

ES struktūrinės politikos reforma

Gediminas Kazėnas

Mykolo Romerio universitetas,

Ateities g. 20, LT – 08303 Vilnius

Straipsnyje apžvelgiami ir analizuojami ES struktūrinės politikos pokyčiai prasidėjus naujam programavimo periodui. Straipsnio pradžioje trumpai apžvelgiama ES struktūrinės politikos raida, kuri suformulavo pagrindinius struktūrinės politikos principus. Toliau analizuojamas struktūrinės politikos finansinių instrumentų pertvarkymas, atkreipiamas dėmesys, kad 2007–2013 m. struktūrinės politikos finansiniais instrumentais lieka 3 fondai, o iš formaliai struktūrinių lieka tik 2 fondai. Taip pat straipsnyje nagrinėjami naujieji struktūrinės politikos prioritetai. Atliekama Europos teritorinio bendradarbiavimo grupių teisinė analizė. Galiausiai bandoma pagrįsti teiginį, kad struktūrinė politika perauga į sanglaudos politiką.

Pagrindinės sąvokos: struktūrinė politika, regioninė politika, sanglaudos politika, sanglaudos fondas.

Keywords: structural policy, regional policy, cohesion policy, cohesion fund.

Įvadas

Nuo 2007 m. prasidėjo naujasis ES struktūrinės politikos programavimo periodas. Kaip ir anksčiau, taip ir dabar naujasis programavimo periodas yra susijęs su tam tikromis reformomis. Tos reformos visų pirmą liečia pačios struktūrinės politikos koncepcijos pokyčius, bei tam tikrus šios politikos įgyvendinimo finansinių instrumentų veiklos pokyčius. Struktūrinės politikos koncepcijos pokyčiai visų pirmą yra susiję su termino sanglaudos politika atsiradimu, tikslų performulavimų ir Bendrijos iniciatyvų pakitimu. Tuo tarpu finansinių instrumentų reformoje didžiausias pokytis yra būtent tam tikrų finansinių instrumentų (Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai, Europos žuvininkystės fondas) atskyrimas nuo bendrosios sanglaudos politikos, o kitų – įjungimas (Sanglaudos fondas). Dėl to dažnai yra sakoma, kad nuo 2007 m. Sanglaudos fondas yra integruojamas į struktūrinių fondų sistemą.

Verta taip pat atkreipti dėmesį į tai, kad maždaug nuo 2000 m. kalbant apie ekonominę ir socialinę sanglaudą bei veiklas siekiant šio tikslo, vis dažniau pradedamas vartoti terminas *sanglaudos politika*. Apskritai kalbant, šiuo atveju struktūrinė politika ir sanglaudos politika yra sinonimai. Tačiau šiuo atveju yra ryšys tarp terminologijos ir 2007 m. struktūrinių fondų reformos bei fondų pergrupavimo sanglaudos arba struktūrinės politikos

atžvilgiu. Taigi turbūt galima būtų teigti, kad nuo 2007 m. prasideda naujasis struktūrinės politikos raidos etapas, kuris perauga į sanglaudos politiką. Analizuojant 2007 m. struktūrinių fondų reformą bus bandoma pagrįsti šia hipoteze. Dėl šios priežasties ir aiškumo dėlei struktūrinės politikos terminas bus vartojamas kalbant apie laikotarpį iki 2007 m., o nuo 2007 m. struktūrinė politika bus vadinama *sanglaudos politika*.

Šio straipsnio **tikslas** yra išanalizuoti ir palyginti dabartinio ir ankstesniojo programavimo periodo struktūrinės politikos pokyčius. Straipsnyje bus analizuojami praeitojo ir dabartinio programavimo laikotarpio bendrieji struktūrinių fondų reguliavimo reglamentai bei atskirų fondų reglamentai, t. y. bus naudojama lyginamosios analizės metodika.

Sąvokų paaiškinimai:

Bendrasis reglamentas – Tarybos reglamentas, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl struktūrinės politikos finansinių instrumentų veiklos, t. y. nustatantis jų veiklos koordinavimą ir bendruosius tikslus. 2000–2006 m. tai buvo 1999 m. birželio 21 d. Tarybos reglamentas Nr. 1260/1999, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl struktūrinių fondų, o 2007–2013 m. tai yra 2006 m. liepos 11 d. Tarybos reglamentas Nr. 1083/2006, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinantį reglamentą Nr. 1260/1999.

INTERREG IV – taip yra neoficialiai vadinamas trečiasis sanglaudos politikos tikslas. Formaliai šis tikslas yra vadinamas *Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslas*. Šis tikslas yra paremtas anksčiau buvusiomis Bendrijos iniciatyvos programomis INTERREG, todėl jam pritaupo INTERREG IV pavadinimas, kaip tąsa iki tol buvusių INTERREG programų. Paskutinioji Bendrijos iniciatyvos programa INTERREG III buvo 2000–2006 m. programavimo periodu.

