



LIETUVOS NARYSTĖS EUROPOS SĄJUNGOJE *dvidešimtmetis*

**Pokyčiai ir
perspektyvos**





**LIETUVOS NARYSTĖS
EUROPOS SAJUNGOJE**
dvidešimtmetis

**Pokyčiai ir
perspektyvos**

LIETUVOS NARYSTĖS EUROPOS SĄJUNGOJE *dvidešimtmetis*

**Pokyčiai ir
perspektyvos**

Mokslo straipsnių rinkinys



VILNIAUS
UNIVERSITETO
LEIDYKLA

2024



LIETUVOS RESPUBLIKOS
UŽSIENIO REIKALŲ
MINISTERIJA

Mokslo straipsnių rinkinio leidimą finansavo
Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija

Recenzentai:

doc. dr. Sima Rakutienė (Vytauto Didžiojo universitetas)

prof. dr. Vytautas Sinkevičius (Mykolo Romerio universitetas)

Bibliografinė informacija pateikiama Lietuvos integralios bibliotekų informacinės
sistemos (LIBIS) portale *ibiblioteka.lt*

ISBN 978-609-07-1044-9 (skaitmeninis PDF)

DOI: <https://doi.org/10.15388/LT-naryste-ES.2024>

© Sudarytojas Gediminas Vitkus, 2024

© Ieva Grumbinaitė, Irmantas Jarukaitis, Klaudijus Maniokas, Justinas Mickus,
Nerija Putinaitė, Margarita Šešelgytė, Romas Švedas, Minijus Tilindis, Ramūnas
Vilpišauskas, Gediminas Vitkus, 2024

© Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija, 2024

© Vilniaus universitetas, 2024

Mokslo straipsnių rinkinyje išsakytos mintys yra autorių ir neatspindi oficialios
Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos pozicijos.

Turinys

Pratarmė	7
Gediminas Vitkus	
Lietuviškojo europietiško tapatybės dinamika: nuo Europos vijimosi iki „mes – Europa“	11
Nerija Putinaitė	
Narystės egzaminas: Lietuvos pirmininkavimas Europos Sąjungos Tarybai	19
Ieva Grumbinaitė	
Dvidešimt Lietuvos Respublikos metų Europos Sąjungos teisinėje erdvėje: integracija teisės pagrindu veikia	31
Irmantas Jarukaitis	
Po dvidešimties metų – Lietuvos ekonomikos kelionė Europos Sąjungoje	44
Minijus Tilindis	
ES struktūrinių fondų poveikis Lietuvoje	58
Klaudijus Maniokas	
Dvidešimt Lietuvos energetikos infrastruktūros permainų metų	70
Romas Švedas	
Trys Europos Sąjungos saugumo ir gynybos politikos transformacijos bangos ir Lietuvos vaidmuo	90
Margarita Šešelgytė	
ES plėtra ir Lietuva: geopolitika svarbiausia?	106
Ramūnas Vilpišauskas	
Kiti dvidešimt metų: ES bei Lietuvos ateities scenarijai	123
Justinas Mickus	
* * *	
The Twentieth Anniversary of Lithuania’s Membership in the European Union. Changes and Perspectives	141
Summary	



Pratarmė

Šis mokslo leidinys toliau pildo Lietuvos patirties Europos Sąjungoje (ES) „proginės analizės“ bibliotekėlę. Susiklostė gera tradicija kiekvieną naują šalies narystės Europos Sąjungoje sukaktį paminėti ne tik iškilmingais posėdžiais, minėjimais, parodomis, kitokiais renginiais, bet ir akademinė refleksija bei publikacijomis svarbiausiomis su naryste ES susijusiomis temomis.

Penkerių metų sukaktis buvo pažymėta Europos integracijos studijų centro sudarytu leidiniu *Lietuva Europos Sąjungoje: metraštis 2004–2008*¹. Narystės dešimtmetis buvo paminėtas iki šiol bene solidžiausiai. Dienos šviesą išvydo net trys proginiai leidiniai. Europos integracijos studijų centras pratęsė tradiciją ir 2014 m. išleido 10 metų Lietuvos narystei Europos Sąjungoje skirtą leidinį *Lietuva Europos Sąjungoje: metraštis 2009–2013*². Geru pavyzdžiu netrukus pasekė ir Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarija, kuri parengė ir išleido leidinį *Lietuva – 10 metų Europos Sąjungoje*³. Įdomu pažymėti, kad tiek šie du leidiniai, tiek penkmečio proga išleistas metraštis pasižymi specifine forma. Juose į vientisą visumą sujungiami ir akademinė refleksija, ir oficialūs politikų pareiškimai, ir kita vertinga su jubilieju susijusi informacija.

Be abejonės, visas šias pastangas ir iniciatyvas 2015 m. karūnavo autorių kolektyvo parengta monografija *Pirmasis Lietuvos dešimtmetis Europos Sąjungoje: transformacija ar imitacija*⁴. Kaip jau galima suprasti iš knygos pavadinimo, autoriai siekė aptarti, kas pasikeitė Lietuvoje praėjus dešimčiai narystės metų ir kiek tai lėmė šalies narystę Europos Sąjungoje. Knygoje žinomi ekspertai konstatavo, kad nors daugelis tikėjosi transformacijos, vis dėlto struktūrinių pokyčių Lietuvoje per dešimtmetį galėjo būti daugiau. Nepaisant to, narystės atnešti pokyčiai buvo teigiami ir artino Lietuvą prie atviros valstybės ir visuomenės.

15 narystės metų sukaktis buvo pažymėta jau kita forma. Deja, tradicija jubiliejaus proga išleisti naują metraštį neišgyveno. Užtat Užsienio reikalų ministe-

- 1 Europos integracijos studijų centras, sud. (2009), *Lietuva Europos Sąjungoje: metraštis 2004–2008*, Vilnius: Eugrimas, 336 p.
- 2 Europos integracijos studijų centras, sud. (2013), *Lietuva Europos Sąjungoje: metraštis 2009–2013*, Vilnius: Eugrimas, 416 p.
- 3 Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarija (2014), *Lietuva – 10 metų Europos Sąjungoje*, 152 p.
- 4 Maniokas K., moksl. red. (2015), *Pirmasis Lietuvos dešimtmetis Europos Sąjungoje: transformacija ar imitacija*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 296 p.

rijos užsakymu VŠĮ „Naujasis židinys-Aidai“ parengė straipsnių rinktinę *Lietuvos narystė Europos Sąjungoje: atskaitos taškai ir judėjimo kryptys*⁵. Leidinio sudarytojas pratarmėje kukliai pažymėjo, kad „toks nedidelis straipsnių rinkinys nepretenduoja atsakyti į visus įmanomus klausimus, apžvelgti visas pozicijas ar ištraukti į labai specifinę ir detalią teorinę ar politinę polemiką. Nepretenduoja jis ir į mokslinį akademinį tyrimą, tačiau, reikia tikėtis, pakyla aukščiau proginės publicistikos.“⁶ Be jokios abejonės, šis tikslas buvo pasiektas.

Ir štai dabar jau minime narystės 20-metį. Ir vėl turime naują leidinį. Kai kas gali paklausti, o kam jo reikia, juk jau panašių „proginųjų“ publikacijų esame pakankamai prikepę. Atsakymas į šį visai teisėtą klausimą yra labai paprastas. Dar vienas prabėgęs penkmetis vėl buvo labai dinamiškas, pilnas įvykių ir procesų, kurie nevienareikšmiškai paveikė ir Europos Sąjungą, ir jos narę – Lietuvą. 2019–2024 m. Europos Sąjungai buvo didelių sumanymų ir didelių sukrėtimų laikotarpis. Ursulos von der Leyen vadovaujama Europos Komisija savo kadenciją pradėjo išskeldama gana radikalią Žaliojo kurso idėją. Tačiau šiuos planus teko kiek atidėti ir griebtis skubių ir neatidėliotinių COVID-19 pandemijos suvaldymo priemonių. 2021 m. rugpjūtį teko susidurti su ginklu paverstos migracijos krize prie rytinių ES sienų. Galiausiai 2022 m. vasario 24 d. į Europą sugrįžęs karas žymi dar vieną istorinį ES lūžio tašką ir rodo, kad būtina skubiai permąstyti ir stiprinti savo geopolitinį vaidmenį bei į darbotvarkę gražinti Europos Sąjungos plėtros klausimą.

Kita vertus, nors Europos Sąjunga ir Lietuva gyveno neramiais laikais, iki šiol krizes pavykdavo įveikti, o numatytus planus įgyvendinti. Praėjęs dar vienas neramus penkmetis rodo, kad Europos Sąjunga išlieka fundamentalia atrama Europos valstybėms, o apie jos galimą dezintegraciją kalbėti buvo akivaizdžiai pasukubėta. Tokią išvadą galima patvirtinti remiantis, beje, ir Lietuvos, kurios narystės 20-mečiui šis leidinys skirtas, pavyzdžiu. Krizės ir sukrėtimai, kuriuos Lietuva pergyveno kartu su visa Europos Sąjunga, nepakeitė šalies raidos vektorius. O narystės teikiama privalumais ir galimybėmis iš esmės buvo tinkamai pasinaudota. Aišku, sukaktis yra ne tik proga vertinti nueitą kelią, bet ir tinkamas laikas galvoti apie ateitį ir projektuoti tolesnį šalies buvimą ir veikimą ES.

Kaip tik tai ir suplanavome aptarti šiame proginiaame leidinyje. Planuojant leidinį norėjosi paliesti kiek įmanoma daugiau narystės aspektų. Žinoma, mums, kaip ir mūsų pirmtakams, pavyko tą padaryti tik iš dalies. Tačiau bet kuriuo atveju

5 Peluritis L., sud. (2019), *Lietuvos narystė Europos Sąjungoje: atskaitos taškai ir judėjimo kryptys*, Vilnius, 155 p.

6 Ten pat, p. 7.

paliestos labai svarbios temos: kintanti tapatybė, tobulėjanti viešoji administracija, veikianti teisinė integracija, įdirbis bendrojoje rinkoje, struktūrinių fondų poveikis, fundamentalios permainos energetikos infrastruktūroje, geopolitiniai pokyčiai ir gynyba, galimos ES plėtros poveikis, ateities raidos scenarijai. Visas temas gvildena žinomi ir pripažinti savo sričių ekspertai, maloniai sutikę pasidalinti savo išvalgomis. Už tai esame jiems labai dėkingi.

Sudarytojas Gediminas Vitkus



Nerija Putinaitė

Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas

Lietuviškojo europietiško tapatybės dinamika: nuo Europos vijimosi iki „mes – Europa“

Straipsnyje analizuojama, kaip per dvidešimt Lietuvos narystės Europos Sąjungoje metų keitėsi ryškiausi naratyvai, kuriais aiškinamas Lietuvos ir Europos santykis, t. y. kaip keitėsi lietuviškasis europietiškas. Argumentuojama, kad valstybės priklausymas ES daro didelę įtaką nacionaliniams naratyvams apie europietišumą ir stiprina ryšį tarp nacionalinės ir europinės tapatybės.

Įvadas

Knygoje *Trys lietuviškosios Europos*¹ aptariau ryškiausius lietuviškojo santykio su europietišku naratyvus. Jie buvo išskirti remiantis Anthony D. Smitho pasiūlyta idėja apie mitus, kurie suteikia pagrindą kurtis etnosams, taip pat – ir nacijoms². Lietuviškiesiems santykio su europietišku mitams išskirti buvo pasitelkta nuoroda į aukso amžiaus ir protėvių mitus. Klausiant, kokie yra naratyvai apie Lietuvą Europoje, kaip tam tikros raktinės išskirtos aukso amžiaus epochos ir herojai. Šiuo keliu einant buvo aptikti trys naratyvai: apgultos tvirtovės, Europos vijimosi ir Lietuvos tarp Rytų ir Vakarų naratyvas.

Pirmame, t. y. apgultos tvirtovės, pasakojime Lietuva suvokiama kaip turinti pagonišką šaknis, kurios siekiančios civilizaciją, ankstesnę nei dabartinę Europa. Be to, Lietuva turinti ir savitą unikalią kultūrą, kuriai žala ir autentiškumo prarastį gali atnešti glaudesnės sąsajos ir ryšiai su Europa. Antrame, t. y. Europos vijimosi, pasakojime Lietuva suvokiama kaip Europos kolonija, kuri per istorijos šimtmečius vis stengdavosi priartėti prie Europos, ją pavyti. Europos civilizacija matoma kaip Lietuvos valstybingumo ir tautiškumo stiprybės garantas. Karalius Mindaugas šiame pasakojime yra svarbiausias herojus, pakreipęs Lietuvą šia

1 Putinaitė N. (2014), *Trys lietuviškosios Europos: tauta, Europa, ES dabartinėje tapatybėje*, Vilnius: LKMA, NŽ-A.

2 Smith A. D. (2009), *Ethno-Symbolism and Nationalism: A Cultural Approach*, London: Routledge.

kryptimi. Trečiame pasakojime Lietuva suvokiama kaip esanti tarp Rytų ir Vakarų, priklausanti savitam Europos regionui, turinti savitą europinę tapatybę, besiskiriančią nuo vakarietiškos, ir gebanti tiesti tiltą tarp Europos ir rytuose esančios ne Europos. Pagrindinis istorinis šio pasakojimo herojus yra Vytautas Didysis.

Straipsnyje prie trijų pasakojimų pridėtas ir „mes – Europa“ pasakojimas, kurio buvimą ar nebuvimą suponuoja dabartis kaip savotiškas integravimosi į ES aukso amžius su dabarties herojais. Aptariant keturis naratyvus neteigiama, kad nesama ir kitų vertybių analizės čia neminimų lietuviškumo ir europietiško santykio naratyvų.

Straipsnyje argumentuojama, kad buvimas ES transformuoja nacionalinius europietiško naratyvus ir skatina stiprinti europinės tapatybės dėmenis nacionalinėje tapatybėje. Siekiant tai atskleisti, analizuojama, kokia buvo šių keturių pasakojimų (apgultos tvirtovės, Europos vijimosi, Lietuvos tarp Rytų ir Vakarų ir „mes – Europa“) dinamika po Lietuvos įstojimo į ES. „Dinamika“ suprantama kaip konkretaus pasakojimo ryškumo kitų pasakojimų kontekste kitimas, kaip jo turininių prasmų siaurėjimas ar plėtėjimas, kaip pasakojimo įsiliejimas į kitus pasakojimus.

Siekiant išsiaiškinti nacionalinių europietiško pasakojimų dinamiką, analizuotos Lietuvos Prezidentų (ar ėjusių pareigas) kalbos Europos dienos proga ir metiniai pranešimai, pasakyti nuo 2004 iki 2023 metų. Išskirtos pastraipos, kuriose Lietuvos problemos, tikslai, narystės uždaviniai ir prasmės aptariami santykyje su Europa ar Europos Sąjunga. Straipsnyje atskleistos elito (Respublikos Prezidentų) pozicijos. Tačiau visos nurodytos kalbos yra skirtos plačiajai Lietuvos visuomenei, tad darytina prielaida, kad jos skirtos ne vien formuoti tam tikram lietuviško visuomenės santykiui su europietišku, bet ir išreiškia tam tikrą tuo metu esamą visuomenės santykį.

Straipsnyje atskirai aptariama kiekvieno minėtų pasakojimų raiška ir dinamika, pabaigoje pateikiamos išvados.

Vytis Europa: daug dirbti ir mokytis

Europos vijimosi pasakojimo dinamika yra savitai regresyvi. Labai stipriai įstojimo į ES pradžioje reiškėsis pasakojimas ima silpnėti ir galiausiai tampa marginalizuotas ir beveik nepastebimas.

Europos vijimosi pasakojimas įstojus į ES dominavo, palyginti su kitais aptariamais pasakojimais. Išskirtinai pabrėžiamas Lietuvai iškilęs iššūkis keistis,

reiškiantis būtinybę atlikti labai daug darbų, o ES ir jos galimybės – kaip papildoma pagalba ir motyvacija tuos darbus nuveikti. Sakoma, kad į Europą einame „patsirengę naujiems darbams, naujų idėjų įgyvendinimui“, o tikslas „pavyti Europą“ būsiąs svarbiausias artimiausiu metu³, turint galvoje ekonominius ir socialinius skirtumus.

Lietuvos aktyvumas Europoje suprantamas kaip pastanga mokytis, perimti ES patirtį, stengimasis kuo geriau prisidėti prie ES iškeltų tikslų įgyvendinimo: tik taip būsime „lygiaverčiai“ ES bendruomenės nariai⁴. 2009 metų krizės sunkumas Lietuvoje interpretuojamas ir kaip anksčiau neįvykdytų reformų pasekmė (neįsivestas euras)⁵. Panašiai su Lietuvoje neatliktais darbais siejama ir didelė Lietuvos piliečių emigracija.

Būdavo išskiriamos sritys, kuriose Lietuva esanti ypatinga Europos atsilikėlė (net ir tarp ES naujokių). Išryškunami tam tikri atsilikimo rodikliai. Jie prikišamai rodomi raginant ir skatinant kuo greičiau įgyvendinti pokyčius, imtis reformų, būti politiškai drąšius imantis naujovių. Skirtingais metais minima tokia „atsilikėlių“ statistika kaip žemiausias piliečių verslumo lygis Europoje, menkas inovatyvumo indėlis į ekonomiką, korupcijos lygis ar vieni prasčiausių ES Lietuvos gyventojų sveikatos rodiklių.

Europos vijimosi naratyvas ėmė silpnėti praėjus maždaug dešimtmečiui nuo Lietuvos įstojimo į ES. Vis dar konstatuojama, kad esame „sparčios modernizacijos“ procese, kad Lietuva vis dar esanti spartaus tapimo procese: tampame „stabilia, skaidria ir konkurencinga, saugia ir Europoje gerbiama gerovės valstybe“⁶. Tačiau kalbama ir apie tai, kad jau esama priežasčių džiaugtis, nes Lietuva laimi. Kalbama apie tai, kad patys savarankiškai sėkmingai susitvarkėme su krize ir priklausome mažiausiai prasiskolinusių tarp visų ES valstybių šešetukui.

Šis pasakojimas galutinai išsivėpė maždaug apie 2017–2018 metus. Kalbose visai išnyksta žodynas ir nuostatos, nurodantys į Lietuvos atsilikimą ar būtinybę

3 Paulauskas A., *Laikinojo Prezidento kalba iškilmingame posėdyje Seime*, 2004-05-01, <<https://archyvas.lrp.lt/paulauskas/onef628.html?id=4938>>.

4 Adamkus V., *Lietuvos Respublikos Prezidento kalba „5 narystės ES metai: Lietuvos Europos politika“*, 2009-05-08, <https://archyvas.lrp.lt/adamkus3/lt/prezidento_veikla/kalbos/lietuvos_respublikos_prezidento_kalba_lietuvos_narystes_es_penkeriu_metu_proga_seime_vykstancioje_konferencijoje_5_narystes_es_metai_lietuvos_europ>.

5 Ten pat.

6 Grybauskaitė D., *Lietuvos Respublikos Prezidentės kalba Seimo plenariniame posėdyje narystės Europos Sąjungoje 10-mečiui paminėti*, 2014-05-06, <<https://grybauskaite.lrp.lt/lt/lietuvos-respublikos-prezidentės-dalios-grybauskaitės-kalba-seimo-plenariniame-posedyje-narystės-europos-sąjungoje-10-meciui-pamineti/19254>>.

prilygti Europai. Lūžis savitai įvardytas 2019 metais sakant, kad „Lietuva ne tik dirba pagal europinę darbotvarkę, mes ją ir formuojame, nes turime ką pasiūlyti Europos ateičiai“⁷.

Europos vijimosi pasakojimas visiškai neišnyksta, bet lieka išskirtinai marginalinis arba ryškiai perkeistas: pasauliui mus traktuojant kaip europietiškus ir demokratiškus, net jei „mūsų demokratija turi trūkumų ir iki Šiaurės šalių dar reikia pasitempti“⁸.

Apibendrinant pasakytina, kad Europos vijimosi pasakojimas ryškiausias buvo Lietuvai tik tapus ES nare, o silpniausias – pastaraisiais metais. Pradžioje jis reiškėsi per įvardijamą didelę distanciją tarp Lietuvos ir ES, sietas su būtinu Lietuvos aktyvizmu distanciją įveikti. Ilgainiui naratyvas išsikvėpė, kuomet lietuviškoji europinė savivoka transformavosi nuo ES darbotvarkės įgyvendintojos į vienos iš darbotvarkės formuotojų.

Lietuva tarp Rytų ir Vakarų

Pasakojimo apie Lietuvą tarp Rytų ir Vakarų dinamika sietina su turinio pokyčiais, priklausančiais nuo išorinių aplinkybių (Rusijos veiksmais). Be to, šio pasakojimo reiškinys nėra vienakryptis: jis persilieja su kitais pasakojimais.

Narystės ES pradžioje pasakojimas remiasi supratimu apie Europos šeimą, kuri sujungianti plačiai suprastus Europos Rytus ir Vakarus⁹. Jis reiškiasi nurodant Lietuvą ir jos visuomenę kaip galimus „tarpininkus“ sprendžiant konfliktus ar vystant dialogą (su Rusija), grindžiamas gebėjimu „pažinti Rytų ir Vakarų Europą“¹⁰. Toks tarpininkavimas siejamas net su tam tikra Lietuvos istorine misija Europoje. Teigiama, kad šiuose klausimuose mumis pasitiki Vakarų Europos valstybės, o Rytuose esančios valstybės matančios mus kaip tam tikrus vedlius. Lietuvos „advokatavimas“ suprantamas kaip atitinkantis europinį interesą į anapus ES esančius

7 Grybauskaitė D., *Lietuvos Respublikos Prezidentės metinis pranešimas*, 2019, <<https://grybauskaite.lrp.lt/lt/kalbos/metiniai-pranesimai/2019-m./32605>>.

8 Ten pat.

9 Adamkus V., *Lietuvos Respublikos Prezidento sveikinimo kalba Europos naujųjų demokratijų Jaunimo forumui*, 2006-05-01, <<https://archyvas.lrp.lt/adamkus2/lt/news.full/6610.html>>.

10 Adamkus V., *Lietuvos Respublikos Prezidento paskaita Vytauto Didžiojo universitete „Lietuva dvidešimt pirmajame amžiuje“*, 2008-05-06, <<https://archyvas.lrp.lt/adamkus2/lt/news.full/9027.html>>.

Rytus plėsti Vakarų demokratijos vertybes ir stiprinti saugumą bei Ukrainos, Moldovos ir Pietų Kaukazo valstybių lūkesčius¹¹.

Šiame pasakojime galima aptikti ir savitą supratimą apie Lietuvą kaip priklausančią tam tikram savitam Europos regionui, besiskiriančiam nuo europinių Vakarų. Lietuva net matoma kaip galinti tapti to Europos regiono centru¹². Reikštis kaip europiečiams per regioną, o ne bendresnėmis europinės tapatybės apimtimis atitinka Lietuvos tapatybę ir istorines patirtis. Lietuvos buvimo tarp Rytų ir Vakarų pasakojimas bent iš dalies susijęs su Lietuvos kaip nevisiškai Europos tapatybe.

Ilgainiui imant labiau akcentuoti lietuviškąją tapatybę kaip visiems europiečiams bendrą tapatybę, regiono tarp Rytų ir Vakarų tapatybinė savivoka keitėsi. Tam tikru metu ši regioninė tapatybė buvo išstumta kitos regioninės savivokos: į ES rėmus telpančios Šiaurės ir Baltijos jūros regiono tapatybės, kuri pabrėžta kaip geriausiai išreiškianti visuomenės lūkesčius¹³. Netiesiogiai užsimenama, kad išskirtinis dėmesys Lietuvos buvimui tarp Rytų ir Vakarų gali tapti kliūtimi stiprinant lietuviškąją europinę tapatybę¹⁴.

Pasakojimas galiausiai transformavosi santykį su „Rytais“ įrašant į kitą tapatybinį kontekstą. Numatoma, kad santykiai su už ES ribų esančiais kaimynais turi būti stiprinami ne siekiant europeizuoti regioną, kuriam Lietuva istoriškai priklauso, o siekiant stiprinti Europą, kuriai Lietuva aktualiai priklauso. Lietuva – ne paribio valstybė, o Europos narė, kurios tapatybinis lūkestis: „daugiau Europos, daugiau drašos kartu veikti pasaulyje“¹⁵.

Apibendrinant pasakytina, kad Lietuvos narystės ES pradžioje stiprus pasakojimas apie Lietuvą tarp Rytų ir Vakarų, istoriškai priklausančią regionui, į kurį patenka ir ne ES šalys, transformavosi į labiau europinės tapatybės pasakojimą. Lietuvos „rytietiškumas“ tapatybiškai imtas suvokti ne kaip skatinantis „advokatauti“ anapus ES ribų esančioms šalims, bet kaip galimybė stiprinti ES kaip visumą.

11 Adamkus V., *Lietuvos Respublikos Prezidento metinis pranešimas*, 2005, <https://archyvas.lrp.lt/adamkus3/lt/prezidento_veikla/spaudos_centras/metiniai_pranesimai.html>.

12 Adamkus V., *Lietuvos Respublikos Prezidento metinis pranešimas*, 2009, <https://archyvas.lrp.lt/adamkus3/lt/prezidento_veikla/spaudos_centras/metiniai_pranesimai.html>.

13 Grybauskaitė D., *Lietuvos Respublikos Prezidentės metinis pranešimas*, 2012, <<https://grybauskaite.lrp.lt/lt/metinis-pranesimas-2012>>.

14 Grybauskaitė D., *Lietuvos Respublikos Prezidentės metinis pranešimas*, 2016, <<https://grybauskaite.lrp.lt/lt/kalbos/metiniai-pranesimai/2016-m./25366>>.

15 Nausėda G., *Lietuvos Respublikos Prezidento metinis pranešimas*, 2023, <<https://lrp.lt/lt/prezidento-veikla/metiniai-pranesimai/2023-m./40979>>.

Mes – Europa

Pasakojimas „mes – Europa“¹⁶ reiškesi nuo įstojimo į ES pradžios, tačiau buvo apibrėžiamas labai siaurai. Ilgainiui jo prasmės plėtėsi ir jis įgavo savybę apimti kitų nacionalinių pasakojimų elementus.

Narystės ES pradžioje šis pasakojimas pasirodydavo kaip antrinis Europos vijimosi pasakojimui. Kalbama, kad įstodami į ES tampame tikri ES nariai, „visateisiai ir lygiateisiai“, bet ne „lygiaverčiai“¹⁷. Tikimasi, kad tokie tapsime įdėję daug pastangų, darbo ir ryžto.

Pasisakymai nurodo, kad Lietuvos buvimas nevisiškai Europa priklauso ne tiek nuo Europos santykio Lietuvos atžvilgiu, kiek dėl to, kad Lietuva tarsi negali būti visiškai Europa, kol nėra visiškai išskleidusi savo potencialo. Artėjant Lietuvos pirmininkavimui ES, jis suvokiamas ir kaip galimybė Lietuvos „patikimumui įrodyti“ ES šalių kontekste¹⁸. Nuo narystės ES pradžios europietiško stoka suvokta kaip laikinas dalykas.

Nauja realybė fiksuojama, kuomet įvardijama, kad kai kurie Lietuvos tikslai (energetikos srityje) tampa ir Europos tikslais¹⁹. Tačiau net praėjus dešimtmečiui nuo įstojimo apie Europą ir Lietuvą kalbama kaip tarsi dvi skirtingas realybes: „Mes kuriame Lietuvą ir Europą kartu.“²⁰ Šių realybių skirtumas matyti ir kalbant apie sėkmės istoriją (ekonominės krizės suvaldymą), tapusia, kaip sakoma, „pa-
vyzdžiu Europai“²¹, kuri yra tarsi greta Lietuvos.

Tarp „mes – Europa“ ir Europos vijimosi pasakojimų jaučiama įtampa ir pirmasis visiškai pasireiškia tik antrajam nurykus. „Mes – Europa“ pasakojime tuomet atsiranda motyvas, kurio iki to laiko nebuvo: mūsų iniciatyvos Lietuvoje ir nuveikti darbai Lietuvoje prisideda prie visos Europos gerovės. Nurodoma į gebėjimus atremti kibernetines atakas, kovą su priešiška propaganda ar naujas priemo-

16 Šio pasakojimo įvardijimo pagrindu pasitelkta Grybauskaitės frazė „Europa esame mes“, žr. Grybauskaitė D., *Lietuvos Respublikos Prezidentės metinis pranešimas*, 2019-06-11.

17 Paulauskas A., *Laikinojo Prezidento kalba iškilmingame Europos dienos paminėjime*, 2004-05-09, <<https://archyvas.lrp.lt/paulauskas/one6930.html?id=4959>>.

18 Grybauskaitė D., *Lietuvos Respublikos Prezidentės metinis pranešimas*, 2012.

19 Grybauskaitė D., *Lietuvos Respublikos Prezidentės metinis pranešimas*, 2011, <<https://grybauskaite.lrp.lt/lt/metinis-pranesimas-2011>>.

20 Grybauskaitė D., *Lietuvos Respublikos Prezidentės kalba Seimo plenariniame posėdyje narystės Europos Sąjungoje 10-mečiui paminėti*, 2014-05-06.

21 Grybauskaitė D., *Lietuvos Respublikos Prezidentės metinis pranešimas*, 2013, <<https://grybauskaite.lrp.lt/lt/metinis-pranesimas-2013>>.

nes, skirtas sienos apsaugai²². Aktyvumas įgyvendinant ES tikslus transformuojasi į aktyvumą kelti tikslus Europai.

