

*Ramūnas Vilpišauskas**

Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas

Euro zonos krizė ir diferenciacija Europos Sąjungoje: grėsmė Sąjungos tikslams ar galimybė suderinti nacionalinius interesus?

Šiame tekste analizuojama, kaip keičiasi ES, reaguodama į euro zonos krizę ir kokias naujas formas įgauna diferenciacija. Jame plačiau aptariamos kelios tezės. Pirma, nepaisant raginimų „užbaigti kurti tikrą ekonominę ir pinigų sąjungą“ ir žengti link federacinės sistemos, kurioje bendra valiuta ir pinigų politika papildoma bendru biudžetu, skirtu asimetrinių ekonominių šokų sušvelninimui, kol kas nemažai ES priimtų reagavimo į krizę priemonių kaip tik veikia rodo mėginimus išvengti tokio scenarijaus. Antra, diskusija apie Šiaurės ir Pietų skirtį atrodo patraukli savo paprastumu, bet ji yra tik krizės metu susidariusios padėties supaprastintas fiksavimas, slepiantis didelę šalių įvairovę kiekvienoje grupėje ir jų padėties kitimą. Trečia, taip pat būtų pernelyg paprasta pagrindinę ES valstybių narių skirtį išvesti tarp euro zonos ir jai nepriklausančių šalių grupių, nes kaip nagrinėjama šioje studijoje, kiekvienoje iš šių grupių taip pat esama svarbių preferencijų skirtumų ir tikėtinų diferenciacijos scenarijų. Galiausiai, vykstanti diferenciacija įvertinama Lietuvos interesų kontekste ir formuluojamos pagrindinės politikos dilemos, išskylančios Lietuvai dalyvaujant naujose integracijos iniciatyvose – prisijungus prie euro zonos ir siekiant būti ES „branduolio“ valstybių grupėje.

Įvadas

Euro zonos krizė ir atsinaujinusios diskusijos apie tai, kaip Europos Sąjunga (ES) ir jos valstybės narės turėtų reaguoti į krizę, ypač raginimai kurti „tikrąją Ekonominę ir pinigų sąjungą“, atgaivino ir susidomėjimą diferenciacija ES. Pastaraisiais metais pradėti ar tebesvarstomi naujų integracijos iniciatyvų atvejai – Fiskalinio stabilumo paktas, Europos stabilumo mechanizmas, „Euro plius“ paktas, Bankų sąjungą kuriantys susitarimai – rodo, kad diferenciacija ES įgauna kitokią pobūdį nei prieš dešimtmetį. Anksčiau, kai Maastrichto ir Amsterdamo sutartyse buvo įtvirtinta formali diferenciacijos galimybė, ji iš

* Prof. dr. Ramūnas Vilpišauskas – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto direktorius. Adresas korespondencijai: Vokiečių 10, Vilnius 01130, tel. (8 5) 251 4130, el. p. ramunas.vilpisauskas@tspmi.vu.lt.

esmės buvo siejama su glaudesnio bendradarbiavimo plėtojimu¹. Prieš dešimtmetį vykusioms diskusijoms daugiausia įtakos turėjo vykstanti ES plėtra ir Ekonominės ir pinigų sąjungos (EPS) įgyvendinimas, o glaudesnis bendradarbiavimas (ar jo panaudojimo perspektyva) buvo matomas kaip vienas iš svarbiausių instrumentų suderinant vienu metu vykusius ES plėtros ir integracijos procesus.

Šiuo metu situacija ES yra pasikeitusi – diskusijas apie turtingų Vakarų ir neturtingų Rytų (naujųjų) ES šalių skirtį pakeitė diskusijos apie konkurencingas viešuosius finansus tinkamai tvarkančias Šiaurės šalis ir finansinius sunkumus patiriančias Pietų ES valstybes. Dėl viešųjų finansų ir konkurencingumo krizės kai kuriose euro zonos šalyse įgyvendinamos ar svarstomos naujos integracijos iniciatyvos, tačiau visuomenės nuomonė daugelyje ES šalių tapo kritiškesnė tokių iniciatyvų atvilgiu. ES valstybių narių vadovai, spaudžiami finansų rinkų ir siekdami išsaugoti bendros valiutos erdvę ir taip pat atsižvelgdami į rinkėjų nuotaikas savo šalyse, priėmė sprendimus, kurie didina diferenciaciją ES. Šis diferenciacijos procesas yra kitoks, nei daugelis analitikų svarstė prieš dešimtmetį. Jis taip pat rodo, kad ES juda kita keliu, nei pastaraisiais metais ragino ES institucijų vadovai ir kai kurie analitikai, euro zonos krizėje įžvelgę galimybę ES žengti ryžtingą žingsnį link federacinės sistemos įtvirtinimo.

Šiame tekste analizuojama, kaip keičiasi ES, reaguodama į euro zonos krizę ir kokias naujas formas įgauna diferenciacija. Jame bus išsamiau aptartos kelios tezės. Pirma, nepaisant raginimų užbaigti kurti tikrą EPS ir žengti federacinės sistemos link, kurioje bendra valiuta ir pinigų politika papildoma bendru biudžetu, skirtu sušvelninti asimetrinius ekonominius šokus, kol kas nemažai ES priimtų reagavimo į krizę priemonių kaip tik veikiau rodo mėginimus išvengti tokio scenarijaus. Antra, diskusija apie Šiaurės ir Pietų skirtį atrodo patraukli savo paprastumu ir politiškai priimtina tų šalių, kurios save priskiria Šiaurei, visuomenėms². Tačiau ji yra tik krizės metu susidariusios padėties supaprastintas fiksavimas, slepiantis didelę šalių įvairovę kiekvienoje grupėje ir jų padėties kaitą. Trečia, taip pat būtų pernelyg paprasta pagrindinę ES valstybių narių skirtį išvesti tarp euro zonos ir jai nepriklausančių šalių grupių, nes kaip bus parodyta tekste, kiekvienoje iš šių grupių taip pat esama svarbių preferencijų skirtumų ir tikėtinų diferenciacijos scenarijų.

