector economics. Supervisor: **Prof. Dr. G. Černiauskas** – Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Economics and Finance Management, 2016 – 87 p.

SUMMARY

The topic of the master's thesis is relevant and important as the EU budget is one of the key instruments of the EU, which aims to address emerging challenges, new objectives and current issues in the European Union. The budget is allocated to those areas which largely depend on the EU funds. Many of the EU's achievements could not have been possible without a common budget. However, the EU budget policy is being widely debated. Many Member States are very critical about the EU budget financing system for being non-transparent and sophisticated, in particular due to correction mechanisms, reservations and compensations. Thus, the thesis aims at evaluating changes in EU budget composition and spending as well as Member States' positions regarding budget composition. In order to achieve this aim, the work was broken down into specific tasks. The first step was to analyse the theoretical aspects of the EU budget policy, its concept, aim and objectives. They were followed by an overview of today's budget structure, revenue and expenditure. The thesis then examined changes in EU budget composition and spending during the entire period of budget existence in greater detail, focusing more on the last financial frameworks. Member States' positions and interests regarding budget structure and size changes were evaluated. Finally, Lithuania's position on the EU budget was formulated. Research objectives were achieved through an analysis of scientific literature, various EU resolutions, communications, statistics and legislation. Examination of changes in the EU budget structure led to the conclusions on budget revenue and expenditure. The current budget composition system remains vague and too complex; moreover, it lacks impartiality. Existing resources are not clearly linked to EU policies. Debates on the new budget revenue for 2014–2020 yielded no results. New resources had not been included in the new budget. National revenue based resources continue to account for the major share of revenue in the EU budget. In 2014–2020 expenditure will reach almost 1 trillion euro. Most funds will be allocated to Smart and Inclusive Growth with a 29 per cent increase in expenditure over this period, whereas the expenditure on Sustainable Growth will go up by 2 per cent. Therefore, a conclusion could be drawn that one of the key EU priorities has been changing. Examination of Member States' positions regarding the EU budget reveals that generally Member States have reached an overall consensus on the need to increase funding for competitiveness, energy, environment and climate change, justice, freedom and security as well as external relations and on common priorities in these areas. Member States' opinions seem to be largely divergent with regard to the Cohesion Policy and the CAP in particular.