



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 2007 09 12  
SEC(2007) 1188 galutinis

**Komisijos komunikatas**

**PERTVARKYKIME BIUDŽETĄ IR PAKEISKIME EUROPA  
VIEŠOMS KONSULTACIJOMS DĖL 2008–2009 M. BIUDŽETO PERŽIŪROS  
SKIRTAS DOKUMENTAS**

## Komisijos komunikatas

### PERTVARKYKIME BIUDŽETĄ IR PAKEISKIME EUROPA

#### VIEŠOMS KONSULTACIJOMS DĖL 2008–2009 M. BIUDŽETO PERŽIŪROS SKIRTAS DOKUMENTAS

##### Įvadas

##### *Visapusė išlaidų ir išteklių peržiūra*

2006 m. gegužės mėn. Europos Parlamentas, Taryba ir Komisija susitarė, kad Komisija turėtų imtis esminės ES biudžeto peržiūros. Komisija paraginta

*„atlikti išsamią plačios apimties peržiūrą, apimančią visus ES išlaidų aspektus, įskaitant Bendrą žemės ūkio politiką, ir išteklius, įskaitant Jungtinės Karalystės korekciją, ir 2008–2009 m. pateikti ataskaitą“.<sup>1</sup>*

Europos Sąjungos politikos darbotvarkė modernizuojama iš esmės. Dėl globalizacijos iškilo naujų sudėtingų uždavinių ir problemų, kaip antai klimato kaita, o energetika ir migracija tapo pagrindiniais klausimais Europos lygmens diskusijose. Naujovės, įgūdžiai ir tinkama verslo aplinka kaip niekada yra ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo strategijos pagrindas. Piliečių troškimas, kad Europos interesai ir vertybės būtų skleidžiami visame pasaulyje, dar niekada nebuvo toks stiprus. Dėl plėtros padidėjo būtinybė remti socialinę, ekonominę ir teritorinę sanglaudą.

Biudžetas yra svarbi priemonė, kuria ES gali pasiekti esamų politikos tikslų ir pokyčių, taip pat padaryti, kad ES veiksmų ilgalaikis poveikis būtų stipresnis. Nuo pirmosios finansinės programos praėjus dvidešimčiai metų, atėjo laikas Europos mastu apsvastyti, kokia turėtų būti ES išlaidų politikos kryptis, kad būtų galima įveikti ateinančio ir vėlesnių dešimtmečių sudėtingus uždavinius ir pakloti pamatus atnaujintam bendram sutarimui.

Biudžeto peržiūra yra unikali galimybė išsamiai įvertinti ES biudžetą ir jo finansavimą nesant derybų dėl finansinės programos suvaržymų. Reikės daug laiko, kol surasime būdą, kaip sudaryti tokį biudžetą, kuris padėtų įgyvendinti ES politiką ir įveikti per ateinančius dešimtmečius iškilsiančius sudėtingus uždavinius. Todėl nebus pasiūlyta nauja daugiametė finansinė programa nuo 2014 m., taip pat nebus nustatytas bendras ES biudžeto dydis ir detalus jo paskirstymas – ši užduotis teks naujos sudėties Komisijai. Greičiau bus nustatyta Europos Sąjungos būsimųjų išlaidų prioritetų struktūra ir kryptis, įvertinant tai, kas suteikia didžiausią pridėtinę vertę ir duoda veiksmingiausių rezultatų. Taip pat bus išnagrinėta, kaip biudžetas veikia, kaip pasiekti tikrąją tęstinumo ir reagavimo į naujus sudėtingus uždavinius pusiausvyrą, ir ar biudžetas turėtų būti valdomas kitaip. Galiausiai peržiūra suteiks galimybę naujai pažvelgti, kokie būdai geriausi ES politikos finansavimui reikalingiems ištekliams teikti.

---

<sup>1</sup> Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos tarpinstitucinio susitarimo dėl biudžetinės drausmės ir patikimo finansų valdymo (2006 m. birželio 14 d. OL C 139) priede pateikta Deklaracija Nr. 3.

## ***Pasirengimas peržiūrai***

Šiuo dokumentu siekiama pradėti plataus masto konsultacijas su suinteresuotosiomis šalimis vietos, regioniniu ir nacionaliniu lygmenimis, taip pat Europos lygmeniu, ir paskatinti atviras diskusijas ES finansų klausimu.

1 dalyje ES biudžetas apžvelgiamas iš laiko perspektyvos ir parodoma, koku būdu biudžetą galima panaudoti kaip priemonę kintantiems politikos prioritetams atskleisti. 2 dalyje pateikiami keli pagrindiniai elementai siekiant iširti, kaip modernizuotas ES biudžetas gali suteikti didžiausią pridėtinę vertę norint įveikti ilgalaikius ES kylančius uždavinius. 3 dalyje nagrinėjamas biudžeto finansavimas.