Struktūrinės politikos ištakos

Struktūrinės politikos ištakos prasideda ES regioninėje politikoje, kurios tikslas tuo metu buvo kaip galima labiau sumažinti socialinius ir ekonominius regionų skirtumus. Kitais žodžiais tariant buvo skatinama atsiliekančių regionų plėtra ir taip einama link socialinės ir ekonominės sanglaudos. Tai reiškia, kad šia politika buvo (ir yra) siekiama, kad visoje Europos Sąjungoje būtų daugiau/mažiau vienodos socialinės sąlygos ir ekonominė plėtra. Kuriant Europos Ekonominę Bendriją ir pasirašant Romos sutartį, kuria buvo siekiama įkurti Europoje vieningą rinką ir ekonominę sąjungą, buvo manoma, kad esant vieningai rinkai ir išsiplėtusioms ekonominėms galimybėms bus išspręstos visos atskirų regionų ir net valstybių socialinės bei ekonominės problemos. Nepaisant to, jau tada buvo sakančiųjų [1, p. 62–76], kad būtina atsižvelgti į tam tikras regionines problemas ir imtis jas bendromis jėgomis spręsti. Deja to nebuvo padaryta ir reikėjo palaukti palankesnės politinės valios. Tai paaiškinama tuo, kad tuomet vyravo liberaliosios ekonomikos koncepcija, teigianti, kad laisvoji rinka geriausiai sprendžia visas problemas, ir valstybei jokiū būdu nederėtų į šią veiklą kištis, nes ji tik dar labiau gali viską iškraipyti. Tai buvo pagrindinė priežastis dėl kurios ES regioninės politikos finansinis instrumentas – Europos regioninės plėtros fondas – atsirado tik 1975 m. Tuo metu jau veikė ES bendroji žemės ūkio politika, kuri nežiūrint įvairių kontroversinių šios politikos aspektų, galima būtų teigti, yra viena iš Europos integracijos pavyzdžių. Romos sutartimi buvo įkurtas Europos Socialinis Fondas, kuris veikė socialinės ir užimtumo politikos srityje, nors bendrosios ES Socialinės ir užimtumo politikos tada dar nebuvo. Šio fondo tikslas buvo būtent padėti įgyvendinti pirminius tikslus – sukurti vieningą rinką ir ekonominę sąjungą mokant ir perkvalifikuojant darbo jėgą ir taip didinant jos mobilumą Bendrijos viduje [3, 146 str.]. Vėliau buvo įkurtas Europos regioninės plėtros fondas ir Finansinis instrumentas žuvininkystei remti.

Struktūrinės politikos teisinis pagrindas atsirado 1986 m. pasirašius Suvestinį Europos Aktą, kuriu į Europos Bendrijos sutartį įtraukta dalis „Ekonominė ir socialinė sanglauda“. Tačiau realiai ši politika pradėjo veikti 1988 m., kai buvo atlikta struktūrinių fondų reforma ir 1988–1992 m. pristačius Deloro I finansinį paketą Reforma buvo siekiama efektyvesnio lėšų panaudojimo, todėl struktūrinių fondų veikla turėjo būti labiau tarpusavyje koordinuojama ir remtis bendrosiomis taisyklėmis. Taip susiformavo pirmieji struktūrinių fondų finansavimo principai, kurie galioja iki šiol, tai: teritorinis tikslingumas, programinis planavimas, partnerystė ir papildomumas (koofinansavimas). Būtent tas faktas, kad atskiros iki tol buvusios politikos, finansuojamos iš atitinkamų struktūrinių fondų nebegali veikti išimtinai siekdamas savo tikslų nekreipdamos dėmesio į tai, kokią įtaką jos daro kitoms politikoms, o turi veikti drauge siekdamas vieno bendrojo tikslo – ekonominės ir socialinės sanglaudos – leidžia teigti, kad nuo to momento atsiranda ES struktūrinė politika, kuri struktūrizuoja iš atskirų finansinių šaltinių teikiamą paramą. Lietuvių kalbos žodyne [8] žodis „struktūra“ reiškia sudėtinių dalių tarpusavy išsidėstymą ir ryšį, sandarą. Nuo to laiko pradeda labai didėti struktūrinės politikos finansavimas: 1994–1999 m. beveik 200 mlrd. eurių [13, 1997 m. kainomis], 2000–2006 m. – 195 mlrd. eurų [4, 1999 m. kainomis], o 2007–2013 m. – 308 mlrd. eurų [5, 2004 m. kainomis]. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad į 195 mlrd. eurų sumą 2000–2006 m. įeina ir finansai skirti kaimo plėtrai iš EŽŪOGF-O sekcijos ir žuvininkystės sektoriui, ir ŽOFI. Tuo tarpu 2007–2013 m. trečdaliu padidėja finansavimas ir, be to, neapima žuvininkystės sektoriaus bei kaimo plėtros.

2007 m. struktūrinės politikos finansinių instrumentų pertvarkymas

Pats ryškiausias 2007 m. struktūrinės politikos reformos pokytis yra tas, kad sumažinamas struktūrinių fondų skaičius nuo 4 iki 2. 2007–2013 m. bendrasis reglamentas, jau apima tik 3 finansinius instrumentus, t. y. Europos regioninės plėtros fondą, Europos socialinį fondą ir Sanglaudos fondą. Šio reglamento 1 str. sakoma, kad „šiuo reglamentu nustatomos bendrosios taisyklės, reglamentuojančios Europos regioninės plėtros fondo (ERPF), Europos socialinio fondo (ESF) (toliau – struktūriniai fondai) ir Sanglaudos fondo veiklą ...“. Taigi struktūriniais fondais yra įvardijami tik 2 fondai, o Sanglaudos fondas vadinamas tik fondu. Tuo tarpu

2000–2006 m. bendrojo reglamento 2 str. sakoma, kad „šiuo reglamente „struktūriniai fondai“ – tai Europos regioninės plėtros fondas (ERPF), Europos socialinis fondas (ESF), Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo (EŽŪOGF) Orientavimo skyrius bei Žuvininkystės orientavimo finansinis instrumentas (ŽOFI), toliau – fondai. Tai reiškia, kad 2007 m. struktūrinės politikos apimtis susiaurėja, nes iš struktūrinės politikos, kaip veiklos, siekiančios ekonominės ir socialinės sanglaudos, yra pašalinami žemės ūkio ir žuvininkystės sektoriai.

