

## AUŠRINĖ DIRŽINSKAITĖ

**SOCIALINĖ (POLITIKOS) DISTANCIJA PO PANDEMIJOS:  
AR ES TURĖTŲ ĮGYTI DAUGIAU KOMPETENCIJŲ  
SOCIALINĖS POLITIKOS SRITYJE?****Esama situacija: socialinės politikos ES distancija**

„Vienodos minimalios algos Europos Sąjungoje nebus“ 2020-ųjų spalio pabaigoje skambėjo antraštė viename Lietuvos portale<sup>1</sup>. 2020 m. spalio 28 d. Ursulos von der Leyen vadovaujama Europos Komisijai (EK) pateikus direktyvos pasiūlymą dėl „deramo minimaliojo darbo užmokesčio“ EK atstovams teko nemažai aiškinti, kad ES tikrai nesiruošia suvienodinti minimalios algos visoje ES, o tik nustatyti bendrus kriterijus<sup>2</sup>. Nes visų pirma to ir negalėtų padaryti. Socialinės politikos srityje, kuri apima kovą su socialine atskirtimi, socialinę apsaugą, darbuotojų informavimą, atstovavimą, moterų ir vyrų lygybės dėl galimybių darbo rinkoje ir darbo sąlygas<sup>3</sup>, tarp kurių ir minimalaus atlyginimo nustatymas, ES veikimas gerokai apribotas vadinamojo subsidiarumo principo. Sutartyje dėl ES veikimo 4 straipsnyje socialinė politika priskiriama pasidalijamajai ES kompetencijai.

Tačiau Europos Sąjungos (ES) veikimas socialinės politikos srityje užprogramuotas nuo pat jos įsteigimo. Trečiasis Europos Sąjungos sutarties 3 straipsnis nurodo, kad ES vidaus rinka grindžiama: „didelio konkurencingumo socialine rinkos ekonomika, kuria siekiama visiško užimtumo ir socialinės pažangos“. 2017 m. Europos vadovų taryba (EVT) šiuos tikslus dar sykį patvirtino priimdama Europos socialinių teisių ramstį, kuriuo deklaruojamas visų ES šalių narių įsipareigojimas siekti stiprios „socialinės Europos“<sup>4</sup>. 2019 m. balandį, likus vos mėnesiui iki Europos Parlamento rinkimų, Žano Klodo Junkerio vadovaujama Komisija pasiūlė persvarstyti sprendimų priėmimo socialinėje politikoje taisykles – vietoj vienbalsiškumo EVT taikyti

---

<sup>1</sup>Evaldas Labanauskas, „Vienodos minimalios algos Europos Sąjungoje nebus, diferencijuoti pagal amžių galima“, 2020 spalio 30 d. <<https://www.delfi.lt/verslas/verslas/vienodos-minimalios-algos-europos-sajungoje-nebus-diferencijuoti-pagal-amziu-galima.d?id=85619465>> [žiūrėta 2021-06-06].

<sup>2</sup>Vaida Kalinkaitė-Matuliauskienė, „Vienodi kriterijai minimaliai algai visoje ES: ką reiškia šis siūlymas ir kodėl dėl jo pečiaiis gūžčioja darbdaviai ir darbuotojai“, <<https://www.lrt.lt/naujienos/verslas/4/1272258/vienodi-kriterijai-minimaliai-algai-visoje-es-ka-reiskia-sis-siulymas-ir-kodel-del-jo-peciais-guzcioja-darbdaviai-ir-darbuotojai>> [žiūrėta 2021-06-06].

<sup>3</sup>Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, 153 straipsnis. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/ALL/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>> [žiūrėta 2021-06-06].

<sup>4</sup>Europos Vadovų Taryba, Porto deklaracija <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>> [žiūrėta 2021-06-06].

kvalifikuotos daugumos principą. EK argumentavo, kad jau dabar nemažai socialinių klausimų sprendžiami pagal supaprastintas taisykles, taikant kvalifikuotos daugumos, o ne vienbalsiškumo principą. Dėl to „socialinės politikos *acquis* tapo nevienalytis“, apsaugos standartuose atsirado spragų, nepakankamai įtraukiamas Europos Parlamentas (EP) sprendžiant EP narių rinkėjams svarbius klausimus<sup>5</sup>. 2021 m. gegužės 7 d. ES šalių vadovai rinkosi į Porto viršūnių susitikimą skirtą socialinės politikos tikslams aptarti. Po jo Lietuvos prezidentas teigė palaikantis „Bendrijos įsipareigojimą pasiekti proveržį užimtumo skatinimo, įgūdžių tobulinimo ir gyventojų socialinės apsaugos srityse“, tačiau taip pat ir tai, „kad nacionalinius socialinės politikos tikslus šalys narės galėtų nusistatyti individualiai“<sup>6</sup>. Taigi, patvirtino tai, kas nuskambėjo Lietuvos ir 10 ES šalių narių prieš viršūnių susitikimą išplatintoje pozicijoje – socialinės politikos srityje išlaikyti atskyrimą tarp nacionalinių ir ES kompetencijų. Kaip juokavo portalas „Politico“ – tęsti COVID-19 pandemijos metu visų europiečių kasdienybę tapusią socialinę distanciją<sup>7</sup>.