Konsultacijos taps svarbiu Komisijos vykdomos peržiūros pagrindu. Jas papildys parengiamieji veiksmai pagrindinėse išlaidų srityse, kuriose Europos Sąjunga daug investavo ir kuriose efektyvus biudžeto panaudojimas ypač svarbus politikos sėkmei užtikrinti. Siekiant galutinai įtvirtinti 2003 m. reformas ir prisidėti prie diskusijų dėl žemės ūkio srities prioritetų ateityje, bus atliktas bendros žemės ūkio politikos „būklės patikrinimas“. Gegužės mėn. priimtoje ketvirtojoje sanglaudos ataskaitoje apžvelgta pažanga mažinant regioninius skirtumus ir įvertinti iki šiol pasiekti sanglaudos politikos rezultatai. Taip pat bus peržiūrėtos kitos politikos sritys. Šiuo politikos vertinimu siekiama patikrinti, ar politikos poveikis toks, koks turėtų būti 27 valstybių narių Europos Sąjungoje. Kai kuriais atvejais po vertinimo bus atliekami tikslinimai, tačiau vertinimo reikšmė peržiūrai taip pat bus ilgalaikė. Be to, Komisija palaiko dialogą su keliais žymiais mokslininkais ir pradėjo horizontaliųjų ir sektorių studijų ciklą taip siekdama papildyti konsultacijų rezultatus. Padedant atstovybėms valstybėse narėse, konsultacijų metu ji skatins ir rems diskusijas nacionaliniu, regioniniu ir vietos lygmenimis.

Kaip aprašyta 2006 m. gegužės mėn. tarpinstituciniame susitarime, kuriuo nustatoma dabartinė finansinė programa, Europos Parlamentas dalyvaus visuose peržiūros etapuose, o kartu su peržiūra turėtų būti įvertintas šio tarpinstitucinio susitarimo veikimas.

***Šiomis konsultacijomis raginama pateikti pastabas dėl Komisijos 2008–2009 m. biudžeto peržiūros, kuri bus svarstoma iš esmės ES institucijose ir valstybėse narėse. Komisija laikosi atvirumo, o ne draudimo požiūrio ir skatina visas suinteresuotąsias šalis dalyvauti šiose konsultacijose – ji šią peržiūrą parengs be išankstinių nuostatų.***

## Konsultacijų procesas

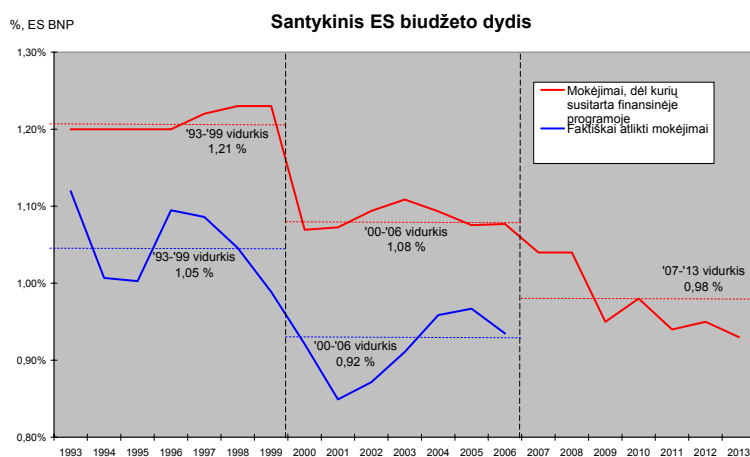
Pastabos turėtų būti siunčiamos [budget-review@ec.europa.eu](mailto:budget-review@ec.europa.eu) vėliausiai iki **2008 m. balandžio 15 d.** Jeigu manoma, kad būtina pateikti ilgesnes pastabas, taip pat reikėtų pateikti jų santrauką. Pastabos bus skelbiamos tinklavietėje [http://ec.europa.eu/budget/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm), nebent patys siuntėjai aiškiai nurodys, kad jų pastabos nebūtų skelbiamos<sup>2</sup>. Komisija gautas pastabas skelbs savo tinklavietėje tokia forma, kokia jos bus gautos. Todėl jose neturėtų būti konfidencialios informacijos.

Pagrindinės šiose pastabose išdėstytos mintys ir tendencijos bus pateiktos didelio masto konferencijoje, kuri bus surengta pasibaigus konsultacijoms. Jos taip pat bus paskelbtos daugiametės finansinės programos peržiūrai skirtoje Komisijos tinklavietėje [http://ec.europa.eu/budget/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm).

## 1. ES BIUDŽETAS NUO IŠTAKŲ

### 1.1. Biudžetas politikos uždaviniams įgyvendinti

ES biudžetas dažnai neteisingai suprantamas. Vertinant absoliutine verte, jis didelis (daugiau negu 100 mlrd. EUR per metus), o tuo pat metu mažas kaip procentinė visų ES viešųjų išlaidų dalis (mažiau negu 2½ %). Jis tapo periodinių politinių krizių šaltiniu, tačiau taip pat buvo ES vystymosi stabilumo vektorius, nuo devintojo dešimtmečio apibrėžiamas viena po kitos priimama finansine programa. Per šį laikotarpį biudžetas realiaja verte padidėjo, tačiau santykinis BNP dydis sumažėjo, nors ES išsiplėtė ir prisiėmė atsakomybę už naujas politikos sritis.



<sup>2</sup> Tačiau paprastai asmenų pateikti argumentai ir pastabos Komisijos tinklavietėje skelbiami tik anonimiškai: siuntėjo vardas, pavardė ir kontaktiniai duomenys nenurodomi, nurodoma tik siuntėjo gyvenamosios vietos šalis. Asmenys, kurie nori, kad Komisija skelbtų jų vardus, pavardes ir kontaktinius duomenis tinklavietėje kartu su pateiktomis pastabomis, privalo tai tiksliai nurodyti siūsdami savo pastabas Komisijai.