Tai, kas vyksta ES pastaraisiais metais, geriausiai galėtų būti apibūdinta kaip kompleksinė diferenciacija, kuri apima skirtingus integracijos darinius

¹ Apie tai išsamiau žr. Vilpišauskas R., „Glaudesnio bendradarbiavimo ES perspektyvos ir pasekmės Lietuvai“, *Lietuvos metinė strateginė apžvalga*, 2004, p. 131–147.

² Tokio pobūdžio palyginimo pavyzdys yra Fox, B. „Survey reveals widening EU North-South divide“, *EUObserver*, 24.07.2013, <http://euobserver.com/political/120958>.

(tiek euro zonos grupėje, tiek tarp jai nepriklausančių šalių), skirtingus integracijos formatus (tiek glaudesnio bendradarbiavimo, tiek tarpvyriausybinių susitarimų už ES institucinės ir teisinės struktūros rėmų) ir skirtingas kryptis (tiek link gilesnės integracijos, tiek link galių ir kompetencijų susigrąžinimo iš ES ar mėginimo išlaikyti *status quo*). Diferenciacijos terminas šiame tekste vartojamas kalbant apie integracijos projektų institucionalizavimo formų įvairovę skirtingose politikos srityse ir skirtingo pobūdžio susitarimus (viršvalstybinius, kuriuos įgyvendinant didelis dėmesys skiriamas ES institucijoms, ir tarpvyriausybinius, kuriuose pagrindinį vaidmenį atlieka valstybės narės). Diferenciacija kyla iš valstybių narių nacionalinių preferencijų įvairovės, tad didesnis preferencijų išsiskyrimas ES darbotvarkėje šiuo metu svarstomais klausimais gali virsti institucionalizuota diferenciacija ateityje.

Teksto struktūra yra pagrįsta aukščiau išdėstytų tezių išsamesniu aptarimu. Pirmiausia pristatomi svarbiausi reagavimo į euro zonos krizę būdai ir pagrindiniai jų bruožai, vertinant institucinės diferenciacijos požiūriu. Po to aptariamos šios „kompleksinės diferenciacijos“ priežastys ir galima tolesnė kaita. Galiausiai, vykstanti diferenciacija įvertinama Lietuvos interesų požiūriu ir formuluojamos pagrindinės politikos dilemos, kylančios Lietuvai dalyvaujant naujose integracijos iniciatyvose – prisijungus prie euro zonos ir siekiant būti branduolio valstybių grupėje.

1. Europos Sąjungos atsakas į krizę

ES ir jos valstybės perėjo per keletą krizės etapų. Pirmiausia 2007 m. sprogus nekilnojamo turto burbului JAV finansų rinkų nuosmukis persimetė į Europą ir jos finansų sektorius patyrė rimtų nuostolių. Sustojęs bankų skolinimas ir išaugęs rinkų nepasitikėjimas netrukus paveikė ir ES ekonomiką, kuri 2009 m. patyrė nuosmukį. Pirmiausia ES ir jos valstybių vadovai reagavo į Didžiąją recesiją didindami išlaidas ir mėgindami šitaip palaikyti paklausą. Tačiau tokios priemonės pablogino viešųjų finansų padėtį. Netrukus paaiškėjus tikrajai Graikijos viešųjų finansų padėčiai, 2010 m. prasidėjo naujas krizės euro zonoje etapas. Finansinės paramos paketai buvo skirti Graikijai, Airijai, Portugalijai ir Ispanijai. Tačiau įtampa finansų rinkose tęsėsi iki 2012 m. vidurio, kai Europos centrinio banko (ECB) vadovo Mario Draghi pareiškimas, kad ECB padarys viską, ko reikės, kad būtų išsaugotas euras, nuramino rinkas.

Prasidėjus krizei pagausėjo svarstymų apie būtinybę baigti nebaigtą kurti EPS institucinę struktūrą. Tokius siūlymus teikė ir nemažai analitikų, ir finansų rinkų atstovų, neretai pateikusių alternatyvius euro zonos iširimo

scenarijus, ir ES institucijos, pirmiausia Europos Komisija³. Pagrindinė tokių siūlymų mintis buvo susijusi su poreikiu ES arba euro zonoje sutelkti finansinius išteklius, kurie būtų naudojami asimetriniams šokams sušvelninti, t. y. finansiškai paremti rinkose nebegalinčias skolintis euro zonos šalis. Nors konkretūs siūlymai skyrėsi (nuo euroobligacijų įvedimo ar valstybių skolų su bendrinimo iki euro zonos išdo ir finansų ministro), tačiau visi turėjo minėtą bendrą bruožą – persikirstyti finansinius išteklius, sukuriant bendrą euro zonos biudžetą. Šie svarstymai pasiekė kulminaciją 2012 m., kai keturios ES institucijos pristatė siūlymus sukurti „tikrąją EPS“, numatant veiksmų planą, turintį laipsniškai atvesti į finansinę, fiskalinę, ekonominę ir politinę sąjungą⁴. Pastebėtina, kad pagrindiniai tolesnės integracijos žingsniai buvo siūdomi euro zonos valstybių grupei ir prie jos norinčioms prisijungti kitoms ES narėms, o su juos pristatančiais Europos Komisijos, ECB ir Europos vadovų tarybos pirmininkais dažnai dalyvavo ir euro grupės vadovas Jeanas Claude'as Junckeris. Taip veikiausiai buvo siekiama pabrėžti atskirą euro zonos statusą lyginant su visa ES ir rodyti ketinimą imtis naujų integracijos projektų tik tarp euro zonos šalių, jei kitos ES šalys (omeny paprastai turima Jungtinė Karalystė) nepritartų tokiems siūlymams.

Vis dėlto vertinant tai, kas buvo viešai svarstoma ir siūloma, ir tai, dėl ko pavyko pasiekti sutarimą tarp ES valstybių narių ir imtis įgyvendinti, galima pastebėti reikšmingą atotrūkį tarp siūlymų ir įgyvendinamų sprendimų. Didelė dalis priimtų sprendimų – „šešių paketas“, Fiskalinio stabilumo paktas (Sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos) ir „dviejų paketas“ buvo skirta ne naujiems integracijos gilinimo žingsniams, bet jau anksčiau priimtų susitarimų dėl viešųjų finansų politikos griežtesniam laikymuisi. Tiesa, reikia pastebėti, kad ECB panaudotos netradicinės pinigų politikos priemonės (obligacijų supirkimas antrinėje rinkoje), Europos stabilumo mechanizmo (ESM) sukūrimas ir susitarimas dėl bankų sąjungos, įskaitant sprendimą kurti Bendrą pertvarkos fondą, yra tie naujų integracijos priemonių pavyzdžiai, kurie gali turėti reikšmingą įtaką finansinių išteklių persiskirstymui. Tačiau kai kurios jų balansuoja ant teisėtumo ribos ir dėl jų Vokietijoje buvo inicijuoti kreipimaisi į Konstitucinį teismą. Be to, bent kol kas jų apimtys yra ribotos arba jų įtaką

³ Išsamiau apie tai žr. Vilpišauskas, R. „Eurozone crisis and European integration: functional spillover, political spillback?“, *Journal of European Integration*, vol. 35, no. 3, April 2013, pp. 361-373.