Šios politikos dėl savo specifiškumo nebesidės siekiant socialinės ir ekonominės sanglaudos, nors būtent ES bendroji žemės ūkio politika anksčiau ir buvo labiausiai kritikuojama dėl to, kad ji iškraipo regioninius netolygumus, nes dažnai didžiausią paramą gaudavo ne tie, kam ji labiausiai reikalinga, t. y. stambieji ūkiai, ir didžiausios sumos nukeliaudavo į „turtinę šiaurę“. Tačiau 2003 m. bendrosios žemės ūkio politikos reforma, įdiegusi moduliaciją ir paramos atsiėjimą nuo gamybos, leidžia tikėtis, kad situacija turės keistis, nes paramos atsiėjimas nuo gamybos reiškia, jog parama, mokama ūkininkams, nebesiprilygina su pagaminamos produkcijos kiekiu. Ji yra pastovi, apskaičiuota remiantis daugiamečių ankstesniųjų išmokų vidurkiu. Tuo tarpu moduliacija siekiama palaipsniui sumažinti dideles išmokas mokamas stambiesiems ūkininkams. Tokiu būdu yra tarsi panaikinamos priežastys tolesnei „destruktyviai“ bendrosios žemės ūkio politikos veiklai atsižvelgiant į regioninius netolygumus. Tuo pačiu kaimo plėtros politika turės tapti tuo įrankiu, kuris padės kaimiškosioms vietovėms, labai priklausančioms nuo tradicinės žemdirbystės, prisitaikyti prie besikeičiančios padėties ir surasti kitų veiklos sričių.

Struktūrinės politikos prioritetų reformulavimas

Kitas dalykas, kurį palietė reforma, yra sanglaudos politikos prioritetai. Kaip ir ankstesniame programavimo periode, išliko 3 prioritetai. Savo turiniu ES struktūrinės politikos prioritetai nepakito, tik pasikeitė jų formulavimas. Tačiau lyginant su praėjusiu laikotarpiu galima būtų teigti, kad prioritetų padaugėjo, nes ankstesnieji antrasis ir trečiasis prioritetai dabar yra sujungti į vieną *Europos regioninio konkurencingumo ir užimtumo* prioritetą, o *Europos teritorinio bendradarbiavimo* prioritetą yra pakeičiusi INTERREG programa ir yra naujas prioritetas. Visiškai nepasikeitęs tik pagrindinis prioritetas, tai atsiliekančiųjų regionų, kurių BVP

vienam gyventojui yra mažiau nei 75 proc. ES-25 vidurkio, parama. Anksčiau tai buvo pirmasis tikslas, dabar jis vadinamas *Konvergencijos* prioritetu. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad dėmesys prioritetui dar labiau sustiprinamas negu praeitame laikotarpyje, ir dabar šiam prioritetui skiriama 81,54 proc. visų struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo lėšų, t. y. 251,163 mlrd. eurų. Kai tuo tarpu 2000–2006 m. buvo numatyta 69,7 proc. visų struktūrinių fondų, t. y. 135,9 mlrd. eurų. Be abejonės įtakos, kad atsiliekančioms regionams taip buvo padidintas finansavimas, turėjo ir ES plėtra, nes įstojo valstybės, kurios ekonomiškai buvo išsivysčiusios daug menčiau nei senbuvės. Todėl finansavimas Konvergencijos tikslui padidėjo natūraliai dėl padidėjusio Konvergencijos regionų skaičiaus ir padidėjusio regioninio netolygumo.

Tarpreginis bendradarbiavimas

Didžiausi pokyčiai, susiję su prioritetų reformulavimu, liečia tarpreginį bendradarbiavimą. Svarbus momentas čia yra Bendrijos iniciatyvos programos INTERREG perkėlimas į struktūrinės politikos prioritetų lygį, ir įdiegtas naujas teisinis instrumentas *Europos teritorinio bendradarbiavimo grupė*. Kalbant apie INTERREG galima sakyti, kad ši Bendrijos iniciatyva yra integruojama į struktūrinės politikos prioritetus. Prieš taip teigiant reikia pabrėžti, kad iki tol Bendrijos iniciatyvos programos taip pat buvo integrali ES struktūrinės politikos dalis, tačiau jos buvo šalia pagrindinių tikslų, vadinamų Bendrijos prioritetais. Dėl to Bendrijos iniciatyvos tik papildė pagrindinių prioritetų įgyvendinimą, bet funkcionavo atskirai, nors ir nebuvo nepriklausomos, nes turėjo būti derinama kokiai struktūrinei paramai teikti pirmenybę. Kaip žinia, Bendrijos iniciatyvos buvo finansuojamos iš struktūrinių fondų.

Tačiau Bendrijos iniciatyvos programų įgyvendinimas vis dėlto daug kuo skyrėsi nuo prioritetinių tikslų. Ir čia pagrindinis skirtumas yra tas, kad Bendrijos iniciatyvos programos kyla visų pirma iš Europos Bendrijų Komisijos, o ne iš valstybių. Apie tai sako jau tas faktas, kad Bendrijos iniciatyvų gaires nustato Komisija, o ne Taryba. Tai reiškia, kad Komisijos vaidmuo lyginant su pagrindiniais prioritetais yra daug didesnis. Be to, Bendrijos iniciatyvos programos visų pirma skiriamos spręsti toms problemoms, kurios yra bendrosios visai Europai. Tai automatiškai šioms programoms suteikia didesnio tarptautiškumo bruožų.

Komisijos gairėse, nustatančiose INTERREG III gaires, buvo numatyta, kad transeuropinio ben-

dradarbiavimo turėtų būti 3 lygiai, t. y. INTERREG IIIA – pasienio regionų bendradarbiavimas, INTERREG IIIB – tarpvalstybinis bendradarbiavimas ir INTERREG IIIC – tarpregioninis bendradarbiavimas, apimantis visą ES teritoriją.