Biudžetas yra pagrindinė priemonė ES politikos uždaviniams įgyvendinti. Tai investicija remiant Europos tikslus – piliečiai tikisi ir nusipelno kuo didesnės šios investicijos grąžos. Tai reiškia, kad reikia užtikrinti, jog biudžetu siekiama geriausio rezultato, jis valdomas laikantis aukščiausių standartų ir kad jis padeda apčiuopiamai pagerinti kasdieninį piliečių gyvenimą. Tai reiškia, kad biudžetą galima keisti, jog būtų parodyti kintantys prioritetai ir prisidėta prie Europos integracijos jai vykstant.

ES išlaidos turi atitikti kitus veiksmus įgyvendinant Europos politikos darbotvarkę ir turi būti tarp kitų turimų priemonių, kaip antai teisės aktų, reguliavimo kliūčių šalinimo, įtakos nacionalinėms išlaidoms, politikos koordinavimo arba keitimosi idėjomis, gerą patirtimi ir tarpusavio peržiūrų. Ne visų sričių politikai reikia didesnių ES išlaidų nei bazinės administracinės išlaidos. Pagrindinėse politikos srityse, kaip antai prekyba ir konkurencija, tikslai pasiekiami skirtingomis priemonėmis, todėl šių sričių politikos požiūriu daugiametės finansinės programos peržiūra nelabai arba iš viso nėra svarbi. Kiek tai susiję su kitomis politikos sritimis, pavyzdžiui, sanglaudos politika arba studentų judumu, finansinių išteklių panaudojimas labai svarbus tikslams pasiekti.

ES politika sutelkta finansinė parama gali būti įvairių formų ir gali būti teikiama iš įvairių šaltinių, įskaitant paskolas ir paskolų garantijas iš Europos investicijų banko arba valstybių narių biudžetus bendro finansavimo atveju, taip pat privačiąsias lėšas viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės atveju. Jeigu naudojamas ES biudžetas, reikia parodyti, kad jis yra pati veiksmingiausia ir teisingiausia priemonė rezultatams pasiekti.

## ***1.2. Biudžetas kaip priemonė kintančių prioritetų atveju***

ES politika per paskutinius dešimtmečius labai keitėsi, o biudžetu buvo siekiama šiuos pokyčius paskatinti ir juos parodyti.

ES biudžete parodomi pagrindiniai Europos integracijos žingsniai. Viena bendroji rinka, plėtra, pasaulinės vizijos Europai plėtojimas – dėl šių pokyčių visuomet turėjo būti keičiamas ES išlaidų modelis. 2008 m. šiuo keliu bus žengtas dar vienas žingsnis, nes pirmą kartą didžiausia ES biudžeto dalis teks politikai, specialiai skirtai ekonomikos augimui ir darbo vietų kūrimui skatinti.

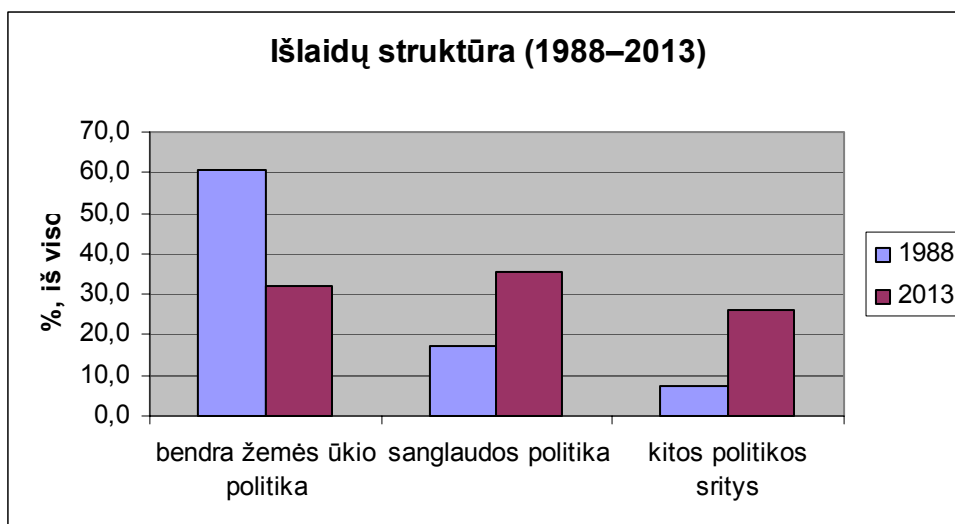
ES išlaidų profilis laikui bėgant labai pasikeitė: seniau didžioji ES biudžeto dalis buvo skirta santykinai nedaugeliui politikos sričių. Tačiau tiek šiose, tiek kitose srityse pakito išlaidų objektas ir įgyvendinami politikos uždaviniai. Pertvarkant biudžetą visada susiduriama su būdingu konservatyvumu. Tačiau nepaisant biudžeto reformos politinio iššūkio, reikšmingi pokyčiai ir perorientavimas įmanomi, net jeigu ir kartais vėluojama reaguoti.

Biudžeto struktūra bei jo dydis kito nuolatos:

- Integracijos proceso pradžioje kiekviena iš trijų Europos Bendrijų turėjo savo specialų biudžetą. Pirmasis Europos ekonominės bendrijos (EEB) biudžetas buvo labai nedidelis ir padengė išimtinai administracines išlaidas. 2007 m. bendrasis biudžetas iš esmės yra veiklos biudžetas, kuriuo leidžiami mokėjimų asignavimai siekia 115,5 mlrd. EUR tvariam augimui, gamtinių išteklių išsaugojimui, pilietiškumui, laisvei, saugumui bei teisingumui ir Europos Sąjungos išorės veiksams.
- 1965 m. išmokos bendrai žemės ūkio politikai (BŽŪP) sudarė 35,7 % biudžeto, o 1985 m. jos išaugo iki 70,8 %. Pirmaisiais 1988–1992 m. finansinės programos metais, BŽŪP

išlaidos vis dar sudarė 60,7 % biudžeto. Iki 2013 m. tradicinių BŽŪP išlaidų dalis (išskyrus kaimo plėtrą) sumažės beveik per pusę (32 %), realiaja verte sumažėdama jau dabartiniu finansavimo laikotarpiu.