⁴ Žr. European Council, „Towards a Genuine Economic and Monetary Union“. Report by President of the European Council Herman Van Rompuy, EUCO 120/12, Brussels, June 26, 2012; European Commission, „A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European debate“. Communication from the Commission, COM (2012) 777 final, Brussels, 28.11.2012; President of the European Council Herman Van Rompuy, „Towards a Genuine Economic and Monetary Union“, 5 December 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

išteklių persiskirstymui įvertinti sudėtinga (ECB priemonių atveju). Taip pat pastebėtina, kad, pavyzdžiui, ESM veikia ne kaip įprastas perskirstymo mechanizmas, bet skolina lėšas sunkumus patiriančioms šalims.

2. ES posūkis link kompleksinės diferenciacijos

Tačiau svarbiausias priimtų sprendimų bruožas – savo teisine ir politine forma jie nėra įprasti sprendimai, priimami taikant Bendrijos metodą. Keletas daugiausia dėmesio susilaukusių susitarimų buvo sudaryti už ES institucijų ribų ir bent kol kas yra tarpvyriausybinių susitarimų, kuriuos realizuojant ES institucijų vaidmuo yra ribotas. Tai pasakytina apie ESM sukūrusią sutartį, kurioje dalyvauja euro zonos šalys, Fiskalinio stabilumo paktą (tiesa, jo atveju ES institucijų vaidmuo yra reikšmingesnis) ir dalį bankų sąjungos, kuri taip pat įtvirtinama tarpvyriausybiniu susitarimu (susitarimas dėl pastarojo ES Taryboje pasiektas pirmininkaujant Lietuvai). Kaip tik dėl tokio pobūdžio susitarimų kai kurie analitikai teigia, kad ES prasidėjo „tyli revoliucija“, kurios metu stiprėja diferenciacija tarp euro zonos ir jai nepriklausančių ES valstybių narių, pirmosioms plėtojant naujas integracijos iniciatyvas tarpvyriausybinių susitarimų pagrindu⁵. Pastarieji papildė jau anksčiau ES pradėtas taikyti institucinės diferenciacijos formas, tokias kaip nuolatinės išimties (angl. *opt-outs*), taikytos dalyvaujant EPS ir laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje, o taip pat glaudesnio bendradarbiavimo instrumentą, realizuotą skyrybų teisės ir ES patento atvejais⁶.

Sutinkant su teiginiu apie naują ES tarpvyriausybiškumą, vis dėlto, galima būtų užginčyti kitą šios tezės dalį apie augančią diferenciaciją tarp euro zonos ir jai nepriklausančių šalių. Žinoma, euro zona dar nuo Maastrichto sutarties pasirašymo matoma kaip potenciali integracijos gilinimo platforma, o federacijos scenarijaus galimybę išvelgiantys analitikai ir šiuo metu būtent euro zoną mato kaip federacijos keliu galinčią eiti ES šalių grupę, kuri galėtų sukurti atskirą biudžetą ir atskirą ekonominę vyriausybę⁷. Be to, Fiskalinio stabilumo paktas dar labiau padidino skirtį tarp euro zonos ir jai nepriklausančių šalių, pavyzdžiui, formalizuodamas euro zonos vadovų susitikimus, nors ir kartu

⁵ Buras, P. „The EU’s silent revolution“, *Policy Brief ECFR* 87, , September 2013 [European Council on Foreign Relations].

⁶ Blockmans S. ed., *Differentiated Integration in the EU. From the Inside Looking Out*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2014.

⁷ Žr. Piris, J. – C., *The Future if Europe. Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012. Notre Europe centro darbuose analizuojamas panašus scenarijus – žr. Delors, J. „Fear not, we will get there!“, Notre Europe, 27 June 2013.

numatydamas atvejus, kada juose gali dalyvauti euro zonai nepriklausančių šalių atstovai. Tačiau pastebėtina, kad nuo krizės pradžios vykę išryškėję valstybių narių preferencijų skirtumai ir su tuo susiję institucinės diferenciacijos procesai kaip tik stebina savo įvairove, peržengiančia skirties tarp euro zonos ir jai nepriklausančių šalių ribas.

Kitaip sakant, tarp euro zonai priklausančių šalių išryškėjo gan didelė preferencijų įvairovė, kurios vienas iš pavyzdžių yra iniciatyva pradėti glaudesnio bendradarbiavimo procedūrą dėl finansinių sandorių mokesčio tarp (tik) vienuolikos euro zonos šalių. Jei ši glaudesnio bendradarbiavimo iniciatyva galiausiai būtų realizuota, ji taptų pirmu ryškesniu institucionalizuotos diferenciacijos euro zonos viduje pavyzdžiu. Taip pat reikia atkreipti dėmesį, kad kai kurie analitikai (dažniausiai atstovaujantys Prancūzijoje populiarią nostalgiją tiems laikams, kai Europos Bendriją sudarė nedidelė valstybių grupė) siūlo imtis federacijos kūrimo tarp šešių ar septynių valstybių narių, kurioje kartu su dauguma EB steigėjų dar galėtų dalyvauti ir Ispanija ir galbūt Lenkija⁸. Akivaizdu, kad šio požiūrio atstovams net ir euro zonos grupė jau yra tapusi pernelyg didelė ir heterogeniška nacionalinių preferencijų požiūriu, kad būtų galima susitarti dėl federacijos lygmens bendrų mokesčių ar dėl bendrų federalinių politinių institucijų.