Penkioliktaisiais narystės ES metais jau gana plačiai pateikiamas „mes – Europa“ apibūdinimas teigiant, kad „Europa – saugi, konkurencinga ir įtakinga – yra ir mūsų atsakomybė <...>. Mūsų iššūkiai taip pat tampa visos Europos iššūkiais ir visos Europos rūpesčiu. Europa esame mes.“²³

Pastaraisiais metais pasakojimas „mes – Europa“ yra susitelkęs į Europos Sąjungos ateitį ir Lietuvos matymą, kaip ji gali prisidėti ateitį kurdama. Kalbama apie Europą, kaip nuolat besikeičiančią ir atviros ateities. Vien „buvimui“ ES priešpriešinamas Europos kūrimas: „Juk Europa niekada nestovi vietoje. Ji nuolat keičiasi – kartu su mumis ir dėl mūsų veiksmų bei pasirinkimų.“²⁴

Minima, kad kai kurie Lietuvos tikslai net ambicingesni ar drąsesni nei visos ES (mažinant šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją ar plėtojant Rytų partnerystę). Tai siejama su Lietuvos valstybės pasitikėjimu savimi²⁵. Apibūdinant Lietuvos siekius ir ambicijas, į „mes – Europa“ pasakojimą yra integruojamas ir pasakojimas apie Lietuvą tarp Rytų ir Vakarų: veikimas Rytuose gyvybiškai svarbus ES ateičiai.

Apibendrinant pasakytina, kad „mes – Europa“ pasakojimas reikšmingiau ima reikštis tuomet, kai susilpnėja Europos vijimosi pasakojimas. Jo pagrindiniai požymiai yra pabrėžiama Lietuvos atsakomybė už Europą ir jos ateitį, kylanti ir iš Lietuvos kaip valstybės pasitikėjimo savo jėgomis.

Išvados

Straipsnyje siekta parodyti, kad pats buvimas ES stipriai veikia nacionalinius tapatybinius naratyvus, didinant europinės tapatybės svorį nacionalinėje tapatybėje. Trijų lietuviškojo europietiško pasakojimų (Europos vijimosi, Lietuvos tarp Rytų ir Vakarų, „mes – Europa“) analizė atskleidė, kad Europos vijimosi nara-

22 Grybauskaitė D., *Lietuvos Respublikos Prezidentės metinis pranešimas*, 2018, <<https://grybauskaite.lrp.lt/lt/kalbos/metiniai-pranesimai/2018-m./30193>>.

23 Grybauskaitė D., *Lietuvos Respublikos Prezidentės metinis pranešimas*, 2019.

24 Nausėda G., *Lietuvos Respublikos Prezidento sveikinimo žodis parodos „Lietuvos kelias į Europos Sąjungą: istorinis apsisprendimas“ atidaryme*, 2023-05-09, <<https://lrp.lt/lt/lietuvas-respublikos-prezidento-sveikinimo-zodis-parodos-lietuvas-kelias-i-europos-sajunga-istorinis-apsisprendimas-atidaryme/40415>>.

25 Nausėda G., *Lietuvos Respublikos Prezidento metinis pranešimas*, 2022, <<https://lrp.lt/lt/prezidento-veikla/metiniai-pranesimai/2022-m./38594>>.

tyvas beveik visai išnyko. Europos kaip besąlyginio pavyzdžio ir kelrodžio, kurio link Lietuva turi artėti daug dirbdama ir stengdamasi, prasmė sumažėjo. Lietuva visiškai įsikūrė ES, savo siekius regi kaip stiprinančius Europą, ją keičiančius į sėkmingesnę ateitį.

Pasakojimas apie Lietuvą tarp Rytų ir Vakarų pradžioje buvo labai ryškus ir žymėjo savivoką ES paribio valstybės. Ji buria valstybes, priklausančias ES ir jai nepriklausančias, vedama savitos regioninės tapatybės. Šis pasakojimas ilgainiui pakeitė pavidalą ir susiliejo su „mes – Europa“ pasakojimu: Lietuva yra visiškai Europoje, o jos nusikreipimas į Rytus suprantamas kaip ES tapatybės dalis, siejama su jos saugia ateitimi.

Ryškiausiai išreikštas pastaraisiais metais yra pasakojimas „mes – Europa“. Narystės ES pradžioje jis buvo labai silpnas, buvo labai ryškus „Lietuvos“ ir „Europos“ tapatybinis skirtumas. Ilgainiui jis tapo įvairius lietuviškojo europietiško aspekto apimančiu pasakojimu, savitai integruodamas ir Europos vijimosi bei Lietuvos tarp Rytų ir Vakarų pasakojimus.

Atskirai neanalizuotas apgultos tvirtovės pasakojimas, tačiau jis vertas paminėjimo. Šis pasakojimas, nurodantis į iš ES galinčią kilti grėsmę Lietuvos autentiškumui, suverenumui ar kitiems tapatybės aspektams, nebuvo išpopuliarintas net ir stojimo į ES metu ir liko dominuojančių pasakojimų paraštėse. Esama požymių, kad šis pasakojimas gali transformuotis ir net atgimsta nauju pavidalu. Pasakojimas „mes – Europa“ gali įgauti apgultos tvirtovės pasakojimo bruožų. Kaip „apgulta tvirtovė“ gali atsiskleisti jau ne viena Lietuva, o visa ES.

Straipsnyje nekeltas klausimas, kas konkrečiai iš visų veiksmų lėmė, kad keitėsi pasakojimai apie Lietuvos europietišumą, kodėl būtent tuo, o ne kitu metu vienas pasakojimas susilpnėjo, o kitas sustiprėjo. Tai galėjo lemti ir išorinės aplinkybės, kaip Rusijos grėsmės didėjimas, ekonominė krizė. Įtakos galėjo padaryti ir tokie pokyčiai Lietuvoje kaip euro įvedimas ar kai kurios pavykusios reformos. Veikti galėjo ir pati narystės ES trukmė ir jos patirtys: ryškus pasakojimų pokytis vyko apie penkioliktus narystės ES metus. Galėjo lemti ir kitos aplinkybės, kurių analizė paliekama kitiems tyrimams. Tačiau straipsnyje laikomasi nuostatos, kad bendrąją prasmę labiausiai lietuviškojo europietiško savivoką lėmė buvimas ES nare, su tuo susiję sau keliami iššūkiai ir nuolatinė refleksija, ką reiškia, kad Lietuva yra Europa.

Ieva Grumbinaitė

Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas

Narystės egzaminas: Lietuvos pirmininkavimas Europos Sąjungos Tarybai

Rotuojamasis pirmininkavimas ES Tarybai – rimtas iššūkis ES šalių narių valstybės tarnyboms, ypač jei šalys mažos ir Tarybai pirmininkauja pirmą kartą. Jis reikalauja daugiau nei 1 000 ministerijų ekspertų ir diplomatų įsitraukimo poros metų laikotarpiui ir dažnai lyginamas su narystės ES pilnametyste ar egzaminu. Šis straipsnis analizuoja, kaip šiam egzaminui ruošėsi ir jį išlaikė Lietuva, pirmą kartą pirmininkavusi ES Tarybai 2013 metais. Tyrimas, remdamasis interviu su pirmininkavime dalyvavusiais valstybės tarnautojais ir diplomatais, apžvelgia pagrindinius jo iššūkius, pasirengimo procesą ir įvertina poveikį valstybės tarnybai per naujojo institucionalizmo teorinę prizmę. Jis parodo, kad pirmininkavimas ES Tarybai reikšmingai prisidėjo prie Lietuvos valstybės tarnybos ir šalies įvaizdžio ES kontekste stiprinimo bei prie geresnio Lietuvos interesų Europos Sąjungoje atstovavimo.

Įvadas

Lietuva pirmą kartą Europos Sąjungos (ES) Tarybai pirmininkavo 2013-ųjų antrąjį pusmetį. Pirmininkavimo politiniai prioritetai ir pasiekimai jau buvo analizuojami¹, todėl šiame tekste aptariu kitą perspektyvą: pirmininkavimo iššūki ir poveikį Lietuvos valstybės tarnybai bei administracinius aspektus. Pirmininkavimas ES Tarybai dažnai matomas kaip „narystės ES egzaminas“² ar „valstybės tarnybos olimpiada“³, padedantis „priartinti ES prie šalies narės“⁴. Tai nepaprastas įvykis šalies tarptautinio bendradarbiavimo kontekste, suteikiantis unikalią patirtį ne tik aukš-

- 1 Vilpišauskas R. (2014), „Lithuania’s EU Council Presidency: Negotiating Finances, Dealing with Geopolitics: Lithuania’s EU Council Presidency“, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 52, p. 99–108; Šešelgytė M. (2013), „The First Leadership Test: What to Expect from the Lithuanian Presidency of the EU“, *European Policy Analysis*, No. 13, p. 16.
- 2 Interviu su Airijos ministerijos atstovu, 2017 01 16.
- 3 Interviu su Airijos nuolatinės atstovybės Europos Sąjungoje atstovu, 2017 01 20.
- 4 Interviu su Lietuvos užsienio reikalų ministerijos atstovu, 2016 03 15.

čiausio lygio politikams ir diplomatams, bet ir daugybei valstybės tarnautojų. Kiti panašūs įsipareigojimai tarptautinėms organizacijoms, kaip, pavyzdžiui, Jungtinių Tautų Saugumo Taryba ar pirmininkavimas Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijai (EBPO), ar NATO viršūnių susitikimai, savo apimtimi ir intensyvumu neprilygsta pirmininkavimui ES Tarybai. Įsipareigojimai kitoms tarptautinėms organizacijoms trunka tik kelias dienas ar reikalauja keleto diplomatų ar ministrų dėmesio, o pirmininkavimas ES Tarybai pusmečiui, neskaitant ilgo pasiruošimo, įtraukia daugiau nei tūkstantį valstybės tarnautojų ir diplomatų.

Šis straipsnis grįstas įžvalgomis iš 20 interviu su pirmininkavime dalyvavusiais ar jį koordinavusiais Lietuvos valstybės tarnautojais ir diplomatais, atliktais 2016 metų pavasarį, bei keletu interviu su 2013–2015 metais ES Tarybai pirmininkavusių kitų šalių atstovais. Pirmajame skyriuje pristatoma ES Taryba, jos sandara ir vaidmuo ES teisėkūros procese bei rotuojamojo pirmininkavimo institucija ir jos funkcijos. Antrasis skyrius conceptualizuoja administracinius gebėjimus kaip priklausomą kintamąjį per naujojo institucionalizmo teorinę prizmę. Trečiajame skyriuje analizuojama Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai patirtis ir poveikis valstybės tarnybai, pabaigoje pateikiamos išvados.

Kontekstas: Europos Sąjungos Taryba ir rotuojamasis pirmininkavimas

ES Taryba, dar žinoma kaip Ministrų Taryba, šalia Europos Vadovų Tarybos yra viena iš dviejų tarpvyriausybinių ES institucijų, atstovaujančių šalių narių interesams. Kartu su Europos Parlamentu (EP) ji – viena pagrindinių teisėkūros institucijų, priimanči sprendimus dėl ES teisės aktų ir politikos.

ES Taryba yra daugialypė institucija tiek tematiškai, tiek hierarchiškai. Sprendimai joje priimami dešimtimi skirtingų sudėčių ir trimis lygmenimis. Tarybos sudėtis priklauso nuo diskutuojamos temos: klausimus, susijusius su bendrąja žemės ūkio politika, 27 žemės ūkio ministrai ir ministerijų atstovai sprendžia Žemės ūkio ir žuvininkystės taryboje. Su šalių ekonomika ir bendrąja ES rinka susiję sprendimai priimami atitinkamų ministrų Konkurencingumo arba Ekonominių ir finansinių reikalų tarybų posėdžiuose ir pan. ES Taryba skirtingomis sudėtimis posėdžiauja apie 50 kartų per metus. Jos nederėtų painioti su ES Vadovų Taryba, kurioje, vadovaujami nuolatinio prezidento, aukščiausio lygio strateginius sprendimus priima šalių narių ministrai pirmininkai ar prezidentai.

Vertikaliu pjūviu ES Tarybą sudaro trys lygmenys: pirmiausia susitinka šalių narių ministerijų ekspertai. Jie derasi dėl Europos Komisijos (EK) siūlomų

teisės aktų specifikos ir ieško daugumai šalių priimtinių techninių sprendimų. Pavyzdžiui, šalių narių vidaus reikalų ministerijų ekspertai pabėgėlių krizės metu tarėsi dėl konkrečių migrantų kvotų. Antrąjį tarybos lygmenį sudaro komitetai COREPER I ir II. Priklausomai nuo temos ir jos politinės svarbos, juose posėdžiauja nuolatiniai šalių atstovai ES arba jų pavaduotojai tam, kad susiderėtų dėl politinių siūlomo teisės akto ar sprendimo aspektų ir poveikio. Jiems sutarus, šalių narių ministrai trečiajame Tarybos lygmenyje – ministrų posėdžiuose – įvertina sprendimą ir balsuoja dėl jo priėmimo. Neretai nutinka, kad politiškai svarbūs ar jautrūs teisės aktai per skirtingus Tarybos lygmenis keliauja kelis kartus, iki visoms šalims narėms pavyksta rasti bendrą poziciją⁵. Kitais atvejais, ekspertams ir diplomatom susitarus, ministrai posėdyje tiesiog formaliai priima jų sprendimus, kas kelia klausimų dėl ES Tarybos skaidrumo ir legitimumo⁶.

Dauguma, apie 80 proc., sprendimų ES Taryboje priimami kvalifikuota balsų dauguma (KBD). Augant ir plečiantis ES kompetencijoms ir pačiai Europos Sąjungai, plėtėsi ir politikos sritys, kuriose taikoma kvalifikuotos daugumos, o ne vienbalsiškumo taisyklė. Strategiškai svarbiems sprendimams vis dar būtinas vienbalsiškumas, o procedūriniam užtenka paprastos daugumos. Tai, kad KBD daugelyje sričių pakeitė vienbalsiškumą, rodo ES kaip tarptautinės bendrijos stiprėjimą, nes sprendimai gali būti priimti ir tolesnė integracija vykti net ir be visų šalių narių sutikimo. Po paskutinės peržiūros Lisabonos sutartyje KBD pasiekama, kai sprendimą palaiko bent 55 proc. šalių, atstovaujančių bent 65 proc. ES gyventojų. Blokuojančią mažumą turi sudaryti bent 4 valstybės, atstovaujančios bent 35 proc. gyventojų. Ši taisyklė skatina ES Taryboje sudaryti koalicijas, išankstinius susitarimus, ieškoti kompromisų bei mainytis palaikymu tarp šalių narių⁷.

ES Tarybai, išskyrus Užsienio reikalų tarybą, vadovaujamą vyriausiojo įgaliotinio užsienio ir gynybos politikai, pakaitomis po 6 mėnesius pirmininkauja visos šalys narės. Istorškai pirmininkaujanti šalis tiesiog perimdavo administracinius ES Tarybos susitikimų organizavimo įsipareigojimus, bet, plečiantis ES ir

- 5 Buonanno L., Nugent N. (2013), *Policies and policy processes of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan; Hayes-Renshaw F. (2017), „The Council of Ministers: Conflict, consensus and continuity“, Hodson D., Peterson J., eds., *The institutions of the European Union*. Fourth edition, Oxford New York, NY: Oxford University Press, p. 80–107; Hayes-Renshaw F., Wallace H. (2006), *The Council of Ministers* (2nd ed.). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- 6 Häge F. M. (2012), *Bureaucrats as Law-makers: Committee decision-making in the EU Council of Ministers*, London: Routledge; Häge F. M. (2008), „Who Decides in the Council of the European Union?“, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 46 (3), p. 533–558.
- 7 Häge F. M. (2013), „Coalition Building and Consensus in the Council of the European Union“, *British Journal of Political Science*, vol. 43 (3), p. 481–504. doi:10.1017/S0007123412000439.

jos kompetencijoms, institucija įgijo daugiau strateginės ir diplomatinės svarbos⁸. Rotuojamasis pirmininkavimas, nors ir kritikuojamas dėl tęstinumo stokos, matomas ir kaip svarbus lygybės bei atskaitingos lyderystės užtikrinimo mechanizmas, suteikiantis visoms ES narėms, nepriklausomai nuo dydžio ar narystės ES trukmės, vienodą galimybę vadovauti ES politikai ir teisėkūrai⁹. Nuo 2009-ųjų, siekiant daugiau tęstinumo, valstybės narės ES Tarybai pirmininkauja trejetais – trims viena po kitos einančioms šalims narėms bendradarbiaujant su Europos Komisija sudaroma programa ir paskirstomi prioritetai. Vis dėlto šis pasiskirstymas išlieka gan teorinis, praktiškai šalių atstovai pabrėžia, kad bendradarbiauti svarbiau su pastarojo ir ateinančio pirmininkavimo atstovais nei su oficialiuoju trejetu dėl užduočių perėmimo ir darbotvarkės pokyčių, kuriuos dažnai priverčia daryti nenumatyti veiksniai ir krizės. Dažnai trečiajai trejeto valstybei pradėdant pirmininkauti darbotvarkę, sudaryta prieš daugiau nei metus, jau būna ženkliai pasikeitusi¹⁰.

Pirmininkaujanti šalis narė vadovauja visų trijų lygmenų ES Tarybos posėdžiams, kartu su ES Tarybos generaliniu sekretoriatu (TGS) užtikrina tiek savo, tiek pirmininkavimo trejeto darbotvarkės laikymąsi. Ji organizuoja visų lygmenų ES Tarybos posėdžius Briuselyje ir neformalius susitikimus savo šalyje. Kitaip nei dažnai manoma, pirmininkaujanti šalis ES Taryboje neatstovauja savo interesams. Atvirkščiai – pusę metų ji atlieka neutralaus tarpininko vaidmenį ir ieško bendrų sprendimų ir kompromisų tarp kitų šalių narių¹¹. Prioriteto savo interesams suteikimas pirmininkavimo metu kitų šalių ir TGS vertinamas neigiamai¹². ES Tarybos pirmininkė taip pat atstovauja Tarybai ir jos pozicijai santykiuose su EP ir EK. Pirmininkaujančios šalies atstovai dalyvauja dialoguose – neformaliuose susitikimuose tarp Europos Komisijos, Tarybos ir Parlamento, skirtuose išankstiniam pozicijų suderinimui, pagreitinančiam teisėkūros procesą¹³.

Šalis, pirmininkaujanti ES Tarybai, turi ribotą galimybę daryti įtaką ES darbotvarkei: pusantrų metų pirmininkavimo trejeto programa trims valstybėms sudaroma bendrai su EK, atsižvelgiant į šios darbotvarkę. Pirmininkaujančios ša-

8 Pernice I. (2003), *Democratic Leadership in Europe: The European Council and the President of the Union*, Walter Hallenstein-Institut working paper 1/03, Berlin.

9 Bunse S. (2009), *Small states and EU governance: Leadership through the Council presidency*, Oxford: Palgrave Macmillan; Kirchner E. J. (1992), *Decision-making in the European Community: The council presidency and European integration*, Manchester: Manchester University Press.

10 Grumbinaitė I. (2018), *Not much beyond the common programme? The limited benefits of the Trio Presidency of the Council of the EU*, konferencijos pranešimas, EPSA, Viena, birželio 23 d.

11 Interviu su Lietuvos ministerijų ir nuolatinės atstovybės ES atstovais.

12 Interviu su Lietuvos ministerijos atstovu, 2016 04 01.

13 Brandsma G. J. (2015), „Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking“, *European Union Politics*, vol. 16 (2), p. 300–319.

lys gali pasirinkti temas, labiausiai atitinkančias jų interesus, bet neturi galimybės nulemti viso programos turinio. Dažnai nutinka, kad, pavyzdžiui, Rytų partnerystės prioritetai atitenka Baltijos ar Centrinės ir Rytų Europos šalims, o Pietų Europos valstybės labiau koncentruojasi į bendradarbiavimą su Viduržemio jūros ir Artimųjų Rytų kaimynėmis. Tokios valstybės kaip Slovakija ar Liuksemburgas, neturinčios jūros sienų, su žuvininkyste ar vandenių aplinkosauga susijusias temas dažnai perleidžia kitoms pirmininkavimo trejeto partnerėms. Kai kurie svarbūs klausimai, tokie kaip derybos dėl ES biudžeto ar Daugiametės finansinės perspektyvos, priklauso nuo EK darbotvarkės, kiti darbotvarkės aspektai susiję su ES politiniu ciklu ir Europos Parlamento rinkimais, o ne su pirmininkaujančių šalių prioritetais. Pavyzdžiui, Lietuvos pirmininkavimo metu 2013 metų antroje pusėje buvo užbaigta palyginti daug derybų ir priimtas rekordinis skaičius teisės aktų¹⁴. Prie šių pasiekimų prisidėjo šalies ekspertų, diplomatų ir ministrų pasiruošimas bei įgūdžiai, bet nemaža sėkmės dalis buvo nulemta ES institucijų bei jų teisėkūros ir politinių ciklų: iki 2013-ųjų pabaigos turėjo būti patvirtintas ES metinis biudžetas ir Daugiametė finansinė perspektyva 2014–2020 metams, 2014-aisiais vyko EP rinkimai. Tokiomis aplinkybėmis neatidėliotinių sprendimų ir teisės aktų tiesiog buvo daugiau nei įprastai, o institucijos buvo labiau pasirengusios derėtis ir linkusios į kompromisus, norėdamos pasiekti rezultatų iki politinės kadencijos pabaigos¹⁵. Galima palyginti, kad Latvijos pirmininkavimas 2015 metais buvo kur kas ramesnis, teisės aktų darbotvarkėje buvo ženkliai mažiau nei Lietuvos ir dar mažiau jų buvo priimta, nes politinio ciklo pradžioje ES institucijos buvo linkusios ilgiau derėtis, o ne siekti greitų rezultatų¹⁶.

Siekiant daugiau tęstinumo ES politikoje, Lisabonos sutartis ne tik įvedė pirmininkavimo trejetus, bet ir porą svarbių pareigybių – nuolatinį Europos Vadovų Tarybos prezidentą ir vyriausiąjį įgaliotinį užsienio reikalams ir saugumo politikai. Abu aukšto lygio pareigūnai skiriami penkerių metų kadencijai. Tai ganėtinai sumažino rotuojamojo pirmininkavimo matomumą svarbiausių ES sprendimų kontekste, bet nesumažino pirmininkaujantiesiems šalims tenkančio krūvio. Nepriklausomai nuo pirmininkaujantiesios šalies dydžio ar narystės ES patirties, užduočių skaičius ir svarba kiekvieną pusmetį daugmaž panašūs, taigi panašus krūvis tenka tiek Vokietijai, tiek Maltai. Turint omenyje šių šalių administracinius ir viešojo sektoriaus pajėgumus, vien tai, kad Vokietijos ministerijose dirba tūkstančiai, o Maltos – vos šimtai valstybės tarnautojų, pirmininkavimas ES Tarybai

14 Interviu su Lietuvos nuolatinės atstovybės ES atstovu, 2016 03 31.

15 Interviu su Lietuvos nuolatinės atstovybės ES atstovu, 2016 04 01.

16 Interviu su Latvijos ministerijos atstovu, 2016 04 13.

yra žymiai didesnis iššūkis mažesnėms ES narėms bei toms, kurios po 2004-ųjų ES plėtros į Rytus pirmininkavo pirmą kartą ir neturėjo institucinės atminties¹⁷.

Būtent dėl šių aspektų – ribotos pirmininkaujančios ES Tarybai šalies politinės galios ir reikšmingo iššūkio šalies valstybės tarnybai – tolesni skyriai koncentruojasi į tai, kaip Lietuva susidorojo su 2013-ųjų pirmininkavimo ES Tarybai administraciniu iššūkiu ir ar tai turėjo išliekamosios vertės valstybės tarnybai ir Lietuvos interesų atstovavimui Briuselyje.

Pirmininkavimas ES Tarybai kaip administracinis iššūkis valstybės tarnybai

Literatūra apie mažas valstybes ES identifikuoja keletą struktūrinių trūkumų ir būtinų veiksnių sėkmingam dalyvavimui ES politikoje, teisėkūros ir sprendimų priėmimo procesuose¹⁸. Mano siūlomas administracinių gebėjimų konceptas remiasi Panke identifikuotų veiksnių kombinacija. Pagrindinis mažų valstybių ES struktūrinis trūkumas yra riboti žmogiškieji ir materialieji ištekliai tiek šalių ministerijose, tiek Nuolatinėje atstovybėje ES. Ribotas kvalifikuotų ekspertų skaičius ir mažiau išplėtotos koordinavimo struktūros apsunkina greitą kokybiškų nacionalinių pozicijų formavimą. Dėl tos pačios priežasties mažos šalys prasčiau įsitinklinusios su ES institucijomis ir interesų grupėmis, kas riboja prieigą prie aktualiausių informacijos ir sunkina reputacijos formavimą¹⁹. Galiausiai, mažiau išvystyti ES politikos koordinavimo mechanizmai, patirties trūkumas dėl trumpesnės narystės ES trukmės ir dažnai dar ribotesni resursai sukuria papildomą struktūrinį trūkumą „naujoms“²⁰ ES narėms²¹.

17 Grumbinaitė I. (2023), *The Rotating European Union Council Presidency and Small Member States: Small States, Big Challenge*, Routledge, Abingdon.

18 Panke D. (2010), *Small states in the European Union: Coping with structural disadvantages*, Farnham, Surrey, England; Burlington, VT: Ashgate; Thorhallsson B. (2006), „The role of small states in the European Union“, Ingebritsen C., Neumann I., Gstöhl S., Beyer J., eds., *Small States in International Relations*, Seattle : Reykjavik: University of Washington Press ; University of Iceland Press, p. 218–227; Thorhallsson B., Wivel, A. (2006), „Small States in the European Union: What Do We Know and What Would We Like to Know?“, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 19 (4), p. 651–668.

19 Panke D. (2010), „Good Instructions in No Time? Domestic Coordination of EU Policies in 19 Small States“, *West European Politics*, vol. 33 (4), p. 770–790; Panke D. (2010), „Small states in the European Union: Structural disadvantages in EU policymaking and counter-strategies“, *Journal of European Public Policy*, vol. 17 (6), p. 799–817.

20 „Naujos“ ES narės šiame kontekste yra šalys, prisijungusios prie ES 2004-aisiais ar vėliau ir pastarąjį dešimtmetį pirmą kartą pirmininkavusios ES Tarybai.

21 Dimitrova A., Toshkov D. (2007), „The Dynamics of Domestic Coordination of EU Policy in

Administracinius gebėjimus apibrėžiu kaip veiksnius, reikalingus sėkmingam šalių narių įsitraukimui į ES teisėkūrą ir politiką. Konceptualizuojau juos per naujojo institucionalizmo prizmę, dažnai naudojamą studijuojant ES poveikį šalims narėms ir europėjimą²². Sugretinu racionaliojo pasirinkimo ir sociologinio institucionalizmo prieigas, siekdama išsiaiškinti, kuri iš jų pirmininkavimo ES Tarybai poveikį paaiškina geriau. Taip pat remiuosi istoriniu institucionalizmu siekdama įvertinti institucinės atminties svarbą. Racionaliojo pasirinkimo institucionalizmas pabrėžia pasekmingumo bei sąnaudų ir naudos svarbą priimant sprendimus²³. Jis paaiškintų institucinius ir struktūrinius pasikeitimus valstybės tarnyboje, administracinėse struktūrose ir ES politikos koordinavime. Sociologinis institucionalizmas pabrėžia normų bei vertybių svarbą ir institucinę kaitą per socializaciją²⁴. Jis paaiškintų ES pirmininkavimo sąlygotą požiūrių ir praktikų kaitą. Istorinis institucionalizmas pabrėžia buvusių sprendimų, kelio priklausomybės svarbą ir padės įvertinti buvusios pirmininkavimo patirties ar jos stokos vaidmenį²⁵.

Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai analizė

Pasiruošimas ir pirmininkavimas

Pasiruošimas pirmininkavimui ES Tarybai žymiai ilgesnis ir dažnai intensyvesnis nei pats pirmininkavimo laikotarpis. Šalys, pirmininkausiančios pirmą kartą, ruoštis pradeda prieš 3–4 metus, o turinčios pirmininkavimo patirties – kiek vėliau, t. y. prieš metus ar pusantrų. Lietuva savo pirmajam pirmininkavimui pradėjo ruoštis palyginti anksti – pirminis biudžetas ir mokymų planai buvo patvirtinti jau 2006-aisiais, bet aktyvesni pasiruošimo darbai prasidėjo maždaug 2010-aisiais.

the New Member States: Impossible to Lock In?“, *West European Politics*, vol. 30 (5), p. 961–986; Gärtner L., Hörner J., Obholzer L. (2011), „National Coordination of EU Policy: A Comparative Study of the Twelve “New” Member States“, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 7 (1), p. 77–100.

- 22 Börzel T. A., Risse T. (2003), „Conceptualizing the Domestic Impact of Europe“, Featherstone K., Radaelli C. M., eds., *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, p. 57–80.
- 23 Hall P. A., Taylor R. C. R. (1996), „Political Science and the Three New Institutionalisms“, *Political Studies*, vol. 44 (5), p. 936–957; Peters B. G. (2012), *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (3rd ed.), New York: Continuum.
- 24 Checkel J. T. (2001), „Constructing European Institutions“, Aspinwall M., Schneider G., eds., *The rules of integration: Institutional approaches to the study of Europe*, Manchester; New York: Manchester University Press, p. 19–39.
- 25 Peters B. G. (2019), *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (Fourth edition), Northampton, MA: Edward Elgar Pub.

