MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETO
FINANSŲ IR MOKESČIŲ KATEDRA

ADOLFAS DARGINAVIČIUS
FINANSŲ TEISĖS PROGRAMOS MAGISTRANTŪROS DIENINIŲ STUDIJŲ
FNTmd6-01 GRUPĖS STUDENTAS

EUROPOS SĄJUNGOS BIUDŽETO IŠLAIDŲ POLITIKA

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas:
Lekt. Vaitiekus Novikevičius

Konsultantas:
Doc. dr. A. Miškinis

Vilnius, 2007

TURINYS

Santrumpų sąrašas.....3

Įvadas.....4

1. Europos Sąjungos biudžeto politikos samprata.....7

1.1 Biudžeto politikos sąvoka ir struktūra.....7

1.2 Europos Sąjungos biudžeto politikos uždaviniai ir tikslai 8

1.3 Europos Sąjungos biudžeto politikos kryptys.....9

2. Gamtos išteklių valdymas ir apsauga.....12

2.1 Europos Sąjungos Bendroji žemės ūkio politika.....13

2.2 Išlaidos Kaimo politikos plėtrai.....20

2.3 Išlaidos žuvininkystei.....23

2.4 Aplinkosaugos politikos išlaidos 25

3. Tvarusis augimas.....28

3.1 Europos Sąjungos Sanglaudos politika.....29

3.2 Konkurencingumo augimui ir užimtumui skatinimo išlaidų politika.....33

3.2.1 Mokslinių tyrimų ir technologijų plėtros stiprinimas.....34

3.2.2 Mokymo ir lavinimo gerinimas.....36

3.2.3 Konkurencingumas ir inovacija bendrojoje rinkoje.....37

3.2.4 Transeuropiniai tinklai.....38

3.2.5 Progress (užimtumas ir solidarumas).....40

4. Europos Sąjungos biudžeto išlaidų politikos 2008-2009m. kryptys……42

Išvados 49

Siūlymai.....50

Literatūros sąrašas.....51

Santrauka.....54

Summary.....55

Santrumpų sąrašas

Santrumpa	Išaiškinimas
ES	Europos Sąjunga
EK	Europos Komisija
EP	Europos Parlamentas
BŽŪP	Bendroji Žemės Ūkio Politika
EŽŪOGF	Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondas
EŽŪGF	Europos žemės ūkio garantijų fondas
EŽŪFKP	Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai
PPO	Pasaulio prekybos organizacija
PLKPP	Pereinamojo laikotarpio kaimo plėtros priemonės
BŽP	Bendroji žuvininkystės politika
EŽF	Europos Žuvininkystės fondas
ŽOFI	Žuvininkystės orientavimo finansavimo instrumentas
ERPF	Europos Regioninės plėtros fondas
ESF	Europos Socialinis fondas
7BP	Septintoji Bendrijos programa
EMTE	Europos mokslinių tyrimų erdvės
ETI	Europos technologijos institutas
TEN	Transeuropiniai transporto tinklai
SPS	Single Payment Scheme
SAPS	Single Area Payment Scheme

Įvadas

Europos Sąjunga (toliau tekste ES) yra didžiausia pasaulyje tarptautinė organizacija, vienijanti 27 valstybes ir daugiau kaip 492 milijonus gyventojų. Tai valstybių asociacija, siekianti glaudesnės ekonominės ir politinės integracijos vardan savo piliečių gerbūvio užtikrinimo, 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 valstybėms narėms, o jo lėšos skiriamos bendriems ES tikslams bei interesams pasiekti.

ES ekonomikos vystymo srityje gali daug kuo didžiuotis. Kontinentas, kuris vos daugiau kaip prieš šešis dešimtmečius buvo II Pasaulinio karo griuvėsių laukas, tapo viena iš labiausiai išsivysčiusių pasaulio dalių. Dėl politinio stabilumo ir taikos palaikymo 27 šalys ES narės sukūrė vieną iš didžiausių ir stabiliausių ekonomikų pasaulyje. ES sukūrė vieningą rinką, kai tarp šalių-narių vyksta laisvas prekių, žmonių, kapitalo ir paslaugų judėjimas.

Temos aktualumas. ES išryškėja struktūrinės problemos, kurios silpnina šalių narių pasiekimus. Šiandien dauguma ES šalių išsiskiria lėtėjančiais vystymosi tempais ir tokiu būdu rizikuoja smarkiai atsilikti globalioje ekonomikoje. Palyginimui galima būtų pateikti tokius duomenis: Kinijos ekonomika kasmet išauga 10%, o JAV ekonomikos augimas yra beveik dvigubai didesnis, nei vidutinės ES šalies narės[1]. Būtent veiksmingas ES išlaidų politikos valdymas leistų ES užimti pasaulinės ekonomikos vystymosi lyderės poziciją. Būtent šiuo metu ES pastebimas ryškus progresas kuriant išsivysčiusią visuomenę.

Tyrimo objektas. ES atsakingų institucijų biudžeto išlaidų politikos formavimo ir įgyvendinimo procesas.

Tyrimo dalykas. ES teisės aktai, reglamentuojantys ES biudžeto išlaidų politikos įgyvendinimą.

Darbo tikslas. Darbe keliamas tikslas įvertinti ES biudžeto išlaidų politikos kryptis, jų įgyvendinimo procesą, nuoseklumą bei optimalumą.

Darbo uždaviniai.

- Atskleisti ES biudžeto išlaidų politikos turinį, istoriją, bei įgyvendinimo procesus;

[1] Financial Report, 2006, P. 32

- Išanalizuoti dvi pagrindines ES biudžeto išlaidų politikos sritis, jų finansavimo tikslus, finansavimo dydį bei pateikti politikos sričių privalumus bei trūkumus.
- Išanalizuoti 2008-2009 m. ES biudžeto peržiūros priežastis bei pateikti galimas ES biudžeto išlaidų reformos kryptis;
- Pateikti konkrečius pasiūlymus, užtikrinančius efektyvesnį ES biudžeto išlaidų politikos proceso nuoseklumą bei optimalumą.

Hipotezė - ES biudžeto išlaidų politikos sėkmė tiesiogiai priklauso nuo tinkamo lėšų paskirstymo ir pridėtinės vertės sukūrimo.

Tyrimo metodai Magistro baigiamojo darbo iškeltiems uždaviniams įgyvendinti, tyrimo metu buvo panaudoti teoriniai ir empiriniai metodai.

1. *Lyginimo metodas.* Darbe lyginamuoju aspektu yra nagrinėjama esminių ES biudžeto išlaidų istorinė raida, taip pat lyginamuoju aspektu pateikiamos skirtingų metų ES biudžeto išlaidų pagrindinėms politikoms sritims skirtos sumos.
2. *Sisteminės analizės metodas.* Siekiant geriau atskleisti pagrindinių ES biudžeto išlaidų politikų esmę, būtina ne tik suformuluoti gramatinį šių politikų apibrėžimą, bet ir nustatyti jų sukuriamos pridėtinės vertės kriterijus, finansavimo pasekmes bei įtaką sėkmingam išlaidų valdymo procesui. Šis metodas naudojamas ne tik atskleidžiant ES biudžeto išlaidų politikos sampratą, bet ir nagrinėjant pagrindinių ES biudžeto išlaidų politikų problemas.
3. *Istorinis metodas.* Darbe analizuojama pagrindinių ES biudžeto išlaidų istorinė kilmė, teisinio reglamentavimo kitimas. Istorinis metodas daugiausiai naudojamas antrajame darbo skyriuje.
4. *Apibendrinimo metodas.* Darbe apibendrinama naudota literatūra, kiekvieno skyriaus ir poskyrio pabaigoje daromos preliminarios išvados, o užbaigus darbą pateikiamos galutinės išvados bei pasiūlymai.
5. *Dokumentų analizės metodas.* Tiriant atskiras į nagrinėjamą temą įeinančias ES išlaidų politikas yra analizuojami ES reglamentai, nutartys, sprendimai, nuomonės, finansinių perspektyvų planai ir kiti ES dokumentai susieti su ES biudžeto išlaidų valdymu.

Darbo struktūra bei šaltiniai. Darbą sudaro įvadas, keturi skyriai, kurie yra skirstomi į poskyrius, išvados, siūlymai, santrauka bei literatūros sąrašas.

Pirmajame darbo skyriuje nagrinėjama ES biudžeto išlaidų politika, jos sąvoka bei struktūra. Apibrėžiami išlaidų politikos pagrindiniai uždaviniai bei nustatomas esminis ES biudžeto išlaidų politikos tikslas. Taip pat paminimos visos ES biudžeto išlaidų politikos

kryptys. Pirmasis darbo skyrius yra skirtas trumpam ES biudžeto išlaidų politikos sampratos pateikimui, siekiant padaryti įvadą prieš pereinant prie pagrindinių, didžiausią dalį ES biudžete sudarančių, išlaidų sričių nagrinėjimo.

Antrajame skyriuje nagrinėjama gamtos išteklių valdymo ir apsaugos išlaidų politikos kryptis. Joje apžvelgiama bendroji žemės ūkio politika (toliau tekste BŽŪP). Pateikiamos BŽŪP atsiradimo prielaidos, trumpa istorija, plėtojimosi tendencijos, aptariamos įvykusios reformos, dabartinės šios politikos privalumai, trūkumai, finansavimo rodikliai bei nagrinėjamos plečiant BŽŪP politiką sukurtos kitos gamtos išteklių valdymo ir apsaugos išlaidų kategorijos kryptys.

Trečiajame darbo skyriuje analizuojama ateinančių metų biudžeto didžiausią dalį sudaranti Tvaraus augimo politika. Nagrinėjamos minėtos politikos dvi kryptys, jų finansavimo didėjimo priežastys, bei jų privalumai ir trūkumai.

Ketvirtasis skyrius yra skirtas naujai kuriamų ES biudžeto politikos krypčių reformų priežastims nustatyti, bei galimų reformų sistemoms palyginti ir jas apibendrinti.

1. Europos Sąjungos biudžeto politikos samprata

1.1 Europos Sąjungos biudžeto politikos sąvoka ir struktūra

Norėdami išsiaiškinti ES biudžeto sampratą, pirmiausia mes turėtume suprasti, ką reiškia pati biudžeto sąvoka, kadangi iš jos išplaukia minėta ES biudžeto samprata, kuri yra platesnio pobūdžio.

Biudžetas gali būti suprantamas kaip vyriausybės ekonominės politikos priemonė, valstybės valdymo ir administravimo priemonė, ekonomikos valdymo priemonė, finansų valdymo priemonė, o apibrėžti jį galima kaip įstatymiškai reglamentuotą valstybinių ir vietinių valdžios organų veiklą, susijusią su valstybės ir vietinių biudžetų sudarymu ir vykdymu.[2] Toks apibrėžimas labiau taikytinas nacionaliniams biudžetams, kurie skiriasi nuo ES biudžeto dėl valdymo principų, finansavimo sričių bei kontrolės mechanizmo.

Taigi ES biudžetas, tai bendros ES institucijų ir valstybių lėšos, iš kurių finansuojama ES veikla[3]. Taip pat ES biudžetas gali būti apibūdintas kaip pajamų ir išlaidų sistema, skirta finansuoti ES sutartyse apibrėžtas politikas. Šiuo metu biudžeto pajamos ir išlaidos sudaro apie 1% šalių narių nacionalinių pajamų arba apie 2,5 % viešųjų išlaidų[4].

Teisiniai ES bendro biudžeto pagrindai yra suformuluoti pirminės teisės aktuose (Europos Bendrijų steigimo sutartyse ir jų papildymuose, ES sutartyje). Konkretūs sprendimai dėl bendro biudžeto pajamų šaltinių ir išlaidų įtvirtinami antriniuose teisės aktuose.

Žvelgiant į ES biudžetą struktūriškai, jį sudaro išteklių bei išlaidų sistema.

ES biudžetas yra finansuojamas iš keturių nuosavų išteklių šaltinių. Pirmieji du šaltiniai, t.y. mokesčiai žemės ūkio produkcijai ir muitų mokesčiai iš trečiųjų šalių, yra vadinami tradiciniais "nuosavaisiais" resursais ir nukreipiami tiesiai į bendrąjį biudžetą. Tikslius muitų dydžius nustato prekybos sutartys su trečiosiomis šalimis. Dalis kiekvienoje ES valstybėje surenkamo pridėtinės vertės mokesčio (toliau tekste PVM), t.y. netradicinis "nuosavasis" resursas, taip pat nukreipiama į bendrąjį biudžetą. Valstybių narių įnašai vadinami “ketvirtuoju” resursu[5]. Jie nustatomi po to, kai apskaičiuojamos trijų nuosavųjų resursų pajamos.

ES bendro biudžeto išlaidos numatomos dviejų dalių – neprivalomosios ir privalomosios. Vadinamosios „privalomosios” išlaidos yra aprašytos sutartyse, jų pagrindą sudaro žemės ūkio kainų palaikymas, kai kurios struktūrinės žemės ūkio išlaidos, žuvininkystės ir tam tikros

[2] Levišauskaitė K., Ruškys G. Valstybės finansai. Kaunas: VDU leidykla, 2003. P. 69
[3] G. Vitkus. ES enciklopedinis žinynas. Vilnius, Eugrimas, 2002. P. 73.
[4] European Commission, *The European Union Budget at a glance*, 2007.
[5] Simon Hix. Europos Sąjungos politinė sistema. Vilnius: Eugrimas, 2006. P. 324

plėtros pagalbai išlaidos. O „neprivalomosios" išlaidos, kurių paskirstymas labiau atspindi Europos Parlamento (toliau tekste EP) narių politinius prioritetus, sudaro 55% bendrojo biudžeto išlaidų ir apima socialinio ir regioninio fondų, energetikos, mokslinių tyrimų, transporto, plėtros pagalbos, aplinkos apsaugos, švietimo ir kultūros išlaidas[6].

Remiantis tuo, kas paminėta aukščiau, autoriaus manymu, ES biudžeto politiką galima apibūdinti kaip tam tikrą ES lėšų formavimą, paskirstymą bei panaudojimą, kuris atspindi ES uždavinius, tikslus ir leidžia ES įgyvendinti nustatytas politikos kryptis.

Išsiaiškinę ES biudžeto politikos sąvoka, toliau panagrinėsime ES biudžeto politikos uždavinius, tikslus bei politikos kryptis.

1.2 Europos Sąjungos biudžeto politikos uždaviniai ir tikslai

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[7].

Žvelgiant į paminėtus uždavinius matyti, kad daugelį iš jų stengiamasi pasiekti vykdant bendrą ES biudžeto politiką, o sudėjus visus uždavinius į vieną, autoriaus manymu, 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, bet jis visada tikslingai nukreiptas į pagrindinį tikslą, t.y. ekonomikos augimą ir naujų darbo vietų kūrimą, kuris lemia pamatinio minėto tikslo siekimą.

[6] http://www.europarl.europa.eu/highlights/lt/104.html //prisijungimo laikas 2007.11.03
[7] Europos Bendijos steigimo sutartis, 2strp.

1.3 Europos Sąjungos biudžeto politikos kryptys ir jų funkcijos

Nuo 1998 m. daugiametis finansų planas, vadinamas finansų perspektyva, sudaro ES metinio biudžeto pagrindą. Biudžeto formavimą iš esmės lemia Europos Bendrijos steigimo sutarties mažai pakitusios nuostatos, o biudžeto įgaliojimai paskirstyti tarp Europos Komisijos (toliau tekste EK) , Parlamento, bei Ministrų Tarybos. Pirmiausia šios trys institucijos sudaro įpareigojantį susitarimą, kuriuo siekiama užtikrinti biudžetinę drausmę, ilgalaikį biudžeto formavimą ir stiprinti bendradarbiavimą rengiant metinį biudžetą. Šiuo institucijų susitarimu numatoma daugiametė finansinė programa, kurioje nustatomos metinės viršutinės kiekvienos kategorijos išlaidų ribos. Metinis biudžetas turi būti rengiamas paisant šių ribų, kadangi Bendrija neturi teisės skolintis einamųjų išlaidų finansavimui, taigi biudžetas negali būti deficitinis. Mastrichto sutartyje pabrėžta, kad Bendrijos biudžeto išlaidų augimą riboja gaunamų pajamų dydis, nes visas biudžetas vykdomas nuosavomis lėšomis[8]. ES Taryba, siekdama kuo labiau apriboti išlaidas, įsteigė finansinių perspektyvų planą, kuris įgyvendinamas EP , Ministrų Tarybos ir EK susitarimu. Finansinių perspektyvų planas daugeliui metų nustato aukščiausiąjį tašką, iki kurio gali augti Bendrijos pajamos ir kartu – biudžeto išlaidos[9].

Bendra išlaidų riba nustatoma pagal du rodiklius:

- pagal įsipareigojimų ribą (įvairių biudžeto eilučių asignavimų įsipareigojimams suma);
- pagal įsipareigojimų mokėjimams ribą, kuri siejama su įsipareigojimais ir yra procentais išreikšta prognozuojamų Bendrijos bendrų nacionalinių pajamų dalis[10];

Ribos reiškia aukščiausią įsipareigojimų ir mokėjimų išlaidų, patvirtintų metiniuose biudžetuose, lygį. Komisija rekomendavo, kad 2007–2013 m. finansinių perspektyvų laikotarpiu išteklių riba liktų 1,24 proc. bendrųjų nacionalinių pajamų[11].

Šiuo metu finansinė perspektyva nėra numatyta nei Sutartyje, nei Bendrijos įstatymuose. Ji yra įforminama *sui generis* Parlamento, Tarybos ir Komisijos tarpinstituciniu susitarimu, kuris atspindi jų sutartas nuostatas ir pagal kurį mechanizmas tampa teisėtas. Dėl galutinio

[8] http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=32156 173 str.
[9] Stasys Kropas, Rūta Kropienė – Europos Pinigai, Vilnius, 2005. P. 181-184.
[10] http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/545/545322/545322lt.pdf //prisijungimo laikas 2007.11.05
[11] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006AE0969:LT:HTML //prisijungimo laikas 2007.11.05

sprendimo nutaria EP ir Taryba, kurie, priimdami tarpinstitucinį susitarimą, išreiškia bendrą valią dėl biudžeto drausmės[12].