Nemaža tikimybė, kad socialinės politikos klausimas ir didesnių kompetencijų ES šioje srityje įgijimas gali iškilti vykstant Konferencijai dėl Europos ateities. Būtent socialinė politika yra ta sritis, kuri itin rūpi visiems piliečiams. Dar iki COVID-19 pandemijos, 2018 m. duomenimis – 69% europiečių ir 76% lietuvių pasisakė už tai, kad ES sveikatos ir socialinės politikos srityse įsitrauktų daugiau<sup>8</sup>. COVID-19 pandemijos metu šios nuotaikos dar labiau sustiprėjo – 2020 m. atliktame *Parlamente* kova su socialine nelygybe ir skurdu tapo pirmu prioritetu beveik visose ES šalyse - 48% ES piliečių ir 61% lietuvių teigė, kad būtent tai turėtų būti pirmasis Europos Parlamento prioritetas<sup>9</sup>. *Eurobarometro* duomenimis ES piliečiai teigia norintys, kad daugiau socialinės politikos sprendimų būtų priimama ES lygiu – 74% už tai darbo sąlygų, o 59% socialinės apsaugos srityse<sup>10</sup>. Tačiau būtent socialinės politikos priemonės dažnai sudaro didžiausią dalį nacionalinių valstybių biudžetų. Turbūt neatsitiktinai jos tampa ir viena daugiausiai

<sup>5</sup> Europos Komisija, „Komisija pradeda diskusiją dėl veiksmingesnio ES socialinės politikos sprendimų priėmimo“ <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/IP\\_19\\_2118](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/IP_19_2118)> [žiūrėta 2021-06-06].

<sup>6</sup> Lietuvos Respublikos Prezidentūra „Prezidentas: ES patvirtino socialinės gerovės tikslus – imkimės įgyvendinimo“ <<https://www.lrp.lt/lt/prezidentas-es-patvirtino-socialines-geroves-tikslus-imkimes-igyvendinimo/35789>> [žiūrėta 2021-06-06].

<sup>7</sup> Politico, „Social Summit: Non-paper by Austria, Bulgaria, Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Malta, the Netherlands and Sweden“, <<https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2021/04/22/Non-paper-Social-Summit.pdf>> [žiūrėta 2021-06-06].

<sup>8</sup> Europos Parlamentas, Eurobarometras 89.2, 2018 <[https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/delivering\\_on\\_europe\\_citizens\\_views\\_on\\_current\\_and\\_future\\_eu\\_action/report.pdf](https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/delivering_on_europe_citizens_views_on_current_and_future_eu_action/report.pdf)> [žiūrėta 2021-06-06].

<sup>9</sup> Europos Parlamentas, Parlemetras 2020 <<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/lt/be-heard/eurobarometer/parlemeter-2020>> [žiūrėta 2021-06-06].

<sup>10</sup> Specialusis Eurobarometras 509: Socialinės problemos <[https://data.europa.eu/data/datasets/s2266\\_94\\_2\\_509\\_eng?locale=en](https://data.europa.eu/data/datasets/s2266_94_2_509_eng?locale=en)> [žiūrėta 2021-06-06].

aptarinėjamų sričių rinkimų metu. Lietuvoje būtent „gerovės valstybės“ idėja tapo pagrindine išrinkto Prezidento Gitano Nausėdos programine nuostata. Todėl klausimas – ar ES turėtų įgyti daugiau kompetencijų socialinės politikos srityje ir, jeigu taip, koks modelis būtų optimalus ir ar tai būtų naudinga Lietuvos interesų požiūriu.

## **Nuo „Pelenės“ iki harmonijos: socialinės politikos koordinavimo ES lygiu politikos alternatyvos**

Socialine politika laikomos intervencijos, kuriomis siekiama sumažinti arba visai panaikinti prasčiau gyvenančiųjų pažeidžiamumą, santykiyje su rinkų dinamika ir privataus kapitalo ekonomika, taip užtikrinant apmokamo darbo sistemos legitimumą<sup>11</sup>. Tai reiškia, kad socialinė politika apima itin didelę įvairovę skirtingų reguliavimo sričių: užimtumą, sveikatos apsaugą, švietimą ir kvalifikaciją, darbo standartus, lygų atlyginimą, socialinį dialogą ir panašiai<sup>12</sup>. Daugumoje šių sričių ES dalijasi kompetencijomis su valstybėmis narėmis, o, pavyzdžiui, švietimo politikos atveju, tai išskirtinė valstybių narių kompetencija. Todėl diskusija dėl politikos alternatyvų keičiant socialinės politikos valdymą ES lygiu remiasi į klasikinės dimensijas: daugiau ar mažiau Europos, vieningas ar kelių greičių koordinavimas.

### *1) Palikti kaip yra – socialinė politika ES politikų „pelenė“?*

2018 m. savo metiniame pranešime apie Sąjungos padėtį tuometinis EK Pirmininkas Ž. K. Junkeris sakė, kad ES socialinė dimensija laikoma „Pelene“ ir tai turėtų pasikeisti. Tačiau prieš priimant sprendimą, keisti *status quo*, būtina rimtai apsvarstyti visus esamos situacijos privalumus ir trūkumus ir palyginti juos su kitais modeliais. Todėl pirmoji alternatyva kaip elgtis su socialine politika ES – palikti esamą situaciją, kai socialinė politika yra pasidalinta kompetencija.

#### *Argumentai už:*

Istoriškai ES socialinės politikos srityje turėjo du tikslus: mažinti atotrūkį tarp skirtingų teritorijų pasitelkiant regioninę politiką ir skatinti socialinių politikų konvergenciją tarp šalių narių. Visa tai pirmiausia tam, kad pagerintų bendrosios rinkos veikimą, sumažintų kliūtis laisvam

<sup>11</sup> Wolfgang Streeck, „European Social Policy: Progressive Regression“, MPIfG Discussion Paper, No. 18/11, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, <http://hdl.handle.net/21.11116/0000-0002-AA53-1>, p. 2.