Keletas ministerijų ekspertų minėjo, kad pasiruošimas pirmininkavimui netgi buvo pernelyg kruopštus ir detalus ir kad antrajam Lietuvos pirmininkavimui, žinant, ko tikėtis, to tikriausiai nebeprireiks²⁶. Panašius pastebėjimus išsakė ir Latvijos pirmininkavimą organizavę valstybės tarnautojai²⁷. Nors pirmą kartą pirmininkaujančios šalys ruošiasi ilgiau, institucinės atminties svarba 27 narių Europos Sąjungoje gerokai sumenkusi ir nelemia pirmininkavimo kokybės, kitaip nei iki 2004-ųjų ES plėtros, kai pirmininkaujama buvo kas 6 metus ar dažniau²⁸. ES Tarybai jau pirmininkavusių šalių atstovai pastebėjo, kad mokytis tikslingiau iš neseniai pirmininkavusių valstybių nei iš savos patirties. Tos pačios valstybės pirmininkavimui kartojantis kas 13 metų, institucinė atmintis praranda aktualumą, o pirmininkavimas dažnai tampa vienkartinio valstybės tarnautojo karjeros įvykiu²⁹.

Lietuvos Vyriausybė 2013-ųjų pirmininkavimui skyrė 63 milijonus eurų – ganėtinai nedidelį biudžetą, paveiktą 2009-ųjų ekonominės krizės (galima palyginti, kad Latvijos pirmininkavimo biudžetas 2015-aisiais buvo 82, o Liuksemburgo – 93 milijonai eurų)³⁰. Sutaupyti Lietuvai pavyko padengiant didžiąją dalį mokymų išlaidų iš Europos Sąjungos struktūrinių fondų.

Pirmininkavimui koordinuoti Užsienio reikalų ministerijoje (URM) buvo įkurtas departamentas, kuriame maždaug trejų metų laikotarpį dirbo apie 40 žmonių. Departamentas planavo pirmininkavimo darbotvarkę, organizavo ministrų susitikimus, nustatė kvotas ir rūpinosi papildomų žmonių samdymu visoje ministerijose priklausomai nuo jų įsitraukimo į pirmininkavimą. Pavyzdžiui, URM buvo įdarbinti 59 papildomi darbuotojai, Aplinkos apsaugos ministerijoje – 27 ir nuo vieno iki septynių likusiose ministerijose. Iš viso ministerijos pasamdė 142 žmones padėti su administracinėmis ir organizacinėmis pirmininkavimo užduotimis. Ministerijose taip pat laikinai dirbo dešimt ekspertų iš EK ir keletas iš kitų šalių, neseniai pirmininkavusių ES Tarybai (Airijos, Vokietijos ir kt.). Dauguma papildomų darbuotojų prie ministerijų prisijungė pusantros ar dvejų metų laikotarpiui pakeisti ekspertų, išsiųstų į Nuolatinę atstovybę prie ES pirmininkauti ES Tarybos darbo grupėms. Neformalius ES Tarybos susitikimus Vilniuje taip pat padėjo organizuoti 80 laikinai įdarbintų komunikacijos specialistų ir 60 savano-

26 Interviu su Lietuvos ministerijų atstovais.

27 Interviu su Latvijos ministerijų atstovais.

28 Grumbinaitė I (2023), *The Rotating European Union Council Presidency and Small Member States: Small States, Big Challenge*, Routledge, Abingdon.

29 Interviu su Airijos ir Liuksemburgo ministerijų atstovais.

30 LR užsienio reikalų ministerija (2014), *Lietuvos pirmininkavimo Europos Sąjungos Tarybai 2013 m. liepos 1 d. – gruodžio 31 d. planavimas ir organizavimas*, Vilnius.

rių. Nuolatinė Lietuvos atstovybė prie ES Briuselyje pirmininkavimo metu išaugo nuo 80–90 iki 197 darbuotojų, taigi daugiau nei dvigubai. Pradedant 2011-aisiais, ministerijos palaipsniui į Briuselį išsiuntė 75 atašė. Dauguma atvyko maždaug metus prieš pirmininkavimą ir išvyko per pusmetį po jo. Į Briuselį buvo siunčiami patyrę ekspertai ir diplomatai – daugeliui jų tai buvo antroji rotacija nuolatinėje atstovybėje. 49 sekretoriai buvo laikinai pasamdyti pagalbai su administracinėmis užduotimis³¹. Turint omenyje sąlyginai mažą Lietuvos ministerijų dydį, pirmininkavimas ES Tarybai jose sukėlė nemažą sumaištį ir įliejo reikšmingą skaičių naujų žmonių.

Pirmininkavimą koordinavęs departamentas URM paruošė detalią ir intensyvią mokymų programą valstybės tarnautojams ir laikinai pasamdytiems darbuotojams ministerijose ir Nuolatinėje atstovybėje prie ES. Mokymus Briuselyje taip pat vedė GTS. Mokymus apie ES institucijas, teisėkūros ir politinius procesus organizavo Lietuvos viešojo administravimo institutas. Juose dalyvavo apie 40 politikų ir aukšto lygio ministerijų ekspertų, 1 240 ministerijų darbuotojų ir 135 valstybės tarnautojai, pirmininkavimo laikotarpiui išsiųsti į Nuolatinę atstovybę prie ES. Taip pat valstybės tarnautojai buvo mokomi anglų ir prancūzų kalbų. Ši mokymų programa buvo bene didžiausia ir nuodugniausia lig šiol organizuota centralizuota programa Lietuvos viešajame sektoriuje, sulaukusi labai teigiamo dalyvių įvertinimo³². Centralizuoti mokymai taip pat padėjo ministerijų darbuotojams užmegzti kontaktų su kitomis institucijomis, padėjusių pirmininkavimo metu³³.

Pirmininkavimo metu ministerijos turėjo savo pirmininkavimo programas, bet aktyviai bendradarbiavo tarpusavyje ir su koordinuojančiu departamentu URM. Visų ministerijų ES reikalų skyrių vadovai ir jų pavaduotojai kas mėnesį susitikdavo aptarti persidengiančių klausimų. Buvo atnaujinta skaitmeninė ES teisės aktų koordinavimo tarp ministerijų sistema. Ministerijų atstovai pastebėjo, kad pirmininkavimas reikšmingai mobilizavo visų ministerijų resursus bendram tikslui, suintensyvėjo komunikacija ir bendradarbiavimas, susilpnėjo konkurencija tarp atskirų ministerijų³⁴. Pasikeitė ir bendradarbiavimas su Seimu – pozicijos dėl ES politikos ir teisės aktų pirmininkavimo darbotvarkėje buvo suderintos iš anksto, o valdančiosios politinės partijos pasirašė deklaraciją, kad pirmininkavimas nebus naudojamas politiniams tikslams³⁵.

31 Interviu su Lietuvos užsienio reikalų ministerijos atstovu, 2016 04 03.

32 LR užsienio reikalų ministerija (2014), *Lietuvos pirmininkavimo Europos Sąjungos Tarybai 2013 m. liepos 1 d. – gruodžio 31 d. planavimas ir organizavimas*, Vilnius.

33 Interviu su Lietuvos ministerijos atstovu, 2016 04 04.

34 Interviu su Lietuvos ministerijų atstovais.

35 Interviu su Seimo atstovu, 2016 04 18.

Pirmininkavimo metu laikinai pasikeitė komunikacija su nuolatine atstovybe Briuselyje – dėl reikšmingo darbo krūvio ir poreikio skubiai reaguoti атаšė, pirmininkavę ES Tarybos darbo grupėms, dažnai priimdavo sprendimus išsamiai nesikonsultuodami su ministerija, kas nėra įprasta³⁶. Pirmininkavimo metu ženkliai pasikeitė ir Lietuvos atstovų komunikacija su ES institucijomis. Lietuva sėkmingai sukūrė patikimos partnerės įvaizdį darbe su Europos Komisija ir kitomis šalimis narėmis, nors Europos Parlamentas buvo laikomas politizuotu ir sudėtingu partneriu³⁷. Dažnai pastebima, kad mažosios šalys ES institucijoms ar Briuselio lobistams nėra įdomios ir turi aktyviai siekti kontaktų ir savo tikslų, kam dažnai trūksta resursų. Pirmininkavimo ES Tarybai metu ši perspektyva apsiverčia – pirmininkaujanti šalis tampa pagrindiniu ES Tarybos kontaktu Europos Komisijai ir Parlamentui bei Briuselyje įsikūrusioms ES lygio interesų grupėms³⁸. Pirmininkavimas Lietuvos diplomatams ir ekspertams padėjo užmegzti lig šiol neturėtų ryšių ir taip „sustiprinti raumenis“³⁹ Briuselyje.

Pirmininkavimo poveikis

Valstybės tarnybos stiprinimas buvo vienas iš Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai tikslų⁴⁰. Juk į valstybės tarnybą, nors ir laikinai, priimta ir apmokyta beveik 200 žmonių, kurie įgavo svarios patirties, užmegzti reikšmingi kontaktai su kitomis šalimis ir ES institucijomis, tarnautojai įgijo beprecedentės darbo su ES teisėkūra patirties. „*Stebuklas neįvyko*“⁴¹, bet pokyčių ir išliekamosios vertės galime įžvelgti.

Pirmininkavimą koordinavęs departamentas URM buvo išskirstytas – darbuotojai grįžo į savo ankstesnes pareigas ar tęsė karjerą diplomatinuose postuose, bet kontaktai, užmegzti pirmininkavimo metu, buvo naudingi koordinuojant ES reikalus tarp ministerijų ir ministerijos viduje. Pirmininkavimo patirtis taip pat buvo naudinga Lietuvos stojimo į EBPO procese, koordinuotame URM⁴².

Nacionalinėse ministerijose maždaug pusei laikinai pirmininkavimui įdarbintų žmonių jis atvėrė duris į valstybės tarnybą. Nors nebuvo dedama jokių cen-

36 Interviu su Lietuvos nuolatinės atstovybės ES atstovu, 2016 03 31.

37 Interviu su Lietuvos nuolatinės atstovybės ES atstovais.

38 Interviu su Lietuvos, Latvijos ir Slovakijos nuolatinųjų atstovybių ES atstovais.

39 Interviu su Lietuvos nuolatinės atstovybės ES atstovu, 2016 04 04.

40 Interviu su Lietuvos užsienio reikalų ministerijos atstovu, 2016 03 15.

41 Interviu su Lietuvos užsienio reikalų ministerijos atstovu, 2016 03 15.

42 Interviu su Lietuvos užsienio reikalų ministerijos atstovu, 2016 04 08.

tralizuotų pastangų pasilikti laikinai įdarbintus žmones, kai kurios ministerijos pirmininkavimą išnaudojo talentų medžioklei: per dvejus intensyvius metus kandidatą galima įvertinti žymiai nuodugniau nei per kelių mėnesių praktiką. Užsienio reikalų ir Energetikos ministerijos sudarė kandidatų sąrašus, kai kurie iš jų buvo įdarbinti atsiradus tinkamoms pareigybėms ir pirmininkavimo patirtis jiems padėjo valstybės tarnybos atrankose⁴³. Panaši situacija – pirmininkavimas kaip naudinga patirtis darbinantis valstybės tarnyboje – susiklostė ir kitose mano analizuotose šalyse, bet Liuksemburgą reiktų paminėti kaip sektiną pavyzdį. Šalies valstybės tarnyba pirmininkavimui papildomus žmones pasisamdė trejiems metams ir tuomet nevykdė reguliarių konkursų į valstybės tarnybą, kad turėtų daugiau galimybių ir pozicijų pasilikti pirmininkavimo metu laikinai ministerijose dirbusius, apmokytus ir patyrusius žmones⁴⁴.

Reikšmingos darbuotojų kaitos valstybės tarnyboje po pirmininkavimo nepastebėta, nors galima buvo tikėtis, kad savo naujas patirtis ir žinias tarnautojai norės pritaikyti kitur. Dauguma valstybės tarnautojų liko dirbti ministerijose ir sėkmingai pritaikė įgautus derybinius gebėjimus ir išsamias žinias apie ES teisėkūrą bei politinius procesus, didindami valstybės tarnybos kompetenciją. Pirmininkavimas padėjo platesnėms valstybės tarnautojų grupėms suvokti ES teisėkūros ir teisės aktų svarbą nacionaliniame kontekste, į juos nebežiūrima kaip į išskirtinę ES ar užsienio reikalų departamentų ministerijose kompetenciją⁴⁵. Kontaktų, užmegztų su aukšto lygio ES institucijų atstovais, išliekamoji vertė pasibaigus pirmininkavimui ribota, bet aktuali siekiant laiku gauti reikiamą informaciją ruošiant kokybiškas Lietuvos pozicijas ES teisėkūros klausimais ir atstovaujant interesams. Pirmininkavimo ir mokymų metu užmegzti kontaktai tarp ministerijų taip pat padėjo geriau koordinuoti nacionalines Lietuvos pozicijas persidengiančių klausimų atžvilgiu. *„Dabar kiekvienoje ministerijoje yra nedidelė komanda žmonių, kurie tikrai žino ir supranta, kas vyksta Briuselyje, kaip priimami sprendimai ir su kuo dirbti norint pasiekti savo tikslų. Visa tai virsta geresniu nacionalinių interesų suvokimu ir atstovavimu.“*⁴⁶

Lietuvos nuolatinė atstovybė ES po pirmininkavimo, papildomiems atašė sugrįžus į ministerijas Vilniuje, vėl susitraukė iki savo įprasto dydžio. Kai kurios darbo praktikos, įvestos pirmininkavimo metu, kaip reguliarūs vaizdo skambučiai su ministerijomis, buvo taikomos ir po jo. Kontaktai su ES institucijomis taip pat

43 Interviu su Lietuvos ministerijos atstovu, 2016 03 03.

44 Interviu su Liuksemburgo ministerijos atstovu, 2017 01 26.

45 Interviu su Lietuvos ministerijos atstovais, 2016 03 31.

46 Interviu su Lietuvos nuolatinės atstovybės ES atstovu, 2016 03 31.

grįžo į seną pragmatinę vagą, bet pirmininkavimas, ypač dalyvavimas trilogoose su EK ir EP, padėjo diplomatomis geriau suvokti ES sprendimų priėmimo ir teisėkūros procesus bei aktyviau ir efektyviau atstovauti Lietuvos interesams ES Taryboje. Pirmininkavimo patirtis dažnai buvo minima kaip „*narystės ES pilnametystė*“⁴⁷, leidusi Lietuvos atstovams išmokti lygiaverčiai bendrauti su didesnių ir ilgesnę narystės ES patirtį turinčių šalių narių diplomatais ir ekspertais, aktyviau dalyvauti formuojant koalicijas ES Taryboje ir susikurti patikimo partnerio įvaizdį. Pirmininkavimo patirtis padėjo Lietuvai garsiau išsakyti savo poziciją 2014-ųjų derybose dėl ES sankcijų Rusijai, energetinio saugumo ir kitais šaliai svarbiais klausimais⁴⁸. Keletui ekspertų iš Nuolatinės atstovybės prie ES po pirmininkavimo pasiūlytos pozicijos EK ir Europos išorės veiksnių tarnyboje sustiprino Lietuvos atstovų tinklą Briuselyje⁴⁹.

Išvados

Vertinant iš administracinės perspektyvos, 2013-ųjų pirmininkavimas ES Tarybai turėjo teigiamą poveikį Lietuvos valstybės tarnybai: išaugo tarnautojų kompetencija, pagerėjo bendradarbiavimas tarp nacionalinių ministerijų, dalyvavę pirmininkavime ministerijų ekspertai įgijo unikalių žinių ir derybinių gebėjimų, pagerėjo ES politikos suvokimas. Visi šie faktoriai prisidėjo prie geresnio ir aktyvesnio Lietuvos interesų atstovavimo ES ir, bent laikinai, administracinių gebėjimų stiprinimo.

Pirmininkavimui įkurtų institucinių struktūrų ir daugumos papildomų žmogiškųjų resursų po jo buvo atsisakyta, taigi pokyčiai žiūrint iš racionaliojo pasirinkimo institucionalizmo perspektyvos nebuvo reikšmingi, bet, žiūrint per sociologinio institucionalizmo prizmę, pirmininkavimas turėjo reikšmingo poveikio valstybės tarnautojų kompetencijoms, darbo praktikoms ir požiūriui. Žiūrėdami į institucinės atminties svarbą per istorinio institucionalizmo prizmę matome, kad ji naudinga, bet nebūtina: pirmininkavimui kartojantis kas 13 metų patirties semtis tampa svarbiau iš kitų valstybių nesenų patirčių nei iš institucinės atminties. Nepaisant to, šio tyrimo rezultatai aiškiai parodo, kad pirmininkavimo ES Tarybai patirtis, supažindinanti kartą valstybės tarnautojų su ES, jos institucijomis ir politika, žiūrint iš unikalios praktinės perspektyvos, yra labai vertinga valstybės tarnybai, taigi svarbu dėti pastangų ją tinkamai išnaudoti.

47 Interviu su Lietuvos nuolatinės atstovybės ES atstovu, 2016 04 08.

48 Interviu su Lietuvos užsienio reikalų ministerijos atstovu, 2016 03 05.

49 Interviu su Lietuvos nuolatinės atstovybės ES atstovu, 2016 03 31.

Irmantas Jarukaitis

*Europos Sąjungos Teisingumo Teismas
Vilniaus universiteto Teisės fakultetas*

Dvidešimt Lietuvos Respublikos metų Europos Sąjungos teisinėje erdvėje: integracija teisės pagrindu veikia

Straipsnyje glaustai apžvelgiamos teisinės reformos, kurių buvo imtasi iki įstojimo į ES ir kuriomis buvo siekiama užtikrinti veiksmingą Lietuvos Respublikos teisinės sistemos integraciją į ES teisinę erdvę, bei, praėjus 20 metų nuo Lietuvos Respublikos tapimo ES valstybe nare, pateikiamas vertinimas, kiek šios reformos pasiteisino praktikoje, t. y. kiek jos užtikrina veiksmingą ES teisės įgyvendinimą ir veikimą nacionaliniu lygmeniu. Pirmoji straipsnio dalis skirta konstituciniam lygmeniui. Joje aptariama 2004 m. vykdyta konstitucinė reforma, kurios metu buvo priimtas Lietuvos Respublikos Konstitucinis Aktas dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje. Toliau aptariama Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija, susijusi su valstybės naryste ES. Atskleidžiamas subalansuotas ir „integracijai palankus“ Konstitucinio Teismo požiūris į narystę ES. Antroji straipsnio dalis skirta ordinariniam sprendimų priėmimo lygmeniui. Joje analizuojami Lietuvos Respublikos narystės ES nulemti pokyčiai politinių sprendimų priėmimo ir teisingumo įgyvendinimo srityse. Nagrinėjant politinių sprendimų priėmimo procedūras, akcentuojamas Vyriausybės ir Seimo galių pusiausvyros pasikeitimas bei sprendimų priėmimo procesų pasikeitimai, siekiant juos priderinti prie platesnio ES sprendimų priėmimo konteksto. Kalbant apie teismų sistemą, atskleidžiamos pagrindinės Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir Lietuvos teismų bendradarbiavimo prejudicinio sprendimo procedūros pagrindu tendencijos.

Ivadas

Teisiniame pasaulyje įprasta sakyti, kad Europos Sąjunga (ES) visų pirma yra teisinė bendruomenė (*communauté du droit, community of law, Rechtsgemeinschaft*)¹. Toks teiginys yra daugiaplanis, juo siekiama atspindėti skirtingus ES prigimties ir

1 Vienas pirmųjų tokį apibūdinimą pateikė Europos Komisijos pirmininkas W. Hallsteinas savo 1962 m. Paduvos universitete pasakytoje kalboje: žr., pvz., Von Danwitz T. (2014), „The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ“, *Fordham International Law Journal*, t. 37, Nr. 5, p. 1312–1313.

funkcionavimo aspektus. Visų pirma juo norima pabrėžti giluminį Europos integracijos proceso tikslą – t. y. siekį užtikrinti taiką Europoje ir tai, kad, skirtingai nuo įvairių ankstesnių jos „integravimo“ bandymų, šiuo atveju integracijos siekiama laisva valia ir taikiomis priemonėmis. Iš esmės tai reiškia, kad integracijos procesas pagrįstas teisės viršenybės (*l'état de droit, rule of law, Rechtsstaatlichkeit*), o ne stipresniojo viršenybės principu. Taigi teisės viršenybės principas yra vienas iš pamatinių ES teisės, o kartu ir paties integracijos proceso, bruožų². Kartu tokiaime kontekste nepaprastai svarbu, kad ši integracija atliekama teisės pagrindu, t. y. ES teisėje nepaprastai ryški jos integracinė funkcija, kuri matoma ir, pavyzdžiui, ES teisėkūros proceso metu priimant ES antrinės teisės aktus, ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismui (ESTT) bei nacionaliniams teismams plėtojant ES teisę³.

Besiruošianti stoti į ES valstybę, be kita ko, susiduria su konceptualiai nauju reiškiniu – ES teise. Konceptualiai nauju todėl, kad pati ES teisė yra specifinis reiškiny. Jos ypatumai visų pirma nulemti fakto, kad ES institucijos, kurios nėra valstybės institucijos, turi ir įgyvendina viešąją valdžią, t. y. galią priimti privalomus sprendimus įvairiems adresatams (pačiai ES / jos institucijoms, ES valstybėms narėms, įmonėms ir privatiems asmenims). Atitinkamai, ES teisė turi galią tiesiogiai paveikti įvairių subjektų teisinę padėtį, o esant kolizijai su nacionaline teise, ES teisė (jos manymu) turi pirmenybę nacionalinės teisės (įskaitant nacionalines konstitucijas) atžvilgiu. Be to, ES turi nepaprastai plačią kompetenciją, kuri paliečia daugelį kiekvieno asmens kasdienio gyvenimo aspektų (verslo santykiai, vartotojų teisių apsauga, aplinkosauga, įvairūs baudžiamosios ir civilinės teisės aspektai, mokesčiai ir t. t.).

Būtent su tokiu reiškiniu ir jo keliamomis dilemomis susidūrė ir Lietuvos Respublika, nusprendusi tapti ES valstybe nare. Visų pirma kilo poreikis įvertinti, kokius konstitucinius pokyčius sukels tokia narystė ir, atitinkamai, apsispręsti dėl konstitucinės reformos būtinybės bei konkretaus jos turinio. Be to, turėjo būti paakeisti politinių sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo mechanizmai, taip sudarant prielaidas nacionalinėms politinėms institucijoms įsilieti į ES sprendimų priėmimo procesą. Iš dalies panaši situacija buvo ir su teismų sistema – buvo būtina sudaryti teisines prielaidas ESTT ir Lietuvos teismų bendradarbiavimui prejudicinio sprendimo procedūros pagrindu.

2 Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (ESTT) apie *communauté de droit* pirmą kartą prabilo savo žymiajame *Les Verts* sprendime: žr. 1986 m. balandžio 23 d. ESTT Sprendimo *Les Verts* (C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166) 23 punktą.

3 ESTT savo praktikoje yra tiesiogiai pripažinęs, jog vidaus rinkos laisvės ir ES konkurencijos teisė yra viena iš priemonių siekiant *politinės integracijos* (žr., pvz., ESTT 1991 m. gruodžio 14 d. Nuomonės *Susitarimo tarp Bendrijos ir Europos laisvosios prekybos asociacijos valstybių dėl Europos ekonominės erdvės sukūrimo projektas*, Nr. 1/91, ECLI:EU:C:1991:490, 50 punktą).

Taigi šiuo straipsniu retrospektyviai ir apibendrintai pažvelgiama į tas teises reformas, kuriomis buvo siekiama užtikrinti veiksmingą Lietuvos Respublikos teisinės sistemos išiliejimą į ES teisinę erdvę ir, praėjus 20 metų nuo Lietuvos Respublikos tapimo ES valstybe nare, įvertinti, ar ir kiek šios reformos pasiteisino praktikoje, t. y. kiek jos užtikrina veiksmingą ES teisės įgyvendinimą ir veikimą nacionaliniu lygmeniu. Atitinkamai, pirmoji šio straipsnio dalis skirta konstituciniam lygmeniui, t. y. 2004 m. įgyvendintai konstitucinei reformai aptarti ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (LRKT) praktikai, susijusiai su valstybės naryste ES, įvertinti. Antroji straipsnio dalis skirta ordinariniam lygmeniui, joje analizuojami politinių ir teisminių sprendimų priėmimo pokyčiai, kuriuos sukėlė Lietuvos Respublikos narystė ES.

Lietuvos Respublikos narystės ES konstitucinė dimensija

Nacionalinės konstitucijos bendriausiu požiūriu apima du pamatinius aspektus. Pirma, jos įtvirtina tam tikros politinės / valstybinės bendruomenės pamatines vertybes, kurias „išpažįsta“ tokios bendruomenės nariai. Jei kalbėsime apie Europos valstybes, po Antrojo pasaulinio karo iš esmės tai liberaliosios demokratijos principais pagrįstos valstybės, be kita ko, pripažįstančios ir gerbiančios pagrindines teises⁴. Antras neatsiejamas nacionalinių konstitucijų ingredientas – teisės principų ir normų visuma, kuria siekiama taip sureguliuoti iš konstitucijos kylančių viešosios valdžios galių įgyvendinimą, kad nebūtų pažeistos joje įtvirtintos pirmiau minėtos pamatinės vertybės. Vis dėlto esminis bet kurios nacionalinės konstitucijos bruožas yra tas, kad teisiniu požiūriu būtent ji įsteigia, sukuria atitinkamą valstybinę bendruomenę, jos institucijas, sankcionuoja ir kartu riboja jos sukurtas viešosios valdžios galias. Taigi tokios valstybinės bendruomenės viduje tik konstitucijos įsteigtos institucijos pagal joms suteiktus įgaliojimus gali įgyvendinti viešosios valdžios galias⁵.

Valstybės narystės ES kontekste visų pirma svarbu tai, kad, kaip minėta, stodama į ES valstybė dalį valstybės institucijų kompetencijos itin įvairiose srityse ir itin plačiu mastu patiki santykinai nepriklausomoms ES institucijoms (pvz., Eu-

4 Pvz., Lietuvos Respublikos Konstitucijos 1 straipsnis įtvirtina, kad Lietuvos valstybė yra nepriklausoma *demokratinė respublika*.

5 Konstitucijos 4 straipsnyje numatyta, kad aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus *savo* atstovus, o jos 5 straipsnio 1 dalis įtvirtina, kad valstybės valdžią Lietuvoje vykdo *Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas*.

ropos Parlamentui, Europos Komisijai, ESTT ir kt.), turinčioms realias ir plačias viešosios valdžios galias. Tai reiškia, kad nuo stojimo į ES dienos valstybės narės teritorijoje viešąją valdžią įgyvendina ne tik *valstybės institucijos*, bet ir *ES institucijos*. Be to, svarbūs ir šių ES institucijų formavimo principai bei sprendimų ES lygmeniu priėmimo būdai. Pavyzdžiui, Europos Parlamentas renkamas tiesiogiai ir veikia nepriklausomai nuo valstybių narių. Dėl ES institucinės sąrangos specifikos valstybių narių vyriausybės, dalyvaudamos ES Tarybos darbe, *de jure* ir *de facto* tampa ES įstatymų leidėjomis, sprendimai joje, kaip įprasta, priimami kvalifikuota balsų dauguma, t. y. valstybė neturi veto teisės. Visa tai reikšmingai modifikuoja pamatinius valstybių konstitucijose įtvirtintus viešosios valdžios įgyvendinimo, valdžių padalijimo ir demokratijos principus. Maža to, ES teisė, kuri yra autonominė teisės sistema, o jos autentiško aiškinimo monopolį turi ESTT⁶, pasižymi specifiniais teisės principais: tiesioginiu ir netiesioginiu veikimu nacionalinės teisės sistemose, kilus kolizijai – viršenybe nacionalinės teisės atžvilgiu⁷. Šios ir kitos ES, kaip *sui generis* viršnacionalinės organizacijos, ypatybės lemia, kad valstybės narystė ES sukelia reikšmingus pamatinių valstybės konstitucijoje įtvirtintų principų (demokratijos, valdžių padalijimo, teisės viršenybės ir kt.) pokyčius, kurie turi būti sankcionuoti pačios konstitucijos. Kartu reikia pabrėžti, kad, nepaisant šių pamatinių pokyčių, valstybės narystė ES yra įmanoma tik tuomet, jei egzistuoja *struktūrinis* vertybinis valstybės ir ES suderinamumas, t. y. pati ES yra pagrįsta pagarbos nacionaliniam savitumui, pagrindinėms teisėms, demokratijos, teisės viršenybės, socialiai orientuotos rinkos ekonomikos ir kitais principais⁸.

- 6 Žr. ES sutarties 19 straipsnio 1 dalį, Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 267 straipsnį, taip pat, pvz., ESTT 2021 m. rugsėjo 2 d. Sprendimo *Moldovos Respublika* (C741/19, EU:C:2021:655) 45 punktą, 2022 m. vasario 22 d. Sprendimo *RS* (C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99) 52 punktą.
- 7 *Poplawski II* sprendime ESTT atsakė į klausimą dėl sąsajos tarp ES teisės tiesioginio veikimo ir ES teisės viršenybės principų: 2019 m. birželio 24 d. Sprendimas *Poplawski II* (C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530).
- 8 ES sutarties 2 straipsnyje įtvirtinta, kad ES yra grindžiama šiomis vertybėmis: pagarba žmogaus orumui, laisve, demokratija, lygybe, teisine valstybe ir pagarba žmogaus teisėms, įskaitant mažumoms priklausančių asmenų teises. Šios vertybės yra bendros valstybėms narėms, gyvenančioms visuomenėje, kurioje vyrauja pliuralizmas, nediskriminavimas, tolerancija, teisingumas, solidarumas ir moterų bei vyrų lygybė. ESTT savo pastarųjų metų praktikoje vis dažniau pabrėžia vertybinį ES pradą: žr., pvz., 2022 m. vasario 16 d. Plenarinės sesijos sprendimą *Vengrija prieš Europos Parlamentą ir Europos Sąjungos Tarybą* (C-156/21, EU:C:2022:97); 2022 m. vasario 16 d. Plenarinės sesijos sprendimą *Lenkijos Respublika prieš Europos Parlamentą ir Europos Sąjungos Tarybą* (C-157/21, EU:C:2022:98). Plačiau žr., pvz., Jarukaitis I. (2011), *Europos Sąjunga ir Lietuvos Respublika: konstituciniai narystės pagrindai*, Vilnius: Justitia, p. 260–275; Lenaerts K. (2017), „The European Union as a Union of Democracies, Justice and Rights“, *International Comparative Jurisprudence*, t. 3, Nr. 2, p. 132–136.