2007-2013 m. finansinėje perspektyvoje ES biudžeto įsipareigojimų asignavimai sieks daugiau nei 864 mlrd. EUR. Išskiriamos šešios pagrindinės ES politikos kryptys (asignavimų jiems dalis matoma pirmoje lentelėje):

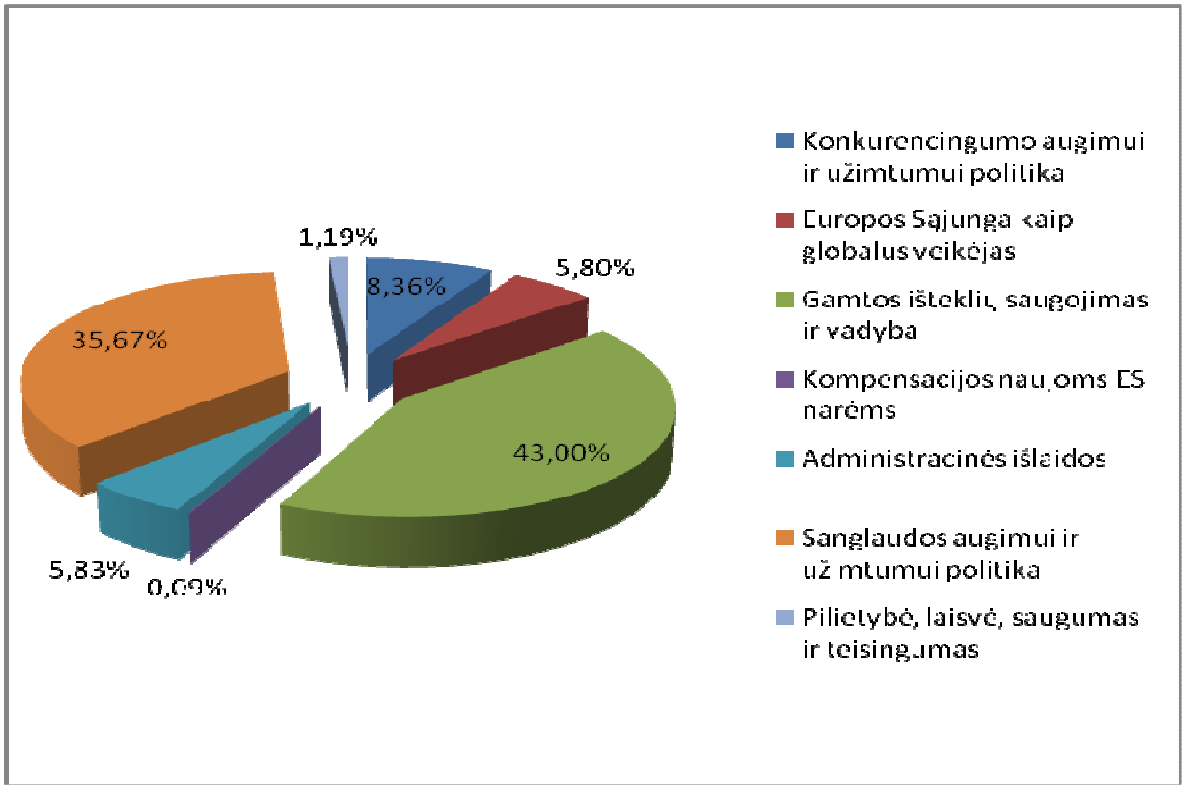
1) Tvari plėtra (sudaro dvi dalys: konkurencingumo augimui ir užimtumui politika bei sanglaudos augimui ir užimtumui politika);
2) Gamtos išteklių saugojimas ir vadyba (bendroji žemės ūkio politika, kaimo plėtra, ir aplinkos apsaugos politika);
3) Pilietybė, laisvė, saugumas ir teisingumas;
4) ES kaip globalus veikėjas (t.y. išorės veiksmai);
5) Administracinės išlaidos;
6) Kompensacijos naujoms ES narėms.

Kaip matyti "žr.pav.nr.1"[13]., dabartinėje, kaip ir visose ankstesnėse, finansinėse perspektyvose dominuojanti funkcija yra perskirstymo: jai galima priskirti Sanglaudos politiką, kuri nors ir skatina ES kaip vieneto konkurencingumą ir tokiu būdu gali būti priskirta paskirstymo funkcijai, vis dėlto realiai labiau skirta perskirstyti išteklius iš turtingesnių regionų skurdesniems. Taip pat priskiriama ir didžioji dalis gamtos išteklių saugojimui ir vadybai priskirtų lėšų, išskyrus aplinkos apsaugai skirtas išlaidas, kurios yra nereikšmingos, palyginus su BŽŪP ir kaimo plėtros politikomis. Bendrai sudėjus, perskirstymo funkcijai šioje finansinėje perspektyvoje tenka apie 70% visų ES išlaidų, įskaičiuojant Sanglaudos politiką ir tiesiogines išmokas bei rinkos intervencijos priemones bendrojoje žemės ūkio politikoje. Taigi ES perskirstymo politika yra išskirtinė – ji yra sukoncentruota į dvi sritis, būtent, žemės ūkį ir paramą regionams.

Autoriaus manymu ateinančių metų biudžetas yra ES biudžeto išlaidų politikos persilaužimas siekiant pagrindinių ES Komisijos, kuriai vadovauja J.M.Barroso, uždavinių t.y. valstybių narių vystymosi skatinimas ir naujų darbo vietų kūrimas. Kaip siekiama šių tikslų panaudojant ES biudžetą, kurio metinė apimtis yra apie 129,1 milijardų EUR.[14], panagrinėsime analizuodami ES biudžeto išlaidų politikos sritis, kurios buvo paminėtos aukščiau trumpai apžvelgiant ES 2007-2013 m. finansinės perspektyvos plano dalis.

[12] http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/545/545322/545322lt.pdf //prisijungimo laikas 2007.11.05
[13] Tarpinstitucinis susitarimas tarp Tarybos, Europos Parlamento ir Komisijos, 2006 m. gegužės 17 d
[14] http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2008_en.pdf //prisijungimo laikas 2007.11.05

Pav.Nr.1 ES išlaidų struktūra 2007-2013 m. finansinėje perspektyvoje



Trumpai apžvelgę ES biudžeto politikos samprata, toliau panagrinėsime pagrindines dvi biudžeto politikos sritis, tai „Gamtos išteklių apsauga ir valdymas“, bei antroji „Tvariosios plėtros politika“. Šios politikos kryptys sudaro daugiau nei 80%[15] *metinio ES biudžeto.*

[15] Ten pat.

2. Gamtos išteklių apsauga ir valdymas

Europos šalių ekonomika yra priklausoma nuo gamtinių išteklių, tarp jų nuo žaliavų (mineralų, biomasės ir biologinių išteklių), aplinkos (oro, vandens ir dirvožemio), tekančios medžiagos išteklių (vėjo, geoterminių srovių, potvynių ir saulės energijos), erdvės (žemės ploto). Ar tie ištekliai būtų naudojami produktams gaminti, ar išmetamiems (dirvožemio, oro ir vandens) teršalams sugerti, jie be galo svarbūs ekonomikai ir mūsų gyvenimo kokybei. Dėl atsinaujinančių ir neatsinaujinančių išteklių naudojimo būdų ir dėl atsinaujinančių išteklių naudojimo greičio sparčiai mažėja planetos pajėgumas atkurti tuos išteklius ir aplinkos procesus, kuriais grindžiamas mūsų klestėjimas ir augimas. Kaip rašoma naujausioje Tūkstantmečio ekosistemos įvertinimo ataskaitoje[16], per pastaruosius 50 metų žmonės keitė ekosistemas greičiau ir didesniu mastu negu kada nors per tokį patį savo istorijos laikotarpį. Pagrindinės tai daryti skatinusios priežastys buvo siekis patenkinti sparčiai augančius maisto, gėlo vandens, medienos, pluoštinių medžiagų ir kuro poreikius. Jeigu ištekliai Europoje bus ir toliau naudojami taip, kaip dabar, aplinkos būklė vis blogės, o gamtinių išteklių atsargos seks, todėl biudžeto išlaidų politiką formuojančių asmenų uždavinys yra net tik lengvinti ir skatinti augimą, bet ir užtikrinti, kad aplinkos būklė neblogėtų. Tai nėra tarpusavyje konkuruojantys tikslai, kadangi našus išteklių naudojimas padeda ekonomikai augti, o jeigu ištekliai bus naudojami nenašiai, o atsinaujinantys ištekliai pereikvojami, minėtas augimas sustos ilgam, tai galėtų reikšti pasaulinio ūkio recesijos pradžią.

Žvelgiant Europiniu lygiu, ES geografinės ir klimato sąlygos yra labai įvairios. Čia pagaminama įvairių žemės produktų, kuriuos Europos vartotojai gali nusipirkti prieinamomis kainomis. Šioje srityje ES siekia dviejų pagrindinių tikslų:

1. Tai kas pagaminama, turi atitikti vartotojų norus, įskaitant aukštą žemės ūkio produktų saugumo bei kokybės lygį.
2. Žemės ūkio produkciją gaminantys ūkininkai turi planuoti bei vykdyti gamybą atsižvelgdami į paklausą ir tausodami aplinką.

Siekiant sėkmingai valdyti bei saugoti ES gamtos išteklius, taikomos tiesioginės paramos priemonės iš ES biudžeto sąjungos narių fiziniams bei juridiniams asmenims, kuri leidžia saugoti aplinką, pertvarkyti ir įvairinti kaimo ekonomiką, skatinti tausią žvejybą.

2007-2013 m. gamtos išteklių valdymui ir apsaugai, kurią apima BŽŪP, kaimo plėtros politika, žvejybos politika bei šias sritis dalinai vienijančiai aplinkosaugos politikai, iš ES biudžeto bus skiriami 43 kiekvieno išleisto euro centai.

[16] Tūkstantmečio ekosistemos įvertinimas, ekosistemos ir žmonių gerovė: pagrindiniai faktai. Island Press, Vašingtonas, 2005 m., p. 1-6:

2008 m. biudžete 56,275 mlrd. EUR planuojama skirti gamtos išteklių apsaugai bei valdymui. Šią sumą sudaro 42,19 mlrd. EUR, skirtų žemės ūkio išlaidoms, plius 273,7 mln. EUR veterinarijos priemonėms. Kaimo plėtrai numatyta skirti 12,57 mlrd. EUR. Be to, iš visos šios išlaidų kategorijai skirtos sumos 938 mln. EUR numatyta žuvininkystei, o 298 mln. EUR – aplinkai. Įsipareigojimų asignavimai, kurie įtraukti į 2008 m. biudžetą, iš esmės lieka tokie patys kaip ir 2007 m. biudžete.

2.1. Europos Sąjungos Bendroji Žemės Ūkio politika

Bendroji žemės ūkio politika – tai nuosekliai išplėtota perskirstomojo pobūdžio ES politika, kurios svarbiausia paskirtis – ES biudžeto lėšomis remti žemės ūkio sektorių, garantuojant žemės ūkio produkcijos supirkimo kainas[17]. Iki 2006 m. daugiau kaip 40% ES biudžeto lėšų buvo skiriama BŽŪP priemonėms finansuoti: tiesioginėms išmokoms ūkininkams, kaimo plėtros projektams, produkcijos eksporto subsidijoms.

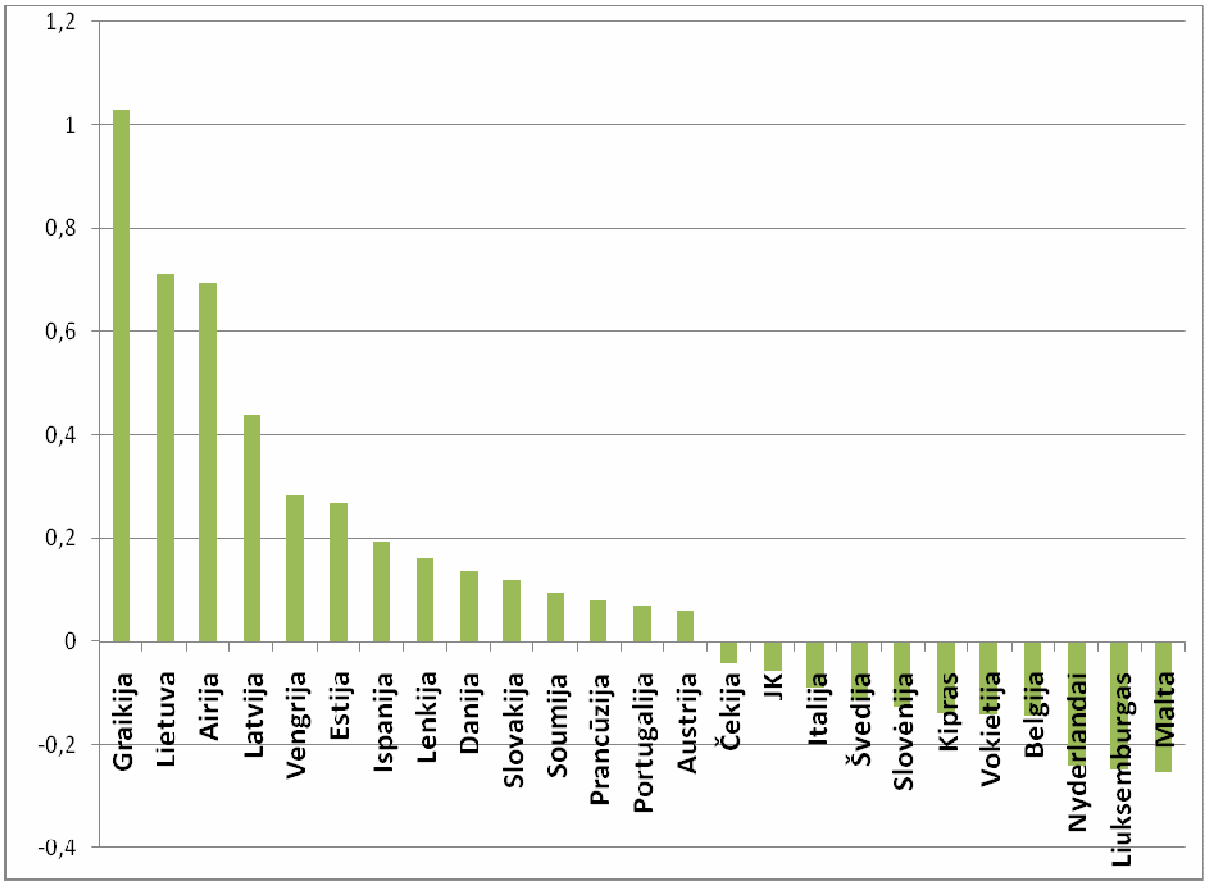
Sukūrus žemės ūkio politiką, ji vykdė visas tris biudžeto funkcijas pagal Musgrave klasifikaciją:

- paskirstymo, kadangi politika buvo siekiama užtikrinti žemės ūkio produktų tiekimą kainomis, kurių rinka pati negalėtų pasiekti XX a. septintajame dešimtmetyje;
- perskirstymo, kadangi ji stengėsi užtikrinti pakankamas žemės ūkio sektoriuje dirbančių asmenų pajamas;
- rinkos stabilizacijos, kadangi paklausos ir pasiūlos valdymas leidžia kontroliuoti infliaciją, užtikrinti užimtumą ir didinti gamybą žemės ūkio sektoriuje.

Vis dėlto, devintajame dešimtmetyje politikos vykdytos paskirstymo ir stabilizacijos funkcijos neteko didžiosios dalies reikšmės, kadangi rinka galėjo pati apsirūpinti prekėmis už mažas kainas, o rinkų stabilizavimo reikšmė irgi sumažėjo. Tokiu būdu po devintojo dešimtmečio politika pradėjo įgyvendinti du pagrindinius tikslus: perskirstyti išteklius žemės ūkio produkcijos gamintojams (perskirstymo funkcija) ir sumažinti neigiamus rinkos poveikius (klausimai, susiję su aplinkos apsauga, kaimo plėtra ir maisto sauga – paskirstymo funkcija)[18]. Pažymėtina, kad politika ne tik perskirsto išteklius žemės ūkio produkcijos gamintojams, bet taip pat numato pasiskirstymą ir tarp šalių narių (žr. Lentelę Nr.2)[19].

[17] http://www.cust.lt/lt/article?articleID=2509 // prisijungimo laikas: 2007-11-09.
[18] Simon Hix., Europos Sąjungos politinė sistema, 2006, 331-334.
[19] Šaltinis: http://farmsubsidy.org/, Eurostat.

Lentelė Nr.2 Skirtumas tarp iš BŽŪP gaunamų ir sumokėtų sumų, dalis nuo BVP, 2005 m.



Grįžtant prie istorijos, reikėtų paminėti, kad antrojo pasaulinio karo metais bei pokario laikotarpiu žemės ūkio gamyba tesudarė 2/3 prieškarinio lygio, o kai kuriose šalyse – dar mažiau. Daugumoje Europos šalių trūko maisto, miestuose atsikuriančiai pramonei – darbo rankų. Reikėjo kuo skubiau patenkinti tuos poreikius. Tai buvo galima padaryti tik keliant našumą žemės ūkyje, didinant laukų ir gyvulių produktyvumą. Dėl šių priežasčių reikėjo didinti valstybių paramą žemės ūkio produkcijos gamybai bei modernizavimui, kas sąlygojo BŽŪP atsiradimą. BŽŪP istorijos pradžia laikomi 1958-ieji metai, kuomet buvo pasirašyta Romos sutartis. Šioje sutartyje buvo suformuoti pagrindiniai BŽŪP tikslai:

1. Didinti (bei modernizuoti) žemės ūkio gamybą;
2. Garantuoti normalų žemdirbių pragyvenimo lygį (padidinti jų pajamas);
3. Stabilizuoti (žemės ūkio produktų) rinką;
4. Užtikrinti maisto ir kitų žemės ūkio produktų tiekimą;
5. Užtikrinti, kad maisto produktai pasiektų vartotoją jam priimtomis kainomis.

Siekiant įgyvendinti aukščiau minėtus tikslus, reikėjo užtikrinti BŽŪP priemonių finansavimą. Todėl 1962 m. buvo susitarta dėl Europos BŽŪP finansinio instrumento – Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo (toliau tekste EŽŪOGF) įsteigimo.

Pirmuosiuose BŽŪP teisės aktuose buvo nustatytos pagrindinės BŽŪP kryptys, kurios rėmėsi trimis pagrindiniais principais:

1. vieninga rinka: laisvas žemės ūkio produktų judėjimas ir bendros kainos;
2. Bendrijos preferencijos (pirmenybės): poreikiai tenkinami Europos šalyse pagamintais produktais. Vidaus rinka saugoma nuo užsienio importo ir pasaulinių kainų svyravimo;
3. finansinis solidarumas: Europos rinkos kaštus padengia valstybės narės (bendras biudžetas ir perskirstymas)[20].

Ši politika daugeliu atžvilgiu pasiteisino:

- padidėjo realiosios žemdirbių pajamos;
- vyko spartus modernizacijos procesas;
- didėjantis žemės ūkio rentabilumas padidino žemės ūkio produktų eksportą[21].

Tačiau vykdoma BŽŪP turėjo ir savų trūkumų:

- didžioji dalis paramos iš EŽŪOGF atitekdavo turtingiesiems ūkininkams, maisto produktų kainos buvo didesnės nei pasaulinėse rinkose;
- didėjant žemės ūkio produktų gamybai ir susidarant jų pertekliui buvo sunaudojama vis daugiau lėšų kainoms palaikyti, atsargoms sandėliuoti, eksporto subsidijoms.

Be to, atsirado būtinumas naudoti mažiau pesticidų bei trąšų, skatinti gamtosauginius ūkininkavimo metodus. Visa tai kėlė nepasitenkinimą visuomenėje, kas sąlygojo keisti BŽŪP.

1987 m. reformos tikslas - mažinti perprodukciją ir išlaidas žemės ūkiui. Siekdama sumažinti perteklių, EK pasiūlė kvotų režimą, iki tol (nuo 1984 m.) taikytą tik pienui ir cukrui, panaudoti ir kitiems produktams. Taip pat pasiūlyta taikyti ir vadinamąjį žemės atidėjimo principą, kuomet už žemės ūkiui nenaudojamą žemę ūkininkams mokamos kompensacijos. Dar vienas svarbus momentas – EK pasiūlymas skatinti kaimo plėtrą, kuriant darbo vietas, nesusijusias su žemės ūkio gamyba. Po ilgų derybų 1988 m. šiems pasiūlymams buvo pritarta. Tačiau šios reformos nepakako problemoms išspręsti. Rezultatai buvo mažesni nei tikėtasi.