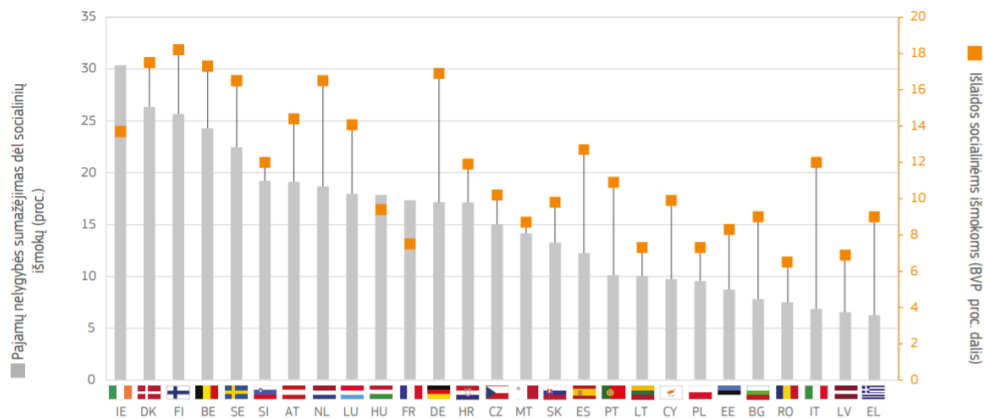
<sup>12</sup> Sophie Porschlegel, “A social Europe - A Europe that works for everyone?”, Report of the Expert Group European Social Policy, taking place at the International Expert Conference “Europe on the Move? Towards a progressive future!” of the Heinrich-Böll-Foundation, May 18, 2018, p. 2.

žmonių judėjimui<sup>13</sup>. Tokia logika reikštų, kad ES socialinė politika nebuvo ir neturėtų būti pagrindiniu tikslu, o tik priemone padedančia įgyvendinti bendrosios rinkos tikslus. Taigi, socialinės politikos koordinavimo turėtų užtekti tiek, kiek reikia bendrajai rinkai kurti.

Kita vertus, vadinamasis Europos socialinis modelis derina gana skirtingus socialinės politikos modelius. Pavyzdžiui 1 paveiksle matyti kaip skiriasi ES valstybių narių išlaidos skiriamos socialinėms išmokoms nuo šalies BVP (variacija nuo 7% iki 18%) ir socialinių išmokų efektyvumas mažinant socialinę nelygybę (nuo 6% iki 30%). Taigi, „vienas dydis visiems“ tikėtina nebūtų tinkama alternatyva ir ES socialinės politikos valdyme būtina išlaikyti individualizuotą skirtingų sistemų priežiūrą.

*1 pav. ES valstybių narių perskirstymo politikos išteklių ir efektyvumo skirtumai. Šaltinis: Diskusijoms skirtas dokumentas dėl socialinio Europos aspekto, Europos Komisija, 2017 m.*

Proc., 2014 m.



Šaltinis: Europos Komisija

### Argumentai prieš

Egzistuojanti socialinių modelių tarp šalių nelygybė kelia ir tam tikras grėsmes, kurios ypač išryškėja krizių metu. Po 2008 m. finansų krizės kai kuriose ES valstybėse narėse užimtumas ir ypač jaunimo užimtumas išliko itin aukštas. COVID-19 pandemijos metu regioninė asimetrija užimtume bei ekonomikos augimo rodikliuose dar labiau išryškėjo ir gali tapti ilgalaikė problema. Nedarbo lygio prognozės tiek 2021, tiek 2022 metais tarp ES šalių skiriasi net 5 kartus (pvz. 2022 m. Europos Komisija prognozuoja 16,1% nedarbo lygį Graikijoje, 14,4% Ispanijoje, 3% Lenkijoje,

<sup>13</sup> Ten pat, p. 3.

3,4% Vokietijoje, 7,7% Lietuvoje)<sup>14</sup>. Tokie skirtumai ilgainiui gali sukelti problemų tiek bendrosios rinkos veikimui, tiek ir bendrai ES išlikimui.

Be to, matyti, kad ES valstybės lėtai, „spontaniškai“<sup>15</sup>, tačiau konverguoja ir socialinės politikos požiūriu. Tai lemia tiek vidiniai (demografiniai iššūkiai, piliečių lūkesčiai), tiek išoriniai (globali konkurencija, „šalių-modelių“ tokių kaip Skandinavijos šalys įtaka), tačiau taip pat ir ES lygmens koordinavimas – pvz. atviro koordinavimo metodas, Lisabonos strategija ir bendri nustatomi tikslai<sup>16</sup>. Ypač po 2008 m. finansų krizės ir Lisabonos sutarties, ES laikoma „struktūrinių reformų“ agente, reikalaujančia subalansuotų biudžetų, rinkų atvėrimo, viešųjų paslaugų privatizacijos, ir net pensijų mažinimo<sup>17</sup>. Taigi, didesnis ES vaidmuo ir poveikis socialinės politikos kontekste nėra visiškai naujiena. Kita vertus, europeizacijos studijos rodo, kad net ir tose srityse, kur ES turi išskirtines kompetencijas, valstybių narių politika nebūtinai supanašėja, o kartais net ir diverguoja, ypač po 2008 metų<sup>18</sup>. Todėl liekant prie „nieko nedarymo“ ir *status quo* išlaikymo skirtumai tarp ES šalių socialinių modelių gali ne tik nemažėti, bet ir dar labiau padidėti.

## 2) *Daugiau Europos: socialinės politikos kompetencijos perkėlimas*

Galimas kitas gana radikalus scenarijus – socialinės politikos (ar jos dalies, pvz. darbo standartų, užimtumo ar kt.) perkėlimas iš pasidalintos į ES kompetenciją.

### *Argumentai už:*

Socialinė politika neišvengiamai siejasi su ekonomine politika, kurioje ES turi kur kas didesnę veikimo galimybę. Yra teigiančių, kad tai atvejais, kai tokie ekonominės politikos elementai kaip monetarinė politika, kapitalo ir produkcijos srautų reguliavimas, persikelia į ES lygmens valdymą, fiskalinės ir darbo rinkos politikos reguliavimas valstybių narių lygmeniu sukuria sudėtingą koordinavimą, turi didelius kaštus ir lemia neprognozuojamumą<sup>19</sup>. Todėl

---

<sup>14</sup> Europos Komisija, „Pavasario ekonominė prognozė 2021“, 2021. <[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast\\_en#map](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast_en#map)>.