Dėl pirmiau minėtų specifinių ES bruožų po ilgų diskusijų Lietuvos Respublikos Seimas 2004 m. liepos 13 d. priėmė Lietuvos Respublikos Konstitucinį aktą dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje (Konstitucinis aktas), kuris tapo sudedamąja Lietuvos Respublikos Konstitucijos (Konstitucija) dalimi⁹. Šio Konstitucinio akto Preambulė gerai atspindi tas pamatines prielaidas, kuriomis remdamasi Lietuvos Respublika tapo ES valstybe nare¹⁰, taip pat lūkesčius, kuriuos tuomet turėjome (ir tebeturime) tapdami ES politinės bendruomenės dalimi¹¹. Jo 1 straipsnis sankcionuoja dalies viešosios valdžios galių įgyvendinimą viršnacionaliniu lygmeniu taip atverdamas duris jos įgyvendinimui platesnėje, ES politinėje bendruomenėje¹², o 2 straipsnis inkorporuoja ES teisę į nacionalinės teisės sistemą ir konstitucionalizuoja specifinius ES teisės principus¹³. Be to, siekiant „atsverti“ Lietuvos Respublikos Vyriausybės galių padidėjimą bei apibrėžti Seimo ir Vyriausybės santykius šioms institucijoms sprendžiant su naryste ES susijusius klausimus, Konstitucinio akto 3 straipsnis nustato Vyriausybės pareigą konsultuotis su Seimu dėl ES reikalų srityse, patenkančiose į Seimo kompetenciją. Galiausiai atsižvelgiant į pirmiau minėtus pokyčius, taip pat iki narystės ES suformuotą LRKT

9 VŽ, 2004, Nr. 111-4123.

10 Joje nurodoma, kad Seimas šį Konstitucinį aktą priima įsitikinęs, kad Europos Sąjunga gerbia žmogaus teises ir pagrindines laisves, taip pat savo valstybių narių nacionalinį tapatumą ir konstitucines tradicijas. Šiuo aspektu reikia atkreipti dėmesį į tai, kad ES sutarties 4 straipsnio 2 dalyje, be kita ko, įtvirtinta, jog ES gerbia valstybių narių lygybę prieš Sutartis bei nacionalinių jų savitumą, neatsiejamą nuo pagrindinių politinių bei konstitucinių jų struktūrų, įskaitant regioninę ir vietos savivaldą, taip pat esmines valstybines jų funkcijas, įskaitant valstybės teritorinio vientisumo, viešosios tvarkos bei nacionalinio saugumo užtikrinimą. ESTT laikui bėgant išplėtojo gana plačią praktiką dėl pagarbos nacionaliniam savitumui. Plačiau žr., pvz., Jarukaitis I. (2014), „Pagarba valstybių narių nacionaliniam tapatumui kaip bendrasis Europos Sąjungos teisės principas“, Švedas G., Nekrošius V., Machovenko J., red., *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisinei sistemai*, Vilniaus universiteto Teisės fakultetas, p. 557–600; Jarukaitis I. (2024), „Nacionalinio ir transnacionalinio konstitucionalizmo sąveika: priešprieša ar simbiozė?“, *Nuo nacionalinės Konstitucijos iki transnacionalinio konstitucionalizmo*, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas.

11 Joje pabrėžta, kad Seimas šį Konstitucinį aktą priima įsitikinęs, kad Lietuvos narystė Europos Sąjungoje prisidės prie žmogaus teisių ir laisvių efektyvesnio užtikrinimo, taip pat siekdamas užtikrinti visateisį Lietuvos Respublikos dalyvavimą Europos integracijoje bei Lietuvos Respublikos saugumą ir jos piliečių gerovę.

12 „Lietuvos Respublika, būdama Europos Sąjungos valstybe nare, dalijasi ar patiki Europos Sąjungai valstybės institucijų kompetenciją sutartyse, kuriomis yra grindžiama Europos Sąjunga, numatytose srityse ir tiek, kad kartu su kitomis Europos Sąjungos valstybėmis narėmis bendrai vykdytų narystės įsipareigojimus šiose srityse, taip pat naudotųsi narystės teisėmis.“

13 „Europos Sąjungos teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis. Jeigu tai kyla iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, Europos Sąjungos teisės normos taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus.“

praktiką, jog Vyriausybė sprendimus galėjo priimti nutarimų forma¹⁴, Konstitucinio akto 4 straipsnyje buvo įtvirtintos nuostatos dėl Vyriausybės teisės priimti kitokios formos teisės aktus ES reikalų srityje¹⁵.

Laikas parodė, kad ši konstitucinė reforma sudarė tinkamas prielaidas LRKT plėtoti subalansuotą jurisprudenciją ir taip užbėgti už akių įvairiems konstituciniams konfliktams, kurių, kaip rodo kitų valstybių praktika, kai kada pasitaiko¹⁶. Viena vertus, LRKT savo praktikoje nepripažino besąlyginės ES teisės viršenybės Konstitucijos atžvilgiu¹⁷, be to, bėgant laikui pradėjo formuoti ir praktiką, kuria brėžiamos tam tikros *fundamentalios materialios* ribos ES integracijos proceso kryptiai ir jo turiniui¹⁸. Kita vertus, šio Teismo praktikoje nuosekliai pabrėžiama pamatinė ES narystės svarba pačiai valstybei ir jos piliečiams, ES narystės pozityvaus geopolitinio prado, jos, kaip konstitucinio imperatyvo, visateisės ES narystės kaip konstitucinės vertybės, konstitucinio imperatyvo tinkamai įgyvendinti ES teisės reikalavimus akcentavimas¹⁹, taip pat ESTT praktikos poveikio Konstitucijos plėtrai pripažinimas²⁰ ir bendradarbiavimas su ESTT prejudicinio

14 Pvz., LRKT 2003 m. gegužės 30 d. nutarimas.

15 Taigi Konstitucinio akto 4 straipsnio atsiradimas buvo nulemtas to fakto, kad iki šio Akto įsigaliojimo Vyriausybė pagal Konstituciją sprendimus galėjo priimti tik Vyriausybės posėdžiuose ir tik nutarimo forma, o tai pasirodė ne visai optimalu ES teisėkūros srityje.

16 Vis dėlto atkreiptinas dėmesys į tai, kad pastaruoju metu vienu klausimu LRKT ir ESTT požiūriai išsiskyrė. Viena vertus, 2023 m. rugsėjo 7 d. Sprendime *Lietuvos generalinė prokuratura* (C-162/22, ECLI:EU:C:2023:631) ESTT, Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui (LVAT) kreipusis prejudicinio sprendimo, pasisakė dėl Kriminalinės žvalgybos įstatymo 19 straipsnio 3 dalies, kuri leidžia išslaptinti ir panaudoti tiriant tarnybinius nusizengimus kriminalinės žvalgybos informaciją apie korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos požymių turinčią veiką, atitikties Direktyvos 2002/58/EB, aiškinamos Chartijos šviesoje, reikalavimams ir konstatavo, kad tokio pobūdžio reguliavimas nesuderinamas su ES teise. O LRKT 2019 m. balandžio 18 d. nutarimu vertino pirmiau minėtos nuostatos atitiktį Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir nusprendė, kad ji Konstitucijai neprieštarauja. Šio straipsnio rašymo metu LVAT nagrinėjamoje byloje sprendimo iš esmės dar nebuvo priėmęs.

17 2006 m. kovo 1 d. nutarimas.

18 2014 m. sausio 24 d., 2014 m. liepos 11 d. ir 2020 m. liepos 30 d. nutarimai. Konkrečiai 2020 m. liepos 30 d. nutarime LRKT pabrėžė, kad „negali būti priimanamos Konstitucijos pataisos, *panaikinančios* prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, demokratiją ar valstybės nepriklausomybę <...> Konstitucijos 1 straipsnis, kaip ir Konstitucinio įstatymo „Dėl Lietuvos valstybės“ 1 straipsnio nuostata „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“, negali būti keičiamas taip, kad būtų *paneigtos* pamatinės konstitucinės vertybės – valstybės nepriklausomybė, demokratija ar prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdis“ (pažymėta straipsnio autoriaus). Taip pat žr., pvz., Jarašiūnas E. (2022), „Konstitucinio tapatumo koncepcijos reikšmė Europos Sąjungos teisei užtikrinti Lietuvoje“, *Teisė: mokslo darbai*, t. 125, p. 8–26.

19 Pvz., 2014 m. sausio 24 d. nutarimas, 2015 m. lapkričio 19 d. nutarimas, 2016 m. gegužės 16 d. sprendimas.

20 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimas.

sprendimo procedūros pagrindu²¹ neleidžia abejoti nepaprastai pozityviu LRKT požiūriu į mūsų valstybės narystę ES, atspindi pamatinių ES teisėje ir Konstitucijoje įtvirtintų vertybių bendrumą. Įdomu ir tai, kad kai kurios Rytų Europos valstybės „importavo“ LRKT pabrėžtą geopolitinę ES narystės dimensiją į savo konstitucijos tekstą²² ar teismų praktiką²³.

Apibendrintai galima teigti, kad 2004 m. priimtas Konstitucinis aktas sukūrė tinkamą mūsų valstybės narystės ES konstitucinį pagrindą ir kartu buvo viena giliausių, toliausiai siekiančių 1992 m. Konstitucijos pataisų. Vėlesnė LRKT praktika patvirtina vertybinę narystės ES prigimtį, jos svarbų vaidmenį užtikrinant tolesnę mūsų valstybingumo raidą.

Valstybės narystės ES nulemti ordinarinės teisės pokyčiai ir jos taikymo praktika

Kaip minėta pirmiau, valstybės narystė ES ir jos tapimas platesnės ES politinės bendruomenės dalimi sukėlė reikšmingus valstybės institucijų galių ir veiklos pokyčius.

Kalbant apie politinių institucijų galias, visų pirma reikšmingai pasikeitė Seimo ir Vyriausybės galių turinys ir jų tarpusavio santykis²⁴. ES Taryboje, turinčioje teisėkūros galias, valstybei atstovauja atitinkamos srities ministras²⁵, todėl Vyriausybė *de jure* ir *de facto* įgijo teisėkūros galias, nors pagal iki narystės ES

21 Iki šiol LRKT prejudicinio sprendimo į ESTT yra kreipėsis 2 kartus: žr. LRKT 2007 m. gegužės 8 d. sprendimą ir 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimą.

22 2019 m. vasario 7 d. įstatymu pakeistos Ukrainos Konstitucijos Preambulės 5 konstatuojamoji dalis (kurioje kalbama apie Ukrainos europinės ir euroatlantinės raidos krypties negrįžtamumą) ir 116 straipsnio 1^a dalis (joje nurodoma, kad Ukrainos Ministrų kabinetas privalo įgyvendinti strateginį valstybės siekį užtikrinti visateisę Ukrainos narystę Europos Sąjungoje ir Šiaurės Atlanto sutarties organizacijoje): <https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/the_constitution_of_ukraine.pdf> [paskutinį kartą žiūrėta 2024 m. kovo 10 d.].

23 Pvz., 2013 m. gruodžio 5 d. Moldovos Respublikos Konstitucinio Teismo sprendimas (pareišk. Nr. 8b/2013 ir 41b/2013), kuriame jis europinę geopolitinę orientaciją vertina kaip Moldovos valstybės nacionalinio savitumo dalį: <<https://constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/en-Judgment-No36-of-5122013-on-Romanian-Language-eng82ea4.pdf>> [paskutinį kartą žiūrėta 2024 m. kovo 10 d.].

24 Čia išsamiau kalbama tik apie narystės ES sukeltus pokyčius *nacionaliniu lygmeniu*. Tačiau negalima pamiršti ir tos aplinkybės, kad, Lietuvai įstojus į ES, jos piliečiai tapo ir įvairių ES institucijų nariais ir darbuotojais: Europos Parlamento, Europos Komisijos, ESTT, Audito rūmų ir t. t. Dirbdami jose jie įgyvendina viešąją valdžią *ir ES lygmeniu*.

25 ES sutarties 16 straipsnis.

suformuotą LRKT praktiką Konstitucija netoleravo (ir, kiek tai nesusiję su ES antrinės teisės aktų priėmimu, ir toliau netoleruoja) deleguotosios įstatymų leidybos²⁶. Be to, Vyriausybei buvo pavesta formuoti ir įgyvendinti politiką ir kitais ES klausimais, pavyzdžiui, dėl pozicijos formavimo pažeidimo procedūrose, ES teismuose vykstančiose procedūrose, įskaitant ir bylas, kuriose bylininkas yra Lietuvos valstybė arba prejudicinio sprendimo į ESTT kreipiasi Lietuvos Respublikos teismai. Atsižvelgiant į šiuos pokyčius buvo papildytas Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas²⁷ ir priimti jį detalizuojantys teisės aktai. Tarp jų atskirai paminėtinos 2004 m. sausio 9 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 21 patvirtintos Europos Sąjungos reikalų koordinavimo taisyklės²⁸, išsamiai reguliuojančios Vyriausybės ir kitų valstybės institucijų veiklą įgyvendinant iš valstybės narystės ES kylančias teises ir pareigas. Pažymėtina ir tai, kad pirmiau minėtose Europos Sąjungos reikalų koordinavimo taisyklėse²⁹ yra įtvirtinta Vyriausybės pareiga įstoti į ESTT nagrinėjamą prejudicinio sprendimo bylą tuomet, kai į ESTT kreipėsi Lietuvos Respublikos teismas. Šis reikalavimas logiškas, kadangi tokioje byloje gali kilti įvairių ES ir Lietuvos Respublikos teisės aiškinimo, nacionalinės teisės atitikties ES teisei klausimų. Taip pat paminėtina, kad, įgyvendindama savo politiką ir gindama valstybės prerogatyvas, Vyriausybė kai kuriais atvejais pasirenka bylinėjimąsi ESTT³⁰, taip pat, nors ir nedažnai, galima rasti atvejų, kuomet Vyriausybė įstoja į kitų subjektų ESTT inicijuotas bylas siekdama prisidėti prie tam tikros ES teisės aiškinimo krypties formavimo³¹.

Valstybės narystė ES padarė įtaką ir Seimo galioms bei jo darbo organizavimui. Dėl šios priežasties buvo pakeistas Seimo statutas³², šiomis pataisomis buvo išplėtos Seimo Europos reikalų komiteto (kai kuriais atvejais – ir Užsienio reika-

26 Konstitucijos 94 straipsnis nenumato Vyriausybės teisės priimti įstatymus, o LRKT 1995 m. spalio 26 d. nutarime, be kita ko, konstatavo, jog Konstitucija neįtvirtina pagrindo deleguotajai įstatymų leidybai.

27 VŽ, 1998, Nr. 41(1)-1131 (patogumo dėlei čia referuojama į 2024 m. kovo 14 d. galiojusias teisės aktų redakcijas).

28 TAR, 2023-06-20, Nr. 12235.

29 163.2 punktas.

30 Geriausias pastarojo meto pavyzdys – ESTT nagrinėjami kai kurių ES valstybių narių ieškiniai, kuriais ginčijamas tam tikrų vadinamojo Mobilumo paketo nuostatų teisėtumas. Konkrečiai Lietuvos Respublikos atveju: žr. bylas *Lietuva prieš Parlamentą ir Tarybą* (byla C-541/20) ir *Lietuva prieš Parlamentą ir Tarybą* (byla C-542/20).

31 Pvz., 2007 m. gruodžio 18 d. Sprendimas *Laval und partneri* (C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809); 2021 m. liepos 15 d. Sprendimas *Vokietija prieš Lenkiją* (C848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598).

32 VŽ, 1999, Nr. 5-97.

lą komiteto) galios³³, apibrėžtos procedūros, taikomos formuojant Seimo poziciją subsidiarumo principo kontrolės srityje³⁴, taip pat Seimo ir Vyriausybės santykiai pastarajai Seime pristatant pozicijas ES klausimais³⁵.

Žvelgiant bendrai galima teigti, kad ES reikalų sprendimo sistema Lietuvoje yra organizuota gana gerai. Seimas yra pakankamai aktyvus sprendžiant su ES susijusius klausimus, teisės aktų, kuriais įgyvendinama ES teisė, priėmimui yra teikiamas prioritetas siekiant užtikrinti, kad nebūtų praleisti ES teisės aktų įgyvendinimo terminai. Visos šios priemonės leidžia pasiekti, kad Lietuvos Respublika paprastai yra tarp ES valstybių, užtikrinančių aukštą ES teisės įgyvendinimo lygį nacionalinėje teisėje, pažeidimų procedūrų skaičius prieš Lietuvos Respubliką nėra didelis³⁶, Lietuvos Respublika buvo viena iš paskutinių ES valstybių narių, prieš kurią pradėta pažeidimo procedūra baigėsi pralaimėjimu ESTT³⁷, o iki šiol šis Teismas tik trijose bylose yra konstatavęs, jog Lietuvos Respublika neįvykdė iš ES teisės kylančių įsipareigojimų. Visa tai rodo tinkamą ES reikalų koordinavimo sistemos veikimą, iš narystės ES kylančių teisių ir pareigų įgyvendinimą, o tai savo ruožtu prisideda prie, pavyzdžiui, investicinio klimato, apskritai gyvenimo kokybės Lietuvoje gerėjimo.

Žinoma, tai nereiškia, kad situacija yra ideali (vargu ar ji gali tokia būti). Vertinant sprendimų priėmimo procesą ES lygmeniu, galima teigti, jog mažai valstybei gana sudėtinga įsiterpti į politinį procesą formuojant ES darbotvarkę, nustatant jos veiklos prioritetus ir pan. Sprendimų ES lygmeniu priėmimo kompleksiskumas, didelis priimamų teisės aktų skaičius ir jų priėmimo greitis kelia iššūkių galimybei pakankamai giliai išdiskutuoti, įvertinti ir suformuoti pagrįstas pozicijas dėl ES teisės aktų projektų, kai kuriais atvejais kyla rimtų abejonių dėl nacionalinių teisės aktų, įgyvendinančių ES teisę, kokybės, pastarosios trūkumas

- 33 Seimo statuto 44(1) straipsnis, įtvirtinantis specifinę Europos reikalų komiteto formavimo tvarką, ir 61 straipsnis, įtvirtinantis šio Komiteto veiklos kryptis.
- 34 Seimo statuto 180(6) straipsnis. Kiek tai susiję su subsidiarumo principo kontrolės įgyvendinimu, plačiau žr., pvz., Jarukaitis I. (2007), „Bendrieji parlamentinės ir teisminės subsidiarumo principo kontrolės aspektai“, *Justitia*, Nr. 3(65), p. 17–30; Jarukaitis I. (2016), „Lietuvos Respublikos Seimo galios ir vykdoma subsidiarumo principo kontrolė įsigaliojus Lisabonos sutarčiai“, Šinkūnas H., red., *Lietuvos ir Lenkijos konstitucinės teisės aktualijos: parlamentas*, Vilniaus universitetas, Vilnius, p. 29–57.
- 35 Seimo statuto 27(1) skirsnis.
- 36 Žr., pvz., Europos Komisijos parengtą 2022 m. ES Bendrosios rinkos švieslentę: <https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/lithuania_en> [žiūrėta 2024 m. kovo 16 d.].
- 37 Pirmąjį ieškinį dėl įsipareigojimų nevykdymo Europos Komisija ESTT pateikė 2007 m. birželio 7 d. (byla C-274/07 *Komisija prieš Lietuvos Respubliką* [2007] OJ C 211, p. 53). Teismo sprendimą, kuriame buvo konstatuota, jog Lietuvos Respublika tinkamai neįgyvendino iš ES teisės kylančių įsipareigojimų, ESTT priėmė 2008 m. rugsėjo 11 d.

vėliau kelia iššūkių Lietuvos teismams, kurie turi spręsti konkrečius ginčus ir vertinti, ar nacionalinė teisė atitinka ES teisę. Vis dėlto manytina, kad politinės Lietuvos Respublikos institucijos gana harmoningai įsiliejo į ES sprendimų priėmimo procesą.

Žvelgiant į Lietuvos Respublikos teismų sistemą, pasakytina, kad, ES teisei tapus nacionalinės teisės dalimi, bendrosios kompetencijos ir administraciniai teismai susidūrė su visiškai nauja teisine tikrove. Tiesą sakant, Lietuvos teismai su ES teise susipažino dar iki Lietuvos Respublikos įstojimo į ES dienos, tačiau ši pažintis buvo fragmentiška ir ribota³⁸, be to, nebuvo galimybės kreiptis prejudicinio sprendimo į ESTT. 2004 m. gegužės 1 d. Lietuvos Respublikai tapus ES valstybe nare, Lietuvos teismai turi pareigą taikyti ES teisę nacionaliniu lygmeniu, šiuo aspektu buvo papildytas ir Teismų įstatymas³⁹, ir teismo procesą reguliuojantys teisės aktai⁴⁰. Žinoma, ES teisės taikymo pobūdis ir apimtis nacionaliniu lygmeniu priklauso nuo įvairių faktorių. Vienas iš jų – ES teisės įgyvendinimo nacionalinėje teisėje apimtis ir kokybė. Jei valstybės institucijos laiku ir tinkamai įgyvendina ES teisę, nacionaliniai teismai dažniau susiduria ir taiko ES teisę įgyvendinančius nacionalinės teisės aktus. Tinkamas įgyvendinimas suponuoja, kad tarp šių aktų nebus kolizijos, taigi tokiais atvejais nėra poreikio taikyti ES teisės viršenybės principą, iš dalies mažiau svarbus tiesioginio veikimo principas. Ir priešingai, kuo prastesnė ES teisės įgyvendinimo nacionaliniu lygmeniu kokybė, tuo dažniau teismams tenka tiesiogiai taikyti ES teisę, remtis ES teisės viršenybės principu, spręsti bylas dėl valstybės atsakomybės už ES teisės pažeidimais privatiems subjektams padarytą žalą. Taigi ES teisės įgyvendinimo nacionalinėje teisėje kokybė taip pat nulemia ES ir nacionalinės teisės santykį, įskaitant ir jos taikymo nacionaliniuose teismuose niuansus.

Žvelgiant į Lietuvos teismų praktiką, kurioje taikoma ES teisė⁴¹, galima įvardyti kelias tendencijas. Visų pirma nenuostabu, kad Lietuvos teismams prireikė

38 Taip buvo todėl, kad jau iki įstojimo į ES dienos dalimi nacionalinės teisės aktų buvo perkelta ES teisė. Taigi, kiek įmanoma, nacionalinės teisės aktai turėjo būti aiškinami suderinamu su ES teise būdu. Žr., pvz., Jarukaitis I. (2010), „Report on Estonia, Latvia and Lithuania“, Martinico G., Pollicino O., red., *National Judges and Supranational Laws: on the Effective Application of the EC Law and the ECHR*, Europa Law Publishing, Groningen, p. 176–194.

39 VŽ, 2002, Nr. 17-649. Įstatymo 33 straipsnio 3 dalis.

40 P vz., žr. LR administracinių bylų teisenos įstatymo (Nr. XII-2399, 2016-06-02, paskelbta TAR 2016-06-15, i. k. 2016-16849) 4 straipsnio 3 dalį ir 100 straipsnį.

41 Šiame kontekste terminas „taikoma“ vartojamas laisvai ir apima atvejus, kuomet nacionalinė teisė aiškinama suderinamu su ES teise būdu, t. y., formaliai žvelgiant, pati ES teisės norma nėra taikoma kaip normatyvinis standartas, taikomas ginčo faktinėms aplinkybėms, o naudojama kaip nacionalinės teisės normos / principo turinio atskleidimo priemonė.

šiek tiek laiko atrasti ES teisę, priprasti prie jos specifinių šaltinių, principų ir pan.⁴² Vis dėlto nėra abejonių, kad šiuo metu ES teisė yra tvirtai išsisknijusi Lietuvos teismų praktikoje, yra tapusi jų teise⁴³. Turint galvoje aukštą ES teisės perkėlimo į nacionalinę teisę laipsnį, nenuostabu, kad teismų praktikoje vyrauja suderinamo su ES teise aiškinimo metodas⁴⁴. Vis dėlto Lietuvos teismams kartais tenka konstatuoti, jog nacionalinė teisė nėra suderinama su ES teise, ir, atitinkamai, taikyti ES teisės viršenybės principą⁴⁵, taip pat, nustatčius tokį nesuderinamumą, spręsti žalos, privatiems subjektams sukeltos valstybės padarytais ES teisės pažeidimais, atlyginimo klausimus⁴⁶. Kita vertus, kai kuriais atvejais Lietuvos teismai taiko ES teisę tiesiogiai ir nesant nacionalinės ir ES teisės kolizijų⁴⁷, be to, pasitaiko atvejų, kuomet jiems kyla abejonių ir dėl ES teisės kokybės⁴⁸.

- 42 Jarukaitis I. (2006). „Lithuania“, Kellermann A. E., Czuczaj J., Blockmans S., Albi A., Douma W. Th., red., *The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New Member States and (Pre-) Candidate Countries. Hopes and Fears*, T.M.C. Asser Press, The Hague, p. 385–390.
- 43 Apie Lietuvos administracinių teismų praktiką taikant ES teisę žr., pvz., Jarukaitis I. (2023). „Lietuvos administracinių teismų ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo bendradarbiavimas plėtojant Europos Sąjungos teisę: konstruktyvus dialogas“, *Europos Sąjungos teisė ir Lietuvos administracinė justicija*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, p. 41–68.
- 44 Pvz., LVAT 2006 m. balandžio 6 d. nutartis byloje Nr. A1-794/2006; 2006 m. gegužės 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A1-686/2006; 2007 m. kovo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A6-238/2007; 2010 m. balandžio 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-737/2010; 2010 m. gruodžio 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A756-686/2010; 2011 m. spalio 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A858-2332/2011; 2012 m. rugsėjo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A602-331/2012; 2013 m. liepos 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A858-2475/2013; 2017 m. kovo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-4-822/2017.
- 45 Pvz., LVAT 2007 m. vasario 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A8-207/2007; 2009 m. gruodžio 28 d. nutartis byloje Nr. N575-1387/2009; 2011 m. gruodžio 16 d. nutartis Nr. A492-12/2011; 2015 m. sausio 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-858-46-14. Taip pat žr. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo (LAT) 2006 m. gruodžio 29 d. nutartį civilinėje byloje Nr. 3K-3-690/2006; 2008 m. sausio 7 d. nutartį civilinėje byloje Nr. 3K-3-91/2008.
- 46 Pvz., LVAT 2008 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS444-199/2008, kurioje LVAT iš principo pripažino ESTT išplėtos *Francovich* ir *Köbler* praktikos taikymo Lietuvos administraciniuose teismuose taikymo galimybę, o 2017 m. gegužės 8 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. eA-990-502/2017 LVAT priteisė pareiškėjui turtinę žalą, kilusią dėl netinkamo ES teisės įgyvendinimo nacionalinėje teisėje. Taip pat žr. 2017 m. gegužės 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-990-502/2017, 2020 m. birželio 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-3669-756/2020.
- 47 Pvz., LVAT 2010 m. birželio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-833/2010; 2013 m. spalio 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A822-1029/2013; 2014 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-47/2014; 2016 m. gegužės 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-97-858/2016.
- 48 Pvz., LVAT 2011 m. liepos 25 d. sprendime administracinėje byloje Nr. A438-305/2011 kilo klausimas dėl ginčui aktualiu laikotarpiu lietuvių kalba tinkamai nepaskelbtų ES teisės aktų taikymo; Vilniaus apygardos administraciniam teismui kreipusis į ESTT prejudicinio sprendimo šis Teismas 2015 m. lapkričio 12 d. sprendime (C-103/14, *Bronius Jakutis ir Kretingalės kooperatinė ŽŪB*

Kalbant apie konkrečias sritis, kuriose Lietuvos teismai dažniausiai susiduria su ES teisės taikymu, paminėtinos mokesčių (ir muitų), konkurencijos ir valstybės pagalbos, ES paramos, elektroninių ryšių, užsieniečių teisinės padėties, intelektinės nuosavybės, viešųjų pirkimų, tarptautinės privatinės teisės, draudimo bylos. Tai nestebina, nes tokią tendenciją iš esmės nulemia ES turima kompetencija atitinkamose srityse, taip pat konkrečioje valstybėje kylančios tam tikros teisinės problemos, kurias tenka spręsti teismams.

Teiginį, kad ES teisė yra Lietuvos teismų teisė, patvirtina ir intensyvus bendradarbiavimas su ESTT. Lietuvos Respublikai įstojus į ES, prirėkė šiek tiek laiko, kol Lietuvos teismai „prisijaukino“ prejudicinio sprendimo procedūrą. Vis dėlto laikui bėgant prašymų priimti prejudicinį sprendimą skaičius nuolat augo ir galima teigti, jog šiuo metu ESTT ir Lietuvos teismų bendradarbiavimas yra gana intensyvus⁴⁹, jo kokybė yra gera⁵⁰. Skirtingai nuo „senųjų“ ES valstybių narių, kuriose prejudicinio sprendimo dažniau kreipiasi žemesnės instancijos teismai, Lietuvos Respublikos atveju didžiąją kreipimūsi dalį sudaro paskutinės instancijos teismų kreipimaisi, nes dažniausiai į ESTT kreipiasi LVAT ir LAT⁵¹. Kartu reikia atkreipti dėmesį, kad kai kuriais atvejais Lietuvos teismai ne tik formuluoja ES teisės aiškinimo klausimus ESTT, bet ir siūlo tam tikras ES teisės aiškinimo kryptis⁵².