---

[20] http://www.manoukis.lt/index.php?open=submain&sub=full&st_id=18&punktas=19&nav=EUROÅĄKIS&ban_id=2 //prisijungimo laikas: 2007.11.11.

[21] Paulikas V. Europos Sąjungos bendroji žemės ūkio politika ir administravimas.-Vilnius: LTU, 2002. P. 11.

Tolesnes reformas skatino išorinės aplinkybės, t. y. derybos dėl GATT (bendras susitarimas dėl tarifų ir prekybos), siekimas liberalizuoti prekybą žemės ūkio produktais pasaulyje, prekybos globalizavimas. Be to, turėjo įtakos ir šaltojo karo pabaiga, socializmo stovyklos žlugimas 1990 m. susivienijus Rytų ir Vakarų Vokietijai. Reikėjo galvoti apie ES plėtrą – Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimą[22].

Kiek vėliau Europos Bendrijose pritarta dar vienai reformai, vadinamai MacSchary planu[23]. 1992 m. Ministrų Taryba priėmė MacSharry pasiūlymus, kurių esmę sudaro du svarbiausi elementai:

1. Turėjo būti gerokai sumažintos javų supirkimo kainos, kad būtų priartėta prie pasaulinio lygio.
2. Mažinantiems gamybos apimtis žemdirbiams nuostoliai turėjo būti kompensuojami tiesioginėmis išmokomis už pasėlių hektarus ir tonas remiantis regiono derlingumo vidurkiu[24].

Siekiant plačiau atskleisti MacSchary reformos ypatumus, reikėtų paminėti šiuos reformos tikslus:

1) sumažinti produktų, kuriems taikomos palaikomosios kainos, skaičių. Tuo siekiama padidinti ES žemdirbių konkurencingumą pasaulio rinkose, palengvinant eksporto galimybes. Pateiktas ir tikslus terminų grafikas, pagal kurį mažinamos produktų kainos.

2) labiau reguliuoti gamybą, taikant tam tikrus apribojimus. Pastaruoju metu tos lėšos nukreiptos dviem pagrindiniams tikslams: ūkiams modernizuoti ir gamybai tobulinti (produkcijos apimtims mažinti). Modernizuojant ūkius, pirmenybė teikiama gamybą tobulinančioms technologijoms (įrengimai, mašinos, inventorius) diegti, ūkių veiklai įvairinti (turizmas, amatai ir pan.);

3) sukurti tam tikrą apribojimo sistemą, kuri padėtų gerinti žemės ūkio. gamybą (investicijos negali skatinti gamybos apimčių). Dažniausiai parama teikiama aplinkos apsaugai, higienai ir gyvulių gerovei. Skatinamas ir ankstyvas išėjimas į pensiją. Vyresnio amžiaus fermeriai, norintys anksčiau išeiti į pensiją bei galutinai nutraukti žemės ūkio verslą, gali gauti metines išmokas;

4) žemės ūkio gamybą orientuoti į aplinkos apsaugą. Aplinkosaugos priemonės turi padėti mažinti gamybą, siekiant išsaugoti sveiką aplinką ir skatinti kaimo plėtrą. Paramą numatyta

[22] http://www.manoukis.lt/index.php?open=submain&sub=full&st_id=17&punktas=19&nav=EUROÅĄKIS&ban_id=2 // prisijungimo laikas: 2007.11.12.
[23] Pagal tuometinio Europos Komisijos žemės ūkio komisaro pavardę.
[24] Paulikas V. Europos Sąjungos bendroji žemės ūkio politika ir administravimas.-Vilnius: LTU, 2002. P. 12.

teikti tiems, kas sumažins trąšų naudojimą ar naudos kitus būdus aplinkai ir natūraliems ištekliams išsaugoti, prižiūrės žemes ir miškus, nebenaudojamus gamybai[25].

Intervencinės žemės ūkio produkcijos kainos, kurios anksčiau buvo fiksuotos, buvo sumažintos bei priklausomos nuo realių rinkos kainų tendencijų. Šis sumažinimas buvo kompensuotas padidinus tiesiogines išmokas. Buvo įvertinta žala, kurią gamtai padarė pernelyg intensyvios ūkininkavimo priemonės bei buvo paskirta parama ūkininkams, užsiimantiems ekologine žemdirbyste. Nors parama už ekologinę žemdirbystę buvo ir yra nedidelė ir jos nepakanka kompensuoti žalai, tačiau tai yra žingsnis į teisingą pusę.

Rinkos paramos lygis sumažėjo nors bendras paramos dydis išaugo, tačiau jis daugiausiai susijęs su aplinkosauginiais reikalavimais, nes ūkininkai besilaikantys aplinkosauginių reikalavimų galėjo gauti didesnę paramą. Be to, finansavimas iš vienų priemonių buvo perkeltas į kitas priemones, kurios nėra susietos su produkcija. Reglamentas 2078/92 nustatė aplinkosaugines priemones, o "Darbotvarkės 2000" reformos (reglamentas 1257/1999, dėl kaimo plėtros) leido sukurti tiesioginį ryšį tarp paramos dydžio ir aplinkosaugos lygio.

Po MacSchary reformos išlaidos BŽŪP ne sumažėjo, bet dar labiau išaugo, nes mažinant intervencines kainas žemdirbiams buvo mokamos dosnios kompensacijos. Tačiau buvo pasiektas labai svarbus tikslas – žemės ūkio produktų kainos priartėjo prie pasaulinių rinkos kainų, kas buvo naudinga vartotojams.

1999 m. Berlyne buvo patvirtinta 2000-2006 m. finansinė programa, sudariusi sąlygas BŽŪP bei struktūrinių fondų pertvarkai. EK savo programiniame dokumente („Darbotvarkė 2000", kuri buvo sudaryta 1997) apžvelgė įvairius aspektus, siekiančius nuo tarptautinių laisvos prekybos įsipareigojimų iki poreikio mažinti ES biudžeto išlaidas. Pagrindinė priežastis pradėti reformą buvo pernelyg didelės išlaidos skiriamos BŽŪP, apie 40 mlrd. EUR. Tačiau galima išskirti ir kitas priežastis:

1. ES plėtra. Rytų Europos šalyse yra žymiai daugiau ūkininkų nei ES. Išlaidos BŽŪP išaugtų didžiuliais kiekiais, jei priėmus naujas šalis paramos lygis išliktų toks pat.
2. Pasaulio Prekybos Organizacija (toliau tekste PPO). ES yra stipriai spaudžiama besivystančių šalių ir kitų žemės ūkio produktų eksportuotojų, kad sumažintų subsidijavimo lygį bei labiau atvertų savo rinkas importuotojams.
3. Viešoji nuomonė. Įvairios ligos padidino visuomenės nepasitikėjimą dabartiniais ūkininkavimo metodais ir taip sąlygojo poreikį diegti naujus, mažiau intensyvius, sveikesnius ir ekologiškesnius ūkininkavimo metodus.

[25] http://www.manoukis.lt/index.php?open=submain&sub=full&st_id=17&punktas=19&nav=EUROÅĄKIS&ban_id=2 // prisijungimo laikas: 2007.11.14.

4. Urbanizacija. Per pastaruosius 25 metus žmonių dirbančių ES žemės ūkyje skaičius nukrito nuo 13 mln. iki 7mln.. Sunku pateisinti beveik pusės ES biudžeto išlaidas žemės ūkiui kai mažiau nei 5 proc. darbo jėgos dirba žemės ūkio sektoriuje.

Šį BŽŪP pertvakymą buvo numatyta įgyvendinti iki 2006 m., tačiau 2002 m. liepos mėn. EK paskelbė, jog būtinos naujos priemonės, kad ES būtų finansiškai pajėgi įveikti plėtros sunkumus ir kad Europos žemės ūkio produkcija taptų konkurencingesne pasaulio rinkoje. Todėl 2003 m. ES žemės ūkio ministrai patvirtino dar vieną – pamatinę BŽŪP reformą, kurios esminė idėja – subsidijų ir gamybos sąsajos panaikinimas. Ši BŽŪP reforma iš esmės keičia EB žemės ūkio sektoriaus finansavimo būdus. 2003 m. rudenį EK priėmė komunikatą dėl BŽŪP supaprastinamo ir geresnio reglamentavimo, siekdama, kad ši politikos sritis taptų ne tokia sudėtinga.

2003 metais politika buvo dar kartą reformuota – šį kartą tiesioginės išmokos buvo pradėtos atsieti nuo produkcijos kiekio *(de-coupling)*. Žemdirbiai gauna išmokas už turimos žemės kiekį arba atskaitiniu periodu gamintos žemės ūkio produkcijos kiekį. Ši reforma sumažino rinkos iškraipymus, tačiau pažymėtina, kad kai kurie susiejimo elementai išliko ir kai kuriais įvertinimais, įgyvendinus 2003 metais numatytą reformą, apie 40 % išmokų vis dar bus susietos su produkcijos kiekiu[26].

Tiesioginės išmokos ES šalyse narėse yra dalinamos pagal dvi schemas: Vienkartinės išmokos schemą (*Single Payments Scheme,* toliau tekste *SPS*) ir Vienkartinės išmokos už plotus schemą (*Single Area Payments Scheme,* toliau tekste *SAPS*). *SPS* yra taikoma senosiose šalyse narėse, ir pagal ją išmokos yra skiriamos remiantis ūkininko gauta parama prieš įdiegiant schemą (naudojant 2000-2002 m. duomenis) arba pagal turėtos žemės kiekį pirmaisiais reformos įgyvendinimo metais (taip pat kol kas yra išlaikoma teisė papildomai remti tam tikrų gyvulių ar žemės ūkio kultūrų auginimą). *SAPS* yra taikoma naujosiose šalyse narėse, ir yra pagrįsta vienodomis išmokomis už turimos žemės kiekį, atsižvelgiant į numatytas paramos šaliai narei dydžio „lubas“, taip pat išlaikant dalies išmokų susiejimą su gamyba.

Tradicinės priemonės ir tiesioginės išmokos sudaro pirmąjį politikos ramstį. Antrasis, žymiai mažiau finansuojamas (2007-2013 m. kaimo plėtros politikai numatyta skirti 23,8 % visų BŽŪP asignavimų), tačiau sparčiai svarbos įgaunantis ramstis yra kaimo plėtros politika. Ši politika apima žemės ir miškų ūkio konkurencingumo didinimą, aplinkos apsaugos ir kraštovaizdžio priemones, kaimo ekonomikos diversifikavimą ir gyvenimo kokybės kaime

[26] HM Treasury, Department for Environment, Food and Rural Areas, A Vision for the Common Agricultural Policy, 2005, 56-57.

gerinimą bei LEADER[27] priemones. Politikai skiriamos lėšos didėja dėl „moduliacijos“ proceso: 2007-2013 m. finansinėje perspektyvoje tiesioginės išmokos žemdirbiams, gaunantiems didesnes nei 5000 EUR išmokas, bus mažinamos 5%, o gautos lėšos bus panaudotos kaimo plėtrai (moduliacijos procesas, angl. „*modulation*“).

BŽŪP finansavimo reforma iki 2007 m. buvo grindžiama siekiu įdiegti vieną dviem ramsčiais besiremiančią sistemą:

- visų esamų taisyklių sujungimas į vieną reglamentą;
- dviejų naujų fondų sukūrimas, kurie kiek įmanoma taikytų tokias pačias taisykles: Europos žemės ūkio garantijų fondas (toliau tekste EŽŪGF), skirtas finansuoti rinkos ir kitas priemones ir Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai (toliau tekste EŽŪFKP), skirtas finansuoti kaimo plėtros programas[28].

Šiuo metu žemės ūkio politiką sudaro du ramsčiai:

- pirmasis (tradicinės rinkos paramos priemonės bei tiesioginės išmokos);
- antrasis (kaimo plėtra).

Tradiciniai BŽŪP įrankiai yra apribojimai importui iš ne Bendrijos šalių (muitų ir kvotų pagalba), kurie leidžia Bendrijos gamintojams gaminti daugiau produkcijos. Norint išlaikyti pakankamai aukštas kainas vidaus rinkoje, kurios gali nukristi dėl per didelio produkcijos kiekio, Bendrija taiko intervencijas (žemės ūkio produktų supirkimą fiksuotomis, aukštesnėmis nei vidus rinkos kainomis) ir eksporto subsidijas.

Devintajame dešimtmetyje susidarius žemės ūkio produkcijos pertekliui ir Bendrijai vykdant tarptautinius įsipareigojimus sumažinti intervencines kainas bei importo tarifus, 1992 ir 1999 m. politika buvo reformuota, pereinant prie tiesioginių kompensacijų žemdirbiams už skirtumą tarp buvusių intervencinių kainų ir naujų kainų (susiejant kompensaciją su produkcijos kiekiu).

Žemės ūkio politika yra finansuojama ne vien iš ES, bet ir iš nacionalinių lėšų. Tai numato ES nustatytos taisyklės. 2005 m. duomenimis, iš ES biudžeto pagal BŽŪP skiriama parama sudarė 0,39 % šalių narių BVP, o iš nacionalinių biudžetų skiriama parama sudarė

---

[27] Leader+ – tai viena iš keturių ES struktūrinių fondų finansuojamų iniciatyvų, kurios tikslas – padėti veikėjams kaimo vietovėse pažvelgti į ilgalaikes jų regiono galimybes. Skatindama integruotų, aukštos kokybės ir originalių darnaus vystymo projektų įgyvendinimą, ši iniciatyva pagrindinį dėmesį skiria partnerystei ir keitimosi patirtimi tinklams.

[28] http://europa.eu/generalreport/lt/2007/rg67.html // prisijungimo laikas: 2007.11.14

0,16 % šalių narių BVP[29]. Taigi, apie 30 % žemės ūkio išlaidų buvo finansuojama iš nacionalinių lėšų. Palyginimui, Lietuva iš nacionalinių lėšų 2004-2006 m. finansavo apie 20% paramos žemės ūkiui.

2008 m. biudžete numatomi pokyčiai žemės ūkio išlaidų struktūroje. Nors dėl pasikeitusios padėties tarptautinėje žemės ūkio produktų rinkoje tiesioginių išmokų ir rinkos intervencijos priemonių finansavimas mažėja 3,4%, tačiau pastebimai auga išlaidos kaimo plėtros programoms, kurių paskirtis - skatinti inovacijas, žemės ūkio modernizavimą, ekologinį ūkininkavimą bei alternatyvius verslus kaime[30]. Visų žemės ūkiui numatomų išlaidų apimtis kitais metais sieks 55 mlrd. EUR, arba - 43% visų numatomų asignavimų. Numatytų lėšų pakaks užtikrinti stabilias ES paramą gaunančių ūkininkų pajamas. Parama žemės ūkiui naujosiose ES šalyse ir toliau tolygiai didės, kaip tai numatyta 2007 – 2013 m. finansinėje perspektyvoje, kol šios šalys taps visavertės BŽŪP dalyvės. 2008 m. žemės ūkio išlaidų dalis ES - 12[31] šalyse ūgtelės iki 20% (2006 m. jų dalis visose ES žemės ūkio išlaidose tesiekė 16%, 2007 m. - 17%)

Taigi, BŽŪP sudaro dvi išlaidų kryptys, t.y. rinkos rėmimas ir pajamų rėmimas. Rinkos rėmimas – tai parama kainoms, kurias ūkininkai gauna už savo produktus, kai parduoda juos ES rinkoje. Pajamų rėmimas - tai yra iš ES biudžeto ūkininkams mokama parama. Kad ūkininkai gautų pastarąją paramą, jie turi laikytis tam tikrų taisyklių, susijusių su aplinka, gyvūnų sveikata, augalų sveikata, visuomenės sveikata ir gyvūnų gerove. Žvelgiant į paminėtus reikalavimus, galima drąsiai teigti, kad BŽŪP, nors ir praradusi lyderės poziciją 2008 m. ES biudžete, lyginant su ankstesnių metų ES biudžetais, ir toliau išlieka svarbi Europos politikos sritis, kuri kaip ir anksčiau, darydama įtaka rinkai, siekia užkirsti kelią žemės produktų kainoms kristi žemiau tam tikro lygio.

2.2 Išlaidos Kaimo politikos plėtrai

Kaimo plėtra yra antras pagal svarbą BŽŪP ramstis, suteikiantis jai platesnę perspektyvą, geriau atitinkančią šios dienos ir išaugusios Europos poreikius. Reformavus BŽŪP kaimo plėtros politikos sritį, ji įgavo svarbesnį vaidmenį. Kaimo vietovėse buvo pradėti spręsti XXI amžiaus socialiniai, ekonominiai, bei aplinkosaugos uždaviniai. Bendri finansavimo prioritetai išdėstyti 2005 m. rugsėjo mėn. Kaimo plėtros politikos reglamente, o 2006 m. vasario mėn. Tarybos priimtose Strateginėse gairėse nurodytos įvairios aplinkybės, į kurias

[29] Centre d'analyse stratégique, The Community Budget and the Lisbon Strategy: Crisis in Terms of growth or meaning? 2007.
[30] http://www.balsas.lt/naujiena/177025// prisijungimo laikas: 2007.12.13
[31] ES-12 – tai ES-10 valstybės narės, kurios įstojo 2004 m. gegužės 1 d., taip pat Bulgarija ir Rumunija (E-2).

valstybės narės gaudamos finansavimą iš ES biudžeto turėtu atsižvelgti sudarydamos savo nacionalinius strateginius planus ir kaimo plėtros programas[32].

Kaimo plėtros Bendrijos strateginės gairės padeda:

- Nustatyti sritis, kuriose ES teikiama parama teikiama kaimo plėtrai sukuria didžiausią pridėtinę vertę ES lygiu, ir susitarti dėl šių sričių;
- Susieti pagrindinius ES prioritetus (Lisabona, Geteborgas[33]) ir įtraukti juos į kaimo plėtos politiką;
- Užtikrinti suderinamumą su kitomis ES politikos kryptimis, visų pirmą Sanglaudos ir Aplinkos srityse;
- Drauge įgyvendinti naują į rinką orientuota BŽŪP ir jos sąlygotą būtiną pertvarkymą ir senosiose ir naujosiose valstybėse narėse[34].

Naujuoju finansiniu laikotarpiu skirtas finansavimas nukreiptas į ekonomikos augimą ir didesnį darbo vietų sukūrimą, kadangi net 90% ES teritorijos užima kaimo vietovės, kur gyvena daugiau kaip 50% 27 ES valstybių narių gyventojų[35]. Todėl ES politikai supranta kokios svarbios yra žemės ūkiui ir kaimo plėtrai skirtos išlaidos, nes Europos piliečiai yra labai prisirišę prie savo gamtovaizdžio įvairovės, kurią sukuria labai skirtingos ES žemės ūkio struktūros ir įvairūs ūkininkavimo būdai. Jų išsaugojimas – tai investavimas į ateitį, naujų užimtumo galimybių kūrimas ir kaimo deversifikavimo skatinimas. Biudžeto lėšomis siekiama žmonėms sudaryti galimybę kurti gerovę ir ilgalaikę apsimokančio užsiėmimo perspektyvą.

Naujos kartos kaimo plėtros ir strategijos programos suformuotos keturiomis kryptimis:

1. Žemės ūkio ir miškininkystės sektoriaus konkurencingumo didinimas.
2. Aplinkos ir kraštovaizdžio gerinimas.
3. Gyvenimo kokybės kaimo vietose ir kaimo ekonomikos įvairinimas.
4. *Leader* kryptis.