- 1965 m. tik 6 % europinio biudžeto buvo skirti sanglaudos politikai; iki devintojo dešimtmečio išlaidų dalis didėjo nedaug (1985 m. 10,8 %). Suvestiniame Europos akte ekonominė ir socialinė sanglauda naujai akcentuota, labai padidintos sanglaudos išlaidos. Struktūriniais veiksmais numatytos sumos iki 1988 m. padidėjo iki 17,2 %, o 2013 m. sieks 35,7 % ES biudžeto, mažiausiai du trečdalius numatant konkurencingumui, augimui ir darbo vietoms.
- Kitų politikos sričių (daugiausiai susijusių su konkurencingumu, išorės veiksmais ir kaimo plėtra) finansavimas iš pradžių buvo labai ribotas. Pirmojoje finansinėje programoje šioms sritims skirta tik 7,3 % biudžeto. Tačiau naujai akcentavus ekonomikos augimą ir konkurencingumą, šioms politikos sritims tenkanti dalis 2013 m. padidės iki 26 %, iš kurių konkurencingumui bus skirta 10,2 %, išorės veiksmais – 6,3 %, o kaimo plėtrai – 7,3 %.



2007–2013 m. laikotarpio išlaidų politika papildomai pabrėžiami augimo ir užimtumo tikslai bei naujos politikos kryptys: laisvė, saugumas ir teisingumas. Sprendimu imtis peržiūros tuo pačiu pripažįstama, kad išsamesnė peržiūra būtina rengiant ilgalaikius kitos finansinės programos ir vėlesnių programų pasiūlymus. Parengti būsimą biudžetą numatant būsimus išbandymus sparčių pokyčių pasaulyje – sunkus uždavinys.

Kaip pereinant nuo vienos finansinės programos prie kitos keičiasi biudžetas, taip kiekvienos finansinės programos laikotarpiu kyla lankstumo klausimas. Nors kai kurioms išlaidų programoms tęstinumas naudingas, kintančios politinės aplinkybės taip pat gali tapti išbandymu: ar ES biudžetą galima kiek įmanoma veiksmingiau prie jų pritaikyti ir sustiprinti politinio reagavimo galimybes?

- Ar pasitvirtino, kad ES biudžetu pakankamai reaguojama į kintančius poreikius?
- Kaip rasti stabilumo poreikio ir lankstumo poreikio pusiausvyrą daugiamečių finansinių programų atveju?

## 2. BŪSIMO ES BIUDŽETO FORMAVIMAS. ES IŠLAIDŲ PRIDĖTINĖ VERTĖ

Piliečiai turi įsitikinti, kad europinio, kaip ir nacionalinio ar vietos, lygmens viešosios išlaidos skiriamos jų prioritetams ir kad ES patikėtos lėšos išleidžiamos tinkamai. Finansinė drausmė ir toliau griežtai riboja viešąsias išlaidas visais lygmenimis. Todėl ES išlaidos turi būti pagrįstos skirtingų ES išlaidų aspektų pridėtinės vertės vertinimu.

Skirtingi elementai lemia, ar ES išlaidos išlaiko pridėtinės vertės išbandymą. Jos yra politinio pobūdžio, pavyzdžiui, siekiama parodyti solidarumą, padidinti matomumą, o svarbiausia – padėti įgyvendinti Europos Sąjungos pagrindinius politikos uždavinius. Jos turi suteikti gražą Europos lygmeniu, kurios negalima gauti nacionalinių arba vietos išlaidų atveju. Išlaidos turi būti organizuojamos taip, kad padėtų pasiekti tikslus.

Siekiant, kad ES išlaidos būtų optimalios, reikia rinktis, o išteklius reikia sutelkti ten, kur jie padėtų gauti didžiausią naudą. 2008–2009 m. biudžeto peržiūra turėtų padėti pasirinkti ir nustatyti išlaidų prioritetus: gali būti politikos sričių, kuriose europinių išlaidų nebereikia arba kurių graža ribota; kita vertus, gali būti naujų ir sutampančių politikos prioritetų, kuriems reikia naujų išteklių. Tuo pačiu metu reikės atsižvelgti į tai, kad būtina pabaigti vykdomą veiklą ir toliau finansuoti politikos sritis, kuriose pasiekama gerų rezultatų.

### 2.1. Pasirengimas būsimiems uždaviniams

Per pastaruosius dvejus metus Europos Sąjunga padidino pokyčių tempą, rengdama į ateitį nukreiptą politikos darbotvarkę, kuri lems ES prioritetus kitą dešimtmetį ir vėliau. Galima apibrėžti naujus politikos uždavinius, kurie galėtų daryti svarų poveikį toms sritims, kurioms Europos Sąjunga sutelks savo pastangas ateityje.