Taigi apibendrintai galima teigti, jog Lietuvos teismai laikui bėgant tapo ir ES teismais, nes daugiausiai bylų, kuriose taikoma ES teisė, išnagrinėja būtent nacionaliniai teismai, o ES teisė, kaip nurodyta Konstitucinio akto 2 straipsnyje, iš tikrųjų laikui bėgant tapo ir Lietuvos Respublikos teisinės sistemos sudedamoji dalis.

prieš Nacionalinę mokėjimo agentūrą prie Žemės ūkio ministerijos ir Lietuvos valstybę) pripažino tam tikrą Europos Komisijos sprendimą negaliojančiu.

49 2004–2023 m. Lietuvos Respublikos teismai į ESTT prejudicinio sprendimo kreipėsi 102 kartus: *Rapport annuel 2023*. Statistiques judiciaires de la Cour de justice. Cour de Justice de l'Union Européenne, Luxembourg, 2024, p. 39.

50 Iki šiol nei vienas Lietuvos teismo prašymas priimti prejudicinį sprendimą nebuvo atmestas kaip nepriimtinas.

51 2004–2023 m. LVAT kreipėsi 45 kartus, o LAT – 31 kartą. *Op. cit. note 49*, p. 41.

52 Pvz., ESTT 2014 m. birželio 12 d. Sprendimas *Pefitiev* (C-314/13) ir, atitinkamai, LVAT 2014 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-47/2014; ESTT 2016 m. sausio 21 d. Sprendimas *Eturas* (C-74/14, EU:C:2016:42) ir, atitinkamai, LVAT 2016 m. gegužės 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-97-858/2016; 2020 m. balandžio 8 d. LVAT nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3312-822/2020 ir 2021 m. birželio 8 d. ESTT Sprendimas *BB prieš Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministeriją* (C-166/21, ECLI:EU:C:2021:554).

Vietoj išvadų

Lietuvos Respublikos stojimo į Europos Sąjungą procesas parodė, kad išsikėlusį konkretų, ambicingą ir toli siekiantį tikslą mūsų visuomenė sugebėjo susitelkti ir jį sėkmingai pasiekti, o valstybės narystę ES (kartu su naryste NATO) neperdedant galima vadinti didžiausia Lietuvos XX–XXI amžių geopolitine pergale. Žvelgiant retrospektyviai, akivaizdu, kad geopolitinių galimybių „langas“ įstoti į ES buvo gana siauras, taigi toks susitelkimas buvo esminis pasiekiant šį tikslą. Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvos Respublika į ES įsiliejo pakankamai sklandžiai, be didelių sukrėtimų. Žvelgiant iš istorinės perspektyvos paradoksalu, kad, viena vertus, narystė ES reikalauja patikėti gana daug valstybės institucijų turėtų viešosios valdžios galių ES institucijoms, kita vertus, ši narystė sudaro tokias palankias prielaidas puoselėti Lietuvos valstybingumą, kurių lietuvių tauta neturėjo pastaruosius du šimtus metų. Būtent dėl to LRKT savo praktikoje valstybės narystę ES traktuoja kaip konstitucinę vertybę, kaip pozityviosios geopolitinės orientacijos išraišką.

Valstybės įstojimas į Europos Sąjungą nulėmė reikšmingą pamatinių konstitucinių principų modifikavimą, taip pat sukėlė didelius institucinius ir teisinius pokyčius. Vis dėlto artėjant 20-ajam narystės ES jubiliejui galima teigti, kad Lietuvos Respublikos politinės institucijos ir teismai gana sėkmingai persitvarkė ir prisitaikė dirbti narystės ES sąlygomis. Politinės institucijos gana veiksmingai dalyvauja sprendžiant ES reikalus. Lietuvos teismų praktikoje ES teisės taikymas jau tapo įprastu reiškiniu, jų bendradarbiavimas su ESTT plėtojant ES teisę tampa vis intensyvesnis. Nenuostabu, kad, praėjus 20 metų nuo valstybės įstojimo į ES dienos ir darniai įsiliejus į šią organizaciją, Lietuvos Respublika nebevadinama „naujaja“ ES valstybe nare. Visa tai leidžia teigti, jog integracija ES teisės pagrindu, bent jau Lietuvos Respublikoje, veikia.

Minijus Tilindis

Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas

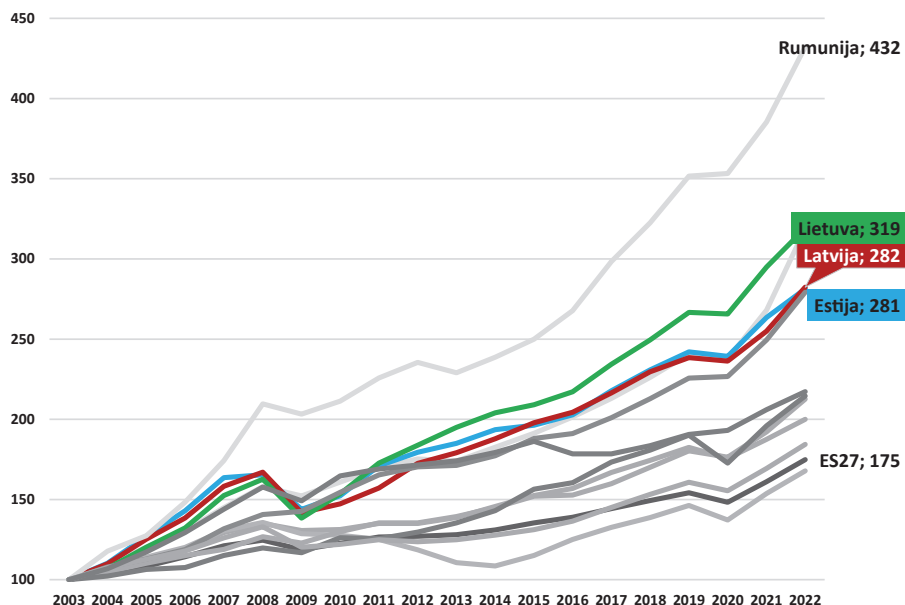
Po dvidešimties metų – Lietuvos ekonomikos kelionė Europos Sąjungoje

Straipsnyje nagrinėjama ekonominė Lietuvos narystės Europos Sąjungoje patirtis nuo 2004 m., kai Lietuva tapo nare. Stebima, kad matuojant įvairiais parametrais, iš kurių svarbiausias – BVP, tenkantis vienam gyventojui, Lietuva padarė didelę pažangą. Autorius nevertina, kokia būtų Lietuvos ekonominė situacija, jeigu Lietuva nebūtų tapusi ES nare, tačiau galima pastebėti, kad lyginamuoju laikotarpiu Europoje nebuvo valstybių – ne ES narių, kurių ilgametis ekonominis (BVP) augimas būtų pranokęs Lietuvos skaičius. Pagrindinis veiksnys, kuriuo tekste grindžiama Lietuvos ekonominė sėkmė, yra prekių ir ypač paslaugų eksporto augimas. Apžvelgiamas ir svarbus gautų ES struktūrinių fondų lėšų vaidmuo Lietuvos narystės laikotarpiu. Šalies ūkio plėtra sutapo su migracijos tendencijų pasikeitimu iš neigiamo balanso į nedidelį teigiamą balansą (straipsnyje priežastingumas nevertinamas), padidėjo gyventojų pajamos ir vartojimas. Tačiau mažiau pasiturinčių asmenų pajamų lygis vis dar atsilieka nuo daugelio kaimyninių ES šalių, kurias Lietuva lenkia pagal BVP vienam gyventojui, pajamų lygio.

Įvadas

2023 m. Lietuva pagal ekonominio išsivystymo lygį (matuojant BVP 1 gyventojui ir atsižvelgus į kainų lygį) buvo 16-ta tarp 27 Europos Sąjungos valstybių. Toks pasiekimas yra įspūdingas vertinant tai, kad 2003 m., prieš pat stodama į Europos Sąjungą, Lietuva ekonomiškai lenkė tik Latviją ir vėliau įstojusias Bulgariją ir Rumuniją.

Kas lėmė, kad Lietuvos ūkio augimas buvo vienas sparčiausių tarp visų ES narių? Kaip pasikeitė Lietuvos ekonomikos struktūra?



1 pav. BVP (pagal PGP) augimas dabartinėse ES šalyse nuo 2003 iki 2022 m. 2003 m. = 100.

Autoriaus skaičiavimai ir vizualizacija remiantis Eurostato (Eurostato duomenų bazės: <<https://ec.europa.eu/eurostat>>) duomenimis.

Lietuvos ekonomikos pažanga 2023 m. lyginant su 2003 m.

Darbo našumas

Prieš pat įstojimą Lietuvos darbuotojų našumas sudarė 6,43 euro per vieną darbo valandą. Pagal šį parametą tarp ES naujokių Lietuva lenkė tik Latviją bei 2007 m. įstojusias Rumuniją ir Bulgariją. Toks darbuotojų produktyvumas siekė vos 23 proc. nuo 27 šalių, kurios dabar sudaro Sąjungą, vidurkio.

Po 20 metų nuo įstojimo 1 dirbtos valandos našumas (26,30 euro) pakilo iki 54 proc. nuo ES vidurkio. Svarbu pažymėti, kad darbuotojų atlyginimas didėjo greičiau nei BVP. 2003 m. darbuotojams išmokėtų lėšų santykis su BVP buvo 39 proc., o 2023 m. jau buvo pakilęs iki 49 proc. Visoje Europos Sąjungoje šis rodiklis per 20 metų išliko stabilus ir svyravo apie 47 proc. Nors kitose dviejose Baltijos šalyse tendencija buvo panaši į Lietuvos, įdomus kontrastas su Lenkija ir Rumu-

nija: ten lėšos darbuotojams sudarė atitinkamai 39 ir 38 proc. nuo BVP tiek 2023, tiek ir 2003 m.

Reikia įvertinti ir tai, jog Lietuvos gyventojų skaičius įstojant į ES buvo žymiai didesnis nei 20 metų vėliau. 2004 m. sausio 1 d. Lietuvoje gyveno 3,40 milijono gyventojų, o 2023 m. pradžioje (šalims palyginti naudojami Eurostato pateikiami vėliausi 2023 m. sausio 1 d. duomenys) – 2,86 milijono. Per 19 metų valstybėje gyventojų sumažėjo 15,9 proc. – tai lėmė 0,9 proc. punkto kasmetinį skirtumą tarp BVP augimo ir BVP 1 gyventojui augimo (BVP 1 gyventojui augo sparčiau). Vis dėlto svarbu akcentuoti, jog didysis gyventojų skaičiaus mažėjimas (dėl emigracijos ankstyvuojų narystės ES laikotarpiu) įvyko iki 2018 m., o 2023 m. pradžioje gyventojų skaičius viršijo 2017 m. skaičių.

1 lentelė. **Gyventojų skaičiaus metų pradžioje pokytis 2004–2023 m.**

	Nominalus pokytis			Procentinis pokytis		
	2023–2004	2014–2004	2023–2014	2023–2004	2014–2004	2023–2014
Latvija	-393 512	-275 052	-118 460	-17,3 %	-12,1 %	-5,9 %
Bulgarija	-1 297 437	-499 470	-797 967	-16,8 %	-6,4 %	-11,0 %
Lietuva	-541 650	-455 457	-86 193	-15,9 %	-13,4 %	-2,9 %
Rumunija	-2 469 580	-1 573 831	-895 749	-11,5 %	-7,3 %	-4,5 %
Kroatija	-454 831	-58 916	-395 915	-10,6 %	-1,4 %	-9,3 %
Vengrija	-519 657	-239 377	-280 280	-5,1 %	-2,4 %	-2,8 %
Graikija	-546 314	-13 562	-532 752	-5,0 %	-0,1 %	-4,9 %
Lenkija	-1 436 872	-172 752	-1 264 120	-3,8 %	-0,5 %	-3,3 %
Estija	-366	-50 431	+50 065	-0,0 %	-3,7 %	+3,8 %
Slovakija	+56 917	+44 074	+12 843	+1,1 %	+0,8 %	+0,2 %
Čekija	+632 182	+317 072	+315 110	+6,2 %	+3,1 %	+3,0 %
Serbija	-805 814	-323 504	-482 310	-10,8 %	-4,3 %	-6,7 %
Šiaurės Makedonija	-199 938	+35 877	-235 815	-9,8 %	+1,8 %	-11,4 %
Albanija	-272 446	-141 837	-130 609	-9,0 %	-4,7 %	-4,5 %
Juodkalnija	+4 481	+9 307	-4 826	+0,7 %	+1,5 %	-0,8 %

Autoriaus skaičiavimai remiantis Eurostato duomenimis (Eurostato duomenų bazės: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO_GIND__custom_10335890/default/table?lang=en>).

Slovėnija, Malta, Kipras neįtraukti (gyventojų skaičius didėjo).

Užsienio prekyba

Kitas svarbus parametras, apibūdinęs Lietuvos ūkio struktūrą 2003 m., buvo užsienio prekybos prekėmis ir paslaugomis balansas, atspindintis skirtumą tarp prekių ir paslaugų eksporto ir importo. 2003 m. Lietuvos užsienio prekybos balansas siekė minus 964 milijonus eurų (tų metų kursu). Nors išorės prekyba liko deficitinė iki pat 2011 m., nuo 2012 m. šalis eksportavo daugiau, nei importavo.

Ypač spartus buvo paslaugų eksporto augimas. 2023 m. Lietuvos paslaugų pardavimas į užsienį generavo 27 proc. nuo BVP, o 2003 m. šis rodiklis siekė tik 11 proc. Lietuva demonstravo stulbinamą automobilių kelių transporto paslaugų eksporto augimą – kelių transporto paslaugų dalis 2022 m. sudarė 32 proc. nuo viso paslaugų eksporto (2004 m. – 20 proc.). Lietuvos vežėjai tapo vienais iš Europos pervežimo keliais lyderių. Iškalbingas faktas, kad 2023 m. Lietuvoje buvo užregistruota 10 568 nauji sunkieji sunkvežimiai (daugiausia vilkikai). Tik 6 stambiose ES šalyse naujų registracijų skaičius buvo didesnis (Vokietijoje, Prancūzijoje, Lenkijoje, Italijoje, Ispanijoje ir Olandijoje; Rumunijos skaičiai nepateikti)¹.

Prekių eksportas nuo 2003 m. taip pat augo sparčiau nei visas šalies ūkis. Prekių eksportas 2023 m. sukūrė 50 proc. Lietuvos BVP, o 2003 m. – 35 proc. Šie skaičiai liudija, kad per narystės Europos Sąjungoje laikotarpį Lietuva tapo viena atviriausių ekonomikų pasaulyje. Lietuvos pasaulinis prekių eksporto kompleksiskumo rangas, kurį skaičiuoja *Harvard Growth Lab*, nuo 2004 m. pakilo iš 46 vietos (24-ta tarp 25 reitinguotų dabartinių ES narių) į 30 vietą 2021 m. (18-ta tarp 25 ES šalių), o eksporto kompleksiskumo rodiklis per tą laikotarpį padidėjo nuo 0,34 iki 0,89². Hidalgo (2021) pateikia tiesinį šio rodiklio ryšį su šalies BVP vienam gyventojui dydžiu bei teigia, jog aukštesnis kompleksiskumo rodiklis rodo didesnę augimo potencialą³. 2 ir 3 paveikslai indikuoja veržlų Lietuvos paslaugų sektoriaus tarptautinį augimą.

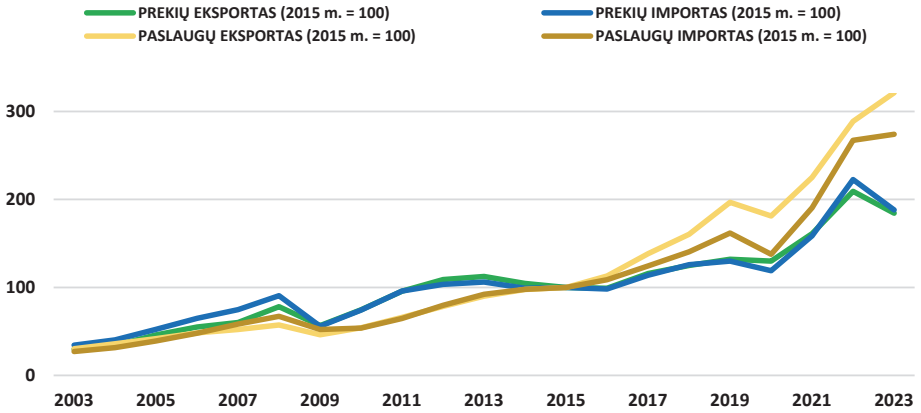
Ar Lietuvos tarptautinės prekybos mastas būtų taip pat išaugęs be narystės ES? Cituojant Kuokštį (2014), kuris remiasi Baldwinu ir kt. (1997) teiginiu, kad „tikra narystė nėra būtina, siekiant gauti didžiąją dalį ekonominės naudos“⁴, galima polemizuoti, kad šalis gali gauti ES narystės teikiamos laisvos prekybos naudą net

1 <www.acea.auto/files/Press_release_commercial_vehicle_registrations_2023.pdf>.

2 Harvard Growth Lab. „Country & Product Complexity Rankings“, <<https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>>.

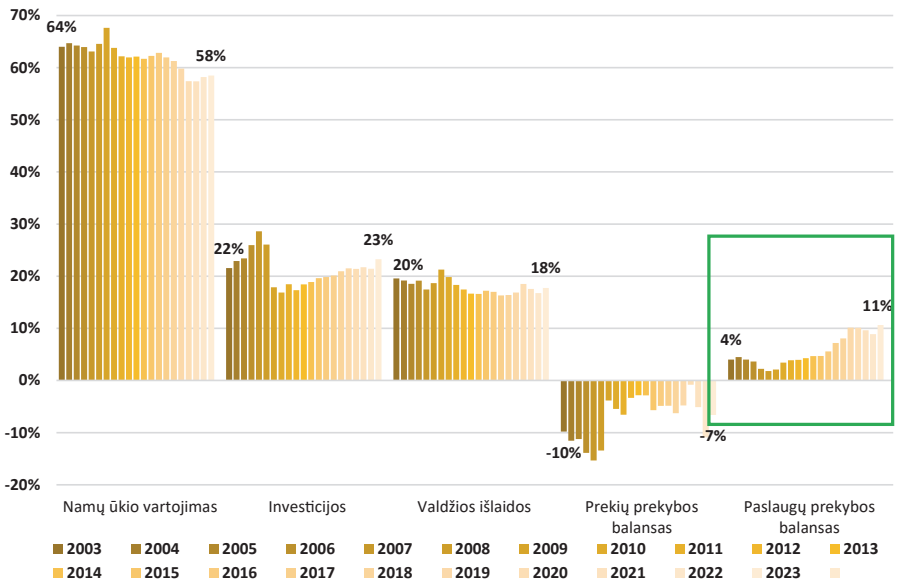
3 Hidalgo C. (2021), „Economic complexity theory and applications“, *Nature Reviews Physics*, vol. 3, p. 92–113.

4 Baldwin R., Francois J., Portes R. (1997), „The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe“, *Economic Policy*, vol. 12 (24), p. 125–176.



2 pav. Lietuvos tarptautinės prekių ir paslaugų prekybos eurais dinamika, 2015 m. = 100.

Autoriaus skaičiavimai ir vizualizacija remiantis Eurostato duomenimis.



3 pav. Lietuvos BVP komponentų svoriai 2003–2023 m.

Autoriaus skaičiavimai ir vizualizacija remiantis Eurostato duomenimis.

nebūdama visateise nare, o sudariusi laisvos prekybos sutartis⁵. Mionas ir Ponattu (2019) užima kitokią poziciją dėl bendrosios rinkos naudos – jie teigia, kad apskritai šalys gauna naudą dėl narystės, pvz., Lietuvos BVP yra 3 proc. didesnis, nei būtų be narystės⁶. Tačiau šie autoriai teigia, kad didžiausią santykinę naudą gauna ES centre esančios šalys, o periferijoje esančių šalių dėl bendrosios prekybos zonos gaunama nauda yra mažesnė.

ES išmokos

Europos Sąjunga vykdo sanglaudos politiką, kurios tikslas yra mažinti ES regionų atskirtį pagal BVP 1 gyventojui kriterijų. Šalys, kuriose BVP 1 gyventojui yra aukštesnis (pasiturinčios šalys), į ES biudžetą sumoka daugiau įmokų, nei gauna paramos per struktūrinius ir investicinius fondus (ES bendrosios žemės ūkio politikos finansavimas šiame straipsnyje nevertinamas). Neturtingesnės šalys ir regionai yra ES struktūrinių ir investicinių fondų finansavimo gryniesi gavėjai. Visos naujosios ES narės (10 valstybių, įstojusių 2004 m., Rumunija, Bulgarija ir Kroatija) pradėjo gauti paramą iš ES struktūrinių fondų dar iki formalaus įstojimo į bendriją.

Skirtingos šalys gavo skirtingo dydžio paramą tiek dėl savo ekonomikos dydžio, tiek dėl ekonominio išsivystymo. Todėl geriausia struktūrinės paramos kiekį lyginti su šalies BVP dydžiu. 2001–2022 m. Lietuva gavo 17,5 milijardo eurų iš ES fondų, tačiau analizei tiksliau imti 2007–2022 m. laikotarpį, kai paramos lygis perkopė 1 proc. nuo tų metų Lietuvos BVP. Šiuo periodu ES fondų investicijos Lietuvoje sudarė 16,9 mlrd. eurų, o suminis tų 16 metų BVP buvo 640 mlrd. eurų. Taigi, 2007–2022 m. laikotarpiu Lietuvą vidutiniškai per metus pasiekdavo 2,65 proc. BVP dydžio ES investicijų lėšos. Vukašina ir kt. (2022) apžvelgia anksčiau straipsnius apie ES investicijų efektyvumą šalių ekonomikai. Jie pažymi, kad nėra vienareikšmiškų rezultatų, rodančių ES struktūrinių lėšų teigiamą poveikį ar jo mastą šalims (šalių grupėms) gavėjoms⁷. Visgi akivaizdu, kad be tokios apimties negrąžinamos pagalbos šalies ūkiui būtų sunkiau augti. Pateikiama 2 lentelė apie naujųjų ES narių gautos paramos iš ES struktūrinių fondų santykį su BVP

- 5 Kuokštis V. (2014), „Lietuvos narystė Europos Sąjungoje: ekonominė raida“, *Politologija*, t. 76, p. 92–123.
- 6 Mion G., Ponattu D. (2019), „Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions“, *Bertelsmann Stiftung Policy Paper*.
- 7 Vukašina M., Kersan-Škabić I., Orlić E. (2022), „Impact of European structural and investment funds absorption on the regional development in the EU-12 (new member states)“, *Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*, vol. 17 (4), p. 857–880.

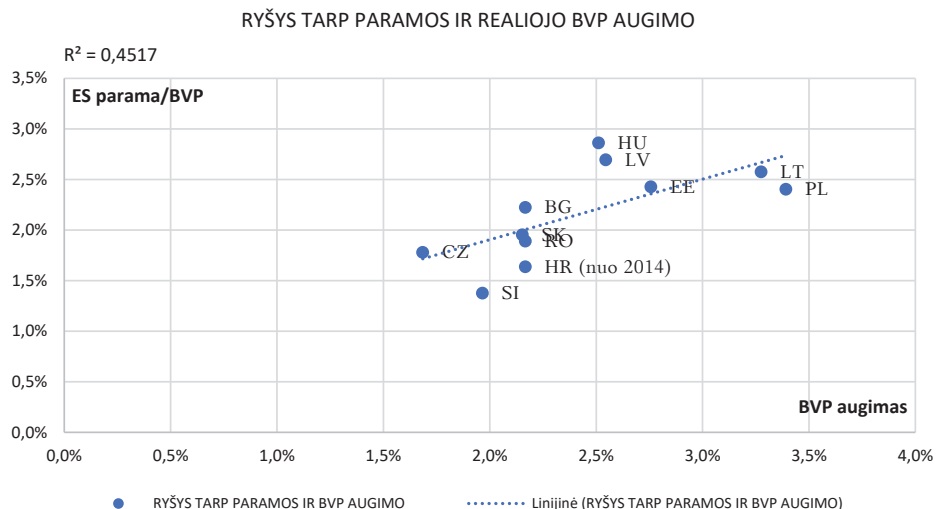
2 lentelė. **ES struktūrinių fondų paramos santykis su BVP ir BVP vidutinis metinis pokytis**

	ES parama / BVP (2010–2022)	BVP vid. met. pokytis (realusis, 2011–2023)
Vengrija	2,86 %	2,51 %
Latvija	2,69 %	2,55 %
Lietuva	2,57 %	3,28 %
Estija	2,43 %	2,76 %
Lenkija	2,40 %	3,39 %
Bulgarija	2,22 %	2,17 %
Naujosios 13	2,16 %	2,78 %
Slovakija	1,95 %	2,15 %
Rumunija	1,89 %	2,17 %
Portugalija	1,87 %	0,96 %
Čekija	1,78 %	1,69 %
Graikija	1,69 %	–0,81 %
Kroatija (nuo 2014 m.)	1,64 %	2,17 %
Slovėnija	1,37 %	1,97 %
Malta	1,00 %	5,58 %
Kipras	0,56 %	2,16 %
Ispanija	0,50 %	0,97 %

Autoriaus skaičiavimai remiantis Europos Komisijos duomenimis (Europos Komisija, <<https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Level/Historic-EU-payments-by-MS-NUTS-2-region-filter-by/2qa4-zm5t>>).

ir jų BVP augimą iliustruoja 2010–2023 m. situaciją (imamas toks laikotarpis, kad 2009 m. duomenys neiškreiptų tikrojo vaizdo).

Nepaisant teigiamų narystės ekonominių elementų, per praėjusius 20 metų buvo ir sudėtingesnių laikotarpių. Vienas iš jų – 2009 m. ekonominis nuosmukis.



4 pav. **2 lentelės duomenys, pateikti XY grafiko formatu.**

Autoriaus vizualizacija.

2008–2009 m. krizė

Nepaisant to, kad visas 20 metų narystės Europos Sąjungoje laikotarpis buvo labai sėkmingas ekonominiu požiūriu, 2008 m. pasaulinės finansinės-ekonominės krizės poveikis Lietuvos ir kitų Baltijos šalių ūkiui pasireiškė ypač neigiamai. Kilo tikra regiono ekonominė krizė.

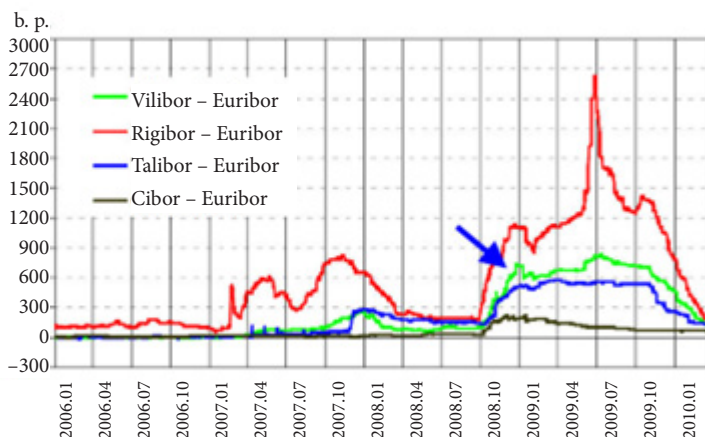
Lietuvos realusis BVP 2009 m. krito 14,8 proc. Ūkio nuosmukis kaimyninėse valstybėse buvo dar didesnis. Lietuvos ekonomika prieškrizinį mastą pasiekė tik 2013 m. (kitose Baltijos šalyse atsigavimas užtruko dar ilgiau – BVP 2007 m. realųjį lygį pasiekė 2016 m. Estijoje ir 2017 m. Latvijoje).

Reikšmingas kokybinis skirtumas tarp Lietuvos ir kitų krizės smarkiai paveiktų šalių yra tas, kad Lietuvos valdžios sektoriaus realiujų vartojimo išlaidų sumažėjimas per krizę buvo tik 8,7 proc. Latvijoje (tikėtina, dėl TVF paskolos sąlygų⁸) biudžeto išlaidos krito 32 proc.

Tyrėjai pagrindine priežastimi, lėmusia tokį didelį Lietuvos, Latvijos ir Estijos ūkio smukimą, nurodo Baltijos šalyse veikusį valiutų valdybos modelį, kuris

8 Åslund A., Dombrovskis V. (2011), *How Latvia came through the financial crisis*, Peterson Institute, p. 44.

užtikrino stabilų fiksuotą vietinių valiutų ir euro kursą⁹. Valiutų susiejimas tik iš dalies kompensavo aukštą infliaciją 2007–2008 m., kuri turėjo riboti vartojimą, bet skolinimosi bumas skatino paklausą (Kuokštis, 2014)¹⁰. Eksporto rinkų stagnacija, augantys realieji atlyginimai ir fiksuotas kursas mažino eksportuotojų konkurencingumą¹¹. Lietuvoje kilo įtampa, kad litas bus devaluotas. Lietuvos banko skelbiamos vidutinės tarpbankinės palūkanų normos litais VILIBOR išaugo ir ėmė 6–8 proc. punktais viršyti analogiškas EURIBOR palūkanas eurai.