Nuo 2007 m. Bendrijos iniciatyvos programų nebelieka, kaip ir INTERREG programos, tačiau kaip trečiasis sanglaudos politikos prioritetas atsiranda *Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslas*. Naujojo bendrojo reglamento 7 str. sakoma, kad Europos teritorinis bendradarbiavimas apima 3 tikslus, t. y. pasienio regionų sieną bendradarbiavimo tikslas – valstybinio bendradarbiavimo ir tarpregioninio bendradarbiavimo tikslai. Tai nereiškia, kad savo turiniu šis tikslas visiškai atitinka INTERREG III programą. Čia reikia pabrėžti, kad iki 2007 m. remiantis INTERREG III programa buvo galima finansuoti (remti) pasienio, tarptautinį, tarpregioninį bendradarbiavimą tiek ES viduje, tiek ir už jos ribų, netgi labiau pabrėžiant antrąjį variantą, turint omeny artėjančią ES plėtrą. Tuo tarpu nuo 2007 m. atsiradęs Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslas yra skirtas tik ES valstybių narių regionų tarpusavio bendradarbiavimui, t. y. prie Bendrijos vidinių sienų. O bendradarbiavimui prie Bendrijos išorės sienų turi būti naudojamos Bendrijos išorės paramos priemonės, visų pirma Europos kaimynystės ir partnerystės priemonė bei pasirengimo narystei paramos priemonė. Tokiu būdu Europos teritorinei plėtrai skatinti atsiranda dvi kryptys: Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslas, skirtas Bendrijos vidinei teritorinei plėtrai ir Europos partnerystės bei kaimynystės priemonė skirta plėtoti Bendrijos išorės sienų regionų bendradarbiavimą. Ši naujoji Europos partnerystės bei kaimynystės priemonė sujungia iki tol buvusias Bendrijos išorės paramos priemones: MEDA – Viduržemio jūros regiono valstybių paramą; TACIS – parama Rytų Europos ir Vidurinės Azijos valstybėms, o pasirengimo narystei paramos priemonė pakeičia buvusią CARDS programą, skirtą Europos pietryčių valstybėms kandidatėms. Sujungiant atskiras programas į vieną Europos kaimynystės bei partnerystės priemonę yra išspręstas koordinavimo klausimas, kuris buvo kaip ir INTERREG III programos, įgyvendinamos su trečiosiomis šalimis, turėjo būti koordinuojamas su kitomis išorės paramos priemonėmis.

Europos ekonominė ir socialinė sanglauda yra neįmanoma be valstybių ir regionų tarpusavio bendradarbiavimo. Bendradarbiaujant, o minėtas procesas šiuo atveju kildinamas „iš apačios“, yra užmezgami nauji ryšiai, tiek ekonominiai, tiek socialiniai, perimama geroji patirtis, gal būt pasimo-

koma ir iš kitų klaidų. Visa tai yra prielaidos tobulėti ir sparčiau vystytis, nes esant išoriniams ryšiams atsiranda erdvės plėstis regiono vidiniam potencialui [2, p. 21 – 35]. Keičiantis patirtimi yra sutaupoma išteklių, nes nebereikia du kartus „išradinėti dviračio“. Būtent kai pradėdama bendradarbiauti žemiausiuose sluoksniuose, kai bendrieji santykiai užsimezga tarp eilinių žmonių, galima teigti, kad atsiranda tikrasis, realusis, o ne vien formalus, tarpvalstybinis bendradarbiavimas. Bendradarbiavimas tik tarp centrinės valdžios institucijų, kai šiame procese nedalyvauja regioninės institucijos ir bendruomenės, yra nestabilus ir didžia dalimi priklauso nuo politikų tarpusavio santykių, simpatijų bei antipatijų. Todėl būtent regioninio ir bendruomeninio bendradarbiavimo skatinimas geriausiai įprasmina sanglaudos politiką, kaip esant bendruomeniniam bendradarbiavimui yra sprendžiamos bendrosios problemos.

Europos Sąjungos regioninė politika yra ne ES institucijų, o visų pirma nacionalinių vyriausybių kompetencijoje. ES pirmiausia užsiima nacionalinių regioninių politikų koordinavimu ir veikia pagal subsidiarumo principą. O šis principas ES leidžia kištis tik tuomet, kai problemos mastas yra itin didelis, ir ją išspręsti gali tik Bendrija. Tokia praktika susiformavo dėl to, kad kai kurios valstybės baiminosi dėl jų centrinės valdžios įtakos susilpnėjimo savo regionams ir traktavo tai kaip grėsmę suverenitetui. Dėl šios priežasties praktiškai teritorinis bendradarbiavimas susidurdavo su daugybe problemų ir pirmiausia dėl teisinių bei administracinių sistemų skirtumų. Komisija nuo 1990 m. įgyvendindama INTERREG programą ir čia sukaupti nemaža patirties, pasiūlė naują teisinį instrumentą, kuris turėtų palengvinti Europos teritorinį bendradarbiavimą [10, p. 8]. Kaip teigiama reglamento dėl Europos teritorinio bendradarbiavimo grupės 8 preambulėje „Siekiant įveikti sunkumus, sudarančius kliūtis teritoriniam bendradarbiavimui, būtina Bendrijos lygiu sukurti bendradarbiavimo priemonę, suteikiančią galimybę Bendrijos teritorijoje įsteigti juridinio asmens statusą turinčias bendradarbiavimo grupes, vadinamas **Europos teritorinio bendradarbiavimo grupėmis** (toliau – ETBG). <...>„ Tai yra dar vienas struktūrinės politikos reformos aspektas.