Pirmos krypties priemonių grupė skirta žmogiškajam ir fiziniam kapitalui žemės ūkio, maisto ir miškininkystės sektoriuose, pvz, žinių perdavimas ir naujovių skatinimas, bei kokybiškos produkcijos gamybai.

---

[32] HM Treasury, Department for Environment, Food and Rural Areas. A Vision for the Common Agricultural Policy. 2005

[33] Pagrindinius BŽŪP, rinkos ir kaimo plėtros politikos krypčių principus Geteborge (2001 m. birželio 15 d. ir 16 d.) nustatė Europos Vadovų Taryba. Pagal jos išvadas geri ekonominiai rezultatai privalo būti suderinti su tausojančiu gamtos išteklių naudojimu ir atliekų lygiu, išlaikant biologinę įvairovę, išsaugant ekosistemas ir išvengiant dykumėjimo. Siekdama šių uždavinių, Europos Vadovų Taryba susitaria, kad BŽŪP ir jos tolesnė raida turėtų prisidėti prie tvaraus vystymosi, daugiau dėmesio skiriant sveikiems ir aukštos kokybės produktams, aplinkosaugos požiūriu tvariems gamybos metodams, įskaitant ekologišką gamybą, atsinaujinančias žaliavas ir biologinės įvairovės apsaugą.

[34] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2006/l_055/l_05520060225lt00200029.pdf //prisijungimo laikas: 2007.12.13

[35] http://ec.europa.eu/agriculture/publi/newsletter/lisbon/special_lt.pdf //prisijungimo laikas: 2007.12.13

Antros krypties priemonės numatytos gamtiniams ištekliams apsaugoti ir turtinti, taip pat didelės gamtinės vertės ūkininkavimo ir miškininkystės sistemoms bei Europos kaimo vietovių kultūros kraštovaizdžiams išsaugoti.

Trečia kryptis padeda plėtoti vietos infrastruktūrą ir žmogiškąjį kapitalą kaimo vietovėse, siekiant pagerinti sąlygas ekonomikos augimui ir darbo vietų kūrimui visuose sektoriuose bei ūkinės veiklos įvairinimui.

Ketvirtoje kryptyje, kurioje remiamasi *Leader* patirtimi, numatomos galimybės įdiegti valdymo naujoves, pritaikant vietinio lygmens „iš apačios į viršų“ požiūrį į kaimo plėtrą[36].

Nors kaimo plėtros politikos priemonės yra palyginti mažos apimties, tačiau programų gausumas, kurių yra apie šimtą, ir jų veiksmai gali užtikrinti, kad būtų sukurta vietinės reikšmės infrastruktūra, leidžianti sujungti kaimo bendruomenes su svariomis investicijomis pagal regioninę ir sanglaudos politiką. Didėlės ES struktūrinių fondų lėšos investuotos į telekomunikacijas, transportą, energetiką, ir vandens infrastruktūrą, gali virsti svarbiu kapitalu įgyvendinant vietinės reikšmės žemės ūkio ir maisto sektoriaus potencialo plėtotes ir deversifikavimo strategijas. Kaimo plėtra gali padėti sukelti grandininį efektą Europos klestėjimo kėlime. Užimtumo ir augimo kaimo vietovėse galimybėms atskleisti lemiamos reikšmės turi investicijos į žmogiškąjį kapitalą ir įgūdžius. Šie faktoriai atsispindi visose kaimo plėtros priemonėse ir gali pagelbėti:

- padedant žmonėms prisitaikyti prie labiau į rinką orientuoto žemės ūkio;
- skatinant naujoviškus pardavimo būdus ir mažinant riziką konkurencinėse rinkose;
- gerinant ekonominius ir užimtumo rodiklius;
- skatinant mikroverslo plėtrą;
- palengvinant naujovių bei mokslinių tyrimų ir taikomosios veiklos diegimą;
- puoselėjant dinamišką verslumą;
- tobulinant procesų vadybą grandinėje ūkis–maistas;
- skatinant ryšių ir informacinių technologijų diegimą ir naudojimą;
- išnaudojant pagerintos vietinės infrastruktūros ir aplinkosauginės žemėtvarkos teikiamas galimybes.

Visoms minėtoms plėtros priemonėms finansuoti 2008 m. planuojama skirti 12,571 mlrd. EUR įsipareigojimų asignavimų. Ši suma beveik lygi 2007 m. sumai, atsižvelgiant į finansinį

[36] http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_lt.htm //prisijungimo laikas: 2007.12.14

paketą, skirtą kaimo plėtros politikai finansuoti. Iš šios sumos 12, 542 mlrd. EUR numatyta skirti kaimo plėtros programoms finansuoti, likę 28,3 mln. EUR skiriami techninei pagalbai. Pirmąją sumą sudaro du pagrindiniai komponentai: išankstiniai ir laikinieji mokėjimai, skirti naujosioms 2007–2013 m. programoms, kurios finansuojamos iš Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (toliau tekste EŽŪFKP), ir kompensuojamos sumos, skirtos padengti neįvykdytus įsipareigojimus biudžeto eilutėse, kurias apima Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo (toliau tekste EŽŪOGF) Orientavimo skyriaus 2000–2006 m. struktūrinių fondų programos ir Pereinamojo laikotarpio kaimo plėtros priemonės (toliau tekste PLKPP) programos, skirtos naujosioms valstybėms narėms. Naujosioms EŽŪFKP programoms skirti mokėjimų asignavimai sudaro 9,412 mlrd. EUR, įskaitant išankstinius ir laikinuosius mokėjimus. Išankstiniai mokėjimai sudaro 3,5 % 2007–2013 m. finansinio paketo – iš viso 3,09 mlrd. EUR. Likutis numatytas laikiniesiems mokėjimams, t. y. daugiausia su agrarine aplinkosauga ir mažiau palankiomis ūkininkauti vietovėmis susijusiais mokėjimais, pvz, kaimo turizmu. Ypač skatinami jaunesni nei 40 metų ūkininkai ir mažiau palankių ūkininkauti vietovių žemdirbiai. Lietuvoje kaimo turizmui 2007–2013 metais numatoma skirti 284 mln.. litų ir planuojama paremti 570 sodybų. Tikimasi, kad per tą laikotarpį poilsiautojų kaime padidės 30 %, šis verslas sukurs apie 4 tūkst. naujų darbo vietų[37].

Taigi, kaimo vietovių daugiafunkcionalumas, užsiėmimų įvairovė, regioninių ypatumų atskleidimas, visų kaimo žmonių integravimas į bendrąją rinką - tai yra tos gairės, į kurias kaimo žmones kreipia naujoji ES kaimo plėtros politika. Šiuo metu finansavimas yra diversifikuojamas, ko pasekoje intensyvios gamybos paramos lėšos, kurios skatina perspektyvaus konkurencingo ūkio augimą, nukreipiamos į kaimo infrastruktūros gerinimą ir jos administravimo tobulinimą, siekiant remti bei vystyti kaimo turizmą ir kitas kaimo verslo sritis .

2.3 Išlaidos žuvininkystei

Veikla žuvininkystės ir jūros reikalų politikos srityse vykdoma laikantis Komisijos strateginių tvarios plėtros ir mūsų gamtos išteklių naudojimo, solidarumo bei ES kaip pasaulio partnerės tikslų. Stengiamasi toliau ES viduje bei tarptautinėje erdvėje įgyvendinti 2005 m. bendrosios žuvininkystės politikos (toliau tekste BŽP) reformą, ypač kiek tai susiję su valdymu, žuvininkystės išteklių tausojimu ir valdymu.

[37] http://www.manoukis.lt/euroukis/index.php?s=25&m=1&t=4 //prisijungimo laikas: 2007.12.14

Bendroji žuvininkystės politika – tai ES žvejybos valdymo sistema Bendrijos viduje ir už jos vandenų ribų. Jos tikslas yra racionalios sistemos žvejybos ištekliams valdymas, kuri apsaugotų žuvų išteklius ir užtikrintų žvejybos verslo ateitį būsimoms kartoms[38].

Ankstesnėse finansinėse perspektyvose žuvininkystės veikla buvo išskaidyta po visas išlaidų kategorijas, naujojoje 2007–2013 m. finansinėje struktūroje visos susijusios išlaidos yra antroje išlaidų kategorijoje, t.y. su žuvininkystę ir jūrų reikalais susijusi veikla vykdoma pagal išlaidų kategoriją „ Gamtos išteklių apsauga ir valdymas“. Be sąlyginai nedidelės žuvininkystės rinkoms skirtos 30,5 mln.. EUR sumos, kuri išleidžiama pagal BŽŪP, atskiriamos dvi pagrindinės priemonės, atspindinčios atskirus Komisijos pasiūlymus:

- Europos žuvininkystės fondas (toliau tekste EŽF), pakeičiantis buvusį Žuvininkystės orientavimo finansinį instrumentą (toliau tekste ŽOFI).
- vadinamasis „antrasis instrumentas“, apimantis visus kitus veiksmus, susijusius su BŽP, įskaitant tarptautinę žuvininkystę ir jūrų teisę.

Išlaidos skirtos EŽF apima:

- žvejybos laivų veiklos nutraukimą visam laikui ne tik juos atiduodant į metalo laužą, bet ir perorientuojant kitai nei žvejyba pelno veiklai, pvz., turizmui. Perorientavimo galimybė numatyta ir vidaus vandenų žvejybos laivams;
- parama žuvų iškrovimo vietų modernizavimui ir plėtrai, taip pagerinant žvejybos laivų, kurie laimikį iškrauna ne žvejybos uostuose darbo sąlygas;
- parama tiesioginiam žuvų įveisimui, jei tai kaip žuvų išteklių išsaugojimo priemonė numatyta Bendrijos teisės aktuose;
- parama ne tik mikro ir mažoms akvakultūros bei perdirbimo įmonėms, bet ir vidutinėms bei didelėms įmonėms;
- parama, siekiant palengvinti ir modernizuoti vidaus vandenų žvejų veiklą žiemą;
- parama vidaus vandenų žvejams laikino veiklos nutraukimo atveju, kai yra įgyvenami ES patvirtinti žuvų išteklių valdymo planai;
- parama priemonėms, skirtoms apsaugoti žvejybos įrankius ir laimikį nuo plėšrūnų, pvz., kormoranų daromos žalos[39].

[38] http://ec.europa.eu/fisheries/publications/managingfisheries_lt.pdf //prisijungimo laikas: 2007.12.16
[39] http://www.zum.lt/min/Informacija/dsp_news.cfm?NewsID=2817&langparam=LT&Title=&From=&To=&Page=9&list=10 //prisijungimo laikas: 2007.12.16

„Antrojo instrumento“ išlaidos iš ES biudžeto apima sritis, kuriose pinigai reikalingi BŽP, t.y.:

1. investicijos į kontrolės priemones, kad būtų galima įdiegti šiuolaikinius kontrolės metodus visuose kontroliuojamuose vandenyse ir paremti Žvejybos kontrolės agentūros darbą, kuri įsteigta tikslu suvienyti ES šalių pastangas išsaugoti žuvų išteklius, bei užtikrinti sąžiningą konkurenciją, garantuoti veiksmingesnę žvejybos kontrolę ir taip pat sutaupyti lėšų;
2. priemonės aukštai kokybei ir prieinamoms mokslinėms konsultacijoms bei techninei informacijai gauti;
3. sąlygos tarptautinių žvejybos sutarčių sudarymui ir finansavimui bei dalyvavimui regioninėse žvejybos organizacijose.[40]

2007 m. mokėjimai naujosioms EŽF programoms sudarė 7 % visų įsipareigojimų, tai atitiko bendrą naujame EŽF reglamente numatytą išankstinių mokėjimų naujosioms programoms sumą, o 2008 m. EŽF bus skiriama 589,2 mln.. EUR įsipareigojimų asignavimų ir 450,8 mln.. EUR mokėjimų asignavimų, t. y. atitinkamai + 3,1 % ir – 46,2 %. Palyginti su 2007 m. padidėjusi įsipareigojimų asignavimų suma visiškai atitinka EŽF finansinį paketą, nustatytą teisiniame pagrinde. Žymų mokėjimų sumos sumažėjimą daugiausia lėmė tai, kad visi išankstiniai mokėjimai (7 % visų 2007–2013 m. laikotarpio įsipareigojimų, t. y. 301 mln.. EUR) jau buvo įtraukti į 2007 m. biudžetą.

Apibendrinant paminėtas išlaidas galima teigti, kad jomis siekiama išsaugoti jūros išteklius atsakingai juos valdant t.y. išsaugoti žuvų išteklius tarptautiniuose vandenyse, saugoti jūrų aplinką, užtikrinti Europos laivynų ekonominį gyvybingumą ir tiekti geros kokybės maistą vartotojams.

2.4 Aplinkosaugos politikos išlaidos

ES yra įsipareigojusi siekti tvaraus vystymosi, kitaip tariant, tokio vystymosi, kuris pagerintų ateities kartų gyvenimo kokybę ne tik Europoje, bet ir visame pasaulyje.

Tam reikia ne tik tinkamos ekonominio klestėjimo, socialinio teisingumo bet ir sveikos aplinkos pusiausvyros. Iš tiesų, jei bus siekiama šių trijų tikslų vienu metu, jie gali vienas kitą sustiprinti. Aplinkos apsaugą skatinanti politika gali būti naudinga naujovių ir konkurencingumo požiūriu. Tai savo ruožtu skatina ekonomikos augimą, kuris yra gyvybiškai svarbus siekiant socialinių tikslų.

[40] Komisijos komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui KOM(2004) P.22

Taigi tvarus vystymasis apima aplinkos kokybės apsaugą ir gerinimą. Pasaulio mastu tai reiškia, kad apsaugomas žemės pajėgumas palaikyti visas gyvybės įvairovės formas ir atsižvelgiama į planetos gamtos išteklių ribotą kiekį.

Saugodama aplinką ES ne tik sprendžia neatidėliotinas problemas, bet ir atsižvelgia į savo piliečių norus. Tyrimai nuolat rodo, kad didžioji ES piliečių dalis tikisi, jog politikai skirs tiek pat dėmesio aplinkos politikai, kiek jie skiria ekonominei arba socialinei politikai.

Todėl ES stengiasi užtikrinti, kad jos sprendimai vienoje iš šių trijų sričių − ekonominėje, socialinėje ir aplinkos − neturėtų neigiamo poveikio kitoms dviem sritims. Taigi, kai priimami su žemės ūkiu, žuvininkyste, transportu, energetika, prekyba, vystymusi ir t. t. susiję sprendimai, visada atsižvelgiama į poveikį aplinkai.

ES aplinkos politikos sprendimai yra pagrįsti keliais pagrindiniais principais:

- Geriau užkirsti kelią nei valyti: geriau spręsti taršos problemą iš pat pradžių nei tvarkyti jos padarinius.
- Teršėjai privalo mokėti už sukeltą taršą ir, jei esama patikimų ženklų apie kylančią aplinkosaugos problemą, imamasi atsargumo veiksmų netgi nesant galutinio mokslinio patvirtinimo.

Ištekliai, padidėję nuo 273 mln.. EUR 2007 m. iki 298 mln.. EUR 2008 m., daugiausia skiriami intensyvesnei veiklai, susijusiai su klimato kaita, aplinka ir visuomenės sveikata, vykdyti. Ši veikla apima naujų ir parodomųjų projektų rėmimą nacionaliniu, regioniniu ir vietos lygiais, siekiant mažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimą, vystyti švarias technologijas ir gerinti oro kokybės valdymą, ypač miestuose, bei finansuoti tyrimus ir modeliuoti kompleksinį klimato kaitos poveikį bei politikos priemones, kuriomis būtų sprendžiamas šis klausimas, taip pat prižiūrėti ir gerinti reikiamą IT struktūrą, kuria būtų galima įgyvendinti esminius politikos elementus, pvz., teršalų išmetimo leidimų prekybos sistemą. Galutinis teisės aktų leidėjų sprendimas dėl programos „Life+“ iš esmės skiriasi nuo pradinio pasiūlymo, visų pirma, kiek tai susiję su valdymo metodu, kadangi Komisija perima centrinį tiesioginį valdymą į savo rankas vietoj netiesioginio centralizuoto valdymo su nacionalinėmis agentūromis. Dėl šio pakeitimo Komisijai būtinai reikės papildomų išteklių. „Life+” programai 2007-2013 finansiniu laikotarpiu numatyta skirti 2,143 mrld. EUR[41].

Trumpai apibendrinant, autoriaus manymu, ši ES biudžeto išlaidų kategorija ateityje įgaus didelį augumo pagreitį. Netausus gamtos išteklių naudojimas bei aplinkos tarša ateityje prives prie rezultato, kad visa gerovė, kurią žmonija susikūrė, bus pradėta daugiau nei akivaizdžiai griauti, tai bus kaip gamtos kerštas žmonijai už dabartinę jos veiklą. Todėl, kaip

[41] Europos Sąjungos Taryba. Pirmininkaujančios valstybės narės pranešimas Europos Vadovų Tarybai dėl 2007-2013 m. ES finansinės perspektyvos, dok. 15915/07. 2007.

jau minėjome tekste, ES aplinkos politikos pagrindas yra užkirsti tam griovimui kelią, o ne šalinti jo padarinius. Taigi dabartinė ES aplinkosaugos politika siekia, kad tausus gamtinių išteklių naudojimas mažintų neigiamas praeities priešingo t.y. netausaus naudojimo poveikio aplinkai pasekmes nemažinant bendro ekonominio lygio augimo.

3. Tvarusis augimas

Tvarusis augimas (Tvarioji plėtra – ekonomikoje, sociologijoje, aplinkotyroje, politologijoje naudojama sąvoka, apimanti visumą metodų, kuriais siekiama užtikrinti plėtrą, tenkinančią žmonių gerovę dabartyje nesumažinant žmonių gerovės galimybių ateityje)[42] tapo vienu iš pagrindinių Sąjungos prioritetų. ES ekonomika turi tapti konkurencingesne, o neturtingesnieji regionai turi pasivyti labiau klestinčius. Šis tikslas reikalauja veiksmų, kurie Europą paverstų dinamiška, žiniomis pagrįsta ir siekiančia augimo, sanglaudos stiprinimo bei tvaraus valdymo ekonomika. Minėti tikslai buvo iškelti Komisijai atsižvelgus į pasaulio ekonomikos vystymosi tendencijas ir jų poveikį Europai ir nuspręsta, kad augimas bei darbo vietų kūrimas taps pagrindiniu prioritetu. Ši politinė išraiška reiškia, jog finansiniai ištekliai perkeliami išsiplėtusios 27 valstybių narių ES ekonomikos pažangai ir solidarumui.

ES ir jos valstybės narės formuodamos politiką orientuojasi į ilgalaikį tvarumą. Matyti vis didesnis ilgalaikės ES tvariojo vystymosi strategijos ir Lisabonos strategijos, skirtos ekonomikos augimui ir užimtumui skatinti, suartėjimas. Šalys bendradarbiaudamos padarė nemenką pažangą, tačiau privalo ir toliau padaryti dar daugiau, kad ateities kartos paveldėtų sveiką planetą ir sveiką visuomenę. ES institucijos turi toliau stiprinti ES valstybių narių, pilietinės visuomenės ir verslo atstovų bendradarbiavimą siekiant tvarumo[43]. Šį faktą aiškiausiai atspindi 2008 metų ES biudžetas, kuriame pirmą kartą didžiausia dalis tenka tvarios ekonomikos plėtrai (44,2%).