5 pav. Baltijos šalių ir Danijos 6 mėn. tarpbankinių palūkanų nacionaline valiuta ir EURIBOR skirtumas 2006–2010 m.¹²

Toks skirtumas kėlė netikrumą dėl lito ateities. Skolinimosi nacionaline valiuta palūkanų norma pasiekė 15 proc. Valstybė susidūrė su dilema: išsaugoti verslo, investuotojų ir visuomenės pasitikėjimą nacionaline valiuta ar atsieti litą nuo euro padedant eksportui. Valiuta visose trijose Baltijos šalyse liko fiksuota, tačiau

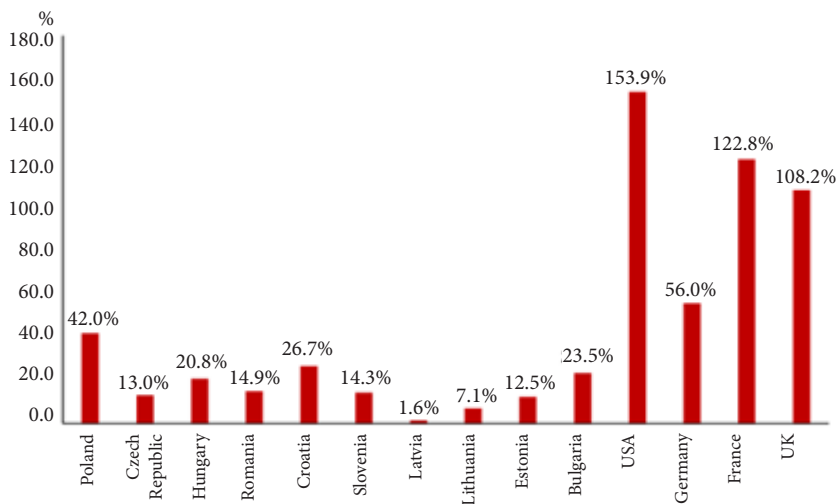
- 9 Kuokštis V., Vilpišauskas R. (2010), Economic Adjustment to the Crisis in the Baltic States in Comparative Perspective“, Institute of International Relations and Political Science, Vilnius University, paper prepared for the 7th Pan-European International Relations Conference, September 2010, Stockholm.
- 10 Kuokštis V. (2014), „Lietuvos narystė Europos Sąjungoje: ekonominė raida“, *Politologija*, t. 76, p. 92–123.
- 11 Becker T., Daianu D., Darvas Z., Gligorov V., Landesmann M., Petrović P., Pisani-Ferry J., Rosati D., Sapir A., Weder di Mauro B. (2010), „Whither growth in central and eastern Europe? Policy lessons for an integrated Europe“, *Blueprints*, vol. XI, Bruegel.
- 12 <www.lb.lt/uploads/documents/files/2010-04-22_TARNAUTOJO%20POZICIJA_VILIBOR%20prezentacija.pdf>.

įvyko vidinė devalvacija: realieji atlyginimai Lietuvoje nuo 2009 iki 2012 m. mažėjo, vartojimas ir ypač investicijos smuko – kaip minėta, BVP susitraukė. Fiksuoto kurso išlaikymas neturėjo didesnės įtakos Lietuvos prekių ir paslaugų eksporto mastui – jau 2011 m. eksportas gerokai viršijo 2008 m. lygį. Lietuvai įsivedant eurą 2015 m. fiksuotas kursas atitiko įsivedimui būtiną dalyvavimo Valiutų kursų mechanizme sąlygą.

Mažesnis progresas

Akcijų birža

Su 2009 m. ekonomine krize Lietuvos ūkis sėkmingai susidorojo, tačiau net ir didelės pažangos akivaizdoje lieka rodiklių, kuriais šalis vos priartėjo arba visai nepriartėjo prie ES vidurkio.



6 pav. Rinkos kapitalizacijos ir BVP santykis¹³.

Šaltinis: East Value Research GmbH.

Svarbus šalies finansinio progreso požymis yra aktyvi vertybinių popierių rinka. Baltijos šalių vertybinių popierių biržos nuo 2008 m. yra *Nasdaq Nordic*

13 <<https://eastvalueresearch.com/emerging-europe-is-not-just-poland-an-overview-over-other-stock-exchanges-in-the-region/>>.

biržų tinklo dalis¹⁴. Tačiau laukta akcijų rinkos plėtra neįvyko. Nors Lietuvos ekonomika 2023 m. buvo daugiau nei 4 kartus didesnė nei 2003 m., Vilniaus biržoje į prekybos sąrašą įtrauktų įmonių rinkos kapitalizacija 2024 m. kovo 1 d. buvo tik 40 proc. didesnė nei prieš lygiai 20 metų¹⁵. Rinkos kapitalizacijos ir BVP santykis per narystės ES laikotarpį sumažėjo nuo 20 proc. iki 6,5 proc. 6 paveiksle pateikti duomenys apie rinkos kapitalizacijos ir BVP santykį Vidurio ir Rytų Europos šalyse bei keturiose G7 valstybėse.

XXI amžiuje Vilniaus biržoje buvo dvi ryškesnės įmonių, atėjusių į biržą, sėkmės istorijos: „Akola Group“ (buvusi „Linus Agro“) ir „AUGA Group“. Įmonių, kurios paliko biržą dėl įvairių priežasčių, skaičius buvo didesnis nei naujokų.

Nors ankstesni tyrimai demonstravo ryšį tarp aukštesnio akcijų rinkos kapitalizacijos santykio su BVP ir aukštesnio BVP vienam gyventojui lygio (Levine, 1997)¹⁶, autoriai identifikuoja du finansinio kapitalo pritraukimo modelius. Tai ką tik aptartas lėšų pritraukimo per nuosavo kapitalo rinką modelis bei bankiniu kreditavimu grindžiamas modelis¹⁷. Tai, kad šalyje nepakankamai išplėtotą akcijų rinką, gali rodyti tai, kad vyrauja bankinio skolinimo mechanizmai¹⁸. Tyrėjai pateikia abiejų sistemų pranašumus: kad vertybinių popierių rinkos plėtra transliuoja išsamią informaciją apie finansinio turto rinkos kainas, o kredito įstaigų komunikavimas su didžiaisiais debitoriais (kurių ne tik Baltijos šalyse yra daug daugiau nei į biržos prekybos sąrašą įtrauktų įmonių) padeda nukreipti finansinių lėšų srautus toms verslo šakoms, kurios yra perspektyviausios augimo požiūriu. Tarptautinio valiutos fondo duomenimis, Lietuvos nefinansinių įmonių skolos santykio su BVP koeficientas nuo 2004 iki 2021 m. padidėjo nuo 70,7 proc. iki 92,5 proc.¹⁹ (vadinasi, įmonių kredito mastas augo 22 proc. punktais sparčiau nei BVP). Nors šalyse gali plėtotis tiek nuosavu, tiek skolintu kapitalu grįstų finansavimo modelių derinys, galima daryti išvadą, kad Lietuvoje vyrauja bankinis kreditavimas. Skolinimo,

14 <<https://nasdaqbaltic.com/lt/news/nasdaq-vilnius-vertybiniu-popieriu-birza-svencia-30-ies-metu-jubiliejui/>>.

15 <www.nasdaq.com/european-markets>.

16 Levine R. (1997), „Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda“, *Journal of Economic Literature*, vol. 35, No. 2, p. 688–726.

17 Caporale G. M., Rault C., Sova A., Sova R. (2015), „Financial Development and Economic Growth: Evidence from 10 New European Union Members“, *International Journal of Finance & Economics*, vol. 20 (1), p. 48–60.

18 Prochniak M., Wasiak K. (2017), „The impact of the financial system on economic growth in the context of the global crisis: empirical evidence for the EU and OECD countries“, *Empirica*, vol. 44, p. 295–337.

19 Tarptautinis valiutos fondas. „Nonfinancial corporate debt, all instruments. Percent of GDP“, <www.imf.org/external/datamapper/NFC_ALL@GDD>.

konkrečiai – krovinio transporto lizingo, plėtra natūraliai sietina su kelių transporto paslaugų eksporto sparčiu augimu.

Neturtingesnių gyventojų ir regionų pajamos

Kita sritis, kurioje Lietuvos progresas ne toks akivaizdus, yra pajamų didinimas mažiau pasiturintiems gyventojams. Egzistuoja įvairūs rodikliai, matuojantys šalies gyventojų atskirtį. Šiame straipsnyje naudojamas EBPO skelbiamas mažiausias pajamas gaunančių gyventojų 40-ojo procentilio uždirbamų pajamų dalies nuo visų pajamų rodiklis. EBPO skelbia disponuojamųjų pajamų santykio rodiklį, tačiau tai yra tik santykinis rodiklis, neatspindintis šalies gerovės lyginant su kitų šalių mažiau uždirbančiais gyventojais. Tuo tikslu šis rodiklis yra dauginamas iš šalies bendrųjų nacionalinių pajamų (BNP) vienam gyventojui lygio. Gautas rodiklis parodo BNP (atsižvelgus į perkamosios galios paritetą) vienam gyventojui, uždirbančiam mažiau nei 60 proc. kitų šalies gyventojų. Pagal šį rodiklį Lietuva atsilieka nuo tų šalių, kurias lenkia pagal visų gyventojų BNP (ar BVP) vienam gyventojui (Slovakijos, Lenkijos, Ispanijos, Vengrijos, Estijos, Portugalijos).

Lietuvos narystės laikotarpiu išliko ir net padidėjo ekonominio išsivystymo skirtumai tarp Vilniaus ir kitų šalies regionų²⁰. Vertinant Lietuvą vienu bendru rodikliu užmaskuojami plėtos netolygumai, galintys turėti įtakos viso ūkio augimui ateityje.

Išvados

Lietuvos ūkio progresas per 20 narystės ES metų – akivaizdus. Eksporto nulemtas BVP augimas ir ES struktūrinių fondų išmokų panaudojimas priartino Lietuvą prie Europos Sąjungos ekonominio vidurkio. Ypatingą reikšmę turėjo kelių transporto paslaugų augimas, nors tyrėjai argumentuoja, kad tai žemomis darbo sąnaudomis ir maža pridėtine verte pagrįsta verslo šaka²¹. Transporto paslaugų plėtra buvo svarbus veiksnys, jog Lietuvos verslo finansavime dominavo bankinis kre-

20 Blöchliger H., Tusz R. (2020), „Regional development in Lithuania: A tale of two economies“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1650, OECD Publishing.

21 Lietuvos bankas (2019), Box 2. „The impact of the transport sector on Lithuania's economy and reasons of its development“, <www.lb.lt/uploads/documents/files/musu-veikla/ekonomikos-analize-prognozes/LER_2019-09_EN_BOX2.pdf>.

3 lentelė. Bendrųjų nacionalinių pajamų, tenkančių neturtingesniems gyventojams, suma 1 gyventojui 2021 m.

2021 m.	Bendrasis vidaus produktas (PGP) 1 gyventojui, JAV doleriai	Bendrosios nacionalinės pajamos (PGP) 1 gyventojui, JAV doleriai	Rangas ES pagal BNP (PGP) 1 gyventojui (be Kipro ir Maltos) (A)	40 % mažiau- sias pajamas gaunančių žmonių pajamų dalis	Bendrosios nacionalinės pajamos (PGP) 1,40 % mažiausių pajamų gyventojui, JAV doleriai	Rangas ES pagal BNP (PGP) 1 mažų pajamų gyventojui (be Kipro ir Maltos) (B)	Rango skirtumas
Italija	49 913	50 550	11	0,197	24 896	13	-2
Korėja	48 594	49 142		0,192	23 588		
Naujoji Zelandija	48 092	47 227		0,200	23 614		
Japonija	44 613	46 509		0,190	22 092		
Slovėnija	46 510	45 950	12	0,245	28 144	11	+1
Čekija	47 551	45 611	13	0,239	27 253	12	+1
Izraelis	46 258	45 547		0,186	21 179		
Lietuva	46 285	44 521	14	0,180	20 034	20	-6
Ispanija	43 698	44 038	15	0,198	21 799	16	-1
Estija	45 077	43 967	16	0,192	21 104	18	-2
Portugalija	39 036	38 646	17	0,212	20 482	19	-2
Lenkija	40 023	38 222	18	0,234	22 360	15	+3
Vengrija	38 644	37 415	19	0,232	21 701	17	+2
Slovakija	37 841	36 776	20	0,256	23 537	14	+6
Latvija	36 807	36 123	21	0,180	16 255	24	-3
Kroatija	36 219	36 030	22	0,215	19 366	21	+1
Rumunija	37 963	35 400	23	0,196	17 346	22	+1
Graikija	32 797	32 545	24	0,206	16 761	23	+1
Bulgarija	29 407	26 860	25	0,169	11 348	25	0

Autoriaus skaičiavimai remiantis EBPO duomenimis (EBPO „Key indicators on the distribution of household disposable income and poverty, 2007, 2019 and 2021 or most recent year“, <www.oecd.org/social/IDD-Key-Indicators.xlsx>).

ditavimas. Tolesnis Lietuvos ekonomikos ir visuotinės gerovės augimas priklauso nuo šalies gebėjimo išplėsti didesnę pridėtinę vertę generuojantį eksportą. Visgi, žvelgiant į praėjusius 20 metų, galima konstatuoti, kad Lietuva 2024 m. yra geriau pasiruošusi ateities iššūkiams nei 2004 ar 2014 m.

Klaudijus Maniokas

VšĮ „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“ (ESTEP)

ES struktūrinių fondų poveikis Lietuvoje

Straipsnyje apžvelgtas ES struktūrinių fondų investicijų įgyvendinimas ir rezultatai Lietuvoje per 20 narystės ES metų. Jame pateikiamos investicijų sumos ir rūšys, jų paskirtis ir tam tikri rezultatai. Toliau kalbama apie platų šios investicijos poveikį ir teigiama, kad jos padėjo pasiekti įspūdingą konvergenciją su ES pagal BVP vienam gyventojui, tačiau nepakeitė pagrindinių Lietuvos plėtros modelio ypatybių. Struktūriniai fondai taip pat padidino šalyje teikiamų viešųjų gėrybių apimtį ir taip prisidėjo prie socialinės gerovės, tačiau tai nėra tvaru, nes tikėtina, kad lėšos per 5 metus labai sumažės, o panašių nacionalinių investicijų šaltinių nenustatyta.

Įvadas

Šis straipsnis apžvelgia ES struktūrinių fondų investicijų (ESI) patirtį Lietuvoje. Pirmiausia jis remiasi ES struktūrinių fondų (SF) intervencijų vertinimais. Jų buvo daug. Duomenų ir – plačiau – įrodymų – prasme tai vienas daugiausiai analizuotų Lietuvos viešojo sektoriaus aspektų¹.

Straipsnio pobūdis ir apimtis neleidžia šios temos apžvelgti lyginant su kitomis ES šalimis. Tačiau viena kita referencija neišvengiama, juolab kad ES intervencijų tipas, apimtis ir poveikis yra palyginami ir suteikia tinkamą atskaitos tašką.

Straipsnyje bandysime atsakyti į kelis klausimus. Kokia buvo ES SF apimtis? Kokiose srityse SF finansavo įvairias intervencijas? Koks buvo jų pobūdis? Kokį poveikį jos padarė? Kokios tiesioginės ir netiesioginės ES SF intervencijų pasekmės? Pagaliau – trumpai – ką reikėtų daryti toliau? Tikėtina, kad ES pinigų upė ilgainiui išseks. Kas bus po to?

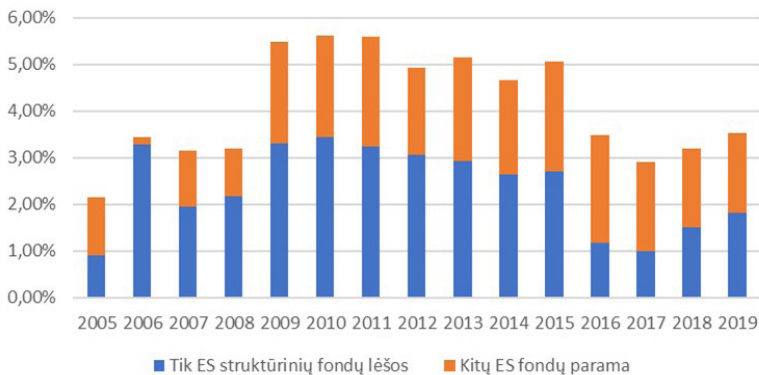
Pirmiausia išsiaiškinsime, kiek tų ES SF pinigų buvo ir kam jie buvo skirti. Tai toli gražu nepaprastas klausimas. Reikia sutarti, ką skaičiuosime. Pavyzdžiui, vadinamosios struktūrinės žemės ūkio politikos priemonės dažniausiai literatūroje apžvelgiamos atskirai – dėl to, kad tiek ES, tiek valstybėse narėse žemės ūkis yra atskira kunigaikštystė. Kokia forma tos ES lėšos pasiekia Lietuvą? Čia reikia išskirti subsidijas ir vadinamąją finansų inžineriją. Lietuva taip pat prisideda prie

¹ Dauguma jų finansuota ESI lėšomis ir prieinami Finansų ministerijos svetainėje: <https://2014.esinvesticijos.lt/lt/es_panaudojamumo_vertinimas>.

investicijų, tad tai ne tik ES, bet ir, mažesne dalimi, Lietuvos biudžeto poveikis. Klausimas apie sritis taip pat svarbus – kaip klasifikuosime viešosios politikos sritis ir formas? Pagaliau yra vadinamosios kietosios ir minkštosios investicijos – į infrastruktūrą ir į žmones. Pirmuoju atveju finansuojami keliai, tiltai, sporto arenos, antruoju – mokymai, tyrimai ir panašūs dalykai.

Antra dalis bus skirta poveikiui. Ji neatskiriama nuo to, kaip buvo formuluojami SF intervencijų tikslai. O jie buvo platūs – paskatinti Lietuvos ekonomikos augimą, jos struktūros pokyčius, gyvenimo kokybę, regioninių skirtumų mažėjimą. Šie tikslai neatsiejami nuo bendrų Lietuvos vyriausybės plačiąja prasme siekių ir klausimų apie augimo ir plėtros tikslus, sėkmes ir nesėkmes. Tai jau klausimas apie vystymąsi, tiek ekonominį, tiek socialinį, ir su juo susijusias dilemas.

ES investicijos iš SF yra viena trijų svarbiausių ES narystės poveikio sričių. Pirmos dvi yra reguliavimas, t. y. taisyklės, kurias Lietuva perėmė iki narystės ir per 20 narystės metų, ir laisvoji prekyba. Investicijų mastą iliustruoja skaičiai – per 20 metų laikotarpį per ES SF į Lietuvą buvo investuota per 16 milijardų eurų, ir ES SF investicijos vidutiniškai sudarė didžiąją dalį Lietuvos viešųjų investicijų. Santykinai svarbiausios jos buvo finansų krizės metu – 2009–2010 metais, kai sudarė 3,32 proc. ir 3,44 proc. BVP atitinkamai. Ir tai tik dalis ES lėšų, pasiekiančių Lietuvą. Visos ES lėšos tais metais sudarė 5,48 proc. ir 5,63 proc. BVP atitinkamai. Nuo 2005 iki 2019 metų ESI lėšos per metus siekė 2,34 proc., o ES lėšos apskritai – 4,10 proc. BVP².



1 pav. ES fondų lėšos Lietuvos ekonomikoje, % BVP.

Šaltinis: Įmonės „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“ (ESTEP) skaičiavimai remiantis Finansų ministerijos duomenimis.

2 Skaičiavimai ESTEP, remiantis Finansų ministerijos duomenimis.

Per pastaruosius dvidešimt metų Lietuvos viešosios politikos sritys išsiplėtė, gamybos intervencijos sumažėjo, jas pakeitė reguliavimas, kurį ypač išplėtė ES teisė, ir finansavimas, kurį reikšmingai padidino ES struktūriniai fondai³. Finansavimo intervencijų mastą, ypač gerovės funkcijoms, ilgai ribojo valiutų valdybos modelis⁴, o šiuo metu – priklausymas euro zonai, surenkami mokesčiai ir biudžeto deficito ribojimai. ESI šiomis apribojimų sąlygomis reikšmingai išplėtė viešųjų gėrybių pasiūlą Lietuvoje⁵.

Struktūriniai fondai leido Lietuvos vyriausybėms plėtoti iki narystės ES rudimentines viešosios politikos sritis: aktyvią darbo rinkos politiką, energetikos efektyvumo politiką, tyrimus ir plėtrą, aplinkos apsaugos ir kovos su klimato kaita politiką. Visa tai toliau skatino Lietuvos viešojo sektoriaus plėtrą.

Vertinimuose⁶ buvo nustatyta, kad 2011–2017 m. laikotarpiu valstybės biudžeto išlaidų struktūroje ES fondų lėšomis daugiausiai buvo finansuojama energijos efektyvumo ir būsto renovacijos (97 proc.), energetikos (96 proc.), regioninės politikos (95 proc.), turizmo (94 proc.), verslo konkurencingumo ir investicijų skatinimo (89 proc.) ir skaitmeninės ekonomikos (84 proc.) sritys. Vidutinė priklausomybė nuo ES fondų finansavimo nustatyta aplinkosaugos (64 proc.) srityje. Kitose viešosios politikos srityse finansavimas iš ES fondų sudarė mažiau nei 35 proc. visų valstybės biudžeto asignavimų, skiriamų konkrečiai sričiai. Tačiau visos sritys priklausomybė nuo ES SF finansavimo tėra labai apibendrintas rodiklis. Pavyzdžiui, nors užimtumo ir socialinės atskirties sritys yra mažai priklausoma nuo ES SF, aktyvios darbo rinkos politikos priemonės finansuojamos išskirtinai ES SF lėšomis.

3 Plačiau žr. Maniokas K. (2003), *ES plėtra ir europeizacija*, Vilnius: Eugrimas; Maniokas K. ir kt. (2015), *Pirmasis Lietuvos dešimtmetis Europos Sąjungoje: transformacija ar imitacija?*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.

4 Bohle D., Greskovits B. (2012), *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, New York: Cornell University Press.

5 Tačiau neaišku, kaip bus ateityje. Šis klausimas tapo aktualus prieš pat naująją ES finansų perspektyvą 2019 ir 2020 metais. Dėl to Finansų ministerija net užsakė atskirą vertinimą, kuris nagrinėjo klausimą, kaip būtų galima pakeisti ES finansavimą, žr. ESTEP ir PwC (2019), *Lietuvos ūkio sektorių finansavimo po 2020 metų vertinimas*. Tačiau pandemija ir jos ekonominėms pasekmėms įveikti skirtas naujas fondas (RRF) šį klausimą vėl nustūmė į politikos paraštes.

6 ESTEP ir PwC (2019), op. cit.

ES sanglaudos politikos tikslai ir vystymosi dilemos: ekonomikos augimas ar gyvenimo kokybė

ES SF atsirado Pietų Europos valstybių – Graikijos, po to Ispanijos ir Portugalijos – stojimo į ES metu ir po jo kaip priemonė paskatinti šių valstybių vystymąsi ir kartu kaip kompensacija už jų pritarimą Europos integracijos gilinimui⁷. Iš pradžių tai buvo pavienės priemonės, daugiausia skirtos infrastruktūros plėtrai, bet palaipsniui jos įgavo daugiamečių programų pavidalą. Toms programoms buvo keliami vis griežtesni reikalavimai. Atsirado tikslai, rodikliai, ryšiai tarp intervencijų, sustiprėjo reikalavimai, keliami jų valdymui, atskaitomybė ir kontrolė.

Dėl bendro ES SF poveikio, jų sėkmės ir pridėtinės vertės akademinės ir praktinės diskusijos tęsiasi, ir yra daug nesutarimų. Bendras vardiklis turbūt yra išvada, kad ES SF išties prisideda prie šalių recipientų ekonomikos augimo ir gyvenimo kokybės gerinimo. Tačiau SF efektyvumas, pridėtinė vertė ir netiesioginės pasekmės kelia daug ginčų. Ypač daug pesimizmo įnešė 2009–2010 m. pasaulinė finansų ir po jos buvusi euro krizė. Ji atskleidė Pietų Europos valstybių konkurencingumo spragas ir parodė, kad ES SF milijardai struktūriškai mažai ką pakeitė – jie neatnešė reikalingų pokyčių⁸. Priešingai, ES lėšos daugeliu atvejų, ypač Graikijoje, padėjo užmaskuoti rimtas socialines, ekonomines, valdymo ir viešųjų finansų problemas.

SF poveikio neadekvatumas siejamas ir su fundamentaliu ES SF tikslu mažinti nelygybę tarp regionų (tai užfiksuota Maastrichto sutartyje), o ne skatinti bendrą šalies vystymąsi ir augimą. Tai reiškia, kad ES SF finansuoja daugybę augimo neskatinančių investicijų⁹.

Finansuoti ekonomikos augimą ar gyvenimo kokybę? Augimą ar skirtumų mažinimą? Šios dilemos buvo aktualios ir Lietuvoje. Jas spręsti buvo parengtos ir įgyvendintos ar vis dar įgyvendinamos 4 veikslių programos: 2004–2006, 2007–2013, 2014–2020 ir 2021–2027 m. Prie SF intervencijų reikėtų priskirti ir žemės ūkio investicines intervencijas. Jos buvo finansuojamos iš atskirų fondų, kol nuo 2021 m. sujungtos su kitomis žemės ūkiui skirtomis lėšomis į vieną strateginį planą

7 Marks G. (1992), „Structural Policy in the European Community“, Sbragia, A., ed., *Europolitics: Institutions and Policy Making in the 'New' European Community*, Washington D.C.: The Brookings Institution, p. 191–224.

8 Liargovas P., Petropoulos S., Tzifakis N., Huliaras A. (2015), *Beyond "Absorption": An Introduction to the discussion on the Impact of EU Structural Funds on Greece*, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin, p. 9.

9 Ten pat, p. 17.

ir fondą. Panašių tikslų siekia bei panašias priemones naudoja ir naujas fondas – RRF¹⁰. Jis atsirado kaip priemonė atgaivinti ES šalių, nukentėjusių nuo COVID-19, ekonomiką ir finansuojamas bendra ES skola. Nors jis veikia paramos biudžetui būdu – t. y. lėšos išmokamos tada, kai pasiekiami sutartų tikslų – finansuojamos sritys koreliuoja su SF sritimis. Dar viena svarbi RRF ypatybė – investicijos siejamos su reguliacinėmis ir valdymo reformomis¹¹.

Lietuvoje planuojant ES panaudojimą labai daug dėmesio visada buvo skiriama tikslams. Tą skatino ir ES. Tačiau proveržius valstybėse lemia ne strateginių tikslų gerumas ir dokumentų skaičius, bet tikslų įgyvendinimas. Akivaizdus pavyzdys yra Lietuvos įmonių investicijų į mokslą ir tyrimus ir mokymosi visą gyvenimą rezultatai. Nepaisant ilgalaikių ženklų investicijų, rezultatai šiose srityse negerėja arba gerėja labai lėtai¹². Tai rodo, kad problemoms spręsti taip ir nesurastas tinkamas intervencijų rinkinys.

Ta pati problema kamavo ir kamuoja Pietų Europos šalis – tikslai vis tie patys, nes padėtis nesikeičia.

Lietuvoje dėl pagrindinių tikslų nuolat kildavo pagrindinė anksčiau minėta dilema. Tai yra pasirinkimas tarp spartaus ekonomikos augimo teikiant prioritetą inovacijoms, viešųjų paslaugų kokybei ir koncentracijai bei tvaraus ir įtraukaus augimo, kur prioritetas skiriamas paslaugų prieinamumui, teritoriniam balansui, pajamų nelygybės ir skurdo mažinimui. Tai taip pat ir politinis, ir ideologinis pasirinkimas. Daugelis šalių bando surasti reikalingą balansą ir pasiūlyti savą dilemos sprendimo būdą¹³.

Vienas dilemos sprendimas yra pirmiausia sudaryti sąlygas struktūriniam pokyčiams ekonomikoje ir sparčiam ekonomikos augimui – pereinant prie aukštos pridėtinės vertės ir įveikiant vidutinių pajamų spąstus. Tam reikia ne tik skatinti spartų technologinį įmonių atsinaujinimą, bet ypač daug investuoti į švietimo kokybę. Viešųjų paslaugų kontekste tai implikuoja orientaciją ne į paslaugos

10 Lietuvoje jis vadinamas „Naujos kartos Lietuva“ planu arba Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemone.

11 Vienas pirmųjų išsamių RRF vertinimų pateikiamas Zeitline K., Bokhorst W., Elmanis C. (2023), *Governing the RRF: Drafting, Implementing, and Monitoring National Recovery and Resilience Plans as an Interactive Multilevel Process*, June 2023, Recovery Watch Policy Study for the Foundation for European Progressive Studies (FEPS), <<https://feps-europe.eu/publication/governing-the-rrf/>>.

12 ESTEP ir Visionary Analytics (2019). Prieiga internete: <<https://2014.esinvesticijos.lt/lt/dokumentai/2014-2020-m-europos-sajungos-fondu-investiciju-veiksmu-programos-tarpinisvertinimas>>.

13 Tiesa, paskutiniaisiais metais tiek ES, tiek Lietuvos SF programoje bei RRF atsirado dar du svarbūs nauji tikslai – kova su klimato kaita ir skaitmeninimas.

prieinamumą, o į kokybę. Kadangi perėjimas į aukštesnę pridėtinę vertę paprastai vyksta didesnėse aglomeracijose, kur kaupiasi daug aukštą kvalifikaciją turinčių darbuotojų¹⁴, tai implikuoja mažesnę dėmesį tolygiam visos teritorijos vystymui.

Kitas sprendimas – teikti prioritetą tolygumui. Tai implikuoja prioritetą ne paslaugos kokybei, bet jos prieinamumui, dėmesį skurdo, nelygybės, regioninių skirtumų mažinimui.

Su tuo susijęs ir didėjantis spaudimas deekonomizuoti pagrindinius tikslus – skatinti ne ekonominį augimą, o žmonių kūrybą, juos įgalinti, teikti prioritetą gerovei, saviraiškai, individualiam pasirinkimui ir laimej¹⁵.