Taip pat galima prisiminti ir skirtingas ES valstybių koalicijas, kurios 2011–2013 m. buvo susiformavusios derybose dėl naujosios finansinės perspektyvos (2014–2020 m.) ir kurios iš dalies atitinka Šiaurės (mokančių į ES biudžetą daugiau, nei gaunančių iš jo) ir Pietų (daugiau gaunančių iš ES biudžeto, nei mokančių į jį) skirtį. Žinoma, tokios vienkartinės koalicijos nuolat susidaro svarstant įvairius Europos Komisijos pasiūlymus ir jos nėra institucionalizuotos, tačiau šių derybų metu išaiškėjęs ne tik Jungtinės Karalystės, bet ir Vokietijos, Nyderlandų ar Suomijos vadovų nenoras didinti ES biudžetą iliustruoja gilesnės integracijos ribas.

Panaši skirtis išryškėjo ir derybose dėl bankų sąjungos, kurių metu ypač aiškiai skyrėsi Vokietijos ir Prancūzijos pozicijos. Pastebėtina ir tai, kad viena iš šešių Europos Bendrijos steigėjų Nyderlandai, tradiciškai laikyta nuolatine branduolio dalyve, pastaruoju metu irgi išsiskiria vidaus politine diskusija apie pasiektas Europos integracijos ribas. Kaip teigiama Nyderlandų vyriausybės inicijuotoje ataskaitoje, „kuo glaudesnės sąjungos laikai kiekvienoje politikos srityje jau baigėsi“, o šios šalies Vyriausybės nuomone „ES turėtų susilaikyti nuo naujų iniciatyvų tokiose srityse, kaip baudžiamoji teisė, tiesioginiai mo-

⁸ Žr. Godino, R., Verdier, F. „Heading towards a European Federation. Europe's Last Chance. Notre Europe, Policy Paper No. 105, 11 February 2014.

kesčiai ar socialinė apsauga“.⁹ Tokios nuostatos rodo reikšmingą pokytį šalies Europos politikoje.

Panašius nacionalinių preferencijų skirtumus galima nesunkiai pastebėti ir analizuojant euro zonai nepriklausančių ES valstybių narių pozicijas svarbiausiais nuo krizės pradžios svarstytais klausimais. Fiskalinio stabilumo pakta pasirašė 25 valstybės narės (vėliau įstojusi į ES prie jo prisijungė ir Kroatija). Čekijoje pasikeitus prezidentui ir vyriausybei taip pat prasidėjo diskusijos dėl prisijungimo prie šio susitarimo. Dalis euro zonai nepriklausančių šalių taip pat prisijungė prie Euro plus susitarimo, kurį pasirašė 23 ES valstybės. Geriausiai nacionalinių preferencijų tarp euro zonai nepriklausančių šalių skirtumus iliustruoja tokių šalių kaip Jungtinė Karalystė, Švedija ir Lenkija skirtumai. Pirmojoje vyksta intensyvi politinė diskusija dėl dalies kompetencijų susigrąžinimo iš ES ar net išstojimo iš Sąjungos¹⁰. Antrojoje, nors skirtingai nei Jungtinė Karalystė ar Danija, neturinčioje nuolatinės išimties iš dalyvavimo EPS, patariamajame referendume atmetus prisijungimo prie euro zonos iniciatyvą, šis procesas atidėtas neribotam laikui, o naujos integracijos iniciatyvos, pavyzdžiui, bankų sąjunga, vertinamos santūriai¹¹. Trečiosios vadovai siekia aktyvaus šalies dalyvavimo ES politikoje kartu su Vokietija ir Prancūzija, tačiau iki įvykių Ukrainoje nerodė didelio entuziazmo keisti savo vykdomos pinigų politikos ir pradėti stojimo į EPS procesą.

Taigi, kitas svarbus klausimas – ar tokia krizės metu išaugusi institucinė įvairovė (kompleksinė diferenciacija) yra tik laikinas su krizės sukeltomis pasekmėmis susijęs reiškinys, ar jis žymi naują Europos integracijos etapą, kuriame tokio pobūdžio instituciniai skirtumai tik stiprės. Pastebėtina, kad Fiskalinio stabilumo paktas numato galimybę prisidėti ir dar neprisijungusioms ES šalims, o kitos integracijos iniciatyvos, pavyzdžiui, bankų sąjunga taip pat yra atviros norinčioms prisijungti euro zonai nepriklausančioms valstybėms narėms. Tačiau ar kol kas noro dalyvauti šiuose integracijos projektuose nerodančios šalys prisijungs vėliau, veikiausiai, priklausys nuo tų veiksmų, kurie lėmė išaugusią nacionalinių preferencijų įvairovę ir jos sąlygotas sustiprėjusias

⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, „NL ‚subsidiarity review‘ explanatory note“, Policy Note, 21.06.2013, <http://www.government.nl/documents-and-publications/notes/2013/06/21/nl-subsidiarity-review-explanatory-note.html>

¹⁰ Jungtinės Karalystės vyriausybės atliekama ES kompetencijų peržiūra pateikia įdomių šalies narystės ES vertinimų, su kuriais galima susipažinti tam skirtame puslapyje <https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences>.

¹¹ Pastebėtina, kad panašiam diskusijų apie tai, kaip ES turėtų reaguoti į krizę įkarštyje 2011 m. rugsėjo 15 d. du Švedijos ministrai (Užsienio reikalų ir Finansų) bendrame straipsnyje *Franfurter Allgemeine Zeitung* įspėjo apie „dviejų greičių Europos pavojus“ (remiamasi anglišku straipsnio vertimu, pateiktu autoriui Švedijos užsienio reikalų ministerijos pažymoje).

diferenciacijos tendencijas. Iš tokių veiksmų pirmiausia paminėtina ES valstybių narių vidaus politika, rinkėjų nuostatos tolesnės integracijos atžvilgiu ir išorės spaudimas. Kaip rodo jau minėtas Čekijos pavyzdys, pasikeitus valdantiesiems gali keistis ir šalies Europos politika ir jos dalyvavimas įvairiuose integracijos projektuose. Kaip rodo Lenkijos pavyzdys ir kai kurių šios šalies institucijų vadovų pasisakymai, paaštrėjusi saugumo situacija Rytų kaimynystėje ir Rusijos veiksmai Ukrainoje gali pastebimai pakoreguoti Lenkijos vadovų nuostatas stojimo į euro zoną klausimu¹². Tačiau Lenkijos atveju prisijungimo prie EPS perspektyvos pirmiausia priklausys nuo vidaus politikos, kadangi euro įvedimui yra būtina keisti šalies konstituciją, o tam reikia 3/5 parlamento narių palaikymo.