Šio teisinio instrumento esmė yra ta, kad vietos valdžios institucijoms, asociacijoms ir kitoms organizacijoms suteikia galimybę steigti su kitų valstybių atitinkamomis institucijomis juridinio asmens statusą turinčias grupes įvairiems projektams ir programoms įgyvendinti. Svarbus momentas yra

tas, kad ETBG yra remiantis Bendrijos teisę veikiančias instrumentas. Reglamento dėl Europos teritorinio bendradarbiavimo grupės 2 str. nurodoma, kad ETBG pirmiausia yra reglamentuojamos tuo pačiu reglamentu, vėliau ETBG narių susitarimu ir įstatais. Tik tuo nenumatytu atveju, jei iškiltų klausimai, kurie šiuo reglamentu nėra reglamentuojami, 2 str. 1 d. c punkte yra taikoma valstybės narės, kurioje registruota ETBG buveinė, teisės aktai.

Tačiau, nors šiuo reglamentu vietos institucijoms ir suteikiama teisė inicijuoti ir įsteigti ETBG, vis dėlto valstybėms yra paliekama galimybė sutrukdyti tokiai iniciatyvai. Visų pirmą ETBG juridinio asmens statusą įgyja tik tuomet, kai ji yra įregistruojama. O įregistruojama laikantis tos valstybės, kurioje yra ETBG buveinė, teisės aktų. Remiantis reglamentu valstybė neįregistruoti gali tik tuomet, jei „**jos nuomone**, toks dalyvavimas nėra suderinamas su šiuo reglamentu ar nacionalinės teisės aktais, įskaitant galimo nario įgaliojimus ir pareigas, arba kai toks dalyvavimas nėra pagrįstas dėl priešasčių, susijusių su tos valstybės narės viešuoju interesu arba viešąja tvarka“. Remdamasi šiomis nuostatomis valstybė turi argumentuotai atmesti tokios ETBG tvirtinimą. Valstybė taip pat tvirtina susitarimo ar įstatų pakeitimus. Be to, valstybė gali apriboti tas užduotis, kurios įgyvendinamos be Bendrijos paramos. Visa tai reiškia, kad valstybė galės vykdyti griežtą ETBG kontrolę ir būti kompetinga savo valstybės teritorijoje. Šiuo atveju turbūt galima teigti, kad daug reikšmės turės centrinės valdžios institucijų gera ar bloga valia dėl tam tikros ETBG. Kaip yra pasakęs Dirkas Petersas, vyriausiasis Regionų generalinio direktorato Teisės padalinio teisininkas, „Komisija dės visas pastangas, kad užtikrintų tinkamą ir veiksmingą Reglamento įgyvendinimą“ [10, p. 10]. Taigi kai kuriais atvejais Komisija tikriausiai turės dėti tikrai daug pastangų, kad apgintų tam tikrų ETBG būtinybę.

Nežiūrint visų galimų teisinių šio reglamento įgyvendinimo problemų vis dėlto šio dokumento priėmimas yra svarbus pirmasis žingsnis sudarant pasienio regionams geresnes sąlygas tarpusavy bendradarbiauti. Svarba ta, kad šiuo atveju regionai tampa labiau savarankiški ir nepriklausomi tarptautinio bendradarbiavimo subjektai, o tiksliau kalbant, Reglamentu regionai įgyja teisę savarankiškai inicijuoti ir steigti bendradarbiavimo institucijas be išankstinio centrinės valdžios pritarimo arba ne. Šiuo atveju centrinei valdžiai paliekama tik prižiūrėtojo teisė. Ji gali įsikišti tik tuomet, kai yra pažeidžiami kiti valstybės teisės aktai. Priešingu atveju centrinei valdžiai nepaliekama teisė uždrausti tokią ETBG

įsteigti. Apibendrinant galima būtų sakyti, kad šiuo atveju nežymiai padidinamas regionų tarptautinis subjektiškumas. Tačiau galima laikytis ir Komisijos pozicijos, teigiančios, kad bendradarbiavimas vyksta ES viduje, kur sienų praktiškai nėra, todėl ir apie tarptautiškumą kalbėti nelabai reikėtų. Situacija šiuo atžvilgiu yra panaši į tą, kuri buvo ES regioninės politikos raidos pradžioje. Tuomet kai kurios valstybės ypač baiminosi ir priešinosi Komisijos iniciatyvai kurti Europinio lygio regioninę politiką. Tai buvo susiję su tuo, kad buvo bijoma, jog jos praras savo kontrolę regionams, o tuo tarpu ES įtaka regionams didės. Dėl šios priežasties regioninė politika netapo ES kompetencija. Tačiau ilgainiui ES regioninė politika tapo prioritete, įgyvendinančia sanglaudos politiką. Panašu, kad ETBG steigimo procesas pradžioje gali susidurti su panašiais nemažais sunkumais. Apie tai liudija daugybė šiame reglamente paliktų saugiklių valstybių naudai, bet tikėtina, kad vėliau valstybių dėmesys šiam procesui turėtų pradėti mažėti. O prielaidos tam turėtų susidaryti, kai atsiras pirmieji geri tokios ETBG veiklos rezultatai, akivaizdi nauda regionui ir valstybei. Tai turėtų skatinti valstybes pradėti palankiau žiūrėti į ETBG steigimą.

ES struktūrinė politika perauga į sanglaudos politiką

Nors Romos sutarties dalis apie socialinę ir ekonominę sanglaudą atsiranda dar 1986 m. pasirašius Europos suvestinį aktą, tačiau terminas „sanglaudos politika“ vartoti po truputi pradėdamas tik 2000–2006 m. programavimo periode.