Žvelgiant plačiau pagal 2007 - 2013 metų finansinės perspektyvos planą, ES biudžeto sudėtinę dalį *"tvarusis augimas"* sudaro:

- Sanglaudos politika;
- Konkurencingumas augimui ir užimtumui skatinti.

ES išlaidų politika yra grindžiama svarbiausiais konkurencingumo ir sanglaudos tikslais, todėl šioms sritims numatyta 2007 – 2013 metų išlaidų suma, palyginti su pastarosios 2000 – 2006 metų finansinės perspektyvos išlaidomis, padidinta 23%. Didžioji konkurencingumui ir sanglaudai skirtų 431 mlrd. EUR dalis bus skiriama regioninei ir socialinei plėtrai. ES regioninio plėtros fondo tikslas yra ekonominis vystymasis, ir didžioji dalis jo lėšų išleidžiama daugiausia ekonominių problemų turinčių regionų infrastruktūrai gerinti. Kita vertus, socialinio fondo investicijos yra skirtos žmonėms. Šio fondo lėšos skirtos našumui, darbo sąlygų ir įgūdžių gerinimui tuose regionuose, kuriems to labiausiai reikia. Vienas iš šio fondo tikslų yra ir lygių galimybių skatinimas. Atskiros sanglaudos fondo lėšos investuojamos

[42] Lietuvių kalbos žodynas.
[43] http://ec.europa.eu/sustainable/welcome/index_en.htm //prisijungimo laikas: 2007.12.17

tik į skurdžius regionus, visų pirma į jų transporto, energetikos bei aplinkos infrastruktūros projektus.

Kaip jau buvo minėta, pagrindiniai politiniai finansiniai instrumentai įgyvendinti tvarųjį augimą yra investicijos į konkurencingumą bei regionų sanglaudos skatinimas. Trumpai juos apžvelgę, toliau panagrinėkime šių krypčių įgyvendinimo detales.

3.1 Europos Sąjungos Sanglaudos politika

Ekonominės ir socialinės sanglaudos politikos pagrindai Europos Komisijos buvo išdėstyti 1986 m., o pati politika buvo pradėta įgyvendinti 1988 m., kartu su tuo metu vykusia ES biudžeto reforma. Du kartus – po 1988 ir 1994 m. reformų – Sanglaudos politikai skiriami finansiniai ištekliai padidėjo dvigubai. 2007-2013 m. finansinėje perspektyvoje Sanglaudos augimo ir užimtumo politikai buvo numatyta skirti 35,67% ES biudžeto išlaidų arba kiek mažiau nei 0,4 % ES šalių BVP.

Remiantis ES teisės aktais ir politine praktika, galima išskirti tris Sanglaudos augimui ir užimtumui skatinti politikos tikslus:

1) *Sumažinti ekonominius, socialinius ir teritorinius skirtumus tarp ES regionų.* Šis tikslas buvo įtvirtintas ES sutartyje: pagal 158 straipsnį Europos Bendrija turi mažinti skirtumus tarp įvairių regionų išsivystymo lygio ir menkiau išsivysčiusių regionų ar salų (tarp jų kaimo vietovių) atsilikimą, o pagal 160 straipsnį Europos regioninės plėtros fondas (ERPF) turi remti menkiau išsivysčiusių regionų plėtrą ir struktūrinius pokyčius[44].

2) *Įgyvendinti Lisabonos strategijoje iškeltus tikslus (augimą ir užimtumą).* Šis Sanglaudos politikos tikslas, nors formaliai ir neįtvirtintas ES sutartyje, pastaruoju metu įgauna vis daugiau svarbos. Po 2005 metais įvykusios Lisabonos strategijos peržiūros Europos Vadovų Taryba paskelbė, kad norint įgyvendinti Lisabonos strategijoje užsibrėžtus tikslus, Sąjunga turi mobilizuoti visus tinkamus nacionalinius ir Bendrijos išteklius – įskaitant Sanglaudos politiką[45]. Praktiškai šis siekis buvo įgyvendintas 2007-2013 metų finansinėje perspektyvoje, susiejant Sanglaudos politiką su Lisabonos strategijos tikslais (*earmarking*). Ketvirtosios ataskaitos apie ekonominę ir socialinę sanglaudą duomenimis, Lisabonos strategijos tikslus atitinka 64 % asignavimų regionuose, gaunančiuose paramą pagal konvergencijos tikslą, ir 80,8 % asignavimų regionuose, gaunančiuose paramą pagal regioninio konkurencingumo ir

[44] Nakrošis V., Europos Sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas, 2003, 7.
[45] European Commission, Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013, 2005, 6.

užimtumo tikslą. Tokiu būdu šalių narių sutarti tikslai – atitinkamai 60 ir 75 % – buvo pasiekti[46].

3) *Padėti pasiekti politinius kompromisus integracijos klausimais*. Šis tikslas, nors ir nėra aiškiai išskirtas ES teisėje, buvo labai svarbus politinėje praktikoje. Sanglaudos politikos asignavimai buvo naudojami gauti šalių narių paramą tolimesnei integracijai. Pavyzdžiui, Europos Regioninės plėtros fondas (toliau tekste ERPF) buvo sukurtas palengvinti Jungtinės Karalystės prisijungimą prie Bendrijos 1973 metais, o aukščiau minėti Sanglaudos politikai skiriamų finansinių išteklių padidėjimai dvigubai po 1988 metų ir 1994 metų reformų sietini su vieningos rinkos kūrimo ir sutarimo dėl vieningos valiutos projektais.

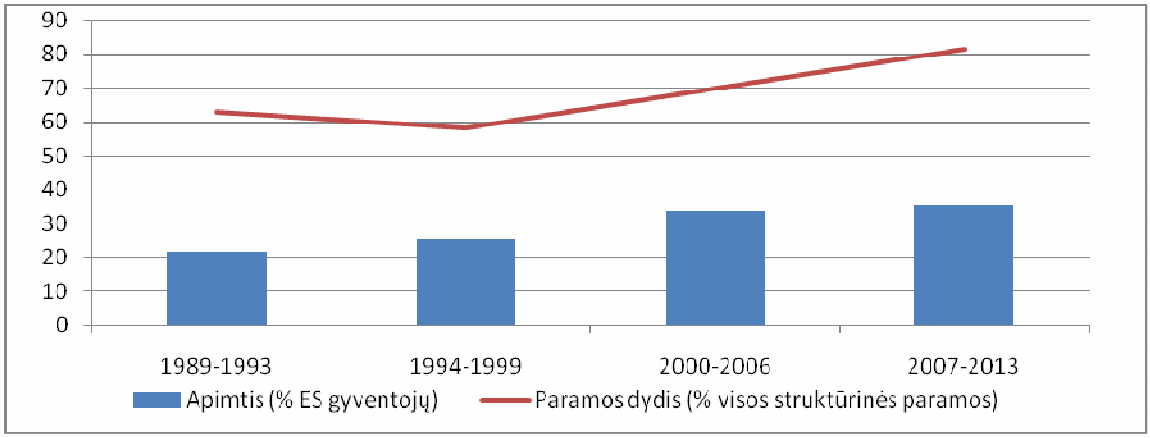
Sanglaudos politika yra vykdoma per tris instrumentus: ERPF, Europos socialinį fondą (toliau tekste - ESF) ir Sanglaudos fondą. 2007-2013 m. finansinėje perspektyvoje fondų lėšos yra skirstomos pagal tris tikslus: *konvergencijos, regioninio konkurencingumo ir užimtumo bei teritorinio bendradarbiavimo*. Pagal konvergencijos tikslą parama yra skiriama regionams, kuriuose BVP vienam gyventojui nesiekia 75 % ES vidurkio arba yra už šį dydį nežymiai aukštesnis dėl ES plėtros. Šio tikslo programa siekiama sukurti augimo sąlygas ir prielaidas mažiausiai išsivysčiusiuose ES regionuose. Pagal šį tikslą skirstoma parama siekia 81,5 % visų Sanglaudos politikos asignavimų, ir ji yra skiriama iš visų trijų fondų.

Pasinaudojusios struktūrinių fondų pagalba, Graikija, Portugalija ir Ispanija pasiekė įspūdingus augimo tempus. Visiems gerai žinomas Airijos, kurios BVP vienam gyventojui šiuo metu lenkia tik Liuksemburgas, ekonominis stebuklas. Žinoma, ekonominę plėtrą visų pirma lemia ne ES biudžeto išlaidų eilutės, bet ES bendros rinkos teikiami privalumai. Be abejo, skirtumai tarp 27 ES valstybių daug didesni, nei tarp 15 ES senbuvių. Londono, Briuselio ir Liuksemburgo regionų BVP vienam gyventojui sudaro virš 200%. ES vidurkio, tuo tarpu skurdžiausiuose Bulgarijos ir Rumunijos regionuose jis nesiekia 30%. Nors vytis niekada nėra lengva, labiausiai atsilikę regionai turi didžiausią augimo potencialą. Manoma, kad 2008 m. ES-15 ekonomika teaugs 2,2%., ES-25 – 2,8 %., tuo tarpu Bulgarijos ir Rumunijos BVP – kone 6 %[47]. Turint galvoje ribotą ES biudžeto dydį, parama gali būti efektyviausia ją skiriant tik mažiausiai išsivysčiusiems regionams. Šį tikslą yra sunku įgyvendinti dėl „statistinio efekto“ (ES pajamų vidurkio kaitos dėl naujų, skurdesnių šalių narių priėmimo į Sąjungą), taip pat politinių priežasčių nulemto turtingųjų šalių narių nenoro atsisakyti gaunamos paramos, nepaisant to, kad finansiškai ji yra nereikšminga (pažymėtini

[46] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_lt.pdf. P.128
[47] http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/059-2339-022-01-04-910-20070123STO02338-2007-22-01-2007/default_lt.htm //prisijungimo laikas: 2007.12.17

Danijos, Nyderlandų ir kiti atvejai). Kaip matyti diagramoje žemiau, skurdžiausiems Sąjungos regionams skiriamos paramos dalis nuo 1989 m. padidėjo, tačiau kartu padidėjo ir tuose regionuose gyvenančių Sąjungos gyventojų dalis. (žr. Lentelę Nr.3)[48].

Lentelė Nr.3



Pagal regioninio konkurencingumo ir užimtumo tikslą siekiama paskatinti inovacijų diegimą ir informacinės visuomenės sukūrimą, verslumą, aplinkos apsaugą, taip pat investuojama į žmogiškuosius išteklius tam tikrus struktūrinius sunkumus patiriančiuose ES valstybių narių regionuose, kurie neatitinka aukščiau apibrėžto Konvergencijos tikslo kriterijaus. Šio tikslo įgyvendinimui naudojami EPRF ir ESF, o parama sudaro 16% visų Sanglaudos politikos asignavimų. Pagal Teritorinio bendradarbiavimo tikslą siekiama sustiprinti bendradarbiavimą tarp sienų. Jai skiriama 2,5% visų Sanglaudos politikos asignavimų, o asignavimai skiriami iš EPRF.

Sanglaudos politika dabar jau turi pakankamai patirties ir šiuo metu svarbiausia pagerinti veikiančių struktūrų efektyvumą pvz, ES sanglaudos politika turi nustatyti specifines labiausiai atsilikusių regionų problemas ir sukurti mechanizmus joms spręsti. Kai kurių regionų nesugebėjimą įsisavinti paramą gali išspręsti įgūdžių ir patirties plėtra, tačiau procedūros turėtų būti supaprastintos, o parama turėtų visuomet nedelsiant pasiekti visus sąlygas jai gauti atitinkančius regionus. Pagrindinis partnerystės principas išlieka svarbus veiksnys, kadangi tik visų lygmenų institucijų partnerystė bei politinis, administracinis ir techninis koordinavimas leidžia keistis gerosios praktikos pavyzdžiais ir sėkmingai gaivinti atsiliekančius regionus, o sistema privalo būti nesudėtinga ir labiau strategiška.

[48] Šaltiniai: Tondl, G. Can EU‘s Cohesion Policy Achieve Convergence? 1995. European Commission, Second Cohesion Report.

Akademinėje diskusijoje, o taip pat ir Sanglaudos politikos poveikį ES ir atskirų šalių narių lygiu tarpe nagrinėjančių praktikų tarpe nėra konsensuso, dėl to, ar ši Sanglaudos politika yra sėkminga ir kiek ji prisideda prie išsivystymo netolygumo mažinimo.

Viena vertus, galima išskirti tokius šios politikos pranašumus:

1) *Tikslų ir priemonių suderinamumas.* Politikos priemonės (daugiausiai asignavimų skiriant infrastruktūrai ir žmogiškiesiems ištekliams) atitinka tikslą sumažinti išsivystymo skirtumus tarp regionų (t.y., bent jau teorijos požiūriu tokio tipo investicijos turi sąlygoti ekonominį augimą);

2) *Rezultatyvumas*. Politikos įgyvendinimo laikotarpiu ekonominio išsivystymo skirtumai tarp šalių narių sumažėjo; dažnai vertinama, kad intensyviausią paramą anksčiau gavusiose Airijoje ar Portugalijoje BVP realus augimas dėl to vidutiniškai kasmet būdavo iki 1 procentinio punkto spartesnis;

3) *Pagalba politinei integracijai*. Sanglaudos politika turėjo teigiamą poveikį politinei integracijai, nes įgalino susitarimus dėl svarbių eurointegracinių projektų (bendroji rinka, pinigų sąjunga, plėtrą į Rytus, kt.)[49]; tiesa, dar 2000-2006 m. finansinėje perspektyvoje Sanglaudos politikos kaip kompensavimo mechanizmo, padedančio atskiroms valstybėms narėms pasiekti politiškai priimtiną *net contribution* poziciją, vaidmuo 2007-2013 m. laikotarpiu kiek mažiau svarbus[50];

4) *Kokybiniai politikos efektai (Europos pridėtinės vertės kūrimas*). Sanglaudos politika padėjo sustiprinti strateginio planavimo dimensiją šalių narių regioninėse politikose, paskatino partnerystę tarp viešojo ir privataus sektorių, suteikė paskatų šalims narėms pagerinti jų administracines struktūras ir procedūras, leido sutelkti daugiau išteklių regioniniam vystymui iš privataus sektoriaus, taip pat sustiprino Sąjungos matomumą tarp piliečių[51].

Kita vertus, galima išskirti šiuos dabartinės Sanglaudos politikos trūkumus:

1) *Nemažėjantys išsivystymo skirtumai tarp regionų šalyse narėse*. Tyrinėtojams kol kas nepavyksta nustatyti aiškios koreliacijos tarp Sanglaudos politikos skirtų lėšų ir ES regionų išsivystymo skirtumų sumažėjimo. Tuo tarpu statistiniai duomenys rodo, kad, pavyzdžiui, nuo 1995 m. iki 2004 m. sostinių regionų sukuriama BVP dalis vidutiniškai padidėjo 9 procentiniais punktais, o gyventojų skaičius jose išaugo tik 2

[49] Molle W., Evaluating the EU cohesion policy, 2006, 16-17.
[50] Bent iš dalies dėl to, kad šį vaidmenį perėmė kitos politikos, pavyzdžiui, konkurencingumo politika (pvz., nepaisant jos horizontalaus pobūdžio, yra numatytą apie 3 mlrd. eurų jos lėšų minėtu laikotarpiu skirti Ispanijai).
[51] Molle W., Evaluating the EU cohesion policy, 2006, 14-15;

procentiniais punktais[52]; tiesa, yra teigiančių, kad be Sanglaudos politikos šie netolygumai būtų didėję dar sparčiau;

2) *Nepakankamas paramos sukoncentravimas* įvardinamas kaip viena galimų priežasčių, kodėl išsivystymo skirtumai tarp regionų šalyse narėse nemažėja;

3) *Ribotos galimybės prisidėti prie Lisabonos strategijos tikslų įgyvendinimo*;

4) *Nepakankamas dėmesys naujiems iššūkiams* – globalizacijai, klimato kaitai, energijos kainų kilimui ir nepalankioms demografinėms tendencijoms. Šie iššūkiai buvo išskirti Ketvirtojoje ataskaitoje apie ekonominę ir socialinę sanglaudą[53].

2008 m. iš ES biudžeto Sanglaudos užimtumui bei augimui skiriami 46,889 mlrd. EUR, tai 3,1 % daugiau nei 2007 m. Iš šios sumos 38,734 mlrd. EUR skiriama struktūriniams fondams ESF ir ERPF, tai 1,0 % daugiau nei 2007 m., ir 8,155 mlrd. EUR – Sanglaudos fondui. Pastarasis skaičius rodo, kad palyginti su 2007 m. 14,4% lėšų skiriama daugiau[54]. O 2007-2013 m. Europos Sąjungos regioninei politikai skirti 308 mlrd. EUR. - daugiau nei trečdalis metinio ES biudžeto.

Autoriaus manymu, regioninei politikai skirtos sumos atitinka Sąjungos poreikius šiai stengiantis palaipsniui stiprinti ekonominę ir socialinę sanglaudą mažinant skirtumus tarp ES regioninio vystymosi lygių ir taip prisidėti prie visos ES ekonominės veiklos rezultatų gerinimo bei Lisabonos ir Geteborgo tikslų įgyvendinimo.

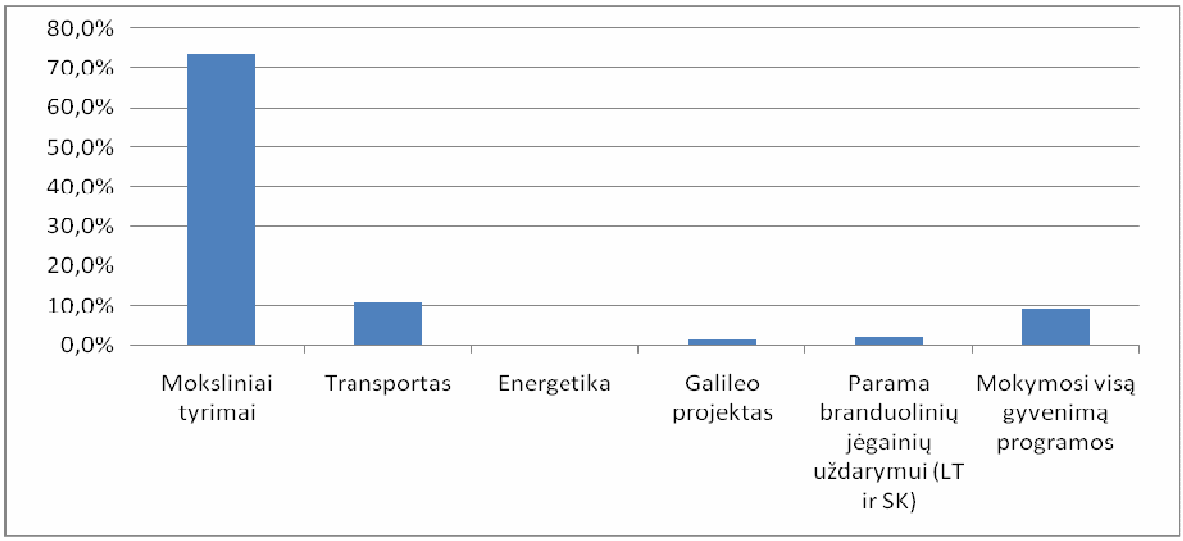
3.2 Konkurencingumo augimui ir užimtumui skatinimo išlaidų politika

Skirtingai nuo Bendrosios žemės ūkio ir Sanglaudos politikų perskirstomojo pobūdžio, dauguma kitų ES politikų bent iš dalies atlieka paskirstomąją funkciją[55]. Konkurencingumo augimui ir užimtumui skatinti politikoje (tiesiogiai įgyvendinančioje Lisabonos strategiją) dominuoja išlaidos tyrimams ir plėtrai, kuriai lėšos skiriamos per Septintąją mokslinių tyrimų bendrąją programą. Ši politika taip pat apima tokias sritis, kaip švietimas ir mokymas, energetikos ir transporto programas „Galileo“[56], „Marco Polo“ ir TEN, konkurencingumo ir

[52] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_lt.pdf
[53] Ten pat.
[54] 2008 finansinių metų Europos Bendrijų preliminarus bendrojo biudžeto projektas.
[55] Verta pažymėti, kad kai kuriais vertinimais mokslinių tyrimų bei pilietybės, laisvės, saugumo ir teisingumo politikos yra ir perskirstomojo pobūdžio, kadangi jos perskirsto išteklius iš ES mokesčių mokėtojų elitinei mokslininkų bendruomenei bei technokratijai, susijusiai su Komisija (Hix, Simon. Europos Sąjungos politinė sistema. 2006. 349).
[56] **Galileo** arba **Galileo globali navigacinė sistema** - palydovinė navigacinė sistema, kuriama Europos palydovinės navigacijos industrijos, konsorciumo, kurį sudaro kompanijos Alcatel, Thales, Finmeccanica, EADS Astrium ir Galileo Sistemas y Servicios. Sistema kuriama Europos sąjungos ir Europos kosminės agentūros užsakymu kaip alternatyvi sistema JAV GPS ir Rusijos GLONASS sistemoms. Galileo projekto kaina turėtų viršyti 2,4 mlrd. EUR. Tikimasi, kad atsiras daug privačių investuotojų, nes kitaip šis labai brangus projektas gali žlugti.

inovacijų pagrindų programą bei kitas programas[57] (išlaidos šiai politikai pagal pagrindines programas parodytos Lentelė Nr.4)[58].