Šiuos pasirinkimus lemia priklausomybė nuo anksčiau pasirinktos vystymosi trajektorijos, tendencijų ir – ypač – nuo politinių sprendimų.

Visos liberalios demokratijos sprendžia klausimą, kaip ilgalaikio vystymosi tikslus, ypač ilgalaikius investicijų prioritetus, suderinti su trumpalaikiais politiniais ciklais, kuriuos lemia periodiškai rinkimai. Lietuvos viešojo valdymo patirtis, taip pat ir reflektuota akademiškai¹⁶, rodo kelis dalykus. Pirma, pavyksta tos reformos ir pasiteisina tie sprendimai, kurie turi politinį palaikymą ar kuriems išlaikomas politinis dėmesys ir kurie išplaukia iš politinės darbotvarkės. Ekspertų pasiūlymai retai turi didesnės įtakos, nebent jie turi tarptautinių organizacijų, tokių kaip ES ar EBPO, paramą. Antra, Lietuvos politinė sistema neturi daug konsocializmo bruožų. Lietuvos partinė sistema labai nestabili, ypač pagal rinkiminio kaitumo ir naujų partijų gautų balsų procentą, bet išlaiko dešinės ir kairės takoskyrą ir, atitinkamai, įcentrinę konkurenciją bei dviejų konkuruojančių blokų sistemą¹⁷. Iš to kyla ir atitinkamos implikacijos tikslų pasirinkimui. Aštri dviejų blokų konkurencija, protesto balsų svarba, rinkėjų lakumas nesudaro gerų sąlygų kokiems nors tvirtiems susitarimams dėl ilgalaikių strateginių tikslų.

14 Tai viena iš svarbių T. Iverseno ir D. Soskice (Iversen T., Soskice D. (2019), *Prosperity and Democracy*) išvadų. Autoriai parodo, kad pažengusiose visuomenėse ir ekonomikose kapitalas nėra mobilus, nes priklauso nuo specifinės geografinės vietos. Tačiau jie parodo ir tai, kaip sunku pereiti į tokią visuomeninę, politinę ir ekonominę raidos stadiją – jų teigimu, per paskutinius 70 metų tokios šalys visame pasaulyje buvo tik šešios: Pietų Korėja, Taivanas, Honkongas, Singapūras, Izraelis ir Airija. Ir labai svarbu, kad technologinius ir ekonominius pokyčius palaikytų politiniai sprendimai.

15 Šis spaudimas ateityje turėtų tik stiprėti. Jo teorinis pagrindimas yra modernizacijos teorija ir su ja susijusi išgyvenimo ir saviraiškos vertybių skirtis. Plačiau apie tai žr. Ingelhart R. (2018), *Cultural Evolution*, Cambridge University Press.

16 Pavyzdžiui, bandant įvertinti, kokios reformos veikia ir nuo ko jos priklauso, žr. Nakrošis V. ir kt. (2015), *Kada reformos virsta pokyčiais?*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.

17 Ramonaitė A. (2014), *Kaip renkasi Lietuvos rinkėjai?*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.

Tradicinė Lietuvos politika dėl vystymosi prioritetų nebuvo nei nuosekli, nei aiškiai išreikšta, ją lėmė vidinė politinė dinamika ir tarptautinis spaudimas, ypač stojimo į ES metu. Šios politikos rezultatas yra greitas ekonomikos augimas, vidutiniškas persikirstymas per biudžetą (apie 30 proc. BVP), gana didelė pajamų nelygybė, skurdas ir regioniniai skirtumai. Pokomunistiniame pasaulyje Lietuva priskiriama prie labiau liberalių šalių grupės, kaip ir kitos Baltijos valstybės¹⁸. Vidurio Europos šalys patenka į kitą grupę, kur socialinės gerovės rodikliai aukštesni. Dar labiau ji skiriasi nuo Pietų Europos valstybių, kurioms būdingas labiau vartojimui ir skolinimusi grįstas politinės ekonomikos modelis¹⁹.

Taigi pagal savo vystymosi trajektoriją Lietuva orientuota į pirmąją dilemos sprendimą. Tačiau politiniai pastarųjų vyriausybių prioritetai ir visuomenės nuomonė bei ES bandė koreguoti šią trajektoriją. Rezultatas – rekordinė konvergencija su ES²⁰ bei išliekančios tolygumo ir atskirties problemos. Taip atsitiko todėl, kad SF niekada nebuvo koncentruoti į kelias sritis. Investicijos visada paskleidžiamos įvairioms sritims ir teritorijoms, nes tik taip patenkinami ir vietiniai, ir nacionaliniai, ir ES lygmens poreikiai. Formaliai veiksmų programos paprastai pajungiamos tuo metu populiariausiems ES tikslams (konkurencingumui, inovacijomis, žalumui), kurie gana bendri, ir tai leidžia finansuoti beveik viską. Taip ilgą laiką ir buvo suvokiama SF programavimo meistrystė – parinkti tokius tikslus ir tokią struktūrą, kad būtų galima finansuoti ką tik nori nepažeidžiant ES išlaidų tinkamumo reikalavimų.

Pirmoji visos apimties 2007–2013 m. programa buvo pajungta bendram konkurencingumo tikslui, 2014–2020 m. – inovacijoms, o 2021–2027 m. – iš esmės kovai su klimato kaita.

Norint suprasti, apie ką yra SF, reikia žiūrėti ne tiek į tikslus, kiek į jų įgyvendinimo priemones arba intervencijas.

Daugelis ES SF vertinimų Lietuvoje atskleidė²¹, kad svarbiose srityse trūksta

- 18 Bohle D., Greskovitz B. (2012), *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, Cornell University Press; Norkus Z. (2008), *Kokia demokratija, koks kapitalizmas?*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla; Norkus Z. (2014), *Du nepriklausomybės dvidešimtmečiai*, Vilnius: Aukso žuvis.
- 19 Bruszt L., Vukov V. (2017), „Making States for the Single Market. European integration and the reshaping of economic states in the Southern and Eastern peripheries of Europe“, *West European Politics*, vol. 40 (4), p. 663–687.
- 20 Lietuva yra konvergencijos lyderė ne tik ES, bet ir pasaulyje.
- 21 Žr. 2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos tarpinis vertinimas. Veiksmų programos pažangos vertinimo galutinė ataskaita, Finansų ministerijos užsakyму atliko UAB „ESTEP Vilnius“ ir UAB „Visionary Analytics“, 2019 m. Prieiga internete: <<https://2014.esinvesticijos.lt/lt/dokumentai/2014-2020-m-europos-sajungos-fondu-investiciju-veiksmu-programos-tarpinisvertinimas>>.

aiškumo dėl to, kokios intervencijos gali padėti pasiekti keliamų tikslų – geri pavyzdžiai yra inovacijos, skurdas ir mokymasis visą gyvenimą. Kitur ekonominis kontekstas ir kitos intervencijos, tokios kaip reguliavimas, yra svarbesnės nei investicijos – geri pavyzdžiai yra pajamų nelygybė ir užimtumas.

Intervencijų srityje vienu svarbiausių iššūkių tapo Lietuvos viešųjų paslaugų teikimo tinklo optimizavimas ir pritaikymas demografiniams pokyčiams. Intervencijos laikui bėgant vis labiau derinamos – kad tai svarbu, suprato ir Lietuva, ir ES. Aiški intervencijų derinimo pažanga Lietuvoje pasiekta pertvarkius iš ES lėšų finansuojamas komunikacijos priemones – jos tapo ne investicijų viešinimo, bet intervencijų dalimi. Igyvendinant 2014–2020 m. ES fondų investicijų komunikacijos strategiją nuo tradicinio informavimo pereita prie pokyčio komunikacijos, siekiant per komunikacijos veiklas keisti tikslinių grupių elgseną²².

ES irgi išmoko savo pamokas ir suprato, kad vien investicijomis sunku ką nors pakeisti. Todėl naujasis RRF fondas iš esmės pagrįstas intervencijų derinimu – investicijos siejamos su mokestinėmis ir reguliacinėmis priemonėmis.

ESI poveikis

Nuo įstojimo į ES Lietuva orientavosi į darbotvarkę, kuri apėmė du pagrindinius tikslus: 1) geriau integruotis į Europos Sąjungą ir 2) ekonominiu bei socialiniu išsivystymo lygiu pasivyti pažangesnes ES šalis nares. Kaip tik toks buvo pagrindinis ESI tikslas. Ar pavyko jį pasiekti?

Nors atlikta daug ESI poveikio vertinimų Lietuvoje, paprastai jie skirti tam tikro laikotarpio ar tam tikroms programos priemonėms. Daugelis vertinimų vis dar remiasi naivia prielaida, kad viską, kas vyko po ESI investicijų, galima priskirti jų poveikiui. Vieninteliai sistemingiau atliekami kontrafaktiniai vertinimai²³ remiasi makroekonominio modeliavimu, kuris yra gana grubus instrumentas. Jis rodo, kad ESI investicijos, kaip ir visos investicijos į pagrindinį kapitalą, neša grąžą ir, atitinkamai, rodo teigiamą ESI poveikį ekonomikos augimui ir užimtumo didėjimui. Kadangi tiek ESI, tiek visų ES fondų lėšos per 20 metų buvo nemažos, atitinkamai didelis ir poveikis makroekonominiams rodikliams.

22 Pavyzdžiui, investuojant į socialinį būstą, 2018 m. buvo inicijuota komunikacinė kampanija, kurios tikslas buvo skatinti tikslinės auditorijos (visuomenės, savivaldybių atstovų) toleranciją socialinio būsto gyventojų atžvilgiu.

23 Tai vertinimai, kurie nagrinėja poveikį konstruodami hipotetinį scenarijų be intervencijos.

Dėl išsivystymo lygio skirtumų Lietuvoje viešojo sektoriaus investicijos neišstūmė privačių investicijų²⁴, o jas paskatino. Dėl ES poveikio reikšmingai pasikeitė viešųjų investicijų struktūra – sumažėjo investicijos į transporto infrastruktūrą, išaugo investicijos į mokslo tyrimus, žmogiškąjį kapitalą²⁵.

Tačiau ESI lėšų dydis gyventojui Lietuvoje panašus ar net mažesnis nei ES daugiametės investicijos Pietų Europoje, o konvergencija Lietuvoje buvo daug spartesnė. Tai galima sieti ne tiek su struktūriniu ESI poveikiu, kiek su didele emigracija iš Lietuvos (paprastai ekonomiškai mažiau produktyvių gyventojų) ir su į eksportą orientuotu, tiesioginėmis užsienio investicijomis besiremiančiu augimo modeliu²⁶.

Ką galima pasakyti apie struktūrinį ESI poveikį?

Pirmiausia, kaip minėta šios apžvalgos pradžioje, konstitucinis ES tikslas yra mažinti regioninius skirtumus. Ir nors neaišku, ar tai skirtumai tarp Lietuvos ir ES, ar pačioje Lietuvoje, paprastai buvo siekiama abiejų tikslų. Papildomai daug investuota į socialinę sanglaudą, ypač pastaraisiais metais. RRF netgi susiejo investicijas su pagrindinėmis Europos Komisijos pastabomis Lietuvai, kurios kritikuoja mažą socialinę sanglaudą Lietuvoje.

Nors jau keturių Lietuvos SF programų prioritetai ir finansinės proporcijos gerokai skyrėsi, pagrindiniai trys stulpai išliko beveik tokie patys: investicijos į ekonomiką (tai reiškia į įmones ir verslo aplinką), į žmones ir į infrastruktūrą. Paskutinėje programoje atsirado dar vienas prioritetas – vadinamasis žalioji komponentas – kova su klimato kaita. Taip pat vis didesnis dėmesys skiriamas teritorinei sanglaudai. 2021–2027 m. programoje net atsirado du skirtingi teritoriniai regionai – Sostinės regionas bei Vidurio ir vakarų Lietuva²⁷.

Pirmosiose dviejose programose didžiausias dėmesys buvo skiriamas ekonomikai ir ypač infrastruktūrai. Tai nieko nuostabaus – įstojusi į ES Lietuva labai atsiliko būtent savo fizine ir socialine infrastruktūra. Taigi pirmosiose programose ypatingas dėmesys teko keliams, telekomunikacijoms, energetikai. Itin daug investicijų teko transportui, ypač keliams; ir čia investicijos ilgą laiką viršijo ES vidurkį²⁸. Pradėtos investicijos į socialinę infrastruktūrą – mokyklas ir ligonines. Ir ta infrastruktūra apsitvarkė. Nors teigiama, kad „Lietuvoje sukauptas viešojo

24 Lietuvos bankas (2021), *Lietuvos investicijų paveikslas*: teminių straipsnių serija, Nr. 35.

25 Ten pat, ESTEP ir PwC (2019).

26 Bruzst, Vukov (2017), op. cit.

27 Šioje perspektyvoje Lietuva padalinta į du regionus siekiant didesnės ES paramos. Pasiiekus 75 proc. ES vidurkio regionui teikiama ES parama mažėja ir keičiasi jos intensyvumas.

28 Lietuvos bankas (2021), op. cit.

sektorius kapitalas (angl. *general government capital stock*) siekia apie 40 proc. BVP ir yra artimas kitų išsivysčiusių šalių vidurkiui, sudarančiam apie 47 proc. BVP²⁹, kiti duomenys rodo, kad ir po 20 metų Lietuvos infrastruktūra ženkliai atsilieka nuo ES vidurkio. 2022 metų ES sudaromas konkurencingumo indeksas rodo, kad Vidurio ir vakarų Lietuvos (VVL) regiono infrastruktūros išsivystymas sudaro 48 proc. ES vidurkio, o Sostinės regiono – 75 proc.³⁰

Kitas svarbus elementas, kuriam dėmesys buvo skiriamas visus 20 metų – tai ekonominis konkurencingumas. Iš tiesų tai reiškė investicijas į įmones ir jų veiklos aplinką, iš pradžių tiesiogiai remiant stambias įmones, vėliau remiant tik mažas ir vidutines, ir tik specifines investicijas, daugiausia susijusias su tyrimais ir plėtra. Iš pradžių tos investicijos buvo konceptualizuojamos kaip ekonomikos konkurencingumas, vėliau – kaip inovatyvumas. Paskutinėje programoje daug dėmesio skiriama ir prisitaikymui prie kovos su klimato kaita ir skaitmeninimo iššūkių.

Tikslas buvo paskatinti struktūrinius pokyčius Lietuvos ekonomikoje, perėjimą prie didesnės pridėtinės vertės. Ar pavyko tai pasiekti?

Paskutiniai atlikti vertinimai nepateikia konkrečių išvadų³¹. Aiškiau tai, ko buvo siekiama ir kaip. Iš pradžių buvo investuojama į technologinį atsinaujinimą, vėliau investicijos koncentruotos į inovacijas, daugiausia finansuojant mokslo ir verslo bendradarbiavimą. Paskutinėje ESI programoje daugiausia dėmesio pagal ES nurodymus skirta žaliosioms ir skaitmeninimo priemonėms.

Šios priemonės, kaip ir visos ESI investicijos, vienareikšmiškai prisidėjo prie ekonomikos augimo ir Lietuvos sparčios konvergencijos. Tą rodo visi Lietuvoje ir ES atlikti makroekonominiai vertinimai. Tačiau kiek ir kaip – gerokai sudėtingesnis klausimas. Veiksmų programose buvo nuosekliai siekiama didinti ekonomikoje kuriamą pridėtinę vertę ir prisidėti prie Lietuvos ūkio ir pramonės struktūrinės transformacijos.

Lietuvos ūkyje tokia transformacija vyksta nuosekliai didėjant paslaugų ekonomikos daliai. Dėl pramonės darytina išvada, kad pridėtinė vertė didėja mažai keičiantis pačios pramonės specializacijai. Neseniai atliktas „Verslo žinių“

29 Remiamasi TVF, Lietuvos bankas (2021), op. cit., p. 56.

30 EK (2023), <https://ec.europa.eu/regional_policy/assets/regional-competitiveness/index.html#/LT/LT02> [žiūrėta 2024 m. vasario 4 d.].

31 BGI atliktame 2014–2020 m. programos vertinime teigiama, kad „2014–2020 m. ES fondų lėšos prisidėjo prie pažangaus augimo stiprinimo, investuojant į pagrindines kryptis, nubrėžtas strategijoje „Europa 2020“ ir ją papildančiuose dokumentuose“, BGI (2023), *2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programos tikslų pasiekimo vertinimas*, p. 29.

tyrimas³² parodė, kad Lietuvos pramonės struktūra keičiasi. Tačiau Lietuvoje vis dar dominuoja vadinamoji tradicinė pramonė, maisto perdirbimas, chemijos, metalo pramonė. Mokslo ir verslo bendradarbiavimas intensyvėja, bet išlaidos mokslui tyrimams ir plėtrai, ypač iš verslo pusės, vis dar ženkliai atsilieka nuo ES vidurkio³³.

ES SF ženkliai padidino dėmesį žmogiškajam kapitalui ir socialinės atskirties problemų sprendimui. Nors bendra ESI lėšų dalis socialinėje srityje niekada nebuvo didelė (vidutiniškai per metus iš ES SF šiai sričiai skiriama apie 2 proc. nuo viešųjų išlaidų (2015–2017 m.) ir apie 10 proc. nuo valstybės biudžeto išlaidų (2011–2017 m.)), vis dėlto aktyvi darbo rinkos politika visus dvidešimt narystės ES metų daugiausia buvo finansuojama iš ESI. Iš ten buvo ir tebėra finansuojama ir dalis socialinių paslaugų, skirtų socialinės atskirties problemoms spręsti. ESI investicijos iš esmės sukūrė aktyviomis darbo rinkos priemonėmis besiremiančią užimtumo politiką ir paskatino investicijas į pažeidžiamiausias visuomenės grupes, tokias kaip neįgaliųjų įtraukimas į darbo rinką³⁴.

Vertinimai nepateikia vienareikšmiškos išvados dėl aktyvių darbo rinkos priemonių naudos. Tačiau šių priemonių naudojimą visada labai skatino Europos Komisija. Paskutiniaisiais metais daugiausia dėmesio buvo skiriama labiausiai nutolusių asmenų integracijai į darbo rinką, ypač neįgaliųjų, tačiau čia labai trūksta kitų politikos priemonių indėlio. Socialinių paslaugų srityje ESI paskatino naujų paslaugų atsiradimą ir taip akivaizdžiai išplėtė jų pasiūlą, tačiau didelė problema yra jų išlaikymas pasibaigus struktūrinių fondų finansavimui.

Nepaisant šių investicijų, santykinio skurdo, atitinkamai, ir pajamų nelygybės, socialinės atskirties rodikliai Lietuvoje išlieka gana prasti, gerokai žemiau ES vidurkių. Be to, žmogiškojo kapitalo kontekste vis dar prastai atrodo Lietuvos sveikatos sistema, nepaisant visų ES investicijų. Regionų konkurencingumo indeksas VVL regiono sveikatą vertina 50,8 proc. ES vidurkio, o Sostinės regiono – 64,2 proc.³⁵

Ir tai atspindi struktūrines Lietuvos ypatybes.

Lietuvos biudžetas, palyginti su BVP, yra vienas mažiausių tarp EBPO šalių, o, palyginti su EBPO priklausančiomis ES šalimis, yra santykinai didesnis tik

32 Verslo žinios (2024), Beveik 25 mlrd. Eur apdirbamąją pramonę tempiantis garvežys: medieną keitė elektronika, publikuota 2024 m. vasario 5 d., <<https://www.vz.lt/pramone/2024/02/05/beveik-25-mlrd-eur-apdirbamaja-pramone-tempiantis-garvezys-medienu-keite-elektronika#ixzz-8RouuJFdm>>.

33 Lietuvos bankas (2021), op. cit., ir BGI (2023), op. cit.

34 ESTEP ir PwC (2019).

35 EK (2023), op. cit.

už Airijos biudžetą. Perskirstoma per biudžetą sukuriamos vertės dalis praktiškai nekinta nuo 1995 metų. Nepaisant ES spaudimo ir ESI investicijų, šis santykis nepasikeitė ir per dvidešimt narystės ES metų.

Lietuvoje piliečių pasitikėjimas valstybe neaukštas, o valstybės valdymo gebėjimai vidutiniai³⁶. Valstybėse, kuriose piliečių pasitikėjimas valstybės institucijomis aukštas, gyventojai sutinka mokėti didelius mokesčius tikėdamiesi aukštos kokybės viešųjų paslaugų³⁷. Tai Šiaurės šalių modelis. Tose valstybėse, kur piliečių pasitikėjimas valstybe žemas, kaip kad Pietų Europos valstybėse bei Vidurio ir Rytų Europoje, daugiau taikomos reguliacinės priemonės. Arba tų šalių valstybės neturi pasirinkimo, nes nesugeba surinkti daugiau mokesčių.

Išvados

Reziumuojant pasakytina, kad ES struktūriniai fondai ženkliai prisidėjo prie sparčios Lietuvos konvergencijos, tačiau iš esmės nepakeitė struktūrinių Lietuvos vystymosi ypatumų. Pagrindiniai tiek Lietuvos, tiek tarptautiniuose dokumentuose išskiriami Lietuvos vystymosi (kuris apima tiek ekonomikos augimą, tiek gyvenimo kokybės gerėjimą) apribojimai labai panašūs ir pastaraisiais metais išlieka tie patys. Visos tarptautinių institucijų siūlomos reformos Lietuvai yra labai panašios. Siūloma mažinti darbo pajamų apmokestinimą, prarastas lėšas kompensuojant mokesčių bazės išplėtimu ir gerinant mokesčių prievolių vykdymą (sekasi sunkiai); optimizuoti švietimo ir sveikatos sistemas trumpuoju laikotarpiu siekiant padidinti šių sistemų kokybę ir efektyvumą, o ilguoju laikotarpiu – visų gyventojų produktyvumą (procesas labai lėtas); spręsti skurdo ir socialinės nelygybės problemas per didesnę užimtumą, skatinant mokymąsi visą gyvenimą ir mokymąsi darbo vietose, taip pat pensijų ir nedarbo išmokų didinimą (lėtas procesas).

Tikėtina, kad ES struktūrinių fondų pinigų upė netrukus išseks. Jau kita finansų perspektyva nuo 2028 m. gali būti gerokai skurdesnė. Kol kas alternatyvių finansavimo šaltinių Lietuvoje neatsirado. Mokestinės reformos stringa. Tikėtina, kad dalis dėl ES SF išsiplėtusių valstybės funkcijų nunyks. Labiausiai tai palies investicijas į infrastruktūrą, aktyvią darbo rinkos politiką, energetikos efektyvumą, tyrimus ir plėtrą.

36 ESTEP ir PwC (2019).

37 Ten pat.

Romas Švedas

Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas

Dvidešimt Lietuvos energetikos infrastruktūros permainų metų

Straipsnis apžvelgia Lietuvos energetikos infrastruktūros permains per pastaruosius 20 metų ir atskleidžia Europos Sąjungos vaidmenį ir indėlį šiame procese. Ištrūkusi iš buvusios Sovietų Sąjungos, Lietuva vis dar buvo priklausoma nuo Rusijos, nes pastaroji buvo vienintelė išorinė energijos tiekėja. Autorius argumentuoja, kad posovietinė energetinė infrastruktūra buvo tarsi spąstai, kuriais Kremlius naudojosi ne tik ekonominei naudai gauti, bet ir demokratizacijos procesui sužlugdyti. Tačiau kaip tik tuo momentu į areną žengė Europos Sąjunga, pademonstruodama lyderystę ir solidarumą. ES iniciatyva buvo parengtas visų Baltijos jūros ES šalių ir Norvegijos energetikos integracijos planas, kurio vienas pagrindinių tikslų – ištraukti Lietuvą ir kitas dvi Baltijos šalis iš ES energetinės salos. Europos Sąjunga koordinavo visų proceso dalyvių darbą parengiant energetikos jungčių planą, reikšmingai kofinansavo energetikos jungčių statybą ir atliko sistemingą darbų įgyvendinimo monitoringą. Galiausiai Lietuvos energetikos infrastruktūra buvo transformuota iš esmės – diversifikuotas energijos tiekimas ir panaikinta energetinė priklausomybė nuo Rusijos. Europos Sąjungos vaidmuo šiame procese buvo ypač didelis ir netgi kritinis, t. y. jei ne Europos Sąjunga, viena Lietuva tokios reikšmingos energetikos infrastruktūros transformacijos nebūtų pasiekusi.

Įvadas

20 Lietuvos narystės Europos Sąjungoje metų – ar tai tik dar viena eilinė sukaktis? Kuo ji skiriasi nuo 15-ųjų metinių? Skirtumas esminis, nes iš esmės pasikeitė geopolitinis kontekstas – 2022 m. vasario 24 d. Rusijos Federacija pradėjo karinę agresiją prieš Ukrainą, okupuodama teritorijas, žudydama bei griaudama Ukrainos žmonių pasirinkimą gyventi nepriklausomoje ir demokratinėje valstybėje. Taip pat Rusija pradėjo energetinį karą prieš Europą, ribodama gamtinių dujų tiekimą¹ ir siekdama, kad Europos šalys „sušaltų“ 2022–2023 m. žiemą, bei tokiu būdu norėdama padaryti įtaką ES šalių narių politiniams sprendimams. Šios aplinkybės įpareigoja ne tik apžvelgti, kaip pasikeitė Lietuvos energetikos infrastruktūra per

1 International Energy Agency (2022), „Gas market and Russian supply“, *Russian supplies to global energy markets*, <<https://www.iea.org/reports/russian-supplies-to-global-energy-markets/gas-market-and-russian-supply-2>> [žiūrėta 2024-03-05].

du narystės Europos Sąjungoje dešimtmečius, bet ir įvertinti – ar teisingi buvo sprendimai? Kokias pamokas turime išmokti?

Šį modernios Lietuvos istorijos etapą galima pavadinti pirmos kartos periodu. Viena karta apibrėžiama nuo 20 iki 30 metų laikotarpiu, kas iš esmės atitinka Lietuvos narystės Europos Sąjungoje 20-metį ir 34-erių metų Lietuvos išsivadavimo iš Sovietų Sąjungos sukaktį. Samuelis P. Huntingtonas, ištyręs tris didžiausias pasaulio šalių demokratizacijos bangas², pastebi, kad, įvykus politinio režimo kaitai iš diktatūros į demokratiją, netrukus bangos grįžta ir demokratijų arba apskritai nelieta, arba jos pakliūva į pilkąją zoną, t. y. išsikreipia. Minimalus periodas demokratijai įsitvirtinti yra būtent viena karta. Jei demokratija išgyvena bent 20–30 metų, tikėtina, kad ji išsilaikys ir toliau. Bet tai neįvyksta savaime – už demokratiją reikia kovoti nuolatos.

Posovietinė infrastruktūra – tai spąstai

Infrastruktūra įgalina visuomenių ir organizacijų funkcionavimą. Taigi, jos buvimas ar nebuvimas svarba yra kritinė. Per pusę okupacijos amžiaus Sovietų Sąjunga stengėsi įdiegti rusišką standartą daugelyje kasdienio Lietuvos gyvenimo sričių, taip pat ir infrastruktūroje. Žvelgdami atgal galime padaryti išvadą, kad paveldėta sovietinė infrastruktūra yra tarsi spąstai, nuolatos besistengiantys pagauti ir sulaukyti, tarsi „žalieji žmogeliukai“, kurie nuolatos pasiruošę veikti, kai tik Kremlius jiems įsakys. Pagalvokime, kaip būtų susiklostę Lietuvos reikalai, jei Rusija savo agresiją prieš Ukrainą ir energetinį karą prieš Europą būtų pradėjusi tik dešimtmečiu anksčiau – kaip tik tuomet, kai Lietuva buvo ES energetinėje saloje? Posovietinės energetikos infrastruktūros spąstai būtų veikę visu pajėgumu, o Lietuvos reikalai būtų buvę prasti. Lietuvos ekonomika kentėtų ir būtų verčiama stoti, nes ji būtų suvaržyta būtent posovietinės infrastruktūros žabangų.

1990 m. balandžio mėn. Sovietų Sąjunga pradėjo taikyti Lietuvai ekonominę blokadą, reikalaudama atšaukti aktą „Dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo“. Įdarbindama energetikos ir transporto infrastruktūrą Maskva nutraukė Lietuvai naftos ir naftos produktų tiekimą, apie 80 proc. sumažino gamtinių dujų tiekimą, užblokavo geležinkelius ir jūrų kelius bei, atitinkamai, prekių ir žaliavų tiekimą. Blokada truko 75 dienas ir padarė didžiulę žalą Lietuvos ekonomikai ir žmonėms.

2 Žr.: Huntington S. P. (1991), „Democracy's Third Wave“, *Journal of Democracy*, vol. 2, No. 2, p. 12–34.

2007 m. Švedijos gynybos tyrimų agentūra publikavo tyrimą apie Rusijos svertus Baltijos šalims ir NVS valstybėms, kurį atliko ekspertai Jakovas Hedenskogas ir Robertas Larssonas³. Nagrinėdami Rusijos prievartos politiką energetikos srityje ekspertai nustatė, kad 1991–2006 m. tokios politikos objektais Lietuva buvo 17 kartų, Gruzija 12, Baltarusija 8, Ukraina 5, Moldova 3, Estija ir Latvija po 2, Armėnija 1⁴. Šioms valstybėms taikytos prievartos politikos būdai buvo tokie: tiekimo nutraukimas – 38 atvejai, prievartinės kainos politika – 11, sabotžas – 4, grasinimai be veiksmų – 2 atvejai⁵, o jos vykdytojai: „Gazprom“ – 16 atvejų, „Transneft“ / „Lukoil“ – 12, „Itera“ – 9, kiti – 14⁶. Tyrimo išvadose autoriai teigia, kad ilgainiui Rusijos energetinio poveikio priemonių stilius keitėsi. 1990 m. pradžioje prievarta buvo matoma, tačiau vėliau ji buvo maskuojama. Rusijos energetikos politika buvo nulemta strateginių ambicijų ir geopolitinių tikslų⁷.