<sup>15</sup> Paul Spicker, „Social policy in a federal Europe“, *Social Policy and Administration*, 30 (4), 1996, p. 293-304.

<sup>16</sup> Stanisława Golinowska, Maciej Żukowski, „Diversity, similarity and commonality: Member States’ social policies and EU social policy“, kn. *Diversity and Commonality in European Social Policies: The Forging of a European Social Model*, sud. Stanisława Golinowska, Peter Hengstenberg, Maciej Żukowski, 2009 p.p. 371-373.

<sup>17</sup> Wolfgang Streeck, „European social policy: Progressive regression“, p. 20.

<sup>18</sup> Linda Glawe, Helmut Wagner, „Divergence Tendencies in the European Integration Process: A Danger for the Sustainability of the E(M)U?“, *Journal of Risk and Financial Management*, 14, 104, 2011.

<sup>19</sup> Andre Sapir, „Globalisation and the Reform of European Social Model“, Bruegel, 2005, p. 11-12.

didesnis socialinės politikos kompetencijos perdavimas ES lygmeniu galėtų padėti išvengti šių dėl koordinavimosi kylančių problemų.

Kai bendrai rinkai nepasiseka – žmonės praranda darbus ar susserga, socialinė politika gali padėti ištaisyti šias problemas. Iki šiol ES šalims nepavyko išspręsti tokių 2008 m. ekonomikos krizės pasekmių kaip didėjant socialinė nelygybė augantis nedarbas<sup>20</sup>. Šios problemos dar labiau išryškėja globalizacijos, technologinės kaitos kontekste. Stiprią gerovės valstybę turinčios valstybės pasižymi mažesne parama radikaliai dešinei ir Euroskeptiškomis partijoms, teigiama, kad tokiose visuomenėse retesni socialiniai konfliktai, mažesnė stratifikacija<sup>21</sup>. Tačiau, jei ES ir toliau liks socialinės politikos nuošalyje – gali nesunkiai tapti „atpirkimo ožiu“ euroskeptiškomis ir populistinėms jėgoms<sup>22</sup>. Todėl aiškesnė ES kompetencija socialinės politikos klausimais galėtų padėti spręsti radikalizacijos ir euroskeptiškumo problemas.

Galiausiai, preferencijų tyrimai rodo, kad palaikymas ES lygmens socialinės politikos stiprinimui atsiranda tada, kai nacionaliniai režimai nuvilia piliečius. Dažniausiai tai pasireiškia, kai yra silpnas nacionaliniu perskirstymu ir žemas pasitikėjimas nacionalinėmis institucijomis. Arba kai piliečiai ES ekonominę situaciją vertina geriau nei savo nacionalinę, kaip pvz. Graikijos, Ispanijos, Italijos, Portugalijos ir Airijos atveju<sup>23</sup>. Tokiu atveju socialinės politikos kompetencijų perkėlimas į ES lygmenį galėtų sumažinti piliečių nepasitenkinimą ir socialines įtampas.

#### *Argumentai prieš:*

Gerovės valstybė laikoma vienu svarbiausiu tautinės valstybės elementu, todėl gerovės politikai vykdyti reikalingas ir nacionalinio tapatumo bei pilietybės elementas, o visapusiška ES lygmens socialinė politika neįmanoma neturint bendro Europos *demoso*<sup>24</sup>. Kai kuriose šalyse kaip pavyzdžiui, Danija, pasipriešinimas norui perduoti daugiau galių socialinės apsaugos srityje ES itin didelis<sup>25</sup>. Todėl tikėtina, kad tokiam žingsniui aktyviai priešintūsi valstybių vadovai. Taip pat tam, kad socialinės politikos kompetencija taptų ES kompetencija reikėtų keisti sutartis, o kol kas šis variantas ES lyderių yra laikoma labai griežta raudona linija, bent jau prasidėjusios Konferencijos dėl Europos ateities kontekste.

<sup>20</sup> Sophie Porschlegel, “A social Europe - A Europe that works for everyone?”, p. 3.

<sup>21</sup> Nettle Daniel, „Hanging on the edges: Why inequality is bad”, 2018, p.p. 111-127.

<sup>22</sup> Kari Valimaki, „Social policy challenges in European Union“, Online publication on future of Europe, 2019.  
<<https://www.soste.fi/future-of-europe/>>

<sup>23</sup> Laurie Beaudonnet, „Preferences for European Social Policy in Times of Crisis”, *Politique Européenne*, 42, 2013, p. 115.

<sup>24</sup> Sophie Porschlegel, “A social Europe - A Europe that works for everyone?”, p. 2.

<sup>25</sup> Julie Smith, Camilla Soar, „Division of Competences in the European Union“, Strategy Paper.

Kai kurių ekspertų teigimu, norint perkelti socialinę politiką didesniai ES koordinavimui, visų pirma reikia užtikrinti didesnę šalių socialinę konvergenciją ir tą padaryti „iš apačios į viršų“ būdu – taip būtų galima išvengti ne tik pasipriešinimo, bet ir vykdyti efektyvesnę politiką<sup>26</sup>. Taigi, panašu, kad ši alternatyva kol kas sunkiai įsivaizduojama, ir būtina ieškoti nuosaikesnių variantų.