- Didėjant *įvairovei ir pokyčiams* vis sudėtingesnėje pasaulinėje aplinkoje, Europa turi paremti savo vertybes. Konkurencija dėl išteklių ir rinkų tampa vis aršesnė. Ekonominė galios pusiausvyra keičiasi. Atsiveriant didžiulėms naujoms rinkoms europiečiams atsiranda didelių naujų galimybių, tačiau tuo pačiu metu jos bus Europos *pajėgumo toliau prisitaikyti prie struktūrinių pokyčių* ir suvaldyti savo socialinius padarinius išbandymas.
- Globalizacija paskatino *mokslo ir technikos pažangą*, dėl kurios kaip niekada didėja Europos dimensijos svarba skatinant *žinias, judumą, konkurencingumą ir naujoves*. ES gali padėti sustiprinti savo žemyno dydžio teikiamus privalumus, taip paremti kompetenciją ir ją panaudoti augimui skatinti.
- Perėjimas prie *žinių ir paslaugų ekonomikos* yra tiek pat svarbus, kiek ankstesnis perėjimas nuo žemės ūkio prie pramonės. Taip keičiasi darbo pobūdis. Informacinių technologijų ir asmeninių įgūdžių paklausa labai didelė. Per daug jaunimo – vienas iš šešių – vis dar per anksti palieka mokyklą, o net didesnė jaunimo dalis neturi pakankamai pagrindinių įgūdžių, reikalingų žinių ekonomikos sąlygomis.
- Dabartinis gimstamumo lygis pakeis mūsų *visuomenės struktūrą ir pusiausvyrą*, kils svarbių tiek ekonominio efektyvumo, tiek lyčių lygybės klausimų. Siekiant paskatinti demografinį atsinaujinimą, prailginti geresnės kokybės darbinį amžių, padidinti Europos našumą ir dinamiškumą, integruoti migrantus, taip pat užtikrinti viešųjų finansų tvarumą, reikia tinkamų atsakomųjų priemonių. Šiuo požiūriu taip pat svarbūs vaikų priežiūros ir darbinės veiklos pusiausvyros klausimai remiant šeimas, kuriose abu suaugusieji dirba.

- *Solidarumas* ir Europos Sąjungos įsipareigojimas užtikrinti socialinį teisingumą yra svarbi europinės gyvensenos globalizuotame pasaulyje dimensija. ES savo biudžetą panaudojo kaip priemonę ekonomikos vystymuisi mažiau išsivysčiusiuose regionuose paremti tikėdamasi gerų rezultatų, tačiau po plėtros padidėję skirtumai išryškino *ekonominės ir socialinės sanglaudos* svarbą ir iškėlė klausimus, koku būdu biudžetą įmanoma kaip galima geriau panaudoti solidarumui įtvirtinti. Dėl plėtros 1988–2007 m. ES gyventojų skaičius padidėjo 50 %. 1988 m. keturių iš 12 valstybių narių BVP vienam gyventojui buvo mažesnis negu 75 % ES vidurkio. Po dviejų dešimtmečių 10 iš 27 valstybių narių atsidūrė tokioje pačioje padėtyje, o 7 iš jų BVP vienam gyventojui yra mažesnis negu neturtingiausios valstybės narės 1988 m.
- *Klimato kaitos* poveikis Europos aplinkai ir jos visuomenei tapo pagrindiniu Europos darbotvarkėje, todėl politikos formuotojai turi apgalvoti, kaip geriausia reaguoti turimomis ES politikos priemonėmis. Tai svarbu tiek dėl pastangų sumažinti klimato kaitos poveikį sprendžiant šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimo didėjimo klausimą, tiek dėl priemonių, padėsiančių prisitaikyti prie klimato kaitos padarinių, poreikio.
- Klimato kaitos poveikis kaimo ir jūrinei aplinkai neatsiejamas nuo demografinio pokyčio bei didėjančio vartotojų reikalavimo Europos Sąjungos politikai Europos žemės ūkio, kaimo, *kaimo bendruomenės* ir jūros teritorijų klausimais suteikti naują dimensiją.
- Saugumas, tvari ir konkurencinga *energetika* yra vienas iš visuomenei kylančių pagrindinių sudėtingų uždavinių. Dėl ribotos pasiūlos, didėjančios pasaulinės paklausos ir būtinybės sumažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimą pasiūlyti nauji būdai, kaip Europoje sukurti iš tikrųjų mažai anglies dvideginio į aplinką išskiriančių technologijų ekonomiką.
- *Migracijos daromo spaudimo* poveikis Europai bus itin didelis dėl artimos kaimynystės su pasaulio neturtingiausiais regionais ir tais regionais, kurie, kaip panašu, patirs didelį neigiamą klimato kaitos poveikį. Dėl vis sunkėjančios padėties ties pietinėmis ir rytinėmis sienomis, Europai reikės tvirtų atsakomųjų priemonių derinant sienų saugumą, naujoviškus migracijos valdymo būdus bei dedant įtikinamas pastangas esminėms migracijos priežastims: karo, nestabilumo ir skurdo, šalinti.
- Europos dimensija ir toliau kaip niekada bus pagrindinė siekiant *apsaugoti* piliečius ir užtikrinti jų *saugumą*, arba kovojant su nusikalstamumu ir terorizmu, arba neleidžiant didėti rizikai, susijusiai su transportu, aplinka, sveikata ir saugumu. Naujos grėsmės saugumui yra įvairesnės, mažiau pastebimos ir menkiau nuspėjamos. Dėl būtinybės suderinti kelias priemones, kad būtų galima veiksmingai reaguoti Europos mastu, reikės kruopščiai jungti skirtingus dalyvius ir skirtingas priemones.
- Dėl globalizacijos vėl reikia, kad Europai būtų veiksmingai *atstovaujama visame pasaulyje*, jeigu norima sėkmingai skleisti jos interesus ir vertybes. Dėl plėtros ir abipusio solidarumo stiprinimo Europos Sąjunga tapo patikimesnė ir veiksmingesnė veikėja pasaulio arenoje. Tuo pačiu metu padėtis pasaulyje pasikeitė. Pasaulyje padidėjo tarpusavio priklausomybė, dėl to Europa labai stengiasi užtikrinti stabilią ir klestinčią kaimynystę, veiksmingą daugiašališkumą, žmogaus teises ir teisinės valstybės principus bei savo lyderystę kovoje su skurdu ne vien dėl paties principo, bet ir dėl gyvybiškai svarbios būtinybės. Vidaus ir užsienio politikos skiriamoji riba nyksta, o tarpusavyje susijusios pagrindinės politikos, kaip antai klimato kaitos ir bioįvairovės, demografinių

