

ANALITINIS PROJEKTAS

EUROPOS SAJUNGOS ATEITIS

2018 m. sausio 19 d., Nr. 2

ES finansinė programa: nauji iššūkiai bei galimybės Lietuvai

Dr. Vilius Ivanauskas, Rytų Europos studijų centro vyr. analitikas,
Vytautas Keršanskas, Rytų Europos studijų centro analitikas

Programa, kuri buvo vykdoma 2014–2020 ir kurios moto buvo „Daugiau Europos už tuos pačius pinigus!“ peržengė pusiaukelę, todėl jau pradedama rimtai svarstyti gaires kitai finansinei perspektyvai.

Pokyčiai po 2020 m. gerokai palies ir Lietuvą, kadangi nuo įstojimo į ES vykdyta sanglaudos politika pagal įvairius ekonominius rodiklius Lietuvą priartino prie ES vidurkio tiek, kad finansiniai mechanizmai nebebus tokie dosnūs (2014–2020 m. Lietuvai numatyta 12,7 mlrd. eurų). Todėl verta giliau pažvelgti, kas svarstoma ES lygmeniu bei kaip pokyčiai gali atsiliiepti Lietuvai.

Kryptis – ekonominės ir pinigų sąjungos link

ES siekia kurti gerovę bei stiprinti savo pozicijas tiek viduje, tiek išorėje. Bendrija siekia išlaikyti ir didinti savo vaidmenį pasaulyje, išlaikydama lyderystę klimato kaitos klausimais, užtikrindama humanitarinės ir vystymosi paramos donorystę, o taip pat atsakydama į kylančius iššūkius migracijos, išorinio saugumo ir gynybos klausimais.

Tuo pačiu ES finansavimą gavo įvairios Bendrijos valstybių narių gyventojų/interesų grupės: studentai ir jauni profesionalai naudojami Erasmus programomis, ūkininkai gauna naudą iš bendros žemės ūkio politikos, tyrinėtojai ir universitetai gauna paramą vykdant savus projektus, atskiros valstybės ir regionai per

įvairius (sanglaudos) instrumentus gauna galimybę vystyti ir gerinti savo piliečių padėtį.

Tačiau šiandien keliamas klausimas, jog kai kurie prioritetai turi būti peržiūrėti, ES veikla efektyvinama, o ES dalyvavimas įvairiuose klausimuose turi būti derinamas su finansinėmis galimybėmis ir nauju susitarimu dėl ES viešųjų paslaugų su valstybėmis narėmis. Pažymėtina ir tai, jog 2017-ųjų kovo 25 d. ES šalių lyderiai pasirašė Romos deklaraciją, kuria išpareigojo siekti, jog Ekonomikos ir pinigų sąjungos kūrimas turi būti užbaigtas, tuo pačiu užtikrinant šalių ekonomikų konvergenciją.

Europos Komisija gegužės mėnesį paskelbė diskursinį dokumentą (reflection paper), kuriuo išdėstė viziją, kaip galėtų atrodyti Ekonomikos ir pinigų sąjungos kūrimas. Pripažįstant euro sėkmę ir galimybes užtikrinti subalansuotą augimą, siekiama iki 2025 metų įgyvendinti Ekonomikos ir pinigų sąjungą. Numatoma, jog iki 2019 metų turėtų būti sukuriama bankų sąjunga bei kapitalo rinkų sąjunga, o 2020–2025 metais užbaigta kurti Ekonomikos ir pinigų sąjungos architektūra, kuri papildytų finansinę sąjungą.

Šiuo metu tik 1 proc. ES valstybių narių bendrųjų nacionalinių pajamų keliauja į ES biudžetą (lyginant su ankstesniais laikotarpiais 2014–2020 metais šalių narių procentinis indėlis į ES biudžetą yra sumažėjęs), kas yra nepakankama siekiant ES vardu vykdyti veiklą, atsakant į valstybių ribas peržengiančius klausimus:

klimato kaitą, energetiką, migraciją ir pabėgėlių klausimus, vartotojų apsaugą, globalizaciją, įdarbinimą, bendrosios rinkos plėtojimą ir vieningą valiutą, saugumą, kibernetines grėsmes, terorizmą ir kitus iššūkius. Jungtinės Karalystės išstojimas iš ES žymiai sumažins bendrą šalių įnašą į bendrą biudžetą, kai tuo tarpu poreikis didinti ES biudžetą tik didėja.