### 3) *Greitesnis ir efektyvesnis ES veikimas per reguliavimą*

Nuosaikesnė alternatyva – Europos Komisijos pasiūlymas atsisakyti vienbalsiškumo sprendžiant socialinės politikos klausimus ES taryboje. Socialinės politikos srityje daugumoje sričių, kuriose ES turi tam tikrą veikimo galimybę, jau balsuojama kvalifikuotos daugumos principu (55% valstybių narių (praktikoje tai reiškia 15) pasisako už ir jos atstovauja 65% ES gyventojų). Tačiau dalyje socialinės politikos klausimų vis dar reikalingas vienbalsiškumas ES taryboje, pavyzdžiui apsaugos nuo atleidimo iš darbo, darbuotojų ir darbdavių interesų gynimo, trečiųjų šalių piliečių įdarbinimo, nediskriminavimo ir socialinio saugumo bei socialinės apsaugos, kai dirbama ne kitoje, o savo šalyje, atvejais<sup>27</sup>.

#### *Argumentai už:*

Visų pirma, vienbalsiškumo atsisakymas leistų pagreitinti sprendimų priėmimą ir padidinti Europos Sąjungos galimybes reguliuoti socialinės politikos sritis. Ryškėjant konfrontacijai su Lenkija ir Vengrija, valstybių veto ateityje gali tapti dar didesne problema imtis ryžtingų sprendimų, todėl to atsisakymas leistų greičiau reaguoti, ypač krizių metu ar po jų krizių pasekmėms amortizuoti.

Taip pat tai atvertų kelia priimti daugiau sprendimų, pavyzdžiui EK pasiūlymas dėl nediskriminavimo padėtų suvienodinti darbuotojų apsaugą, rekomendacijų dėl socialinės apsaugos ir darbuotojų socialinio draudimo priėmimas ilgainiui harmonizuotų socialinės apsaugos sistemas šalyse ir padidintų jų konvergenciją.

#### *Argumentai prieš:*

Didžiausią ES socialinės politikos dalį sudaro reguliavimo instrumentai – reglamentai ir direktyvos nustatantys tam tikrus standartus ir tikslus, tačiau paliekantys erdvę valstybėms narėms pačioms pasirinkti tinkamiausias priemones<sup>28</sup>. Pavyzdžiui pacientų mobilumo, papildomų pensijų,

<sup>26</sup> Sophie Porschlegel, “A social Europe - A Europe that works for everyone?”, p. 5.

<sup>27</sup> Ane Aranguiz, „More majority voting on EU social policy? Assessing the Commission proposal“, 2019. <<http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/06/more-majority-voting-on-eu-social.html>>

<sup>28</sup> M. Hartlapp, „European Union Social Policy“, p. 3.

sveikatos ir saugumo darbe standartai. Tačiau pastebima, kad nemažai šios srities tikslų ir standartų pasiekiami vėluojant arba netiksliai nacionaliniame lygmenyje<sup>29</sup>. Todėl net ir panaikinus vienbalsiškumo reikalavimą, ši problema nebūtų išspręsta.

Be to, kai kurių analitikų nuomone, ES jau dabar neišnaudoja turimų įrankių ir siūlo ES koncentruotis į esamų priemonių įgyvendinimo stiprinimą<sup>30</sup>. Pavyzdžiui, galėtų imtis aktyvesnių priemonių prekybos politikoje, kurioje turi išimtinės kompetencijas kaip prekyba ir konkurencija, ir jose kurti priemones, kurios padėtų apsaugoti žmones<sup>31</sup>. Taip lygiai taip pat pasiektų socialinės politikos tikslų.

#### 4) *Didesnis ES biudžetas socialinės politikos tikslams*

Kitas stipresnio ES veikimo socialinės politikos srityje variantas – didesnis perskirstymas per ES biudžetą. Šiuo metu ES, skirtingai nei valstybės narės, ribotai gali vykdyti perskirstymu grindžiamą socialinę politiką. Tai, žinoma, pirmiausia yra dėl su šalimis narėmis palyginus mažo biudžeto – vos 1% bendrųjų nacionalinių ES šalių narių pajamų. Istorškai pagrindinis ES lygmens finansinis socialinės politikos instrumentas buvo vadinamasis Europos socialinis fondas<sup>32</sup>, kuris 2021-2027 m. daugiametėje finansinėje perspektyvoje tapo Europos socialiniu fondu+. Fondo investicijos skiriamos įdarbinimo, švietimo, socialinės įtraukties priemonėms, jo valdymas padalintas tarp ES ir valstybių narių. Tai reiškia, kad pastarosios ne tik pačios gali programuoti priemones, žinoma, remiantis su EK suderėtais prioritetais, tačiau ir iš dalies prisideda prie fondo, t.y. jį „ko-finansuoja“. Prie socialinės politikos tikslų iš dalies taip pat prisideda ir tokiu pačiu principu valdomi sanglaudos fondai. Todėl galimas didesnio ES veikimo socialinės politikos srityje modelis – didesnis ES biudžetas ir jo dalis skiriama socialinės politikos priemonėms.

#### *Argumentai už:*

Toks modelis leistų išvengti įtampų dėl socialinės kompetencijų perkėlimo iš nacionalinių valstybių, tačiau padėtų joms įgyvendinti socialinės politikos priemones, kurias būtų galima harmonizuoti nustatant tam tikrus bendrus ES lygmens prioritetus fondams, tačiau pritaikant programas labai konkrečioms valstybių poreikiams spręsti.

---

<sup>29</sup> Ten pat, p. 4..

<sup>30</sup> Eleni Frantziou, „The future of EU Social Policy“, 2014, UCL Public Policy Briefing, p. 6.

<sup>31</sup> Sophie Porschlegel, „A social Europe - A Europe that works for everyone?“.

<sup>32</sup> Miriam Hartlapp, „European Union Social Policy – facing deepening economic integration and demand for a more social Europe with continuity and cautiousness“, kn. *Routledge Handbook of European Welfare Systems*, sud. S. Blum, J. Kuhlmann and K. Schubert, 2019.