Lentelė Nr.4. Išlaidos pagrindinėms programoms konkurencingumo politikoje



Konkurencingumas yra sudėtingas ir ypač išlaidų politikos sričiai aktualus klausimas, nes ES ekonomikos konkurencingumas turi nuolatos vystytis, o neturtingieji regionai turi nuolatos vytis labiau klestinčius. Ekonomikos konkurencingumas didėja, jeigu vienu metu didinamos investicijos į mokslinius tyrimus, švietimą, transporto ir energijos tinklų plėtrą bei geresnių darbo sąlygų sudarymą, pvz, mokslinėje laboratorijoje gimusią paprastą idėją galėtų pasitelkti ES smulkusis verslas,o jos pagrindu sukurtas produktas galėtų būti parduodamas visoje Europos Sąjungoje užtikrinant vartotojų teisių apsaugą. Tokiu pagrindu finansuojant paprastą mokslinę idėją sukuriamos darbo vietos mokslininkams, verslininkams bei platintojams ir ginamos vartotojų teisės. Moksliniai tyrimai, inovacijos ir verslui palanki aplinka yra pagrindiniai efektyvios konkurencingumo strategijos aspektai, taip pat juos turi remti sveika teisės aktų aplinka ir efektyvi konkurencija.

3.2.1 Mokslinių tyrimų ir technologijų plėtros stiprinimas

Mokslinių tyrimų ir technologijų plėtros bendroji programa (EB ir Euroatomas) vaidina pagrindinį vaidmenį skatinant Europos mokslinius tyrimus ir bendradarbiavimą visoje Europos Sąjungoje. 2008 m. tai bus septintoji bendroji programa ir bus visiškai įgyvendinta

[57] Europos Komisija, Europos Sąjungos 2007 finansinių metų bendrasis biudžetas, http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2007_2_lt.pdf. //prisijungimo laikas: 2007.12.18

[58] Šaltinis: ES internetinė svetainė, adresas: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/213&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr //prisijungimo laikas: 2007.12.18

(toliau tekste 7BP). Tai pagrindinė priemonė, kuria skatinama tolesnė Europos mokslinių tyrimų erdvės (toliau tekste EMTE) plėtra. Svarbiausias dalykas kalbant apie 7BP – EMTT įsteigimas. Nuo 2008 m. EMTT bus atsakinga už programos „Idėjos“ įgyvendinimą ir, padedama vykdomosios agentūros, galės dėti visas pastangas, kad vykdytų Europos netirtų sričių mokslinių tyrimų finansavimo agentūros veiklą. Kitų EB 7-osios bendrosios programos dalių valdymą rems kita mokslinių tyrimų vykdomoji agentūra. Supaprastinimas – ypač lėšų gavėjų atžvilgiu – buvo svarbus dalykas rengiant 7BP ir į jį bus toliau atsižvelgiama valdant metų programą. Be to, siekiant paremti Lisabonos strategiją ir pagrindines politikos sritis, pvz., pramonės konkurencingumą, energetiką, aplinką, sveikatą, saugumą ir transportą, bus imamasi kai kurių Europos mokslinių tyrimų iniciatyvų. Keliomis iniciatyvomis, kurios remiamos pagal 7BP, bus taip pat prisidedama plėtojant politiką (pvz.,Europos žinių bioekonomikos kūrimas bei Europos pirmaujančios bioproduktų rinkos vystymas).Kiek tai susiję su 2008 m. EB 7-ąja bendrąja programa, Komisija siūlo 5,579 mlrd. EUR biudžetą pagal keturis tikslus, kurių kiekvienas grindžiamas atskira programa.

Bendradarbiavimas (3,8 mlrd. EUR)

Ši programos dalis apims tarptautiniu bendradarbiavimu grindžiamą įvairių rūšių mokslinių tyrimų veiklą nuo bendradarbiavimo projektų ir tinklų iki nacionalinių mokslinių tyrimų programų koordinavimo. 2008 m. pagal šią programos dalį prašomas biudžetas bus skirtas bendriems moksliniams tyrimams finansuoti sveikatos, maisto, žemės ūkio ir biotechnologijų, informacijos ir ryšių technologijų, nanomokslų, nanotechnologijų, medžiagų ir naujų gamybos technologijų, energetikos, aplinkos (įskaitant klimato kaitą), transporto (įskaitant aeronautiką) srityse bei moksliniams tyrimams socialinių ir ekonominių bei humanitarinių mokslų srityse. Be to, bus įgyvendinami su kosmosu ir saugumu susijusios technologijų iniciatyvos ir veiksmai.

Idėjos (546 mln. EUR)

Pagal šią programos dalį Komisijos pateikiamas biudžetas bus skirtas naujų mokslinių tyrimų varomųjų jėgų pristatymui, skatinant kompetenciją, remiantis konkurencija ir pritraukiant geriausius specialistus. Europos mokslinių tyrimų taryba bus išlaikyta ir finansuos visų mokslo ir technologijų sričių, įskaitant inžinerijos, socialinių ir ekonominių bei humanitarinių mokslų, mokslinių tyrimų projektus.

Žmonės (496 mln. EUR)

Šia programos dalimi siekiama remti mokslininkus, kreipti daugiau dėmesio pagrindiniams įgūdžių bei karjeros gerinimo aspektams, didinti mobilumą tarp universitetų ir pramonės įmonių bei stiprinti ryšius tarp nacionalinių sistemų.

Pajėgumai (501 mln. EUR)

Kaip ir 2007 m., 2008 m. siūlomu biudžetu bus siekiama užtikrinti optimalų mokslinių tyrimų infrastruktūros panaudojimą ir vystymą, remti moksliniais tyrimais užsiimančias grupes, realizuoti visą mokslinių tyrimų potencialą ES konvergencijos ir atokiausiuose regionuose, remti MVĮ skirtus mokslinius tyrimus, suartinti mokslą ir visuomenę bei plėtoti ir derinti tarptautinę mokslo ir technologijų bendradarbiavimo politiką. Dėl šių programų bendro poveikio atsiras ir sustiprės įvairių sričių Europos kompetencijos poliai.

Euratomo 7-ajai bendrajai programai siūloma skirti 496 mln. EUR sumą, iš kurios 400 mln. EUR bus skirta branduolio sintezės energijos programai. Branduolio sintezė susijusi su galimybe beveik neribotai tiekti švarią energiją, o ITER (tarptautinis termobranduolinis eksperimentinis reaktorius) projektas būtų kitas svarbus žingsnis, siekiant šio galutinio tikslo[59].

3.2.2 Mokymo ir lavinimo gerinimas

Mokymo ir lavinimo programos pradžią davė Europos parlamento bei Tarybos bendras sprendimas Nr. 791/2004/EB dėl Bendrijos veiklos programos, skatinant įstaigų veiklą Europos mastu ir palaikant specifines veiklos kryptis mokymo ir lavinimo srityje. Sutartis numato, jog Bendrija, palaikydama ir papildydama valstybių narių veiklą, turi prisidėti prie aukšto lygio mokymo plėtros, įgyvendinti profesinio lavinimo politiką, kuri palaiko ir papildo valstybių narių veiklą, bei skatinti bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis, todėl visą gyvenimą besitęsiančio mokymosi programa suvienija veiksmus visuose mokymo ir lavinimo lygmenyse, pradedant mokykla ir baigiant suaugusiųjų mokymu[60]. Ypatingas dėmesys turi būti skiriamas pagalbai dėl mobilumo, kuri yra pagrįsta dviem horizontaliais veiksmais, apimančiais politikos vystymąsi ir naudojimąsi šiuolaikinėmis technologijomis. Kokybiškas švietimas ir mokymas yra esminiai augimo ir gerovės užtikrinimo veiksniai.

2008-ieji metai bus antri Mokymosi visą gyvenimą programos metai. Šiai programai, kuri apima tokias programas kaip *Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci, Grundtvig* ir *Jean-Monnet* planuojama skirti 899 mln EUR. Pagal finansinį programavimą numatoma žymiai padidinti programai *Erasmus Mundus*[61] skiriamas lėšas t.y. nuo 59,2 mln. EUR 2007 m. iki 95,3 mln. EUR 2008 m.

[59] 2008 m. pleminarus biudžeto planas.
[60] 2007 – 2013m. finansinės perspektyvos pridėtinė vertė ir įgyvendinimo priemonės. P19
[61] Erasmus Mundus yra aukštųjų mokyklų bendradarbiavimui ir mobilumui skirta programa. Ji propaguoja Europos Sąjungą kaip puikaus mokymo centrą visame pasaulyje. Programa remia Europos aukščiausios kokybės Magistrantūros kursus ir padeda plėtoti Europos aukštojo mokslo matomumą ir patrauklumą trečiosiose šalyse.

3.2.3 Konkurencingumas ir inovacija bendrojoje rinkoje

2000 m. kovo 23–24 d. Lisabonos Europos Vadovų Taryba iškėlė tikslą Europos Sąjungai tapti konkurencingiausia ir dinamiškiausia žiniomis paremta ekonomika pasaulyje. Ji pabrėžė, kaip svarbu sukurti mažosioms ir vidutinėms įmonėms palankią aplinką, pasidalinti geriausia praktika bei užtikrinti didesnę valstybių narių konvergenciją. 2001 m. birželio 15–16 d. Gotenburgo Europos Vadovų Taryba susitarė dėl Sąjungos tvaraus vystymosi strategijos, skirtos užtikrinti, kad augant ekonomikai kartu stiprėtų socialinė įtrauktis ir aplinkos apsauga, kadangi tvarus vystymasis labai priklauso nuo įmonių gamybos būdų. Todėl norint prisidėti prie konkurencingumo ir inovacinio pajėgumo Bendrijoje didinimo, žinių visuomenės tobulėjimo ir tvaraus, subalansuotu ekonomikos augimu grindžiamo vystymosi, reikėjo priimti Konkurencingumo ir inovacijų bendrąją programą. Ši programa buvo priimta 2006 m. spalio 24 d. bendru Europos Parlamento ir Tarybos sprendimu[62], o jos taikymo laikotarpis yra nuo 2007 m. sausio 1 d. iki 2013 m. gruodžio 31d.

Antroji Konkurencingumo ir inovacijų programa yra svarbi konkurencijos, pramonės politikos, inovacijų ir verslo strategijos dalis. Ja siekiama sujungti įvairias atnaujinto Lisabonos proceso sritis, užtikrinant pramonės konkurencingumą, optimalią politiką bei priemones, kuriomis galima prisidėti prie įmonių konkurencingumo sustiprinimo Europoje, taipogi Europos įmonių produktyvumo, inovacijų pajėgumų ir tvaraus augimo didėjimo. Konkurencingumo ir inovacijų programai siūloma skirti 403,7 mln. EUR sumą. Inovacijų skatinimas glaudžiai susijęs su mokslinių tyrimų, verslo ir švietimo politikos sritimis, pvz, Europos technologijos instituto[63] (toliau teikste ETI) įkūrimu. ES atsilieka nuo JAV pagal naujų technologijų diegimą, o tai daro įtaką lėtam Sąjungos ūkio augimui. Todėl Europos Komisija pasiūlė ETI, kuris remtų naujovių plėtrą.

Programa taip pat teikia ES finansuojamas stipendijas trečiųjų šalių piliečiams mokytis magistrantūroje ir ES piliečiams, studijuojantiems trečiosiose šalyse.

[62] Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 1639/2006/EB

[63] Institutas turėtų pradėti veikti 2008 m. Tai turėtų būti Europos naujovių, mokslinių tyrimų ir aukštojo mokslo kompetencijos centras. Jo biudžetas 2008–2013 m. 2,4 mlrd. eurų. Šios institucijos siekis, kaip sakė prof. E. Ušpuras, padėti spręsti investicijų į Europos aukštąjį mokslą bei mokslinius tyrimus ir plėtrą problemas; didinti žinių ir mokslinių tyrimų bei plėtros rezultatų panaudojimą ekonominėje veikloje ir kuriant darbo vietas; mažinti atotrūkį naujovių srityje tarp Europos ir pagrindinių jos konkurentų (Japonijos ir JAV). Šią instituciją administruos Valdančioji taryba (15 verslo ir mokslo bendruomenių atstovai ir 4 Instituto bei žinių ir naujovių bendruomenių darbuotojai ir studentų atstovai). Taryba bus atsakinga už bendrų strateginių ETI prioritetų nustatymą, vertins žinių ir naujovių bendruomenių (žinių ir naujovių bendruomenės – tai partnerių organizacijų įmonės, atstovaujančios universitetams, mokslinių tyrimų organizacijoms ir įmonėms, susibūrusioms pagal ETI kvietimus teikti paraiškas). Naujovės, moksliniai tyrimai ir švietimas – tai žinių ir naujovių bendruomenių tikslai. Iki 2013 m. numatoma įkurti 6 žinių ir naujovių bendruomenes.

Vykdant naują parengiamąją veiklą (3 mln. EUR 2008 m.), susijusią su Pasauline aplinkos ir saugumo stebėsenos sistema**,** bus galima operatyviai pasinaudoti mokslinių tyrimų rezultatais – būtent greitąja kartografijos paslauga – siekiant padėti teikti civilinės saugos ir humanitarinę pagalbą esant ekstremalioms situacijoms. Komisijos tarnybos galės teikti šias paslaugas pagal kuriamą valdymo struktūrą.

3.2.4 Transeuropiniai tinklai

Transportas yra svarbi šalies ekonominės ir socialinės infrastruktūros dalis, turinti tiesioginės įtakos šalies ekonominiam augimui per vidaus ir užsienio prekybą, turizmą, o didelio pajėgumo transeuropiniai tinklai yra labai svarbūs subalansuotam prekių, piliečių ir energijos judėjimui bei yra apčiuopiamas Europos integracijos simbolis. Šia veikla daugiausia remiamas transeuropinių tinklų vystymas transporto ir energetikos srityse.

Finansinė parama bendros svarbos transeuropinių transporto tinklų projektams skirta transeuropiniam transporto tinklui (toliau tekste TEN), kuris yra traktuojamas kaip pagrindinė tinkamo vidaus rinkos funkcionavimo bei ekonominės ir socialinės sanglaudos politikos kryptis[64], steigti ir plėsti. Šios srities asignavimų tikslas transeuropinio transporto tinklų programai yra:

- padėti apibrėžti bendros svarbos projektus,
- paspartinti bendros svarbos transeuropinio transporto tinklo projektų įgyvendinimą valstybėse narėse,
- įveikti finansines kliūtis, kurios trukdo pradėti projektą, ypač pasitelkiant galimybių studijas,
- skatinti privataus kapitalo dalyvavimą projekto finansavime, taip pat viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimą,
- užtikrinti geresnes finansines sąlygas projektams, intervencijos priemonių dėka minimizuojant viešąjį finansavimą[65].

Finansinė parama bendros svarbos transeuropinių energetikos tinklų projektams skirta padengti ekonominių ir techninių galimybių studijų, parengiamųjų ir vertinimo studijų bei palūkanų normų studijų, paskolų garantijų arba, tinkamai pagrįstais atvejais, tiesioginių subsidijų bendros svarbos projektams, numatytiems pagal Tarybos patvirtintas gaires, išlaidoms. Šių asignavimų tikslas yra prisidėti prie vidaus energijos rinkos konkurencingo

[64] Europos Bendrijos Steigimo sutartis (2003 04 16) 154, 156str
[65] http://www.eur-lex.europa.eu/budget/data/COL22005_VOL4/LT/nmc-titleN13E68/nmc-chapterN143FD/articles/index.html#N14405 //prisijungimo laikas: 2007.12.18

veikimo ir energijos tiekimo saugumo sustiprinimo, sukuriant reikalingos infrastruktūros tinklą, visų pirma sukuriant ir plėtojant transeuropinius energijos tinklus, skatinant nacionalinių tinklų apjungimą ir bendrą veikimą ir tokių tinklų prieinamumą, bei plečiant juos už Bendrijos ribų[66]. Be to, visų pasiūlymų atvejais privalo būti atliekamas poveikio aplinkai vertinimas.

2007–2013 m. laikotarpiu TEN bus daugiausia susiję su 30 prioritetinių projektų. Ypatingas dėmesys bus skiriamas sieną kertančių ruožų ir projektų, kuriais siekiama panaikinti kliūtis, finansavimui. Bendrijos finansavimo prioritetai, kurių neapima ši programa, yra Europos geležinkelių eismo valdymas, Europos oro erdvės valdymo pagrindinis planas, upių informacijos paslaugos ir TEN paskolų garantijų priemonė.

Energetikos srityje 2007 m. sausio 10 d. Komisija priėmė Prioritetinį tinklų sujungimo planą, pagrįstą peržiūrėtomis TEN rekomendacijomis, kurias 2006 m. rugsėjo mėn. priėmė EP ir Taryba. Prioritetiniu tinklų sujungimo planu siekiama sukurti Europos dujų tinklą ir elektros energijos tinklą bei tikrai konkurencingą visos Europos energijos rinką. Praktiškai juo bus siekiama stiprinti pajėgumus, kad būtų galima vystyti transeuropinius energetikos tinklus (paskiriant Europos koordinatorius prioritetiniams projektams) ir skatinti perdavimo sistemos operatorių bendradarbiavimą. Pagal 2007–2013 m. finansines perspektyvas TEN programai per visą laikotarpį skiriama 155 mln. EUR. 2008 m. TEN biudžetas sudarys apie 22 mln. EUR.