Atsakant į didėjančius iššūkius bei poreikį labiau efektyvinti ES biudžeto valdymą, šiuo metu stiprėja diskusijos, kokia turėtų būti naujoji ES finansinė programa, ką reikia keisti. Akivaizdu, jog ES biudžetas ir pati sąjunga turėtų žymiai keistis nuo 2020-ujų.

Planuojami finansinės perspektyvos po 2020 pokyčiai

Kitame Europos Komisijos parengtame diskursiniame dokumente (reflection paper) apie ES finansinę ateitį numatoma siekti padaryti Bendrijos biudžetą paprastesniu, lankstesniu ir nukreiptu į efektyvesnį išlaidų valdymą.

Projektuojama, jog trys pagrindiniai iššūkiai, kylantys ES, turėtų būti atliepiami ir toliau: 1) ES piliečių saugumas, 2) ekonominės galios, tvarumo ir solidarumo (kurioje patenka daug sričių nuo žemės ūkio iki strateginių investicijų) išlaikymas bei 3) migracijos valdymas.

Numatoma, jog naujoji finansinė programa turės reaguoti į ekonominę ir socialinę divergenciją (skirtumų augimą), Europos gynybos politikos stiprinimą, gilėjančią ekonomikos ir pinigų sąjungą, makroekonominės stabilizacijos funkcijų (pvz., draudimo nuo nedarbingumo fondo sukūrimas) stiprinimą, tvarumą užtikrinančių augimo modelių įgyvendinimą, esamų instrumentų peržiūrą, išorės politikai skirtų instrumentų mažinimą ir lankstumo didinimą, ES valstybės tarnybos efektyvinimą.

Taip pat numatoma, jog bus reformuojama bendroji žemės ūkio politika bei sanglaudos politika, o taip pat finansinė perspektyva bus planuojama penkiems metams (vietoj 7 metų), bus siekiama labiau efektyvinti esamų finansinių instrumentų (Europos investicinio banko, Europos plėtros fondo, Europos strateginių

investicijų fondo ir kitų veiklą), paprastinti ir lankstesnėmis padaryti galiojančias taisykles.

Atsižvelgiant į visa tai, numatomi penki scenarijai, kokia turėtų būti ateities ES finansinė programa:

1) „Tolesnis vykdymas“, kuris reiškia dabartinės ES politikos tęsą. Jos trūkumai – šiuo metu didėjantis piliečių nepasitenkinimas Europos projektu, dalyje ES šalių (tarp jų ir Lietuvoje) didėjanti emigracija.

2) „Kartu darome mažiau“, kuris reiškia sugrįžimą prie vieningos rinkos idėjos, nepuoselėjant gilesnės integracijos siekių.

3) „Kai kurie daro daugiau“, kuris pažymi skirtingų greičių Europą ir neišvengiamą ES šalių susiskirstymą ties ES branduoliu ir periferija.

4) „Radikalus performavimas“, kuris išreiškia didesnio efektyvumo siekius ir bendrą išlaidų mažinimą.

5) „Darant kartu daug daugiau“, kuris parodo visapusišką gilesnę integraciją, tačiau kuri yra sunkiai pasiekiamą esant savarankiškumą saugančių ES valstybių ir jų piliečių nuostatoms. Jie skiriasi savo ambicijomis, kiek ES turi prisidėti prie atskirų sričių vystymosi, paramos dydžio įvairioms sritims (pvz., žemės ūkiui), naujų prioritetų išskėlimu, naujų ES pajamų numatymu ir pan. Šiuo metu dar nėra galutinio sutarimo, kaip atrodys ES finansinė programa po 2020 metų, tačiau akivaizdu, kad transformacija bus ryški. Europos Komisija pirminį projektą dėl naujos Daugiametės finansinės programos pateiks 2018 m. pavasarį.