Tad kol kas sudėtinga prognozuoti, kaip toliau plėtosis institucinė diferenciacija ES. Aišku tik tai, kad naujas ES sutarties keitimas politiškai būtų labai sudėtingas, nors pastaruoju metu šią idėją vėl ėmė kelti Vokietijos atstovai. Dar sudėtingesnis didžiųjų integracijos vizijų įgyvendinimas ir tokių projektų kaip Europos Komisijos pirmininko metiniame pranešime Europos Parlamente pasiūlyto „ryžtingo susitarimo Europai“ (angl. „a decisive deal for Europe“) realizavimas¹³. Pastarųjų metų ES reagavimo į krizę priemonių įgyvendinimo patirtis rodo, kad sprendimų priėmimas vyksta ne pagal ES institucijų ir analitikų formuluojamas vizijas, bet ieškant kompromisų tarp skirtingų valstybių narių, kurių metu daugelis valstybių vadovų ne tik atsižvelgia į svarbiausių interesų grupių reikalavimus, bet ir orientuojasi į savo šalių rinkėjų nuotaikas. Krizės metu išaugusi vidaus politikos svarba yra viena iš svarbiausių institucinės diferenciacijos priežasčių.

3. Diferenciacija – ES šalių vidaus politikos pasekmė

Kai kurie autoriai pačią ES vadina diferencijuotos integracijos sistema, teigdami, kad diferenciacija – tiek vertikali (tarp skirtingų valdymo lygių, kitaip sakant, centralizacijos atžvilgiu), tiek funkcinė (tarp viešosios politikos sričių), tiek horizontali (tarp skirtingų geografinių darinių) yra nuolatinės Eu-

¹² Apie būtinybę peržiūrėti Lenkijos planus įsivesti eurą, juos paankstinant, siedamas tai su krize Ukrainoje pasisakė Lenkijos centrinio banko vadovas M. Belka. Žr. Bloomberg, „Ukraine crisis means Poland needs to reconsider euro, Belka says“, March 3, 2014, available at <http://www.bloomberg.com/news/2014-03-03/ukraine-crisis-means-poland-needs-to-reconsider-euro-belka-says.html>

¹³ Šis siūlymas ir apėmė jau minėtų keturių sąjungų (bankų, fiskalinės, ekonominės ir politinės) kūrimą. Žr. Barroso, J. M. „State of the Union 2012 Address“, Plenary Session of the European Parliament, Speech 12/596, Strasbourg, 12 September, 2012, available at http://ec.europa.eu/soteu2012/index_en.htm

ropos integracijos bruožas¹⁴. Nenuostabu, kad vienas iš svarbiausių diferenciaciją lemiančių veiksnių yra nacionalinių preferencijų skirtumai, kurie savo ruožtu siejami su šalių vidaus politika ir jos veikėjais. Taigi, teiginys, kad ES valstybių diferenciacija yra susijusi su jų vidaus politika nėra naujas. Tačiau pastaraisiais metais ES nauja yra tai, kad valstybių narių visuomenės ėmė aktyviau domėtis ES ir euro zonos reikalais. Pusę šimtmečio nuo pat Europos Bendrijų sukūrimo Europos integracijos procesas buvo elito reikalas, kuriuo visuomenė menkai domėjosi. Absoliuti dauguma ES sprendimų, susijusių su bendrosios rinkos įtvirtinimu, buvo pernelyg techniniai, tad elitas veikė nebyliai pritariant visuomenei¹⁵. ES užsiėmė reguliavimo klausimais, kurie paprastai nesukeldavo visuomenei matomų finansinių pasekmių, išskyrus bendrosios žemės ūkio politikos priemones.

Euro zonos krizės metu suintensyvėjo diskusijos perskirstymo tarp euro zonos šalių klausimais. Nors ESM lėšos yra skolinamos, o ne tiesiog perskirstomos iš vienu euro zonos šalių kitoms, tačiau daugelyje žiniasklaidos priemonių ir viešų diskusijų finansinė parama Graikijai ir kitoms šalims suprantama kaip perskirstymas¹⁶. Kaip tik dėl pasikeitusio ES politikos pobūdžio ir didesnę svarbą jos diskusijose įgavusių perskirstymo klausimų daugelio ES šalių visuomenė pradėjo atidžiau domėtis tuo, kas vyksta Sąjungoje ir ką joje sprendžia valstybių narių vyriausybės¹⁷. Išaugęs rinkėjų susidomėjimas ES ir ypač euro zonos reikalais, kitaip sakant, išaugusi Europos reikalų politizacija pastebimai apribojo valstybių narių vyriausybės derybų erdvę. Būtent vidaus politikoje, įskaitant ir Konstitucinio teismo sprendimus, reikėtų ieškoti Vokietijos vyriausybės pozicijos tokiais klausimais kaip euroobligacijos, skolų sutelkimas ar bendro indėlių draudimo fondo sukūrimas paaiškinimo. Kaip parodė Vokietijos visuomenės apklausa, atliktos išibėgėjant deryboms dėl bankų sąjungos ir artėjant Vokietijos parlamento rinkimams, dauguma apklaustųjų nepritarė finansinių išteklių sutelkimui tarp euro zonos šalių ir tokioms iniciatyvoms kaip euroobligacijos¹⁸.

¹⁴ Leuffen, D., Rittberger, B., Schimmelfennig, F. *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013.

¹⁵ Šį apibūdinimą pateikė vienas iš pirmųjų Europos integracijos teoretikų, neofunkcionalizmo pradininkas E. Haas. Žr. Haas, E. B. *The Uniting of Europe*, Stanford: Stanford University Press, 1968, pp. xii.

¹⁶ Tai rodo ir viešos diskusijos, kurios vyko, pavyzdžiui, Estijoje, kai Estijos Respublikos Rygikogas 2012 m. svarstė ESM ratifikavimo klausimą.