Vidaus, oro ir jūrų transporto srityse Komisija plėtos savo veiklą, kurios tikslas – subalansuotas judrumas mūsų žemyne,

t. y.:

- Transporto naujovės liks prioritetine sritimi, toliau vykdant pagrindines esamas pramonės programas, visų pirma *Galileo* (151 mln. EUR 2008 m.)
- Programos *Marco Polo*, kuria siekiama skatinti logistikos ir įvairių rūšių transporto naujoves (59 mln. EUR), tolesnis vykdymas.
- Jūrų transporto potencialo didinimas ir vidaus vandens kelių eismo modernizavimas.
- Laipsniškas ir visiškas rinkų atvėrimas kartu didinant transporto saugumo lygį ir konsoliduojant Europos aviacijos saugos agentūros (EASA), Europos saugios jūrų laivybos agentūros (EMSA), įskaitant kovos su tarša priemones, ir Europos geležinkelių saugos agentūros (ERA) darbą.

[66] Ten pat.

3.2.5 Progress (užimtumas ir solidarumas)

Progress yra nauja užimtumo ir socialinio solidarumo programa. ES sukūrė programa Progress, siekdama prisidėti prie valstybių narių pastangų skatinti daugiau ir geresnių darbo vietų bei visiems suteikti lygias galimybes. Ši programa buvo pradėta 2007 m. ir veiks iki 2013 m. Ji siekia ir garantuoja tokį socialinės ES politikos išlikimą, kad būtų sprendžiami pagrindiniai politikos klausimai ir daugiausiai dėmesio būtų skiriama tiems veiksmams, kuriems įvykdyti reikia bendrų Europos pastangų. Ji parems valstybes nares, kurios turės užtikrinti jų įsipareigojimų ES vykdymą ir vieningą ES įstatymų laikymąsi bei taikymą. Kad tai būtų pasiekta, bus bendradarbiaujama su vyriausybėmis bei vietos valdžios institucijomis, darbdaviais, profesinėmis sąjungomis bei savanoriškuoju sektoriumi[67]. Progress programos lėšos, kurių 2008 m. ES biudžete numatyta 95,7 mln EUR. bus panaudotos:

1. Skatinant Europos užimtumo strategijos įgyvendinimą ir atviro koordinavimo metodo socialinės apsaugos ir įtraukimo srityje taikymą.
2. Gerinant darbo aplinką ir sąlygas, įskaitant sveikatą ir saugą darbe bei darbo ir šeimyninio gyvenimo suderinimą.
3. Užtikrinant veiksmingą diskriminacijos draudimo ir lyčių lygybės principo įgyvendinimą ir jo įtraukimą į visas ES politikos sritis[68].

Perskirstant išlaidas 2008 m. ekonominei pažangai skatinti, konkurencingumui bus skirta daugiau nei 11 mlrd. EUR. Investicijoms į mokslinius tyrimus bus skirta rekordinė lėšų suma – 6,1 mlrd. EUR, t. y. 11,0 % daugiau nei 2007 m. Be to, investicijos į energetikos ir transporto tinklus padidės 93 % (arba 2 mlrd. EUR), siekiant bendrai finansuoti ES energetikos ir transporto projektus, visų pirma tarpvalstybinius projektus, pvz., Liono–Turino tunelį. Svarbiausiems Europos Sąjungos projektams „Galileo“ ir Europos technologijos institutui (ETI), kuriais bus skatinamos inovacijos, technologinė pažanga ir konkurencingumas visoje ES, bus skirta 940 mln. EUR ir 2,9 mln. EUR ES lėšų. Biudžeto svorio centras akivaizdžiai pasislinko, ir tai reiškia daug daugiau, negu kiekybinį pokytį. Rekordinės investicijos į ekonomikos konkurencingumą ir augimo skatinimą - tai kokybinis lūžis ES biudžeto struktūroje.

Apibendrinant penkias konkurencingumo augimo ir užimtumo skatinimo išlaidų politikos programas galima teigti, kad jos yra viena kitą apjungiančios bei papildančios, pvz, siekiant didinti ES konkurencingumą reikia plėtoti inovacijas, mokslinius tyrimus ir eksperimentinę

[67] http://ec.europa.eu/employment_social/progress/docs/intro_lt.pdf //prisijungimo laikas: 2007.12.18
[68] http://www.eur-lex.europa.eu/budget/data/D2007_VOL4/LT/nmc-titleN118C7/nmc-chapterN1232B/articles/index.html#N60581348204-10 //prisijungimo laikas: 2007.12.18

veiklą vienu metu mobilizuojant papildomus išteklius, sukuriant tinkamas ryšių struktūras tiek ES, tiek ir nacionaliniu lygiu. Taip pat svarbu, kad būtų remiamos įvairios bendradarbiavimo formos tarp verslo, studijų ir mokslinius tyrimus atliekančių institucijų bei jų vykdoma veikla.

Autoriaus požiūriu moksliniai tyrimai ir transeuropinės infrastruktūros plėtra yra potencialiai vienos efektyviausių ES biudžeto finansavimo sričių, galinčių duoti didžiausią naudą ES bendrąja prasme.

4. Europos Sąjungos biudžeto išlaidų politikos 2008-2009m. kryptys

Dabartinė ES biudžeto sistema yra apibūdinama kaip „istorinis reliktas“[69] arba kaip „vienas iš silpniausių ir sunkiausiai valdomų bei siekiamų reformuoti Sąjungos ekonominio valdymo elementų“[70]. ES biudžetas nebuvo reformuotas nuo 1988 metų, nepaisant to, jog Sąjungoje laikotarpiu po šių metų įvyko daug reikšmingų pokyčių: trys plėtros etapai, padidinę šalių narių skaičių nuo 12 iki 27, vidaus rinkos ir pinigų sąjungos sukūrimas bei ES ambicijų užsienio ir saugumo politikoje išaugimas.

Reformų būtinybę lemiančios priežastys gali būti suskirstytos į tris pagrindines grupes, kurios atspindi problemas susijusias su ES biudžeto pajamomis, išlaidomis ir procedūromis. Kadangi šiame darbe kalbama apie išlaidų politiką, tai apžvelgsim problemas, susijusias su išlaidomis, kuriose išskirtinos trys pagrindinės priežastys, lemiančios reformų būtinybę[71]:

- Per aukšti asignavimai žemės ūkiui – sektoriui, kurio ekonominis svoris mažėja.
- Aiškiais principais nepagrįstas konvergencijos priemonių įgyvendinimas – parama ne visada skiriama skurdžiausiems regionams.
- Nepakankamai aukšti asignavimai Lisabonos strategijos tikslų įgyvendinimui ir Europos viešųjų gėrybių teikimui.

ES biudžeto išlaidų reforma gali būti analizuojama pagal *perskirstymo-paskirstymo (re-distribution vs. allocation)* ašį. Iki šiol ES biudžeto išlaidų struktūroje dominavo perskirstymo funkcija, pasireiškianti Bendrąja žemės ūkio ir Sanglaudos augimui bei užimtumui skatinti (iki 2007 m. – struktūrinės paramos) politikomis. Pagrindinė galimų reformų kryptis – asignavimų perskirstymo funkcijai (dažniausiai turima galvoje BŽŪP, tuo tarpu Sanglaudos politiką reformuojant) sumažinimas bei asignavimų paskirstymo funkcijai padidinimas, skiriant daugiau lėšų Lisabonos strategijoje iškeltų tikslų įgyvendinimui, ES užsienio ir saugumo politikai, laisvės, saugumo ir teisingumo, pilietybės bei kitoms politikoms. ES biudžeto išlaidų perorientavimas link paskirstymo siejamas su Europos viešųjų gėrybių *(European public goods)* teikimu[72].

Pagal Musgrave, valstybės biudžetas turėtų vykdyti tris pagrindines funkcijas: *perskirstymo, paskirstymo ir stabilizavimo*. Nors yra siūloma, kad ES biudžetas taip pat

[69] Sapir A. et al, An Agenda for Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver, 2003, 162.
[70] Begg, I., The 2008-2009 review of the EU budget: real or cosmetic? 2007, 45.
[71] Sapir A. et al, An Agenda for Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver, 2003, 162.
[72] Jouen, M., Rubio E. The EU budget: What for? Synthesis Paper of the Seminar 19th April 2007, Brussels, 6. Sapir A. et al, An Agenda for Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver, 2003, 162.

vykdytų visas tris šias funkcijas[73], iš esmės pagrindinės diskusijos vyksta dėl perskirstymo ir paskirstymo funkcijų vaidmens ES biudžete. Taip pat pažymėtina, kad perskirstymo funkcija, įprastame kontekste suprantama kaip perskirstymas tarp šalies piliečių, ES atveju iš esmės reiškia perskirstymą tarp šalių narių ir regionų.

Perskirstymo funkcijos šalininkai daugiau akcentuodami Sanglaudos politiką kaip pagrindinį perskirstymo įrankį teigia, kad ji reikalinga dėl dviejų priežasčių:

- ideologinės - būtina remti mažiau išsivysčiusius regionus tam, kad ES integracija nebūtų vien bendros ekonominės zonos sukūrimas.
- instrumentinės - sanglauda ir augimas yra vienas kitą papildantys veiksniai [74].

Perskirstymo funkcijos priešininkai teigia, kad ES biudžetas yra per mažas, kad jis galėtų turėti reikšmingą perskirstomąjį poveikį, ir siūlo reformuoti dabartinę sistemą, ES lėšas skiriant paskirstymo funkcijai vykdyti ir Europos viešosioms gėrybėms[75] teikti. Be to, ES biudžetas perskirstydamas finansinius išteklius, nepasiekia savo tikslų, kadangi jis yra orientuotas ne į piliečius, o į interesų grupes.

Paskirstymo funkcijai tenkančios ES išlaidos (konkurencingumo augimui ir užimtumui, ES kaip globalaus veikėjo, pilietybės, laisvės, saugumo ir teisingumo politikos, aplinkos apsaugos ir administracinės išlaidos), nors ir išaugusios lyginant su ankstesnėmis perspektyvomis, yra žymiai kuklesnės. Paskirstymo funkcijos šalininkai teigia, kad ji turėtų būti svarbiausia ES biudžete. Jų nuomone, ES biudžetas idealiu atveju turėtų būti skirtas teikti Europos viešąsias gėrybes. Būtent ateinančių metų biudžete paskirstymo funkcijos šalininkai švenčia pergalę, nes didžiausia kitų metų ES išlaidų dalis bus nukreipta investicijoms į ekonomikos pažangą. Tai - pirmas kartas ES finansų istorijoje, kai ekonomikos plėtrai, konkurencingumui ir darbo vietų steigimui skiriamos išlaidos aplenkia iki šiol stabiliai pirmavusią ES fondų paramos gavėją - žemės ūkio sritį, ir tampa didžiausiu ES biudžeto segmentu[76].

Dabartinė BŽŪP, nors ir mažiau iškraipanti rinką nei ankstesnė sistema, yra kritikuojama dėl ekonominių, socialinių, aplinkos apsaugos kaštų, taip pat kaštų, kuriuos tenka patirti besivystančioms šalims. BŽŪP yra kritikuojama dėl šių priežasčių:

1) ekonominių ir finansinių kaštų - konservatyviais skaičiavimais, BŽŪP nuskurdins ES ekonomiką 100 milijardų eurų dabartinės finansinės perspektyvos

[73] Dullien S., Schwarzer D., Integrating the macro-economic dimension into the EU budgetary system: reasons, instruments and the question of democratic legitimacy, 2007.
[74] Jouen, M., Rubio E. The EU budget: What for? Synthesis Paper of the Seminar 19th April 2007, Brussels, 12.
[75] Viešosios gėrybės – tai gėrybės, kurios vartotojų neįmanoma išskirti ir apmokestinti, ir kurių dėl šios priežasties rinkoje paprastai nėra. Gana akademinis Europos viešųjų gėrybių argumentas yra svarbus praktinėje diskusijoje dėl ES biudžeto išlaidų.
[76] http://www.euro.lt/lt/naujienos/apie-lietuvos-naryste-europos-sajungoje/naujienos/2261/ //prisijungimo laikas: 2007.12.19

laikotarpiu; kainų palaikymo priemonių panaikinimas iš karto sumažintų infliaciją 0,9 procento; dauguma paramos tenka žemės savininkams, kurie dažnai nesutampa su žemdirbiais; politika perkirsto išteklius tarp šalių narių; dėl aukštų asignavimų padidėja žemės kainos ir t.t.;

2) socialinių kaštų – vartotojai kasmet išleidžia 50 milijardų eurų daugiau dėl aukštesnių kainų; BŽŪP yra netinkama naujosioms šalims narėms, kadangi ji neskatina jų restruktūrizuoti ir modernizuoti žemės ūkį, paslaugas ir užimtumo struktūrą; parama žemdirbiams neatsižvelgia į jų santykinį turtingumą kitų socialinių grupių atžvilgiu; didžiausią dalį paramos gauna turtingieji ūkininkai;

3) aplinkos apsaugos kaštų – žemės ūkio sektoriaus aktyvumas ES per pastaruosius 20 ar 30 metų sukėlė rimtų aplinkos apsaugos problemų;

4) kaštų, kuriuos tenka patirti besivystančioms šalims, negalinčioms eksportuoti savo žemės ūkio produkcijos į ES ir trečiąsias šalis bei turinčioms gintis nuo ES gamintojų ekspansijos į jų vidaus rinkas[77].

Atsižvelgiant į pateiktas problemas, BŽŪP siūloma *radikaliai* reformuoti. Radikalios reformos idėją jau 2003 m. pateikė Sapir grupė, siūliusi finansinę paramą žemės ūkiui perkelti į šalių narių lygmenį, laikantis Bendrijos nurodytų standartų[78]. Jungtinės Karalystės iždo departamento 2005 m. atliktoje studijoje pateikiamas radikalus reformų pasiūlymas. Pagal pasiūlymą BŽŪP turėtų:

1) užtikrinti laisvos ir lygios ES žemės ūkio produktų rinkos, atitinkančios padėtį kituose ekonomikos sektoriuose, sukūrimą;

2) užtikrinti žemės ūkio politikos integraciją į ES konkurencingumo politiką;

3) nustatyti naujus ir aiškius politikos tikslus, kurie turėtų ypač akcentuoti aplinkos apsaugą ir kaimo plėtrą;

4) nacionaliniu, regioniniu arba vietiniu lygiu nustatyti ilgalaikes, neiškraipančias rinkos ir tikslingas priemones, taip pat vietinius poreikius ir ES konkurencingumo politikos tikslus atitinkančias priemones iškeltiems tikslams pasiekti;

5) sumažinti importo tarifus žemės ūkio produkcijai iki vidutiniškų, kitoms prekėms taikomų tarifų (šiuo metu vidutinis žemės ūkio produkcijos iš trečiųjų šalių importo tarifas siekia apie 20%, tuo tarpu kitoms prekėms jis yra apie 4%);

6) netaikyti kainų paramos, eksporto subsidijų arba kitų gamybos ir vartojimo subsidijų;

[77] HM Treasury, Department for Environment, Food and Rural Areas, A Vision for the Common Agricultural Policy, 2005.
[78] Sapir A. et al, An Agenda for Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver, 2003, 164.

7) ES lygiu finansuoti tik priemones, pagrįstas dabartiniu antruoju ramsčiu, tokiu būdu žymiai sumažinant ES biudžeto išlaidas žemės ūkio politikai ir išlaidomis kituose ekonomikos sektoriuose[79].

Atsižvelgiant į numatomą tradicinių žemės ūkio politikos rėmėjų (ypač Prancūzijos bei Ispanijos) pasipriešinimą tokiai radikaliai BŽŪP reformai bei istoriškai susiklosčiusį ES polinkį į nuosaikias reformas, tikėtina, kad tokia radikali reforma nebus įgyvendinta. Galima daryti prielaidą, kad netgi radikalios reformos atveju 2014-2020 m. finansinėje perspektyvoje tiesioginės išmokos ES lygmenyje išliks, tačiau sumažės tiek jų absoliutus dydis, tiek ir santykinis svoris visose BŽŪP išlaidose, kaimo plėtrai tampant svarbiausia BŽŪP dalimi.

Apibendrinant, galima pasakyti ,kad diskusijoje dėl BŽŪP reformos bus išskirtos dvi reformų alternatyvos, o dėl kurios bus pasirašytas susitarimas – parodys laikas.

1. *Nuosaiki reforma, kuri yra artima Komisijos pozicijai – išliekant panašiam į dabartinį politikos finansavimo iš ES biudžeto lygiui, palaipsniui panaikinamos beveik visos arba visos egzistuojančios išimtys susiejime, palaipsniui atsisakoma tradicinių rinkos intervencijos priemonių, dar daugiau paramos skiriama kaimo plėtrai;*
2. *Radikali reforma – visiškai ir gana sparčiai atsisakoma rinkos paramos priemonių bei išlikusių susiejimo išimčių, gana radikaliai sumažinamas pirmojo ramsčio finansavimas iš ES biudžeto padidinant kaimo plėtrai skirtą paramą bei dalį pirmojo ramsčio finansuojant šalims narėms. Tokia reforma žymiai sumažintų politikai skiriamų išlaidų dalį ir padidintų konkurenciją žemės ūkio sektoriuje.*

Šiame darbe jau aptarėm Sanglaudos politikos pranašumus, todėl atsižvelgiant į juos bandymai kelti labai radikalius Sanglaudos politikos reformos variantus į ES politinę dienotvarkę yra mažai tikėtini. Labiausiai tikėtina, kad politikos reforma po 2013 m. bus nuosaiki. Kaip matyti iš aukščiau darbe pateiktų šios politikos trūkumų, būsimoje diskusijoje dėl reformos dominuos įtampa tarp dviejų politikos tikslų – ekonominių ir socialinių skirtumų tarp ES regionų sumažinimo ir Lisabonos tikslų siekimo. Ketvirtojoje ataskaitoje apie ekonominę ir socialinę sanglaudą Komisija pažymi, kad svarbiausias Sanglaudos politikos tikslas 2007-2013 m. finansinėje perspektyvoje išlieka sumažinti skirtumus tarp regionų, todėl didžioji dalis Sanglaudos politikos asignavimų bus skiriama mažiausiai išsivysčiusiems regionams. Kita vertus, politika taip pat siekia padidinti regionų konkurencingumą pasaulio ekonomikoje, todėl parama skiriama visiems regionams, susiduriantiems su struktūrinėmis problemomis. Tokio kompromiso rezultatas – Sanglaudos politika bus siekiama augimo ir

[79] HM Treasury, Department for Environment, Food and Rural Areas, A Vision for the Common Agricultural Policy, 2005, 56-57.

užimtumo tikslų, tačiau Sąjungos parama bus skirtingo intensyvumo, atsižvelgiant į šalių narių bei regionų poreikius ir turimus išteklius[80].

Sanglaudos politikos reformos alternatyvas analizuojant per Europos viešosios gėrybės koncepciją, „grynoji[81]“ Sanglaudos politika labiau atitinka Europos viešosios gėrybės apibrėžimą nei „negrynoji[82]“. Parama labiausiai atsilikusiems Europos regionams arba šalims turi būti teikiama Europos lygmeniu, kadangi šie regionai/šalys neturi galimybių patys rasti reikalingų lėšų. Be to, parama šiems regionams ir šalims prisideda prie visos ES ekonominio augimo dėl persiliejimo efekto (*spillover effect*). Kita vertus, parama labiau išsivysčiusių ES šalių narių regionams negali būti traktuojama kaip Europos viešoji gėrybė, kadangi parama šiems regionams gali būti skiriama ir nacionaliniame lygmenyje – t.y. nėra būtinybės intervencijai Europos mastu.