Lietuvos balsas taip pat svarbus

Šioje vietoje Lietuvai labai svarbu jau dabar formuoti savąją poziciją, kiek ji tapatinasi su iškeltais ES iššūkiais, ar nori didesnio ES vaidmens ateityje, kokias remtinas sritis ji norėtų apsaugoti ir pan. Vienas svarbiausių pokyčių būtų radikali Sanglaudos politikos fondų, kurie sudaro maždaug trečdalį ES biudžeto ir yra skiriami nuo bendro vidurkio ryškiai atsiliekančioms ES šalims, peržiūra.

Sanglaudos politikos peržiūra susilauks pagrindinio ES finansinės programos vertintojų dėmesio, tačiau Lietuvai aktualu būtų, jog ši politika išliktų. Galima pritarti, jog fondų perskirstymas turėtų labiau nei iki šiol padėti spręsti nedarbo, socialinės atskirties bei klimato kaitos problemas. Tačiau Komisijos pateikti scenarijai išryškina ES siekį mažinti išlaidas, skiriamas socialiniams prioritetams ir regionų ekonominių netolygumų mažinimui (tik vienas scenarijus palaiko šį siekį).

Vertinant Lietuvoje esančią didelę socialinės atskirties problemą, galima nesutikti su diskusijoms skirtame dokumente išsakyta prielaida, jog socialiniams reikalams skiriamos išlaidos nekuria didelės Europos pridėtinės vertės (šiuo metu socialiniams klausimams skiriama tik 0,3 proc. ES biudžeto). Manytume, jog ES išitraukimas į socialinės atskirties mažinimą kaip tik kurtų didelę Europos pridėtinę vertę ir šios išlaidos turėtų būti didinamos.

Peržiūrint Bendrąją žemės ūkio politiką Komisijos pateiktas dokumentas numato ne vien didesnio efektyvumo siekį siekiant išlaikyti maisto saugos reikalavimus, didesnę konkurencingumą žemės ūkio sektoriuje, žemės ūkio srities darbuotojų gyvenimo standartus bei aplinkosaugą, tačiau ir didesnę nacionalinių vyriausybių kofinansavimą tiesioginėms išmokoms bei struktūrinių fondų racionalizaciją. Toks didesnis valstybės išitraukimas remiant BŽŪP gali būti rimtu iššūkiu ir Lietuvai. Galima įvertinti, jog net keturi scenarijai skiria dėmesį saugumo ir gynybos išlaidų didinimui, kas atitinka daugumos ES valstybių, jų tarpe ir Lietuvos, piliečių lūkesčius dėl saugesnės Europos.

Tikslinga siekti, jog ES finansų skirstymas užtikrintų paramą tik toms šalims, kuriose užtikrinama įstatymų viršenybė ir laikomasi demokratijos standartų, t. y. finansų politika veiktų kaip prevencija atskirų valstybių, kuriose pastebimos nedemokratinės tendencijos, atžvilgiu. ES piliečiams aktualu, jog biudžeto perskirstymas būtų skaidresnis nei iki šiol, o ES finansuojama veikla kurtų aiškiai apibrėžiamą Europos pridėtinę vertę (pvz., ekonominių skirtumų tarp regionų mažinimą) bei paskatintų piliečių dalyvavimą plėtojant ES viziją (t. y. ES

biurokratijos siūlomi/kuriami pokyčiai negali būti atsieti nuo visuomenės). Toks pokytis suteiktų daugiau argumentų kalbėtis su euroskeptiškai nusiteikusia visuomenių dalimi.