Prielaida teigti, kad ES struktūrinė politika perauga į sanglaudos politiką, sudaro tas faktas, jog nuo 2007 m. bendrajame reglamente pradėdamas vartoti *sanglaudos politikos* terminas. 2000–2006 m. programavimo periodo bendrajame reglamente, nustatančiame bendrąsias nuostatas dėl struktūrinių fondų, sakoma, kad siekiant ekonominės ir socialinės sanglaudos, įtvirtintos EB steigimo sutarties 158 str., nustatomi 3 prioritetai. Šio reglamento visa esmė ta, kad struktūriniais fondais siekiama didinti Europos ekonominę ir socialinę sanglaudą. Tie 3 prioritetai irgi yra skirti didinti ekonominę ir socialinę sanglaudą. Taigi yra kalbama apie ekonominę ir socialinę sanglaudą, apie priemones ir instrumentus jai pasiekti, bet ne apie sanglaudos politiką. Tuo tarpu naujajame 2007–2013 m. bendrajame reglamente akivaizdžiai atsiranda naujas terminas – „*sanglaudos politika*“. Pavyzdžiui, preambulėje sakoma: 2 d. – „Sanglaudos politika turėtų padė-

ti didinti augimą, konkurencingumą ir užimtumą, <...>“; 7 d. – „Todėl fondai, teikiantys paramą pagal sanglaudos politiką, <...>“; 9 d. – „Siekiant padidinti Bendrijos sanglaudos politikos pridėtinę vertę <...>“; 36 d. – „Kad papildytų sanglaudos politikos strateginį turinį ir paskatintų jos skaidrumą <...>“. Naujajame bendrajame reglamente, taip pat vadovaujantis EB steigimo sutarties 158 str., kuris įpareigoja Bendriją vykdyti veiklą, stiprinančią jos ekonominę ir socialinę sanglaudą, nustatomi 3 prioritetai. Tai yra, šiais prioritetais kaip ir anksčiau siekiama Bendrijos ekonominės ir socialinės sanglaudos. Tuo pačiu naujojo bendrojo reglamento 1 str. 3 d. yra pasakoma, kad „Šiame reglamente apibrėžiamos sanglaudos politikos taikymo sąlygos, įskaitant Bendrijos strateginių gairių dėl sanglaudos nustatymo metodą, <...>“. Taip nedviprasmiškai yra pasakoma, kad šiuo reglamentu yra įgyvendinama ne kas kita, o *sanglaudos politika*. O Bendrijos veikla, padedanti stiprinti jos ekonominę ir socialinę sanglaudą, kaip nustatyta EB steigimo sutarties 158 str., tampa *sanglaudos politika*.

Tokie ES struktūrinės politikos terminologijos pokyčiai yra susiję ir su tam tikrais koncepcijos pokyčiais. O tie pokyčiai dvejopi. Pirmasis susijęs su tuo, kad sanglaudos politika dabar koncentruojasi išimtinai ties socialinių ir ekonominių regionų skirtumų mažinimu, o tam tikslui paliekami tik tie finansiniai instrumentai, kurie tiesiogiai prie to prisideda ir neturi kitų specifinių tikslų. Būtent dėl to sanglaudos politikoje nebelieka kaimo plėtros ir žuvininkystės finansinių instrumentų. Atsižvelgiant į šių instrumentų pakankamai aiškiai apibrėžiamą paramos objektą ir specifinius teminius tikslus, nuspręsta šiuos instrumentus glaudžiau integruoti su bendrosiomis žemės ūkio bei žuvininkystės politikomis. Sanglaudos politikos finansiniais instrumentais lieka tik Europos regioninės plėtros, Europos socialinis ir Sanglaudos fondai.

Antrasis pokytis yra tas, kad Bendrijos sanglaudos politikos strateginėse gairėse atsiranda teritorinis sanglaudos politikos aspektas. Ir šioje vietoje gairėse pabrėžiama būtinybė „prisitaikyti prie konkrečių vietovių ypatingų poreikių ir savybių, atsižvelgiant į konkrečių geografinių vietovių problemas ir galimybes <...>. Atsižvelgiant į tai, valstybės narės ir regionai turėtų atkreipti ypatingą dėmesį į šias konkrečias geografines aplinkybes rengdami savo programas <...>“ [9, Priedas 2 d.]. Tai reiškia kad, sanglaudos politika dėmesį pradeda kreipti į mažesnius regioninius subjektus. Čia pirmiausiai atkreipiamas dėmesys į miestų svarbą regioniniai plėtrai. Atgimsta požiūris į miestus kaip nacionali-

nės ir regioninės ekonomikos generatorius. Tačiau sanglaudos politikoje miestai turi būti remiami ne tik kaip regioninės plėtros varikliai, bet taip pat turi būti didinama sanglauda miestų viduje. Čia gairėse atkreipiamas dėmesys į tai, kad darni vidinė miesto plėtra gali padėti „išvengti padriko priemiesčių ir miestų plėtimosi“. Taip pat atkreipiamas dėmesys, kad reikia skatinti policentrinę miestų tinklo plėtrą tiek šalyje, tiek ir Bendrijoje. Naujoji JESSICA iniciatyva yra skirta būtent tvariai miestų plėtrai.