pokyčių ir migracijos, konkurencingumo, terorizmo ir organizuoto nusikalstamumo arba energijos poreikių, klausimus galima spręsti tik tarptautiniu mastu.

Būtina, kad ES politikos svertai būtų pritaikyti šiems ir kitiems, naujiems uždaviniams spręsti. Finansiniai ištekliai neišvengiamai taps svarbia suderintos politikos, būtinos mūsų piliečių lūkesčiams patenkinti, dalimi. Didelė būtino finansavimo dalis nėra iš ES biudžeto, tačiau jo vaidmuo gali būti svarbus, jeigu jo lėšomis siekiama veiksmingai paskatinti pokytį.

## **2.2. Europinių ir nacionalinių išlaidų pusiausvyra**

Kaip ir bet kokiame biudžete Europos masto veiksmai turėtų suteikti aiškią pridėtinę vertę, palyginti su atskirų valstybių narių veiksmis, siekiant įgyvendinti politiką, kuria remiamas Europos bendras interesas.

Todėl solidarumas ir proporcingumas yra pagrindiniai kriterijai nustatant ES išlaidų pridėtinę vertę. Pagal subsidiarumo principą Europos Sąjunga ima veikti tik tada ir tik tokiu mastu, kai valstybės narės numatomo veiksmo tikslų negali deramai pasiekti centriniu arba regioniniu ir vietos lygmeniu, o Europos Sąjungos lygmeniu dėl numatomo veiksmo masto arba poveikio juos pasiekti būtų lengviau. Pagal proporcingumo principą Europos Sąjungos veiksmų turinys ir forma neviršija to, kas būtina siekiant jos tikslų. Pasirinkta priemonė yra proporcinga, jeigu ji mažiausiai intervencinė konkrečiam tikslui pasiekti.

Šiuo pagrindu numatomos ES biudžeto išlaidos, jeigu jos yra veiksmingiausia turima politikos paskata tai problemai tinkamai išspręsti. Todėl užtikrinant subsidiarumą ir proporcingumą reikia įvertinti veiksnus, kurie užtikrins politikos sėkmę, pvz., transnacionalinę dimensiją, masto ekonomijos galimybes, kritinės masės reikalavimus, pirmenybės teikimą vietos lygmeniui, koordinavimo sąnaudas ir kitas politines aplinkybes.

## **2.3. ES politikos įgyvendinimas**

Europos masto politika turi būti veiksmingai ir efektyviai įgyvendinama užtikrinant būtinąją pridėtinę vertę. Institucijos, ypač Komisija, yra atskaitingos už finansinių išteklių panaudojimą. Jos turi gebėti parodyti, kad biudžetas valdomas remiantis aukščiausiais standartais ir kad veikia veiksmingai ir efektyvūs įgyvendinimo mechanizmai.

Šiuo atžvilgiu keliami šie labai svarbūs klausimai:

- **Paramos įvairiai veiklai išskaidymo ir turimų lėšų koncentravimo pusiausvyra.** Dėmesį sutelkus į kelis politikos tikslus būtų galima pasiekti masto ekonomijos, o kai kuriais atvejais, sutaupyti nacionalinių biudžetų lėšų. Tačiau laikantis šio požiūrio kitos sritys netektų finansinės paramos.
- **Centralizuoto ir decentralizuoto valdymo pusiausvyra.** Šiuo metu ES lėšos įsisavinamos taikant įvairius valdymo metodus. Apytiksliai 22 % centralizuotai valdo Komisija; apytiksliai 76 % lėšų valdymą Komisija patikėjo valstybėms narėms pagal pasidalijamojo valdymo principą; o likusios lėšos valdomos bendrai su tarptautinėmis organizacijomis arba jas valdo trečiosios šalys. Politikai vystantis reikia naujai apsvarstyti ir nustatyti, kaip skirtingomis valdymo rūšimis galima užtikrinti patikimą finansų valdymą ir ar esama pusiausvyra yra tinkama išeitis.
- **Didesnis supaprastinimas ir sutvirtintos vykdymo priemonės.** Šių metų pradžioje prasidėjus naujam finansavimo laikotarpiui itin supaprastėjo ES biudžeto struktūra ir

biudžeto vykdymo priemonės: programos pertvarkytos taip, kad būtų laikomasi principo „viena programa – vienas fondas“ ir nusistovėtų nauja supaprastinto ES programų naudojimo ir patikimo finansų valdymo pusiausvyra. Siekiant pridėtinės vertės labai svarbus ekonomiškąs vykdymas ir programų tarpusavio darna.