Šiuo metu ES ištekliais laikomi dalis muitų mokesčių (nuosavi ištekliai), PVM dalis bei šalių nacionalinių pajamų dalis, kurie užima didžiausią ES biudžeto dalį (apie 80 proc.). Galima sutikti, jog ES aktualu būtų didinti nuosavų išteklių dalį, įtraukiant naujus mokesčius (pvz., korporacijų mokesčiai, finansinių pervedimų mokesčiai, elektros mokesčiai, anglies dvideginio mokesčiai ir kiti) ir pasiekti, jog bent 50 proc. ES biudžeto sudarytų nuosavi ištekliai, kas leistų ES vykdyti aktyvią paramą regionų, socialinės atskirties, saugumo užtikrinimo ir kitiems klausimams. Tačiau galima pastebėti, jog ES lygiu diskusija apie nuosavų išteklių didinimą vyksta jau beveik dešimtmetį ir kol kas rezultatų nedavė. Jungtinės Karalystės pasitraukimas iš ES bei atsinaujinusios diskusijos apie ES pridėtinę vertę sukuria galimybę kalbėti apie didesnę ES vaidmenį atskirose srityse bei didesnę sąjungos savarankiškumą formuojant savąjį biudžetą.

Prognozuojami pokyčiai Lietuvai

Šiuo metu net trečdali Lietuvos biudžeto sudaro ES parama, o 2014–2020 m. finansinė programa buvo netgi dosnesnė nei buvusi prieš tai. Tačiau neabejotinai dideli pokyčiai po 2020 m. įvyks vien todėl, kad Lietuva ekonomiškai tampa vis artimesnė europietiškam vidurkiui, esminė riba, t. y. BVP rodiklis vienam žmogui, tapo didesnis nei 75 proc. ES BVP vidurkio 2015 m. 75–90 proc. vidurkį pasiekę regionai gauna kur kas mažesnę, o daugiau nei 90 proc. – kuklią ES paramą. Lietuva Sanglaudos politikos kontekste iki šiol buvo traktuojama kaip mažiau išsivystęs regionas, tačiau ypač dėl pagrindinio Lietuvos ekonominio centro – Vilniaus – augimo, skaičiai pakito esmingai.

Todėl Vyriausybė 2017 m. pradžioje nusprendė Lietuvą padalinti į du statistinius regionus – Vilniaus apskrities ir likusios šalies. Tokiu būdu tikimasi užsitikrinti didesnę regionų plėtos finansavimą vidurio ir vakarų Lietuvai, nes visa šalis kartu yra ties 75 proc. riba. Atskirai Vilniaus

apskrities išsivystymas siekia 109 proc. ES vidurkio, o likusios Lietuvos – 62 proc. Toks perskirstymas, tikėtina, padės išvengti ryškaus paramos sumažėjimo likusiai Lietuvai, tačiau atneš rimtų pokyčių Vilniaus apskrčiai. Tiesa, tokį regioninį perdalijimą dar turi patvirtinti Europos Komisija. Tačiau jeigu ES finansinės programos skirstymo principuose regioninio išsivystymo dėmuo išliks svarbus, tai gali nulemti šiuo metu piešiamo „juodojo“ scenarijaus, kad Lietuva iš paramos gavėjos virs visiška paramos davėja.

Kadangi brėžiami scenarijai žada, jog naujoji ES finansinė programa skirs didesnę dėmesį ekonominei ir ypač socialiniai atskirčiai mažinti, Lietuva neabejotinai liks programos dėmesio centre, dėl vienu didžiausių socialinės atskirties rodiklių ES.

Rugsėjo pabaigoje susitikime su Europos Komisijos vadovu Jean Claude Juncker'iu prezidentė Dalia Grybauskaitė pažymėjo ES paramos svarbą esminiams infrastruktūriniais projektams – Lietuvos (ir kitų Baltijos valstybių) elektros tinklų sinchronizacijai su kontinentine Europa bei Ignalinos atominės elektrinės uždarymui. Tikėtina, kad dėl šių projektų Lietuvos lūkesčiai bus išpildyti.

Taip pat gana ryšku tai, jog ES remiamų projektų vystymui valstybių narių finansinis indėlis turės didėti. Viena vertus, tai taps didesne našta, kita vertus – paskata efektyviau panaudoti viešuosius finansus ir investuoti juos į ekonomikos augimą užtikrinančias (o ne našta tampančias) ūkio šakas ar projektus.