Taip pat, dėl Europos Ekonomikos gaivinimo plano „NextGenerationEU“, kuris kartu su naująja daugiamete finansine perspektyva sudaro 1,8 trilijono eurų rekordinę sumą, vykusios derybos ir pasiektas susitarimas parodė, kad apetito didesniai ES finansiniam veikimui ir persikirstymo vykdymui (pvz. per Atsigavimo ir atsparumo didinimo priemonę skirstant pasiskolintus pinigus valstybėms dotacijų ir paskolų pavidalų) yra. Todėl panašus modelis galėtų padėti sustiprinti ir ES lygmens socialinę politiką.

*Argumentai prieš:*

Dėl ribotos finansinės apimties, iki šiol vykdytos ES priemonės galėjo pasiekti ribotą kiekį žmonių. ES socialinei apsaugai tenkantis biudžetas sudaro apytiksliai 0,3 proc. visų valstybių narių socialinių išlaidų<sup>33</sup>. Europos socialinis fondas, kurio metinis biudžetas siekė apie 14 mlrd. eurų, kasmet pasiekdavo vos 3 milijonus asmenų. Be to, priemonių pagal šį fondą valdymas reikalauja didesnių administracinių resursų nei nacionalinės priemonės<sup>34</sup>. Todėl ES biudžeto priemonių lygmeniu vykdomų socialinė politika bent kol kas nebuvo pakankamai efektyvi. O norint jas su efektyvinti, ES biudžetą reiktų didinti kelis kartus, dėl ko stebint pastarųjų metų derybas, susitarti tarp šalių narių ko gero nepavyktų.

Be to, Europos Ekonomikos gaivinimo planas „NextGenerationEU“, nors yra beprecedentis, tačiau daugiausiai orientuojamas į žalią transformaciją, skaitmenizaciją ir Europos atsparumo didinimą, tačiau socialinei politikai skiriama palyginti nedidelė suma. Tad kai kurie analitikai kelia klausimą, ar ES atsakas į socialines problemas, kurias pagilino pandemija, bus pakankamas, ypač tokiose šalyse kaip Ispanija ir Italija<sup>35</sup>. Todėl galimybės stiprinti ES kompetenciją socialinės politikos srityje galėtų būti ribotos.

*5) Atviro koordinavimo mechanizmas+*

Siekiant spręsti politikos koordinavimo ES lygiu tose srityse, kur kompetencijos priklauso valstybėms narėms, problema, pasitelktas atviro koordinavimo metodas. „Minkšta“ vadinama priemonė, kurios metu valstybių narių atstovai ES taryboje sutaria dėl tam tikrų tikslų, pavyzdžiui Europa 2020 strategijos tikslai, 75% užimtumo tikslo 20-64 m. amžiaus asmenų grupėje, praneša apie savo pasiekimus ir nacionalinį progresą, mokosi iš viena kitos klaidų ir sėkmių<sup>36</sup>. Šis metodas

<sup>33</sup> Kari Valimaki, „Social policy challenges in European Union“.

<sup>34</sup> M. Hartlapp, „European Union Social Policy“, p. 3.

<sup>35</sup> Stefanie Schafer, „Solidarity 2.0 – Recovery plan. EU’s social policy in the Covid-19 crisis“, *European Student’s Think Tank*, 2021.

<sup>36</sup> M. Hartlapp, „European Union Social Policy“, p. 5..

kliaujasi rekomendacijomis ir šalių narių valia jas įgyvendinti (pvz. Europos semestras). Todėl vienas iš variantų dėl socialinės politikos stiprinimo – šio mechanizmo geresnis išnaudojimas.

*Argumentai už:*

Šaliai skirtos rekomendacijos, kurias ES teikia Europos semestro kontekste gali veikti ES šalių narių socialinei politikai svarbias sritis. Rekomendacijose aptariama eilė skirtingų klausimų, tarp kurių ir persikirstymo politika, sveikatos apsauga, socialinė apsauga ir švietimas. Nors šios rekomendacijos nėra įpareigojančios, tačiau jos teikiamos itin struktūruotu būdu, taigi laikomos itin kieta „minkštosios“ galios forma<sup>37</sup>. Manoma, kad toks instrumentas ilginiui gali sąlygoti vadinamą „kompetencijų įsiveržimą“ (*competence creep*), kai palaipsniui vykdoma harmonizacija per rekomendacijas kartu su tam tikrų standartų nustatymu, padidina ES neformalią kompetenciją veikti srityje valstybės narės atžvilgiu.

Tikėtinas dar didesnis Europos semestro poveikis įgyvendinant Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planus. Pirmą kartą Europos semestro rekomendacijos buvo susietos su finansais, t.y. šalių narių rengiami nacionaliniai planai, kuriems Europos Komisija skiria dotacijas, turi siūlyti priemones skirtas rekomendacijose nurodytoms problemoms spręsti. Planų įgyvendinimas bus prižiūrimas, o pinigai išmokami tik pasiekus sutartus rodiklius ir etapus.

Pastebima, kad vidaus politikoje norint pagrįsti planuojamas reformas, ES lygmens rekomendacijos pasitelkiamos sustiprinti argumentaciją. Tai galima pastebėti vykstant ne tik šiomet, kai šalys rengia nacionalinius Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planus, bet ir dar 2005 m. Vokietijoje<sup>38</sup>.

Svarbu ir tai, kad Europos Semestras pasižymi adaptyvumu – geba atsižvelgti į šalių socialinės politikos skirtumus, kadangi jo metu rengiant rekomendacijas konsultuojamasi su valstybėmis narėmis, rekomendacijos pritaikomos šalies sistemoms ir didžiausioms problemoms<sup>39</sup>. Būtent šis aspektas svarbus vertinant tiek skirtingus socialinius modelius, tiek ir po ekonominės krizės bei pandemijos šalims kylančių problemų įvairovę.