¹⁷ Plačiau apie tai žr. Vilpišauskas, R. "Eurozone crisis and European integration: functional spillover, political spillback?", *Journal of European Integration*, vol. 35, no. 3, April 2013, pp. 361-373.

¹⁸ Peel, Q. „Germans hostile to further transfer of funds to eurzone, says poll“, *Financial Times*, September 3, 2013, <http://www.ft.com/cms/s/0/c5ba1f82-14a8-11e3-b3db-00144feabdc0.html#ixzz2dvNqJ6el>. Tiesa, pastebėtina, kad lyginamieji visuomenės nuomonės skirtingose ES šalyse tyrimai rodo, kad Vokietijos gyventojai vis dėlto yra tarp labiausiai palaikančių ES – žr. Kohut, A. "European Unity on the Rocks. Greeks and Germans at Polar Opposites", *Global Attitudes Project*, Pew Research Center, May 29, 2012.

Tiesa, įdomu, kad krizei paaštrėjus ir iškilus klausimui dėl paramos Ispanijos bankų sektoriui, 2012 m. Vokietijos vyriausybė buvo pritarusi bankų sąjungos kūrimui, kurio netrukus ėmėsi ES institucijos. Nors ir nenoriai ji taip pat galiausiai pritarė laipsniškam bankų pertvarkos fondo sukūrimui, veikiausiai taip siekdama išvengti dar blogesnio scenarijaus – atskirų Pietų Europos šalių pasitraukimo iš euro zonos. Tačiau Vokietijos vyriausybės pozicija kitų finansinių išteklių sutelkimo tarp euro zonos šalių priemonių atžvilgiu išlikti neigiama, bent kol nebus pakeista ES sutartis. Be to, Vokietijos vyriausybė pinigų perskirstymo priemones sieja ir su didesne centralizuota atskaitomybe (valstybių kontraktais, kuriuose numatomos konkurencingumo didinimo priemonės) ir valstybių narių ekonominės politikos kontrole, o tokie siūlymai kelia Prancūzijos ir kai kurių kitų euro zonos šalių vadovų nepasitenkinimą.

Žinoma, ES sprendimų priėmimo procesui svarbus ne tik valstybių narių visuomenės susidomėjimo ES reikalais padidėjimas, bet ir neigiamų nuostatų ES atžvilgiu sustiprėjimas. Nors reikėtų išsamesnių visuomenės nuomonių kaitos tyrimų, tačiau įvairios ES šalyse atliekamos apklauskos teikia pagrindo galvoti, kad euro zonos krizė ir kai kuriose jos šalyse įgyvendinamos priemonės (biudžeto deficito mažinimas ir struktūrinės reformos) sukėlė dalies visuomenės nepasitenkinimą. Tai aiškiausiai matoma Graikijoje, kur ne tik išaugo neigiamai vertinančių ES veiklą krizės metu skaičius, bet ir vyko dažnos demonstracijos ir kitokios protesto akcijos¹⁹. Tačiau visuomenės nuostatos ES atžvilgiu tapo kritiškesnės ir kitose ES šalyse²⁰. Tikėtina, kad šie visuomenės nuostatų pokyčiai gali atsispindėti ir rinkimų į Europos Parlamentą rezultatuose.

Taip pat pastebėtina, kad nuo krizės euro zonoje pradžios pastebimai sustiprėjo tarpvyriausybiniis ES sprendimų pobūdis, kurį galima būtų vadinti bendru ES posūkiu link tarpvyriausybiškumo. Pastarąjį rodo ne tik jau aptartas dažniau naudojamas naujų tarpvyriausybinių susitarimų tarp dalies valstybių narių formatas, bet ir išaugęs Europos vadovų tarybos ir jos pirmininko vaidmuo, sprendžiant euro zonos krizės reikalus ar derantis dėl naujos finansinės perspektyvos²¹. Įdomu, kad šis pokytis sutapo ne tik su krizės pradžia ES, bet ir su Lisabonos sutarties nuostatų įsigaliojimu. Kartu pastebėtina, kad sustiprėjus tarpvyriausybiškumui ES politikoje kartu pastebimas ir Europos Komisijos vaidmens susilpnėjimas.

¹⁹ Žr., pavyzdžiui, Mahony, H. „Approval of EU leadership lowest in Greece“, EUObserver, 08.01.2014, <http://euobserver.com/political/122660>, Traynor, I. „Crisis for Europe as trust hits record low“, *The Guardian*, April 24, 2013, available at <http://www.guardian.co.uk/world/2013/apr/24/trust-eu-falls-record-low>.

²⁰ Žr. Torreblanca, J. I., Leonard, M. „The Continent-Wide Rise of Euroscepticism“, European Council on Foreign Relations, *ECFR Policy Memo 79*, May 2013, Serricchio, F., Tsakatika, M., Quaglia, L. „Euroscepticism and the Global Financial Crisis“, *Journal of Common Market Studies*, 2013, vol. 51, no. 1, pp. 51-64.

²¹ Žr. Dinan, D. „Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis“, *Journal of Common Market Studies*, 2011, vol. 49, S1 Annual Review, pp. 103-121.

4. Diferenciacija ir Lietuva

Lietuvoje nuo pat įstojimo į ES tarp aktyviausiai integracija besidominčių politikos formuotojų nusistovėjusi nuomonė, kad Lietuvos interesus atitinka kuo platesnis Bendrijos metodo naudojimas, stipri Europos Komisija ir kitos viršvalstybinės ES institucijos ir priklausymas ES valstybių narių branduoliui. Tiesa, prisiminus nesėkmingą bandymą įsivesti eurą nuo 2007 m. galima konstatuoti, kad ne visada pavykdavo šias nuostatas realizuoti praktiškai, o kaip rodo lėtas ir sudėtingas Paslaugų direktyvos perkėlimas, net ir įvairiuose šalies dokumentuose deklaruota oficiali pozicija apie bendrosios rinkos svarbą praktiškai nebūtinai buvo sklandžiai įgyvendinama.