Kaip kitas teritorinės sanglaudos aspektas yra minimos kaimo ir žvejybos vietovės. Šiuo požiūriu turi būti skatinama tų vietovių pertvarka ir ūkinės veiklos įvairinimas, o sanglaudos politikos ir kitų fondų, veikiančių šiose srityse, finansavimai turi būti griežtai tarpusavyje koordinuojami. Čia reikėtų pastebėti, jog tai reiškia, kad sanglaudos politika nesitraukia iš kaimiškujų vietovių palikdama jas išimtinai kaimo plėtros politikai. Kaip sakoma gairėse, sanglaudos politika „gali atlikti pagrindinį vaidmenį, remdama kaimo vietovių ekonominį atnaujinimą, papildydama pagal naująjį EŽŪFKP remiamus veiksmus.“ Dėl to „reikia skatinti teigiamą sąveiką tarp struktūrinės, užimtumo ir kaimo plėtros politikos krypčių.“

Tarprejoninis bendradarbiavimas, atsižvelgiant į Europos teritorinio bendradarbiavimo prioritetą taip pat priskiriamas prie teritorinės sanglaudos. Pasionio regionų (INTERREG IVA) bendradarbiavimui yra skiriama 73,86 proc. visų šiam prioritetui skiriamų lėšų. Kaip jau buvo minėta, pasienio regionai, tai NUTS III lygio regionai.

Apibendrinant galima teigti, kad teritorinės sanglaudos atsiradimas ir didėjantis dėmesys miestams, kaimiškoms vietovėms bei pasienio regionams, regioninę politiką labiau kreipia į mažesnius teritorinius vienetus, nuo NUTS II lygio į NUTS III lygį. Tas didėjantis dėmesys NUTS III lygio regionams yra išskirtinis sanglaudos politikos bruožas, keičiantis struktūrinės politikos koncepciją. Dėl to, kaip teigiama ES regioninės politikos apžvalgos tinklapyje, „naujasis požiūris pavadintas sanglaudos politika“ [14].

Kyla klausimas – kuo gi skiriasi ES regioninė, struktūrinė ir sanglaudos politika, kai visų jų tikslas yra vienas ir tas pat – socialinė ir ekonominė sanglauda? Sanglaudos ir struktūrinės politikos skirtumas jau buvo analizuotas ankstesnėje pastraipoje. Tai yra sanglaudos politika išimtinai skatina ekonominę ir socialinę sanglaudą, o struktūrinė politika apima visas politikas, kurios daugiau ar mažiau yra susijusios su ekonominiais bei socialiniais reikalais.

Kaip buvo teigta pradžioje, regioninė politika peraugo į struktūrinę politiką. Regioninė politika pradžioje koncentravosi skatinti regionų ekonominį augimą, t. y. regioninė politika buvo skirta pirmiausiai verslui plėsti ir taip spręsti socialines ir užimtumo problemas. Tai dar kartą liudija apie liberaliosios ekonomikos koncepcijos vyravimą tuo metu. Beje ir ERPF įsteigimo tikslas buvo visų pirma padėti ekonomiškai atsiliekantiems bei nuosmukį patiriantiems regionams persitvarkyti. Tačiau ekonomikos augimo skatinimas nebūtinai reiškia socialinių problemų sumažėjimą. Dėl to kito požiūris į liberaliąją ekonomiką, ir reikėjo pradėti koordinuoti spręsti ekonominius bei socialinius klausimus. Ir tai buvo visų pirma susiję su atskirų finansinių instrumentų panaudojimu bei politikų koordinavimo pradžia siekiant bendro tikslo. Tas naudojimas susijęs ne vien tik su struktūriniais fondais, bet ir, kaip pasakyta EB steigimo sutarties 159 str., su Europos investicijų banku bei kitais esamais finansiniais instrumentais. Ši Sutarties dalis atsirado būtent po 1986 m. Suvestinio Europos akto. Tiek senajame (1 str.), tiek naujajame (3 str.) bendrajame reglamente ši nuostata yra atkartojama. O koordinavimas galutinai įtvirtina struktūrinę politiką, nes tuo būdu yra parodoma kiekvienos atskiros politikos vieta bendrojoje struktūroje, siekiančioje socialinės ir ekonominės sanglaudos. Koordinavimas yra įtvirtinamas senojo bendrojo reglamento 10 str. 2 d. ir naujojo bendrojo reglamento 9 str. 2 ir 4 dalyse. ES struktūrinę politiką būtų galima apibrėžti remiantis žodžio „struktūra“ reikšme, t. y., kad tai yra politika susidedanti iš daugelio, tarpusavyje susijusių politikų. Beje, dažnai struktūrinė politika taip ir yra traktuojama, o regioninė politika laikoma struktūrinės politikos sudedamąja dalimi¹. Čia toliau išlieka klausimas, kuo gi skiriasi ES regioninė ir struktūrinė politika, jei tikslas išlieka tas pats – ekonominė ir socialinė sanglauda. Skirtumas galėtų pradėti ryškėti, jei prisimintume, kad kaip ir anksčiau, taip ir dabar regioninė politika yra nukreipta į regionus. O remiantis ES teise paramą gauti iš struktūrinių fondų turi teisę tik regionai, priskiriami NUTS II lygiui. Taigi šiuo atveju turbūt reikėtų sakyti, kad regioninė politika siekdama regionų ekonominės ir socialinės sanglaudos vykdo tų regionų struktūrinę politiką. Tuo tarpu, kaip yra žinoma, ES struktūrinė parama ne visada yra nukreipta į regionus, nes be struktūrinių fondų yra ir kiti finansiniai instrumentai, ir čia di-

džiausių reikšmę turi Sanglaudos fondas. Kaip jau buvo pažymėta, Sanglaudos fondas yra skiriamas valstybėms, o ne regionams. O Sanglaudos fondas veikdamas atsiliekančiose valstybėse žymiai prisideda prie socialinės ir ekonominės sanglaudos, be to, jis skatina ir piniginės sąjungos plėtimą. Taigi struktūrinių fondų, nukreiptų į regionus, priverstinis koordinavimas su kitais Bendrijos finansiniais instrumentais ir visų pirma su Sanglaudos fondu, nukreiptu į valstybes, sukuria kitą politiką, kuri platesnė nei regioninė politika. Taigi galima aiškinti ES regioninės politikos skirtumą nuo ES struktūrinės politikos.