*Argumentai prieš:*

Kai kurių ekspertų teigimu, atviro koordinavimo metodu vykdoma socialinė politika po 2008 m. finansų krizės ne tik nepadėjo sumažinti krizės pasekmių, bet netgi padidino atotrūkį ir

---

<sup>37</sup> Sacha Garben, Inge Govaere, *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*, Hart Publishing: Oxford and Portland, Oregon, 2017, p. p. 13.

<sup>38</sup> Miriam Hartlapp, „European Union Social Policy – facing deepening economic integration and demand for a more social Europe with continuity and cautiousness“, p. 369.

<sup>39</sup> Eleni Frantziou, „The future of EU Social Policy“, 2014, UCL Public Policy Briefing, p. 2.

nelygybę tarp ES valstybių<sup>40</sup>. Taigi, jei socialinė politika ir toliau būtų valdoma šiuo principu, kyla grėsmė, kad problemų tik daugės.

Viena iš atviro koordinavimo metodu valdomų priemonių – Europos socialinių teisių ramstis kritikuojamas dėl to, kad yra pernelyg „minkštas“ teisinis instrumentas, neturi vadinamųjų „dantų“ – prievolės būti įgyvendintu ir sankcijų, jei valstybės narės nevykdo sutartų principų. Taip pat dėl to, kad atsakomybė už įgyvendinimą buvo nuleista į valstybių ir net vietos lygmenis, o ES tik kaip gairių nustatytoja<sup>41</sup>. Socialinių teisių ramsčio įgyvendinimui stebėti ES naudojama vadinamoji „švieslentė“. Tačiau teigiama, kad ji nepakankamai pasitelkiama priimant ES lygmens sprendimus ir neaišku, kiek rimtai į ją žiūri nacionalinės vyriausybės<sup>42</sup>. Todėl itin svarbu kaip tiksliai vyksta koordinavimas tarp valstybių.

Galiausiai, ES sprendimų priėmimo mechanizmas piliečiams bendrai yra gana sunkiai suprantamas, o būtent atviro koordinavimo mechanizmas apsuptas dar didesne migla, kadangi rekomendacijas rengia Komisija, bet jas tvirtina ir įgyvendina valstybės. Taigi, atsakomybė dėl sprendimų ir jų įgyvendinimo yra stipriai išskaidyta. Ypač socialinės politikos sprendimų priėmimo atveju labai svarbu, kad sprendimų priėmimas nebūtų vykdomas už uždarytų durų, ar netiesioginėmis priemonėmis<sup>43</sup>. Taigi, atviro koordinavimo mechanizmas turi tam tikrų grėsmių, susijusių su jo įgyvendinimu.

## Rekomendacijos

Sunkiai tikėtina, kad valstybės narės sutiktų perleisti socialinės politikos, taigi, gerovės valstybės funkciją supranacionaliniam dariniui. Tai nebūtinai būtų ir pats efektyviausias bei tinkamiausias būdas. Remiantis fiskalinio federalizmo teorija šios srities perskirstymas ES lygiu netgi gali būti žalingas dėl didelių ekonominių ir socialinių skirtumų tarp valstybių ir piliečių preferencijų, galimo moralinio neatsakingumo<sup>44</sup>. Tačiau tęsti taip, kaip yra šiuo metu, šalys taip pat nebegalės, ypač pandemijos kontekste. Europos Sąjunga ir jos narės negali leisti sau pakartoti 2008 m. ekonominės krizės klaidų ir turi efektyviai spręsti COVID-19 krizės metu išryškėjusius

---

<sup>40</sup> Stefanie Schafer, „Solidarity 2.0 – Recovery plan. EU’s social policy in the Covid-19 crisis“.

<sup>41</sup> Ten pat.

<sup>42</sup> Kari Valimaki, „Social policy challenges in European Union“.

<sup>43</sup> Kari Valimaki, „Social policy challenges in European Union“.

<sup>44</sup> Eglė Čeponytė, „Ar Europos Sąjungos biudžeto pokyčiai atitinka fiskalinio federalizmo principus – lyginamoji 2007–2014 metų biudžetų analizė“ *Politologija*, 77, 1, 2015, p. 219-220.

regioninius skirtumus, atliepti piliečių lūkesčius dėl nelygybės mažinimo ir kitų socialinių problemų sprendimo.

Didinti socialinės politikos koordinavimą ES lygiu galėtų būti naudingas sprendimas Lietuvai. Šaliai būdingas palyginti nedidelis perskirstymas ir perskirstymo priemonių neefektyvumas mažinant nelygybę bei žemas pasitikėjimas nacionalinėmis institucijomis – du elementai, kurie gali vesti į nusivylimą nacionaliniais režimais ir stiprėjantį piliečių palaikymą ES lygmens socialinės politikos stiprinimui. Tokiu atveju socialinės politikos kompetencijų perkėlimas į ES lygmenį galėtų sumažinti piliečių nepasitenkinimą ir socialines įtampas. Lietuvai viena tinkamiausių opcijų galėtų būti stipresnio tarpvyriausybinių koordinavimo ES lygiu formatas, kai pasitelkiama kiečiausia iš minkštųjų priemonių – Europos Semestro stiliaus rekomendacijos. Tokiu būdu šalis neprarastų galimybės pati spręsti ir reaguoti į kylančias socialines problemas, tačiau turėtų analitinę pagalbą ir „priedangą“ nepatogių struktūrinių reformų siūlymui.