Vis dėlto nuo krizės pradžios suintensyvėjusi diferenciacija ES kelia ir konceptualių klausimų, susijusių su Lietuvos interesų apibrėžimu. Pirmasis klausimas susijęs su tarpvyriausybinių susitarimų formato naudojimu. Ar toks formatas priimtinesnis už ES sutartyje numatytų instrumentų ir institucijų naudojimą? Derybinės galios požiūriu veikiausiai reikšmingo skirtumo nėra, nes ir vienu, ir kitu atveju Lietuvos derybinės galios yra santykinai nedidelės, o kaip Lietuvos atstovai įsitikino pirmininkaudami ES Tarybai, mažųjų valstybių sąjungininke vadinama Europos Komisija taip pat neretai turi savo darbotvarkę. Žiūrint plačiau, tokio pobūdžio susitarimų vykdymas gali leisti geriau suderinti skirtingų valstybių narių preferencijų skirtumus, išlaikant Europos Sąjungoje Jungtinę Karalystę, bet nesuteikiant jai galios išnaudoti derybas Europos Sąjungoje vidaus politikos tikslais. Žinoma, svarbu, kad tokie tarpvyriausybiniai susitarimai būtų atviri vėliau norinčioms prisijungti šalims ir numatytų galimybę dalyvauti, kai svarstomi institucinių reformų klausimai.

Kitas svarbus klausimas yra susijęs su Lietuvos prisijungimu prie euro zonos, prie kurios jau prisijungusi Estija ir Latvija. Šiuo metu jau nusistovėjęs konsensusas, kad Lietuvai bus sudarytos politinės ir teisinės galimybės nuo 2015 m. įsivesti eurą ir tapti devyniolikta euro zonos nare. Tai galima vertinti kaip paskutinį išėjimo iš krizės žingsnį, kurį smarkiai palengvina jau porą dešimtmečių Lietuvoje veikęs ir nuo 2002 m. litą su euru susiejęs valiutų valdybos modelis. Šio sprendimo laiką nulėmė konvergencijos kriterijų atitikimo laikas, o elito apsisprendimą pasikeitus valdančiais daugumai po 2012 m. Seimo rinkimų toliau tęsti biudžeto deficito mažinimo politiką ir stoti į euro zoną veikiausiai sąlygojo rinkinys ekonominių, saugumo ir politinių elito motyvų.

Tad nors Lietuva prisijungė prie Fiskalinio stabilumo pakto ir mažiau įpareigojančio euro plus pakto, narystė euro zonoje ir sėkminga laikoma tvarkymosi su ekonomine krize patirtis įtvirtins Lietuvos kaip „branduolio”

valstybės ES statusą, bendros valiutos ryšiais susietos su Vokietija, Prancūzija ir kitomis euro zonos šalimis. Tačiau įgijus šį statusą klausimas apie tolesnę integraciją išliks – tiek politine, tiek dalykine prasme. Politiškai išliks paskata dalyvauti naujose ekonominės integracijos iniciatyvose – ar jos būtų tarp dalies euro zonos šalių, ar tarp dalies visų ES valstybių. Vis dėlto galima teigti, kad dalykine prasme būtų prasminga pirmiausia įvertinti naujų integracijos iniciatyvų poveikį šalies ekonomikos plėtrai ir konkurencingumui. Įvertinant jau senokai vykstančias diskusijas apie pelno mokesčio bazės harmonizavimo poreikį, kurį ypač pabrėžia Prancūzijos ir Vokietijos vadovai, taip pat glaudesnio bendradarbiavimo iniciatyvą finansinių sandorių mokesčio klausimu, galima spėti, kad tikėtinos naujos integracijos iniciatyvos veikiausiai bus susijusios su mokesčių derinimu. Lietuvos atveju tai, veikiausiai, reikštų mokesčių padidinimą.

Galima būtų teigti, kad Lietuvai tapus euro zonos nare aktualesni už naujas integracijos iniciatyvas būtų kiti du prioritetai. Vienas – ES jau anksčiau priimtų sprendimų praktinis realizavimas, įskaitant ir vis dar nebaigtą kurti bendrąją rinką, ypač tokiose srityse kaip paslaugos ir infrastruktūra. Šiuo atžvilgiu tebeegzistuojanti fragmentacija yra žalinga ir ekonomine, ir politine prasme. Šalia bendrosios rinkos principų praktinio laikymosi taip pat svarbu laikytis ir jau priimtų fiskalinės politikos taisyklių, kurių pagrindu būtų išvengta tokios situacijos, kai krizė pasitinkama neturint jokio fiskalinio rezervo kaip įvyko 2008–2009 m. Tiek Lietuva, tiek kitos euro zonos valstybės dar turi tinkamai išbandyti, kaip veikia krizės metu sustiprinti ekonominės politikos koordinavimo mechanizmai ir paskatos subalansuoti biudžetus. Nors Lietuva ir kitos Baltijos šalys pastaraisiais metais yra pateikiamos kaip geri tvarkymosi su krize pavyzdžiai, tačiau kol kas nėra aišku, ar tai gali tapti ilgalaikiu „įsitvirtinimu Šiaurėje“, t. y. tapti konkurencingumą ir protingą finansų politiką išlaikančia šalimi. Tai paaiškės po ilgesnio ekonominio augimo laikotarpio, apimančio bent vieną rinkimų ciklą.

Kitas svarbus klausimas – ar Lietuvai naudingas toks skirtingas pagrindinių regiono partnerių (Latvijos, Estijos, Lenkijos, Švedijos, Danijos, Suomijos, Vokietijos) statusas dalyvavimo įvairiose ES integracijos iniciatyvose požiūriu. Kol kas ši situacija, atrodo, netrukdytų siekti bendrų tikslų ES darbotvarkėje, iš dalies dėl to, kad visos šalys dalyvauja ES bendrojoje rinkoje. Pagrindiniai Lietuvos interesai taip pat susiję su bendrosios rinkos principų įtvirtinimu tarp šių šalių energetikos sektoriuje. Baltijos energetikos jungčių rinkos planas (angl. BEMIP) yra dar vienas švelnios diferenciacijos pavyzdys, įtvirtintas nedaugelio ES šalių susitarimu, kuris sudaro galimybę įgyvendinti

projektus, aktualius tik to regiono ES narėms, taip pat ir kartu su ES institucijomis sprendžiant kolektyvinio veikimo problemas. Nors ekonomine prasme būtų naudingas ir panašaus regioninio darinio aktyvesnis bendrosios rinkos principų diegimas paslaugų srityje, tačiau abejotina, ar dėl skirtingų ekonominių ir socialinių Šiaurės ir Baltijos šalių modelių pavyktų tai realizuoti.