- **Išteklių sutelkimas.** Pasirinkus valdymo metodą galima nustatyti, koku mastu įmanoma sutelkti papildomus išteklius: pasitelkus kitas ES priemones, kaip antai Europos investicijų banką, ar nacionalinėmis, regioninėmis, vietos viešosiomis išlaidomis, ar privačiojo sektoriaus įnašais.
- **Vykdomųjų agentūrų panaudojimas.** Dėl galimybės steigti vykdomąsias agentūras joms patikint tam tikras valdymo užduotis už tiesiogiai Komisijos išleidžiamas lėšas tapo lengviau tam tikrai valdymo veiklai panaudoti specializuotą personalą, be to, padidėjo programų valdymo matomumas, pasiekta mąsto ekonomija. Tačiau taip pat kyla klausimas, ar politikos ir valdymo užduočių pusiausvyra institucijose optimali.
- **Bendras finansavimas.** Bendras finansavimas yra regioninių, nacionalinių ir Bendrijos veiksmų partnerystės pavyzdys siekiant įgyvendinti ES politiką. Didėja nuosavybė, atsiranda papildomų paskatų užtikrinti ES ir nacionalinių veiksmų papildomumą. Privalomas bendro finansavimo principo taikymas valstybės narės lygmeniu yra pagrindinis ES struktūrinės ir kaimo plėtros politikos bruožas, bendros tam numatomos išlaidos dabartiniu finansavimo laikotarpiu viršija 40 %.
- **Užtikrinti skaidrumą, matomumą ir atskaitomybę valdant biudžetą** reiškia užtikrinti teisėtumą ir piliečių pasitikėjimą Europos Sąjunga.

Su tuo siejamas **lankstumas**. Patikimas finansų valdymas turėtų būti stiprinamas didesniu lankstumu, leidžiant išteklius perskirstyti biudžeto antraštinėse dalyse arba tarp jų. Tai galėtų padėti paramą perkelti didesnio rezultatyvumo programoms ekonomiškumo ir kriterijų, pvz., pastebimo pajėgumo įsisavinti, požiūriu.

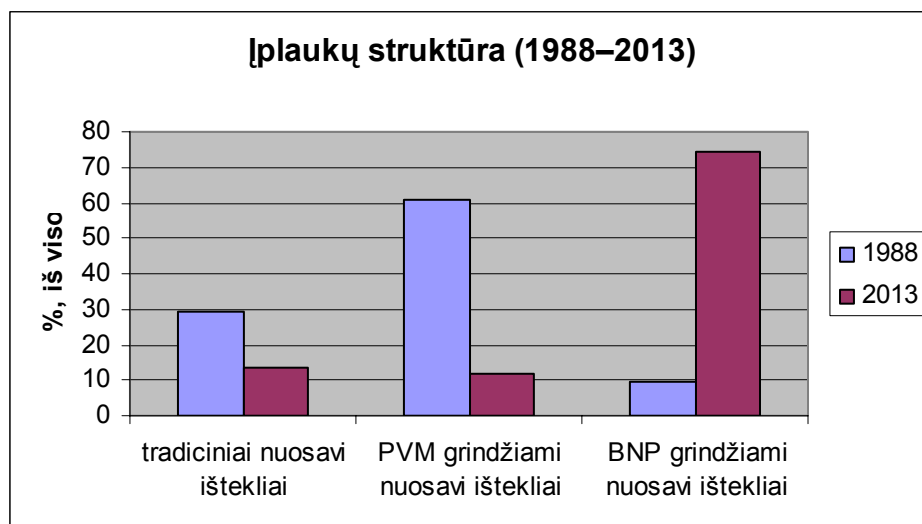
- Ar čia išvardytais naujais politikos uždaviniais veiksmingai apibendrinami pagrindiniai klausimai, kuriuos Europai teks spręsti per ateinančius dešimtmečius?
- Kokie kriterijai turėtų būti naudojami siekiant užtikrinti, kad europinės pridėtinės vertės principo būtų laikomasi veiksmingai?
- Kaip politikos uždaviniai turėtų būti tinkamai atspindėti išlaidų prioritetuose? Kokių pokyčių reikia?
- Koku laikotarpiu turėtų būti vykdomas perorientavimas?
- Kaip būtų galima pagerinti biudžeto vykdymo veiksmingumą ir efektyvumą?
- Ar biudžeto skaidrumas ir atskaitomybė turėtų būti toliau didinami?
- Ar didesnis lankstumas galėtų padėti padidinti ES išlaidų grąžą ir ES biudžeto politinio reagavimo galimybes?

### 3. BIUDŽETO FINANSAVIMAS

#### 3.1. ES nuosavų išteklių sistema

Visos ES įplaukos turi būti lygios visoms išlaidoms; turi būti laikomasi sutartų teisinių ribų – šiuo metu 1,31 % ES bendrųjų nacionalinių pajamų (BNP) asignavimų įsipareigojimams atveju ir 1,24 % ES BNP asignavimų mokėjimams atveju.

Dabar pagrindinis ES biudžeto finansavimo šaltinis yra valstybių narių bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis pagrįsti ištekliai. Jie pranoko kitus šaltinius: maito mokesčius ir žemės ūkio mokesčius (tradicinius nuosavus išteklius) ir pridėtinės vertės mokesčio base grindžiamus išteklius. Nuosavų išteklių sistema labai pasikeitė, palyginti su pirmąja finansine programa. 1988 m. BNP ištekliai sudarė mažiau negu 11 % ES finansavimo, palyginti su 28 % iš maito mokesčių ir žemės ūkio mokesčių bei 57 % iš PVM surenkamų nuosavų išteklių. 2013 m. BNP ištekliai sudarys apie 74 % ES finansavimo, palyginti su 13 % iš maito ir žemės ūkio mokesčių ir 12 % iš PVM surenkamų išteklių.