Tačiau tam, kad šis sprendimas būtų optimalus, reikėtų išspręsti su atviru koordinavimu kylančias problemas. Tokiam mechanizmui būtinas aiškumas ir skaidrumas (kas analizuoja ir rekomenduoja, o kas įgyvendina, koku būdu vyksta rekomendacijų stebėseną, kaip panaudojami pinigai ir kaip apie tai informuojama visuomenė) ir įrankiai rekomendacijų įgyvendinimui skatinti. Tai galėtų reikšti atskirą biudžetą rekomendacijų įgyvendinimui, pavyzdžiui remiantis Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės ar daugiametės finansinės perspektyvos 2021-2027 derybų metu siūlyto Eurozonos instrumento modeliais, kada už įgyvendintas rekomendacijas ir progresą šalys „apdovanojamos“ lėšomis. Pagrindinis tokio formato privalumas – jo įgyvendinimui nereiktų sutarties keitimo ir dėl to galimo didelio pasipriešinimo iš kitų valstybių narių (tiesa, reikėtų sutarti dėl biudžeto didinimo ar jo dalies panaudojimo tokiai priemonei). Pagrindinė grėsmė, kuri lieka – kad taikant šį metodą, pagrindinis bendros rinkos socialinės politikos tikslas – šalių konvergencija – nebus pasiektas arba net suveiks priešinga linkme.

## Literatūros sąrašas

1. Ane Aranguiz, „More majority voting on EU social policy? Assessing the Commission proposal“, 2019. <<http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/06/more-majority-voting-on-eu-social.html>>.
2. Eglė Čeponytė, „Ar Europos Sąjungos biudžeto pokyčiai atitinka fiskalinio federalizmo principus – lyginamoji 2007–2014 metų biudžetų analizė“ *Politologija*, 77, 1, 2015
3. Eleni Frantziou, „The future of EU Social Policy“, 2014, UCL Public Policy Briefing.
4. Europos Komisija, „Komisija pradeda diskusiją dėl veiksmingesnio ES socialinės politikos sprendimų priėmimo“ <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/IP\\_19\\_2118](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/IP_19_2118)> [žiūrėta 2021-06-06].
5. Europos Parlamentas, Eurobarometras 89.2, 2018 <[https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/delivering\\_on\\_europe\\_citizens\\_views\\_on\\_current\\_and\\_future\\_eu\\_action/report.pdf](https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/delivering_on_europe_citizens_views_on_current_and_future_eu_action/report.pdf)> [žiūrėta 2021-06-06].
6. Europos Parlamentas, Parlemetas 2020 <<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/lt/be-heard/eurobarometer/parlemeter-2020>> [žiūrėta 2021-06-06].
7. Europos Vadovų Taryba, Porto deklaracija <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>> [žiūrėta 2021-06-06].
8. Ireland, Latvia, Lithuania, Malta, the Netherlands and Sweden”, <<https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2021/04/22/Non-paper-Social-Summit.pdf>> [žiūrėta 2021-06-06].
9. Kari Valimaki, „Social policy challenges in European Union“, Online publication on future of Europe, 2019. <https://www.soste.fi/future-of-europe/> Evaldas Labanauskas, „Vienodos minimalios algos Europos Sąjungoje nebus, diferencijuoti pagal amžių galima“, 2020 spalio 30 d. <<https://www.delfi.lt/verslas/verslas/vienodos-minimalios-algos-europos-sajungoje-nebus-diferencijuoti-pagal-amziu-galima.d?id=85619465>> [žiūrėta 2021-06-06].
10. Lietuvos Respublikos Prezidentūra „Prezidentas: ES patvirtino socialinės gerovės tikslus – imkimės įgyvendinimo“ <<https://www.lrp.lt/lt/prezidentas-es-patvirtino-socialines-geroves-tikslus-imkimes-igyvendinimo/35789>> [žiūrėta 2021-06-06].

11. Linda Glawe, Helmut Wagner, „Divergence Tendencies in the European Integration Process: A Danger for the Sustainability of the E(M)U?“, *Journal of Risk and Financial Management*, 14, 104, 2011.
12. Paul Spicker, „Social policy in a federal Europe“, *Social Policy and Administration*, 30 (4), 1996, p. 293-304.
13. Politico, „Social Summit: Non-paper by Austria, Bulgaria, Denmark, Estonia, Finland,
14. Sacha Garben, Inge Govaere, *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*, Hart Publishing: Oxford and Portland, Oregon, 2017.
15. Sophie Porschlegel, “A social Europe - A Europe that works for everyone?”, Report of the Expert Group European Social Policy, taking place at the International Expert Conference “Europe on the Move? Towards a progressive future!” of the Heinrich-Böll-Foundation, 2018.
16. Sophie Porschlegel, “A social Europe - A Europe that works for everyone?”, Report of the Expert Group European Social Policy, taking place at the International Expert Conference “Europe on the Move? Towards a progressive future!” of the Heinrich-Böll-Foundation, May 18, 2018.
17. Specialusis Eurobarometras 509: Socialinės problemos  
<[https://data.europa.eu/data/datasets/s2266\\_94\\_2\\_509\\_eng?locale=en](https://data.europa.eu/data/datasets/s2266_94_2_509_eng?locale=en)> [žiūrėta 2021-06-06].
18. Stefanie Schafer, „Solidarity 2.0 – Recovery plan. EU’s social policy in the Covid-19 crisis“, *European Student’s Think Tank*, 2021.
19. Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, 153 straipsnis. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/ALL/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>> [žiūrėta 2021-06-06] .
20. Vaida Kalinkaitė-Matuliauskienė, „Vienodi kriterijai minimaliai algai visoje ES: ką reiškia šis siūlymas ir kodėl dėl jo pečiais gūžčioja darbdaviai ir darbuotojai“, <<https://www.lrt.lt/naujienos/verslas/4/1272258/vienodi-kriterijai-minimaliai-algai-visoje-es-ka-reiskia-sis-siulymas-ir-kodel-del-jo-peciais-guzcioja-darbdaviai-ir-darbuotojai>> [žiūrėta 2021-06-06].
21. Wolfgang Streeck, „European Social Policy: Progressive Regression“, MPIfG Discussion Paper, No. 18/11, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, <http://hdl.handle.net/21.11116/0000-0002-AA53-1..>