Apskritai Baltijos jūros regiono ES valstybės, nors nuo krizės pradžios dažnai pavadinamos Šiaurės valstybėmis, yra skirtingos daugeliu atžvilgiu, įskaitant ir jų dalyvavimą skirtinguose ES integracijos projektuose. Pastebėtina, kad artimiausiais metais net trys šalys – Danija, Švedija ir Lenkija – tebebus už euro zonos ribų. Ši Baltijos jūros regiono ES šalių grupė dar įdomi ir tuo, kad joje dalyvauja pastaraisiais metais svarbiausia ir didžiausią derybinę galią ES turinti valstybė – Vokietija. Nors nemažai analitikų ES kritikuoja Vokietijos vadovų atsargumą, sprendžiant euro zonos šalių problemas, tačiau kol kas būtent Vokietijos atstovų indėlis į krizės valdymą veikia kaip svarbus situaciją stabilizuojantis veiksnys. Jei ateityje vėl sustiprėtų euro zonos iširimo ar kai kurių šalių pasitraukimo iš jos rizika, Lietuvai būtų naudinga siekti išlikti vienos valiutos bloke kartu su Vokietija. Be to, tokio scenarijaus atveju būtų naudingas ir kitų svarbiausių Lietuvos prekybos ir investicijų partnerių ES narių dalyvavimas bendros valiutos erdvėje.

Išvados

Prasidėjus euro zonos krizei vėl suintensyvėjo analitikų ir ES institucijų raginimai stiprinti ES ekonominį valdymą ir pinigų sąjungą papildyti tikra ekonomine (bankų, fiskaline), o galiausiai ir politine sąjunga. Kadangi toks scenarijus sunkiai įsivaizduojamas dalyvaujant kai kurioms euro zonai nepriklausančioms šalims (Jungtinei Karalystei), tuo pačiu suintensyvėjo ir diskusijos apie dviejų greičių ES ir euro zonos valdymo stiprinimą ir naujų kompetencijų ir finansinių išteklių sutelkimą tarp jos šalių. Tokie susitarimai kaip Fiskalinio stabilumo paktas, Europos stabilumo mechanizmas ir bankinės sąjungos priemonės (Bendras priežiūros mechanizmas ir Bendras bankų pertvarkos mechanizmas) taip pat pateikiamos kaip žingsniai link federacinės struktūros, kuriamos tarp euro zonos valstybių.

Vis dėlto, kol kas dar anksti prognozuoti, kad euro zonos šalių pagrindu artimiausiais metais galėtų būti sukurta fiskalinė ar tuo labiau politinė sąjunga su savarankišku biudžetu ir naujomis ekonominės politikos priežiūros galiomis, perduodančiomis sprendimų galią euro zonos institucijoms. Bent kol kas nacionalinės pozicijos finansų sutelkimo ir ekonominės politikos kontrolės

klausimais tarp pačių euro zonos šalių yra gana skirtingos, o visuomenė daugelyje jų gana santūriai vertina tokią perspektyvą. Šie veiksniai riboja didesnės ES branduolio valstybių integracijos perspektyvą. Be to, euro zonai nepriklausančios šalys priešinsis dviejų greičių modelio sukūrimo galimybei.

Artimiausiais metais labiau tikėtinas kompleksinės diferenciacijos dominavimas, galbūt šiek tiek keičiantis konkrečiuose susitarimuose dalyvaujančių šalių skaičiui. Kai kurios euro zonai nepriklausančios šalys ir toliau neskubės stoti į ją, kitos gali suintensyvinti pasirengimą stojimui į ją, ypač jei paaštrėjusi saugumo situacija Rytų kaimynystėje pakoreguos euro įvedimo naudos ir sąnaudų balansą. Atrodo, kad atslūgusi įtampa euro zonoje sumažino ir Vokietijos ir kai kurių kitų šalių vadovų norą imtis tolesnių integracijos žingsnių. Veikiausiai pagrindinis dėmesys bus sutelkiamas į ekonominės politikos koordinavimą tarp ES valstybių narių, jų fiskalinius rodiklius ir konkurencingumo stiprinimo priemones, galbūt toliau siekiant realizuoti kontraktų su kiekviena šalimi idėją, siejant su galimybe panaudoti ES lėšas. Tiesa, abejotina, ar pavyks sutarti dėl vadinamos euro zonos šalių „šokų absorbavimo funkcijos“, siūlytos ES institucijų. Naujas ES sutarties persiderėjimas, apie kurį vėl pradėjo kalbėti Vokietijos vyriausybė, priklausys nuo Europos Parlamento rinkimų rezultatų, diskusijų Europos klausimais atskirose ES šalyse, ypač Jungtinėje Karalystėje ir rinkėjų nuostatų kaitos.

Tikėtina, kad 2015 m. Lietuvos padėtis ES reikšmingai pasikeis – ji taps euro zonos nare, be to, turėtų būti baigiami pirmieji energetikos jungčių ir alternatyvių tiekimo šaltinių projektai. Tai bus turbūt svarbiausi Lietuvos padėties ES pokyčiai nuo jos įstojimo į Europos Sąjungą. Per narystės ES dešimtmetį Lietuva išgyveno ekonominio pakilimo, staigios krizės, atsigavimo ir naujo ekonominio augimo laikotarpį. Politinis konsensusas šalies viduje dėl protingos viešųjų finansų politikos ir konkurencingumo stiprinimo galėtų padėti Lietuvai įsitvirtinti kol kas gana skirtingas šalis jungiančioje „Šiaurės grupėje“. Lietuvos interesas būtų siekti, kad Jungtinė Karalystė pasilikėtų ES, o Vokietija ir toliau veiktų kaip stabilizuojanti euro zoną ir ES politiką šalis. Artimiausiu metu svarbiausia būtų tinkamai įgyvendinti jau anksčiau priimtus ES vidaus rinkos ir ekonominės politikos koordinavimo sprendimus ir plėtoti integraciją tarp Baltijos jūros regiono ES šalių. Diferenciacija ES, peržengianti euro zonos ir jai nepriklausančių šalių skirtį, veikiausiai išliks svarbiu Europos Sąjungos bruožu.