ES biudžeto finansavimo šaltiniai ir mechanizmai turėtų užtikrinti tinkamą ES politikos finansavimą. Juos reikėtų vertinti pagal bendrai sutartus principus, pavyzdžiui, ekonominį efektyvumą, teisingumą, stabilumą, matomumą ir paprastumą, administravimo ekonomiškumą, finansinį savarankiškumą ir pakankamumą. Nei vienas iš šių ES biudžeto finansavimo šaltinių netenkina visų šių principų tokiu pačiu mastu, todėl sunku sugalvoti idealią finansavimo sistemą. Vis dėlto išteklių struktūra turėtų būti siekiama kiek įmanoma laikytis visų svarbiausių finansavimo principų, tuo pačiu mažinant neigiamą poveikį kitų svarbių principų požiūriu. Šiam tikslui pasiekti reikės pasirinkti principus, nustatyti jų santykinę svarbą.

Nors remiantis dabartine sistema sėkmingai teikiami pakankami ištekliai ES biudžetui finansuoti, vis dėlto nuolatos diskutuojama, ar siekiant geriau laikytis svarbių finansavimo principų, būtų galima pagerinti finansavimo šaltinius. Du didžiausi įplaukų šaltiniai – PVM ir BNP grindžiami nuosavi ištekliai – atskleidžia daug nacionalinių įnašų ypatumų ir dažnai tokiais laikomi. Juos teikia nacionalinis išdas, o nacionaliniuose biudžetuose jie kartais nurodomi kaip išlaidų straipsnis. Todėl valstybės narės dažnai linkusios vertinti ES politiką ir iniciatyvas savo nacionalinių įnašų gražos požiūriu, neapsvarsčiusios visų pirma bendros tam tikros politikos įgyvendinimo ES lygmeniu vertės.

Todėl Europos Sąjungos nuosavų išteklių sistemos bendroji sudėtis bus svarbus šios peržiūros metu svarstytinas elementas.

### 3.2. *Korekcijos*

1984 m. Fontenblo pasiekus susitarimą, pagal kurį „*kiekviena valstybė narė, patirianti biudžetinę naštą, kuri, palyginti su jos santykinu klestėjimu, yra didesnė, gali atitinkamu laiku pasinaudoti korekcija*“, biudžeto pajamų dalyje numatyti keli nuolatiniai arba laikinieji koregavimo mechanizmai. Dėl šių korekcijų, įskaitant Jungtinei Karalystei (JK) palankią korekciją, kurią iš esmės sudaro 66 % skirtumo tarp JK GNP ir PVM įnašų į biudžetą ir iš jo gaunamų išmokų kompensavimas, vienkartinį išmokų Nyderlandams ir Švedijai, sumažinto PVM pareikalavimo tarifo Nyderlandams, Švedijai, Vokietijai ir Austrijai bei 25 % tradicinių nuosavų išteklių vienodo dydžio sumos išsaugojimo tuos išteklius renkančioms valstybėms narėms, labai sumažėjo sistemos paprastumas ir skaidrumas. Dar svarbiau, kad dėl tokios logikos ir didesnio dėmesio siauram apskaitos metodui, kurio pagrindinis tikslas padidinti grąžą, padidėjo įtampa tarp valstybių narių ir paaštrėjo visuomenės svarstymai dėl ES išlaidų vertės bei pačios ES narystės naudos.

Šiomis aplinkybėmis vykdant peržiūrą bus atidžiau panagrinėta, ar įvairūs atsiradę koregavimo mechanizmai ir jų pamatiniai principai, ir koku mastu, vis dar pateisinami. Bendras sutarimas dėl išlaidų prioritetų jau dabar galėtų palengvinti ES nuosavų išteklių sistemos reformą. Taip pat šiomis aplinkybėmis galimas nuosavų išteklių alternatyvas reikėtų labai kruopščiai išnagrinėti, atsižvelgiant į nacionalinį suverenumą fiskalinės politikos srityje ir, pavyzdžiui, kai kurių mokesčių bazių tarpvalstybinį judumą bei tokių išteklių poveikį atitinkamai ES politikai.

- Kokiais principais reikėtų grįsti biudžeto įplaukų dalį ir kaip jie turėtų būti parodyti nuosavų išteklių sistemoje?
- Ar galima kuo nors pateisinti korekcijos arba kompensacinių mechanizmų išsaugojimą?
- Koks turėtų būti piliečių, politikos prioritetų ir ES biudžeto finansavimo santykis?

#### 4. IŠVADOS

Biudžeto peržiūra Europos Sąjungai suteikia realią galimybę apsvarstyti, kaip ji naudoja savo svarbiausią priemonę, darančią tiesioginį poveikį europiečiams kaip piliečiams, kaip ES finansuojamų paslaugų vartotojams ir kaip mokesčių mokėtojams. Europos Komisija ragina visus vietas, regioninio ir Europos lygmens dalyvius dalyvauti šiuose svarstymuose, pateikti savo pastabas dėl šiame dokumente iškeltų klausimų ir taip padėti pertvarkyti ES biudžetą ir pakeisti Europą.

Šių didelio masto konsultacijų rezultatai bus svarus indėlis į pačioje Komisijoje vykstančius svarstymus rengiantis pateikti biudžeto peržiūrą.