Tačiau reikia konstatuoti, kad regiono sąvokos apibrėžimas, ypač turint omenyje geografinį kriterijų, yra labai komplikotas. Ir tai pademonstruoti pakanka Lietuvos pavyzdžio, kai visa valstybė yra laikoma kaip vienas NUTS II lygio regionas. Taigi Lietuva atsižvelgiant į tai būtų ir ES regioninės, ir struktūrinės politikos objektas.

Išvados

1. Nuo 2007 m. ES galutinai įsitvirtina teisinis terminas Sanglaudos politika, kurios tikslas – didinti ekonominę ir socialinę sanglaudą. Dėl šios priežasties įgyvendinant socialinę ir ekonominę sanglaudą nebelieka kaimo plėtros ir žuvininkystės sričių. Sanglaudos politikai įgyvendinti paliekami 3 finansiniai instrumentai: ERPF, ESF ir Sanglaudos fondas.

2. 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu, lyginant su ankstesniu, prioritėtų skaičius formaliai nepakito, tačiau realiai atsiranda vienu daugiau, nes Europos regioninio konkurencingumo ir užimtumo prioritetas apjungia ankstesnius antrąjį ir trečiąjį tikslus, o naujuoju prioritetu tampa Europos teritorinio bendradarbiavimo prioritetas.

3. Įgyvendinant Sanglaudos politiką nuo 2007 m. pradedamas stiprinti tarpregioninis bendradarbiavimas. Iki tol ekonominės ir socialinės sanglaudos didžia dalimi buvo siekiama iš esmės valstybės ribose, t. y. ES prioritetai buvo priderinami atsižvelgiant į valstybės vidaus poreikius. Tarptautiniu mastu sanglauda buvo įgyvendinama pasinaudojant Bendrijos iniciatyvos programa INTERREG. Nuo 2007 m. INTERREG yra pakeliama į prioritetų lygį, o tai reiškia, kad jos reikšmė padidėja, kaip padidėja ir finansavimas, skiriamas šiam prioritetui. Be to, šį prioritetą įgyvendinti padedama įdiegiant naują teisinį instrumentą – Europos teritorinio bendradarbiavimo grupes. Visa tai rodo, kad tarptauti-

¹ <http://www.euro.lt/lt/apie-lietuvos-naryste-europos-sajungoje/lietuva-ir-europos-sajunga/es-strukturine-parama>;
http://www.esparama.lt/lt/kas_yra_strukturine_parama

nis ir tarpregioninis bendradarbiavimas turi didelės reikšmės siekiant ES teritorinės sanglaudos.

4. Išskirtinis sanglaudos politikos bruožas yra tas, kad nuo 2007 m. gairėse atsiranda teritorinis aspektas. Taigi ekonominės ir socialinės sanglaudos bus siekiama ne tik bendrosiomis ekonominėmis ir socialinėmis priemonėmis, bet ir skiriant didesnę dėmesį konkrečioms geografinėms vietovėms atsižvelgiant į jų istoriją, kultūrą ir institucinę tvarką. Taip stengiamasi struktūrinę paramą nukreipti į mažesnius teritorinius vienetų, NUTS III lygio.

Literatūra

1. Pietrzyk, I. *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Warszawa: PWN, 2004. P. 62–76.
2. Brodecki, Z. *Regiony*. Warszawa: LexisNexis, 2005.
3. Europos Bendrijos steigimo sutartis.
4. Tarybos reglamentas Nr. 1260/1999, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl struktūrinių fondų.
5. Tarybos reglamentas Nr. 1083/2006, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl ERPF, ESF ir Sanglaudos fondo bei panaikinantį reglamentą Nr. 1260/1999.
6. Tarybos reglamentas Nr. 1164/94, įsteigiantis Sanglaudos foną.
7. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas Nr. 1638/2006, išdėstantis bendrąsias nuostatas, kurios nustato Europos kaimynystės ir partnerystės priemonę.
8. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas Nr. 1082/2006 dėl Europos teritorinio bendradarbiavimo grupės (ETBG).
9. Tarybos sprendimas Nr. 2006/702/EB dėl Bendrijos sanglaudos politikos strateginių gairių.
10. Inforegio Panorama. 2007 m. gruodžio mėn. Nr. 24.
11. Europos regionų asamblėjos deklaracija. <http://www.a-e-r.org/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/DR_LITUANIE.pdf> [žiūrėta 2008–04–29].
12. <<http://www.lkz.lt>> [žiūrėta 2008–04–14].
13. <http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_en.htm> [žiūrėta 2008–04–14]. <http://europa.eu/pol/reg/overview_lt.htm> [žiūrėta 2007–04–28].

Gediminas Kazėnas

Reform of EU Structural Policy

Summary

The article analyses changes of EU structural policy in the new programming period of 2007 – 2013. In the beginning of the article the evaluation of EU structural policy is made, which allows to formulate the main principles of structural policy. Subsequent reconstruction of financial instruments of structural policy is analysed, and attention is paid to the fact that from 2007 only two structural funds formally remain. Combined with financial instruments for structural policy there are three funds in total. Also in the article an analysis of new objectives of structural policy is made. Legal bases for European territorial cooperation grouping is also analyzed. Finally, the article affirms that structural policy develops to cohesion policy.

Gediminas Kazėnas – Mykolo Romerio universiteto Strateginio valdymo ir politikos fakulteto Politikos mokslų katedros lektorius.

Telefonas (8 5) 2714 589

Elektroninis paštas gkazenas@mruni.eu

Straipsnis įteiktas 2008 m. balandžio mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2008 m. gruodžio mėn.