Numatant dviejų tipo reformų pasekmes reikėtų paminėti, kad *nuosaiki reforma* atitinka „negrynosios“ Sanglaudos politikos koncepciją. Šiuo atveju ir toliau bus išlaikoma dabartinė politika, kai Sanglaudos parama skiriama tiek mažiausiai išsivysčiusių ES regionų konvergencijai paskatinti, tiek ir kitų regionų konkurencingumui stiprinti. Kartu didėtų susiejimo tendencijos. Šios reformos atveju Sanglaudos politikos dalis ES biudžete išliktų panašaus lygio kaip ir šiuo metu. *Radikalios reformos* atveju, vadovaujantis Sutartimi, Sanglaudos politika būtų beveik išskirtinai orientuota į mažiau išsivysčiusius regionus (t.y., atliktas maksimalus politikos išteklių koncentravimas), o dabartinis regioninio konkurencingumo tikslas būtų perkeltas į konkurencingumo politiką. Be to, kaip matyti iš lentelės (žiūrėti lentelę Nr.5), paramos konvergencijos tikslo programai dalis Sąjungos biudžete po 2013 metų gali sumažėti[83], o likusios lėšos taip pat gali būti perskirstytos konkurencingumo politikai[84]. Tokiu būdu Sanglaudos politikos santykinė dalis ES biudžete sumažėtų. Tikėtina, kad tokios reformos atveju iš konvergencijos regionų nebūtų reikalaujama susiejimo (*earmarking*), be to, būtų toliau plečiamas tinkamų finansuoti intervencijų spektras, pvz., įtraukiant galimybę finansuoti administracinius pajėgumus stiprinančios infrastruktūros ir kito ilgalaikio turto finansavimą. Ši reforma įgyvendintų „gryną“ Sanglaudos politiką.

[80] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_lt.pdf

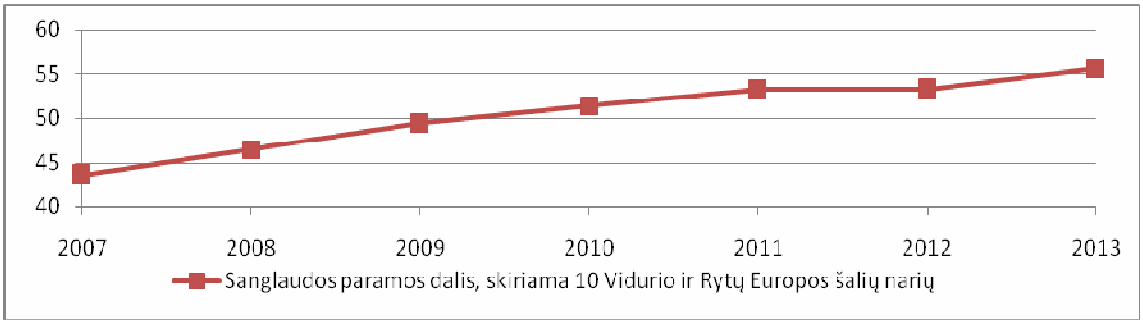
[81] „grynumą“ apibrėžiant kaip Sutartyje numatyto pagrindinio tikslo - ekonominių ir socialinių skirtumų tarp regionų sumažinimo - siekimą

[82] Sanglaudos politikos siejimas su Lisabonos strategija bei kitais globaliais iššūkiais (klimato kaita, migracija ir pan.) ir didesnės jos dalies skyrimas ne menkiausiai išsivysčiusiems ES regionams.

[83] Darant prielaidą, kad Vakarų Balkanų šalims ir Turkijai, net jei jos įstos į ES, nebus skiriama daug paramos (pavyzdžiui, joms neabejotinai teks praeiti pereinamuosius laikotarpius).

[84] Apskaičiuoti sumažėjimo mastą kol kas nėra įmanoma dėl per daug didelio nežinomybės laipsnio.

Lentelė Nr.5



Apibendrinant, būtina pabrėžti, kad nuosaikios reformos atveju Sanglaudos politika būtų „negrynoji“: ja būtų siekiama tiek sanglaudos tarp regionų, tiek ir Lisabonos strategijos tikslų, paramą skiriant visiems regionams. Radikalios reformos atveju politika būtų „grynoji“: ja būtų siekiama sanglaudos tarp regionų paramą skiriant tik konvergencijos regionams ir sumažinant susiejimą su Lisabonos strategijos tikslais. „Grynoji“ politikos versija atitinka Europos viešosios gėrybės koncepciją kur kas labiau nei „negrynoji“.

Išlaidų konkurencingumo ir užimtumo skatinimo politikos padidinimas yra vienas iš pagrindinių ES biudžeto reformos klausimų. Kaip jau minėta, šios politikos yra suvokiamos kaip Europos viešosios gėrybės. Kai kurių konkurencingumo politikos programų nebūtų įmanoma įgyvendinti šalių narių lygmeniu. Šios politikos įgyvendinimas taip pat atitinka Sąjungos prioritetus, iškeltus 2004 metų Komisijos pasiūlyme dėl 2007-2013 metų finansinės perspektyvos, taip pat Lisabonos strategijoje iškeltų veiksmų įgyvendinimą. Būtinybė reformuoti ES išlaidų struktūrą daugiau vaidmens suteikiant Lisabonos strategijos vykdymui ir yra akcentuojama daugelio įtakingų veikėjų ES biudžeto procese.

Vis dėlto šios reformos įgyvendinimas yra labai komplikuotas, kadangi norint daugiau lėšų skirti šioms politikoms, būtina arba sumažinti bendrosios žemės ūkio politikos ir galbūt Sanglaudos politikos išlaidas, arba padidinti ES biudžeto „lubas“. Europos Komisija, remdamasi Sapir grupės ataskaita, 2004 m. bandė naudoti antrąją strategiją ir siūlė 2007-2013 m. perspektyvoje padidinti biudžeto išlaidas, išlaikant panašų BŽŪP finansavimą, bei skiriant daugiau lėšų minėtoms politikoms. Didžiausioms ES biudžeto donorėms užprotestavus, šis pasiūlymas liko neįgyvendintas, ir asignavimai šioms politikoms 2007-2013 m. perspektyvoje padidėjo palyginus nežymiai. Nepaisant šio žlugusio bandymo, ES biudžeto išlaidų perorientavimas link Europos viešųjų gėrybių teikimo ir ES išsikeltų politikos tikslų vykdymo įgyja vis daugiau paramos. Turint galvoje tai, kad išlaidos BŽŪP ir Sanglaudos politikai gali būti žymiai sumažintos arba tiesiog perkeltos į konkurencingumo politiką, pavyzdžiui,

perkeliant regioninio konkurencingumo ir užimtumo tikslo programą, egzistuoja reali galimybė jog konkurencingumo politikai bus skiriama žymiai daugiau ES biudžeto išlaidų, nei šioje finansinėje perspektyvoje.

Apibendrinant galima teigti, kad konkurencingumo politikos reforma yra reformų kitose politikose padarinys. Galima išskirti dvi kraštutines šios politikos reformos alternatyvas:

1)Nuosaikus scenarijus, kuris reikštų, kad po 2014 m. ir toliau išlaikomas panašus arba kiek didesnis paskirstymo politikų finansavimo lygis.

2)Radikalios reformos scenarijus – paskirstymo funkcija tampa viena svarbiausių ES biudžete, konkurencingumo politikai skiriant žymiai daugiau išteklių nei šiuo metu.

Išvados

1. Praeityje ES biudžetas buvo nukreiptas į atskirus tikslus, tokius kaip pagalba skurstantiems rajonams, kaimo vietovių apsauga, kova su skurdu besivystančiose šalyse. Visų šių tikslų trūkumas buvo tai, kad tarp jų nebuvo ryšio, t.y. trūko bendro variklio. Tik Ž.M. Barosso vadovaujama ES Komisija perorganizavo atskirų programų finansavimą taip, kad jos atitiko pagrindinį tikslą, kurio esmė - augimas ir daugiau darbų.

2. ES biudžeto išlaidų politika pagrįsta įsitikinimu, kad ekonomikos augimas, socialinė pažanga ir aplinkos apsauga padeda gerinti Europos gyvenimo kokybę. Be to, šios sritys yra tarpusavyje susijusios ir, jei norima, kad vystymasis Europoje būtų tvarus - tarp jų turi būti pasiekta tiksli pusiausvyra, t.y. skirtas lėšų dydis turi būti proporcingas sukuriamai pridėtinei vertei.

3. Negalima pasitikėti vien prielaida, kad numatytos ES lėšos pačios savaime garantuos sėkmę. Būtinas tinkamas ekonominės politikos administravimas, kurį įgyvendinus būtų sudarytos kuo palankesnės sąlygos verslui plėtotis ir atitinkamai ES finansinei paramai geriau, lengviau bei skaidriau įsilieti į nacionalinius biudžetus.

4. ES biudžeto išlaidų peržiūra yra unikali galimybė išsamiai įvertinti ar ES išlaidos išlaiko pridėtinės vertės išbandymą. 2008-2009 m. peržiūrint ES biudžetą turėtų būti siekiama padidinti ES biudžeto išlaidų grąžą, nes šiuo metu yra padidėjusi įtampa tarp valstybių narių dėl ES išlaidų vertės bei pačios ES narystės naudos. Todėl peržiūros metu bus siekiama atrasti patobulinimų, kurie suteiktų ES galimybę siekti spartesnio vystymosi. Taigi, autoriaus manymu, esminis peržiūros klausimas bus ar ES išlaidų suteikiama grąža Europos lygmeniu yra efektyvi, kad būtų pasiekti numatyti Lisabonos sutarties tikslai.

5. Ateinančių metų biudžete pirmą kartą didžiausia ES biudžeto išlaidų dalis bus skirta priemonėms, kuriomis siekiama didinti ekonomikos augimą ir Europos šalių sanglaudą. 2008 m. šios išlaidos sudaro 45% viso ES biudžeto. Ketinimas skirti daugiau lėšų konkurencingumui skatinti rodo Europos įsipareigojimą siekti gerovės nuolat besivystančioje pasaulinėje ekonomikoje kartu užtikrinant stabilią paramą ūkininkavimui, kuriam ir toliau bus skiriama daugiau nei 40% ES lėšų, o ES sanglaudos politika ir toliau turi likti viena pagrindinių ES politikos sričių, tačiau ji turėtų būti orientuota į silpniausiai išsivysčiusius dabartinius konvergencijos tikslo regionus, paliekant jiems kuo platesnes galimybes ES struktūrinės paramos lėšomis siekti nacionalinių plėtros prioritetų.

Pasiūlymai

1. Kasmet didėjant ES biudžetui siūlome daugiausia investicijų skirti Sąjungos konkurencingumui ir mokslinei pažangai, ekonominei ir socialinei sanglaudai skatinti, taip pat kovai su klimato kaita, žemės ūkio konkurencingumui didinti. Reikia pažymėti, kad šiuo metu šiems iššūkiams spręsti skiriamų išteklių dydis yra labai skirtingas. Daugiausia išteklių skiriama ekonominei ir socialinei sanglaudai siekti, o mažiausiai – klimato kaitos ir energijos problemoms spręsti.

2. Toliau mažinti išlaidas BŽŪP sektoriuje, sudarant sąlygas rinkoje likti tik stipriausiems subjektams, kurie tarpusavyje konkuruodami mažintų rinkoje esančias kainas, o atsilaisvinusią darbo jėgą perkelti šiuo metu kaistančiuose sektoriuose, pvz statybos, ir tokiu būdu paskatinti visos ekonomikos augimą.

3. Reformuojant pagrindines ES biudžeto išlaidų politikos sritis, siūlome laikytis nuoseklios politinės reformos kelio, nes ES yra didelė tautų Sąjunga ir bet kokie radikalūs finansavimo pakeitimai neišvengimai sukels nesutarimus ir prieštaravimus tarp ES narių.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Levišauskaitė K., Ruškys G. Valstybės finansai. Kaunas: VDU leidykla, 2003.
2. Vitkus G. ES enciklopedinis žinynas. Vilnius, Eugrimas, 2002.
3. Simon Hix. Europos Sąjungos politinė sistema. Vilnius: Eugrimas, 2006.
4. Kropas S., Kropienė R. – Europos Pinigai, Vilnius, 2005.
5. Nakrošis V., Europos Sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas, Vilnius: Eugrimas, 2003.
6. Paulikas V. Europos Sąjungos bendroji žemės ūkio politika ir administravimas. Vilnius: LTU, 2002.
7. Junevičius A. Europos Sąjunga. Kaunas: KTU, 1999
8. Tatham A. Europos Sąjungos teisė.-Vilnius: Eugrimas, 1999
9. Gediminas Vitkus. Europos Sąjunga enciklopedinis žinynas. Vilnius: Eugrimas, 2002
10. HM Treasury, Department for Environment, Food and Rural Areas, A Vision for the Common Agricultural Policy, 2005.
11. Centre d'analyse stratégique, The Community Budget and the Lisbon Strategy: Crisis in Terms of growth or meaning. 2007.
12. European Commission, Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007.
13. Molle W., Evaluating the EU cohesion policy, 2006.
14. Sapir A. et al, An Agenda for Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver, 2003.
15. Begg, I., The 2008-2009 review of the EU budget: real or cosmetic.

Specialioji literatūra:

1. 2005 m. Europos Sąjungos biudžeto finansinė ataskaita: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_05_en.pdf
2. Europos Sąjungos oficialus leidinys: http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2007:077:SOM:LT:HTML
3. Europos Bendrijos steigimo sutartis: http://www.univie.ac.at/RI/eur/20041101/LT_ECTreaty20041101.pdf
4. Europos Sąjungos sutartis: http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=32156

5. Komisijos komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui KOM (2004)
6. Europos Parlamento dokumentas dėl išsiplėtusios ES politikos iššūkių ir biudžeto lėšų:
7. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/545/545322/545322lt.pdf
8. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Pasiūlymo priimti Tarybos sprendimą dėl Europos Bendrijų nuosavų išteklių sistemos: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006AE0969:LT:HTML
9. Finansinė parama bendros svarbos transeuropinių transporto tinklų projektams: http://www.eur-lex.europa.eu/budget/data/COL22005_VOL4/LT/nmc-titleN13E68/nmc-chapterN143FD/articles/index.html#N14405
10. Tarpinstitucinis susitarimas tarp Tarybos, Europos Parlamento ir Komisijos, 2006 m.
11. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas dėl konkurencingumo ir inovacijų bendrosios programos įsteigimo 2007-2013m. Nr. 1639/2006/EB ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/innovation/docs/cip_lt.pdf
12. 2007 – 2013 m. finansinės perspektyvos pridėtinė vertė ir įgyvendinimo priemonės.
13. 2008 finansinių metų Europos Bendrijų preliminarus bendrojo biudžeto projektas: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/budget/data/AP2008_VOL0/LT/Vol0.pdf
14. 2007 finansinių metų Europos Bendrijų preliminarus bendrojo biudžeto projektas: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/budget/data/AP2007_VOL0/LT/Vol0.pdf
15. 2006 finansinių metų Europos Bendrijų preliminarus bendrojo biudžeto projektas: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/budget/data/AP2006_VOL0/LT/Vol0.pdf

Interneto svetainės:

1. European Commission, *The European Union Budget at a glance*, 2007. http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/index_en.htm
2. Ketvirtoji ekonominės bei socialinės sanglaudos ataskaita: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_lt.pdf
3. Europos Parlamento biudžetinės galios: http://www.europarl.europa.eu/highlights/lt/104.html

4. 2008 m. Europos Sąjungos biudžeto statistika: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2008_en.pdf
5. 2007 m. Europos Sąjungos biudžeto statistika:
6. http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2007_lt.pdf
7. 2006 m. Europos Sąjungos biudžeto statistika: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2006_lt.pdf
8. Muitinės veikla įgyvendinant bendrąją žemės ūkio politiką: http://www.cust.lt/lt/article?articleID=2509
9. Who gets what from the common agricultural policy: http://farmsubsidy.org/
10. ES biudžetas 2008: didžiausia išlaidų dalis - investicijoms į ekonomikos pažangą: http://www.balsas.lt/naujiena/177025
11. Europarlamentarai norėtų efektyvesnės sanglaudos politikos: http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/059-2339-022-01-04-910-20070123STO02338-2007-22-01-2007/default_lt.htm
12. Žuvininkystės valdymas ES: http://ec.europa.eu/fisheries/publications/managingfisheries_lt.pdf
13. Specialusis leidinys: Nukreipti kaimo plėtrą į darbo vietų kūrimą sukūrimą ir ekonomikos augimą: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/newsletter/lisbon/special_lt.pdf
14. 2007-2013 m. kaimo plėtros politika: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_lt.htm
15. Welcome to the European Portal on Sustanable development: http://ec.europa.eu/sustainable/welcome/index_en.htm
16. ES parama – kas antrai kaimo turizmo sodybai: http://www.manoukis.lt/euroukis/index.php?s=25&m=1&t=4
17. Žemės ūkio ministerija, vėl nepriimtas Europos žuvininkystės reglamentas: http://www.zum.lt/min/Informacija/dsp_news.cfm?NewsID=2817&langparam=LT&Title=&From=&To=&Page=9&list=10
18. Europos Komisija, Kas yra programa Progress: http://ec.europa.eu/employment_social/progress/docs/intro_lt.pdf

SANTRAUKA

Darbe naudojamos šios pagrindinės sąvokos: Europos Sąjungos biudžeto išlaidų politika, BŽŪP, Sanglaudos politika, Konkurencingumo augimui ir užimtumui skatinimo išlaidų politika.

Šiame darbe autorius aptaria Europos Sąjungos biudžeto išlaidų politikos sampratą, jos struktūrą, uždavinius, tikslus bei finansavimo kryptis. Aprašomos dvi pagrindinės, didžiausią dalį Europos Sąjungos biudžete užimančios politikos kryptis, tai gamtos išteklių valdymo ir apsaugos, bei tvaraus augimo politika. Struktūriškai išanalizuojamas bei aprašomas minėtų krypčių skirstymas į siauresnes išlaidų politikos sritis bei pateikiamas jų finansavimo dydis. Analizuodamas dabartines 2007-2013 m. finansinės perspektyvos kryptis, autorius pateikia tiriamų išlaidų privalumus bei trūkumus.

Darbe yra analizuojama naujausia informacija apie pasirengimą reformuoti Europos Sąjungos biudžeto išlaidų politikos kryptis. Autorius pateikia reformos priežastys bei galimus reformų būdus, kurie leistų padidinti Europos Sąjungos biudžeto išlaidų sukuriamą pridėtinę vertę.

SUMMARY

The key concepts used in the paper are: the European Union budget expenditure policy, common agriculture policy, cohesion policy, expenditure policy for competition and employment development.

The present paper is devoted to the analysis of the European Union budget expenditure policy concept, its structure, aims and objectives as well as financing directions. The author considers two key European Union budget policy directions – natural resources management and protection policy and sustainable development policy – which cover the major part of the European Union budget expenditure. The paper sets down structural analysis of the mentioned European Union budget policy directions looking into more specified expenditure policy directions as well as the amount of their financing. While analyzing the directions of financial perspective for 2007-2013 the author speaks about advantages and disadvantages of the expenditure issues under discussion.

The paper deals with the most updated information on reforming the European Union expenditure policy. The author analyzes the reasons for reforming it and the ways which could lead to the growth of surplus value generated from the European Union budget expenditure.