2007 m. liepos 25 d. JAV Atstovų rūmų Užsienio reikalų komitete buvo vykdomi klausymai apie demokratizacijos procesą Vidurio ir Rytų Europos šalyse, kurių metu JAV analitikė Zeyno Baran pristatė ataskaitą⁸ apie šio regiono šalių energetikos sektorių. Pasak Zeyno Baran, „[s]ovietiniu periodu satelitinių valstybių kontrolės išlaikymas buvo aiškus Maskvos tikslas. Dauguma dabartinės energetikos infrastruktūros buvo suprojektuota būtent turint šį tikslą. Sovietų Sąjungos neliko, bet ši galinga kontrolės priemonė vis dar yra, o Maskva nesigėdija ja pasinaudoti. Šiuos svertus Rusija naudojo dviem tikslais: pajamoms didinti bei demokratizacijai ir liberalizacijai slopinti.“⁹

2013 m. Rusijos karo akademijoje tuometis Rusijos karinės tarnybos generalinio štabo viršininkas, armijos generolas Valerijus Gerasimovas pristatė naują kovos veiksmų doktriną, vadinamą Gerasimovo doktrina¹⁰. Pasak V. Gerasimovo, „nauji iššūkiai reikalauja peržiūrėti kovos veiksmų formas ir priemones“¹¹. Naują

3 Žr.: Hedenskog J., Larsson R. L. (2007), *Russian Leverage on the CIS and the Baltic States*, FOI.

4 Ten pat, p. 50.

5 Ten pat, p. 46.

6 Ten pat, p. 53.

7 Ten pat, p. 59.

8 Baran Z. (2007), „Central and Eastern Europe: Assessing the Democratic Transition“, *Hearing, Committee of Foreign Affairs, House of Representatives, One Hundred Tenth Congress, First Session, Serial No. 110-102*, Washington: US Government Printing Office.

9 Ten pat.

10 Гerasимов В. (2013), „Основные тенденции развития форм и способов применения ВС, актуальные задачи военной науки по их совершенствованию“, *Военно-промышленный курьер*, No. 8 (476).

11 Ten pat.

kovos doktriną sudaro 8 kovos veiksmai, tačiau jos esmė yra ta, kad daugiau nei pusė jų (5 veiksmai) yra nekariniai, o likusieji (3 veiksmai) yra kariniai. Kaip nekariniai paminėtini šie veiksmai: vidaus padėties destabilizacija per ideologines, diplomatinės ir ekonomines operacijas bei dezinformacinius veiksmus ir psichologinio karo metodus; politinės ir karinės vadovybės klaidinimas; privertimas valstybės tarnautojus ir pareigūnus palikti savo postus per įbauginimą, apgaulę ar papirkimą; gyventojų nepasitenkinimo auginimas, suaktyvinant „penktąją koloną“; įvairių problemų sukūrimas ir pasirengimas kariniams veiksams, permątant atskiras kovines grupuotes „žaliuosius žmogeliukus“¹². Tokios priemonės kaip ekonominės sankcijos, ekonominė blokada, ekonominis karas – taigi, ir energetinės infrastruktūros panaudojimas – užima reikšmingą vietą¹³.

Lietuvos pasirinkimas – likti spąstuose ar bandyti ištrūkti

Lietuvos energetikos ir transporto infrastruktūros priklausomybė nuo Rusijos tik atkūrus nepriklausomybę buvo neišvengiama, nes tai buvo paveldėtas Sovietų Sąjungos okupacinio standarto įgyvendinimo rezultatas. Vėliau Lietuva susidūrė su pasirinkimu – ar ir toliau naudotis tik nuo Rusijos priklausoma posovietine infrastruktūra, ar bandyti padėti keisti. Pasirinkimas nebuvo lengvas. Pirmuoju atveju – nieko nereikėjo daryti, t. y. projektuoti, statyti ar finansuoti, tik reikėjo susitarti su Rusija, kad ji nenutrauktų energijos ir žaliavų tiekimo. Antruoju atveju – praktiškai reikėjo sukurti visiškai naują, alternatyvią posovietinei, energetikos infrastruktūrą – ir tai būtų sunkus ir brangiai kainuojantis kelias.

Įvertinant, kad per pirmus du nepriklausomybės dešimtmečius energetikos sektoriuje Lietuva įgyvendino tik vieną naują projektą – pastatė Būtingės naftos terminalą¹⁴, tenka konstatuoti, kad pirmoji alternatyva – nieko nedaryti, bet tartis su Rusija – dominavo. Be to, šis pasirinkimas ne tik išlaikė posovietinį *status quo*, bet ir Lietuvos padėtį reikšmingai pablogino. 2004 m. Lietuva, parduodama 37,1 proc. AB „Lietuvos dujos“ akcijų OAO „Gazprom“, į Maskvos rankas perdavė

12 Huber R. K. (2019), „Гибридная война и доктрина Герасимова“, *ИнВоен Info*, <<https://invoen.ru/analitika/doktrina-gerasimova/>> [žiūrėta 2024-02-02].

13 Kofman M. (2016), „Russian hybrid warfare and other dark arts“, *Texas National Security Review*, <<https://warontherocks.com/2016/03/russian-hybrid-warfare-and-other-dark-arts/>> [žiūrėta 2024-02-02].

14 Autoriaus pastaba: Būtingės naftos terminalas pradėjo veikti 1999 m.

viso Lietuvos dujų sektoriaus – tiekimo, perdavimo ir skirstymo – kontrolę. Galima drąsiai teigti, kad „viso“ Lietuvos dujų sektoriaus, nes 38,9 proc. AB „Lietuvos dujos“ akcijų priklausė Vokietijos bendrovei „E.ON Ruhrgas International AG“, o kadangi ji pati pirkė dujas iš OAO „Gazprom“, tai buvo tiesiogiai priklausoma nuo Rusijos dujų milžinės ir AB „Lietuvos dujos“ valdybos posėdžiuose daugeliu atvejų balsavo taip, kaip OAO „Gazprom“ atstovai. Šio teksto autoriui 2010–2011 m. teko būti AB „Lietuvos dujos“ valdybos nariu, atstovaujant 17,7 proc. Lietuvos žmonių akcijų, ir pačiam tiesiogiai pamatyti ir patirti OAO „Gazprom“ visišką dominavimą AB „Lietuvos dujos“ sprendimų priėmimo procese. Parduodant 37,1 proc. AB „Lietuvos dujos“ akcijų OAO „Gazprom“, Lietuvoje viešai buvo aiškinama, kad OAO „Gazprom“ bus strategine Lietuvos gamtinių dujų tiekėja, o papildomai, būdama ir AB „Lietuvos dujos“ akcininke, nedarys žalos sau, kaip akcininkei, o kartu ir Lietuvai. Vokietijos bendrovei „E.ON Ruhrgas International AG“ tuo metu buvo priskiriamas „strateginės investuotojos“ vaidmuo. Bet atsitiko priešingai. Pirmiausia, buvo sukurtas vertikalus ir stiprus monopolis, nes kuomet AB „Lietuvos dujos“ pirkdavo dujas iš OAO „Gazprom“, išėdavo taip, kad OAO „Gazprom“, būdama akcininke abiejose bendrovėse, gamtines dujas pirkdavo pati iš savęs, taigi turėjo visas galimybes manipuliuoti. Ir tai vyko. Kaip vėliau paaiškėjo, Lietuvai gamtinių dujų kaina, Lietuvos nuomone, nepagrįstai buvo pakelta net keliolika kartų, dėl ko Lietuva 2012 m. kreipėsi į Stokholmo arbitražą, o 2011 m. į Europos Komisiją. 2012 m. Europos Komisija pradėjo antimonopolinį tyrimą prieš OAO „Gazprom“, pareikšdama įtarimus dėl teritorinių apribojimų, aukštesnių ir nepagrįstų kainų penkioms ES narėms (Bulgarijai, Estijai, Latvijai, Lietuvai, Lenkijai) bei dėl dujų tiekimo apribojimo Bulgarijai ir Lenkijai išsipareigojimais, visiškai nesusijusiais su dujų sektoriumi. Antra – OAO „Gazprom“ dominavimas AB „Lietuvos dujos“ sprendimų priėmimo procese riboja Lietuvos dujų sektoriaus plėtrą su trečiosiomis šalimis. Pavyzdžiui, pasiūlymas AB „Lietuvos dujos“ bendrovei statyti gamtinių dujų jungtį su Lenkija buvo atmestas, nes tai prieštaravo OAO „Gazprom“ interesams.

Kaip tai paaiškinti, kad Lietuva, tik ištrūkusi iš Sovietų Sąjungos okupacijos ir patyrusi ekonominę blokadą, energetikos sektoriuje pasirenka nieko nedaryti ir išlikti posovietinių spąstų lauke, nei daryti ir tų spąstų atsikratyti. Vienas iš atsakymų būtų toks – buvo labai daug priežasčių nieko nedaryti ir tik viena priežastis daryti.

Posovietinę energetikos infrastruktūrą pirmiausia saugojo posovietinis mentalitetas, paveldėtas nuolankumas ir paklusnumas Maskvai. Jis paskatino sugalvoti ir kitus argumentus, keliant klausimą – kam leisti šimtus milijonų ir net milijardus Lietuvos žmonių pinigų naujoms energetinėms jungtims statyti su tomis

valstybėmis, kurios neturi gamtinių išteklių, kuomet Lietuva jau turi pastatytus pakankamų pajėgumų dujotiekius ir elektros jungtis su daugiausia energetinių išteklių turinčia šalimi pasaulyje? Ir išties, net šiandien ekonominė kaštų ir naudų analizė parodytų, kad tokių jungčių statyti nereikia. Kita priežastis – interesų grupės, visų pirma ekonominės, kurios pelnėsi iš prekybos rusiškos energijos ištekliais. Jos, suprantama, visomis priemonėmis, taip pat ir pinigais, stengėsi išlaikyti *status quo* – tiek eskaluodamos kaštų ir naudų analizę, tiek darydamos įtaką politikų sprendimams. Maskva irgi nesėdėjo rankų sudėjusi ir veikė per savo agentus – tiek tiesioginius, tiek netiesioginius, kaip kad bendroves, priklausančias nuo rusiškos energetikos. Galiausiai Lietuva susidūrė su tokiu reiškiniu, kaip „gelbėtojai“ ar „liaudies gynėjai“, kurių, anot Lietuvos politinio kalinio Antano Švedo, atsiranda, kaip ir kiekvienoje, taip ir mūsų tautoje¹⁵. Pradėjus statyti Klaipėdos SGD terminalą buvo inicijuota LR Seimo laikinoji komisija, kuri iš esmės kenkė SGD terminalo statyboms. Vykdamas naujos atominės elektrinės Lietuvoje projektą, atsirado Lietuvos politikų, aplankusių Rusijos naujai pradėtą statyti elektrinę Kaliningrado srityje ir kvietusių įsileisti būsimos AE elektrą į savo rinką. Verslai Rusijoje ar užsakymai įgyvendinti projektus Rusijoje, ypač statybų, tikėtina, buvo viena iš Maskvos atsidėkojimo formų, kurias įrodyti labai sunku, tačiau faktinių sutapimų taip pat sunku nepastebėti. Maskvos ilgas rankas ir aktyvų veikimą parodo ir tai, kad LR Seimo vicepirmininkui buvo inicijuota apkalta ir jis turėjo palikti Seimą dėl ryšių su Rusijos specialiųjų tarnybų atstovais.

Priežastis keistis buvo tik viena – ištrūkti iš energetinės priklausomybės nuo Rusijos, bet tam reikėjo nugalėti Maskvos rėmėjų finansuojamą ir skleidžiamą propagandą bei pasiekti pritarimą, kad būtų išleista šimtai milijonų Lietuvos žmonių pinigų naujiems projektams. Kas ir kada galėjo tai padaryti?

Pirmoji iniciatyva ir konkretus veiksmas buvo Gedimino Kirkilo vadovaujamos vyriausybės 2008 m. vasario mėn. sprendimas įsteigti Komisiją energijos tiekimo saugumo po 2009 m. problemoms nagrinėti. Komisijos pirmininku paskirtas Aleksandras Abišala. Oficialiai komisijos tikslu buvo įvardytas energijos tiekimo saugumo užtikrinimas po Ignalinos AE sustabdymo, tačiau neoficialiai pagrindiniu šios komisijos tikslu buvo laikomas bandymas susiderėti su Europos Sąjunga, o konkrečiau – su Europos Komisija ir ES šalimis narėmis, dėl Ignalinos AE veiklos pratęsimo. Tai buvo ypač didelis iššūkis, kurį teisininkai laikė įmanomu tik teoriškai, o ne praktiškai. A. Abišala tikimybę susitarti dėl Ignalinos AE

15 Švedas A. (2022), *Vilties testamentas. Atsiminimai*, Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimų centras, Varėnos rajono savivaldybė, p. 98.

veiklos pratęsimo komisijos darbo pradžioje buvo įvertinęs 5 proc.¹⁶ Bet dėl Lietuvos energetinio saugumo kodėl nepabandžius. Šios komisijos išskirtinumas, taip pat ir pranašumas, buvo jos vadovo A. Abišalos kompetencijų universalumas ir motyvacija. Fizikas, verslo konsultantas, Nepriklausomybės Akto signataras, buvęs premjeras bei puikus kalbėtojas A. Abišala galėjo kaip lygus su lygiu diskutuoti tiek su ekspertais, tiek atverti net pačių aukščiausių politikų duris, kaip kad įvairių šalių ministrų ar eurokomisarų. 2008 m. spalio 12 d. kartu su Seimo rinkimais buvo netgi suorganizuotas referendumas, teiraujantis Lietuvos žmonių, ar jie pritarė Ignalinos AE veiklos pratęsimui¹⁷. Referendume dalyvavo mažiau nei pusė (48,43 proc.) rinkimų teisę turinčių piliečių, tačiau net 91,46 proc. atsakė, jog pritarė¹⁸. Referendumo faktas bei jo rezultatai buvo svarus argumentas Briuselyje bei ES šalių narių sostinėse.

A. Abišalos vadovaujamos komisijos veikla sukūrė pretekstą ir aplinkybes pristatyti Europos Komisijai, ES šalių narių politikams bei tarptautinio lygio ekspertams Lietuvos energetikos sektoriaus padėtį, kuri, paaiškėjo, esanti kritinė, nes šis sektorius buvo visiškai priklausomas nuo Rusijos. Vis dažniau buvo pradėta vartoti „ES energetinės salos“ sąvoka, kuri buvo vartojama ir oficialiuose Europos Komisijos dokumentuose¹⁹. Šalia natūralių energetinių šalių, tokių kaip Airija ir Malta, Baltijos šalys taip pat buvo įvardytos ES energetinėmis salomis. Būtent A. Abišalos vadovaujamos komisijos daugelio konsultacijų su Europos Komisija metu gimė idėja Baltijos šalių energetinio pažeidžiamumo klausimą spręsti iš esmės.

2008 m. spalio mėn. Lietuvos nuolatinėje atstovybėje Briuselyje įvyko Europos Komisijos pirmininko Jose Manuelio Barroso ir visų ES Baltijos jūros šalių bei Norvegijos vadovų²⁰ susitikimas. Lietuvai jame atstovavo LR ministras pirmininkas G. Kirkilas ir Komisijos energijos tiekimo saugumui po 2009 m. problemoms

16 15min.lt. (2008), *A. Abišala: tikimybė susitarti dėl IAE darbo pratęsimo padidėjo*, <<https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/a.abisala-tikimybe-susitarti-del-iae-darbo-pratesimo-padidejo-56-7174>> [žiūrėta 2024-02-02].

17 LR Seimo nutarimas „Dėl referendumo dėl Ignalinos atominės elektrinės darbo pratęsimo“, 2008 m. liepos 14 d. Nr. X-1693, 3 straipsnis: „Pateikti referendumui šio svarbaus Valstybės ir Tautos gyvenimo klausimo sprendimo tekstą: „Pritariu, kad Ignalinos atominės elektrinės darbas būtų pratęstas iki techniškai saugių terminų, bet ne ilgiau, negu kol bus pastatyta nauja atominė elektrinė.“

18 LR vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimas „Dėl patariamojo referendumo dėl Ignalinos atominės elektrinės darbo pratęsimo galutinių rezultatų“, 2008 m. spalio 17 d. Nr. 167.

19 Švedas R. (2017), „ES energetinės salos požymiai, grėsmės ir šios problemos sprendimo būdai: Lietuvos atvejo analizė“, *Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2016–2017*, 15 tomas, Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija, p. 184–186.

20 Autoriaus pastaba: „vadovai“ – prezidentai arba premjerai.

nagrinėti pirmininkas A. Abišala. Europos Komisijos pirmininkas kreipėsi į susirinkusiuosius teigdamas, kad reikalingas regioninis požiūris norint spręsti Baltijos jūros šalių energetikos problemas ir, visų pirma, sumažinti Estijos, Latvijos, Lietuvos ir Suomijos 100 proc. priklausomybę nuo Rusijos dujų. Deja, Ignalinos AE veiklos pratęsimas nebūtų tinkamas sprendimas, nes jis pažeistų Lietuvos stojimo į ES įsipareigojimus. Jei ES įsipareigojimai vykdomi, tuomet Europos Sąjunga turi parodyti solidarumą ir bandyti kartu rasti sprendimą. Pasak Europos Komisijos pirmininko, reikalingi koordinuoti veiksmai ir globalus planas dėl elektros jungčių, dujų tiekimo diversifikacijos ir naujų elektros generavimo pajėgumų. J. M. Barroso kreipėsi į susitikimo dalyvius siūlydamas parengti Baltijos energetikos rinkos jungčių planą (BERJP), pažadėdamas Europos Komisijos pagalbą koordinuojant plano parengimą ir įgyvendinimą bei savo asmeninį įsitraukimą, užtikrinant, kad tai įvyktų. Jis pabrėžė, kad tai, visų pirma, politinis tikslas – naujoms ES šalims narėms parodyti, kad ES solidarumas veikia, o Rusijai pasiūsti signalą, kad visų ES šalių narių energetinis saugumas bus užtikrintas. Kreipimosi pabaigoje Europos Komisijos pirmininkas įvardijo konkretų šešių žingsnių veiksmų planą, kaip siūlytų organizuoti Baltijos energetikos rinkos jungčių plano parengimą²¹.

Toliau įvykiai rutuliojosi ES masteliais, galima sakyti, kosminiu greičiu: 2008 m. spalio mėn. Europos Komisijos pirmininkui paskelbus darbų startą, po mėnesio (2008 m. lapkričio mėn.) jau buvo suformuota aukšto lygio darbo grupė iš visų Baltijos jūros ES šalių narių bei Norvegijos atstovų. Lietuvos atstovu buvo paskirtas tuometis Užsienio reikalų ministerijos Ekonominio saugumo departamento direktorius ir šio teksto autorius Romas Švedas. Dar po pusmečio intensyvaus darbo toks planas buvo parengtas. 2009 m. birželio 17 d. Briuselyje visų Baltijos jūros ES šalių narių atstovai ir Europos Komisijos pirmininkas J. M. Barroso pasirašė Supratimo memorandumą²², kuriuo patvirtino Baltijos energetikos rinkos jungčių planą. Lietuvos vardu memorandumą pasirašė tuometis ministras pirmininkas Andrius Kubilius. Planas buvo gan didelės apimties dokumentas, kuriame buvo išvardytos visos planuojamos Baltijos jūros ES šalių narių ir Norvegijos elektros bei dujų jungtys, planuojama elektros generacija ir tai, kaip bus kuriama bendra elektros ir dujų rinka. Kalbant apie planuojamas energetines jungtis, buvo įvardyta ir preliminari įgyvendinimo data bei atsakinga bendrovė, kaip įprasta,

21 Barroso J. M. (2008), *Measures to strengthen security of energy supply in the EU, and in particular in the Baltic area*, Briuselis. J. M. Barroso pranešimo tekstas viešai neskelbtas, bet autoriaus turimas.

22 *Memorandum of Understanding on the Baltic Energy Market Interconnection Plan* (2009), <https://energy.ec.europa.eu/document/download/56c2da1e-7cd9-461f-ab1a-b169f5e8b6fa_en?file-name=2009_bemip_mou_signed.pdf> [žiūrėta 2024-02-02].

atitinkamų šalių perdavimo sistemų operatoriai. Paminėtina, kad Baltijos jūros šalys pademonstravo išskirtinius gebėjimus per labai trumpą laiką susitarti dėl konkretaus visą energetikos sektorių apimančio plano. Beliko tik jį įgyvendinti.

Baltijos energetikos rinkos jungčių plano pasirašymas sutapo su 2008 m. LR Seimo rinkimais. Nauja LR Seimo dauguma paskelbė, kad Lietuvos energetinis saugumas bus vienas iš svarbiausių veiklos prioritetų, bei priėmė sprendimą atkurti Energetikos ministeriją. Energetikos ministru paskiriamas Arvydas Sekmoka.

Lietuvos energetikos sektoriaus raidos istorijoje susiformavo tiek išorinės aplinkybės, tiek vidinė lyderystė keistis ir bandyti ištrūkti iš posovietinės infrastruktūros spąstų.

2008 m. pabaigoje savo darbą baigė Komisija energijos tiekimo saugumo po 2009 m. problemoms nagrinėti. A. Abišala viešai pristatė veiklos ataskaitą, kurios pagrindinis rezultatas buvo toks: Ignalinos AE darbo pratęsti nepavyko, tačiau pavyko susitarti, kad bus parengtas Baltijos energetikos rinkos jungčių planas. Tuo metu šį tarpinį rezultatą galima buvo vertinti su visišku skepsiu, praktiškai kaip nulinį, nes Ignalinos AE darbo pratęsti nepavyko, o įvardytas „kažkoks“ planas dar net neparengtas ir neaišku, ar apskritai bus. Tačiau tuomet niekas nežinojo, kad tai bus naujo Lietuvos energetikos istorijos etapo pradžia, Lietuvos energetinės nepriklausomybės pradžia, etapo, kuris Baltijos energetikos rinkos jungčių plano kontekste, net Europos Sąjungos lygmeniu bus pripažintas kaip vienas sėkmingiausių ES regioninės energetinės integracijos pavyzdžių.

Išsivadavimas iš energetinės priklausomybės nuo Rusijos

Vykdydama eilinę Nacionalinės energetinės strategijos peržiūrą, kuri, kaip įprasta, atliekama kas penkerius metus, A. Sekmoko vadovaujama Energetikos ministerija pirmą kartą pasiūlė ją pavadinti Nacionaline energetinės nepriklausomybės strategija (LNENS)²³. Į priekį iškeliamas Lietuvos energetinės nepriklausomybės siekis, kuris Lietuvos atveju suprantamas, visų pirma, per energijos tiekimo diversifikavimą ir vienos išorinės dominuojančios tiekėjos – Rusijos – monopolio panaikinimą. Strategijos 15 punkto vizualizacijoje pavadinimu „Lietuvos pirminės energijos struktūra: priklausomybės nuo vienintelio išorinio tiekėjo mažinimas“ parodoma, kad, sustabdžius Ignalinos AE, Lietuvos energetinė priklausomybė nuo Rusijos

23 LR Seimo nutarimas „Dėl Nacionalinės energetinės nepriklausomybės strategijos patvirtinimo“, 2012 m. birželio 26 d., Nr. XI-2133.

padidėjo iki 80 proc., ir toliau pateikiamos dvi Lietuvos energetinės priklausomybės nuo Rusijos raidos alternatyvos: pirmoji – nevykdyti jokių energetikos projektų ir toliau vadovautis esama posovietine energetikos infrastruktūra, bet tuomet Lietuvos energetinė priklausomybė nuo Rusijos sumažėtų tik dėl atsinaujinančios energetikos plėtros bei elektros importo iš Latvijos ar Estijos; arba antroji – įgyvendinti bent šešis naujus energetikos projektus (elektros ir dujų jungtys, SGD terminalas, naujoji AE) ir tokiu būdu iki 2020 m. Lietuvos energetinę priklausomybę nuo Rusijos sumažinti maždaug iki 35 proc. Lietuva turėjo pasirinkimą – nieko nedaryti ir išlikti posovietinės infrastruktūros spąstuose ar bandyti ištrūkti, nors tam reikės šimtų milijonų ar net milijardų Lietuvos žmonių pinigų ir, kaip vėliau paaiškės, išskirtinės valios ir pastangų. Tuometis LR Seimas ir politinis elitas pasirinko energetinės priklausomybės nuo Rusijos mažinimo kelią.

Baltijos energetikos rinkos jungčių planas buvo tarsi pamatas, nuo kurio Lietuva galėjo atsispirti. Praktiškai visi LNENS projektai buvo įtraukti ir į Baltijos energetikos rinkos jungčių planą, išskyrus Klaipėdos SGD terminalą, kurį Lietuva įgyvendino ir finansavo savarankiškai. Neretai atskiri labai dideli energetikos projektai buvo suabsoliutinami kaip Lietuvos energetikos tikslai. Svarbu pabrėžti, kad atskiri projektai buvo tik priemonės siekiant tuometinio pagrindinio tikslo – Lietuvos energijos tiekimo diversifikavimo bei energetinės priklausomybės nuo Rusijos mažinimo.

Šalia pagalbos Lietuvai formuojant nacionalinę energetikos strategiją Baltijos energetikos rinkos jungčių planas suvaidino dar bent tris labai svarbius vaidmenis: (1) reikšmingai paspartino ir palengvino susitarimo procesą su kaimyninėmis šalimis, čia labai didelis nuopelnas buvo Europos Komisijos, kuri atliko koordinatorės vaidmenį; (2) paspartino ES finansavimo suteikimo procesą ir (3) užtikrino visų plane esančių projektų įgyvendinimo monitoringą.

2015 m. birželio 18 d. Baltijos jūros ES šalių narių atstovai ir Europos Komisija pasirašė Memorandumą dėl Baltijos energetikos rinkos jungčių plano atnaujinimo²⁴, kuriuo pakartojo išsipareigojimą tęsti BERJP įgyvendinimą bei regioninį bendradarbiavimą ES energetikos politikos srityje, siekti energetinio saugumo, tvarumo ir konkurencingumo, atnaujino BERJP organizacinę struktūrą ir darbo metodus bei patikslino BERJP veiksmų planą, išplečiant darbų apimtis. Atnaujinto memorandumo pasirašymas buvo stiprus ir aiškus visų ES Baltijos jūros šalių

24 *Memorandum of Understanding on the Reinforced Baltic Energy Market Interconnection Plan „BEMIP“* (2015), <https://energy.ec.europa.eu/document/download/9108247b-e902-4115-a495-eebf84597e7e_en?filename=ROMANAD_2016.02.08_11.32.52_5C4N2560_1.pdf> [žiūrėta 2024-02-02].

ir Europos Komisijos politinės valios pareiškimas dėl BERJP tęstinumo. Lietuvos vardu šį dokumentą pasirašė tuometis energetikos ministras Rokas Masiulis.

BERJP plano rezultatai Lietuvos atžvilgiu:

- Lietuvos ir Švedijos elektros jungtis „NordBalt“ (galingumas 700 MW, ilgis 450 km, pabaigta 2015 m., statybų vertė apie 550 mln. eurų). Iš pradžių šis projektas vadinosi „SwedLit“, bet vėliau buvo pervadintas į „NordBalt“, siekiant parodyti, kad jis jungia ne dvi šalis, o du regionus;
- Lietuvos ir Lenkijos elektros jungtis „LitPol Link“ (galingumas 500 MW (nuo 2015 m.), 1 000 MW (nuo 2020 m.), ilgis 51 km Lietuvoje ir 112 km Lenkijoje, statybų vertė apie 340 mln. eurų);
- Lietuvos ir Lenkijos gamtinių dujų jungtis „GIPL“ (ilgis 508 km, iš jų 165 km Lietuvoje, galingumas: Lietuvos kryptimi 2,4 mlrd. m³/m. ir Lenkijos kryptimi 1,9 mlrd. m³/m., veikia nuo 2020 m., statybų vertė apie 500 mln. eurų);
- Lietuvos ir Latvijos dujų jungtis „ELLI“ (Lietuvos ir Latvijos dujų pajėgumai padidinti trečdaliu, pabaigta 2022 m., statybų vertė apie 10 mln. eurų);
- Antroji dujotiekio gija Klaipėda–Kuršėnai (ilgis 110 km, pabaigta 2015 m., statybų vertė apie 60 mln. eurų). Šis projektas reikšmingai padidino dujų pajėgumus iš Klaipėdos SGD terminalo į bendrą Baltijos šalių ir net Suomijos rinką;
- ES III energetikos teisės aktų paketo elektros ir dujų sektoriuose įgyvendinimas, t. y. elektros ir dujų sistemų restruktūrizavimas, atskiriant elektros ir dujų perdavimo sistemų operatorių nuosavybę ir veiklą. Tai buvo esminis žingsnis, sukūręs konkurenciją tiek elektros, tiek dujų rinkose bei panaikinęs OAO „Gazprom“ monopolį Lietuvoje.

BERJP plano rezultatai Latvijos ir Estijos bei viso Baltijos šalių regiono atžvilgiu:

- Estijos ir Suomijos elektros jungtis „Estlink 2“ (galia 650 MW, įjungta 2014 m., statybų vertė apie 320 mln. eurų). Papildomai prie „Estlink 1“ jungties pajėgumų (350 MW, įjungta 2007 m.), bendri Estijos ir Suomijos elektros perdavimo pajėgumai sudaro 1 000 MW;
- Estijos ir Suomijos gamtinių dujų jungtis „Balticconnector“ (galingumas 2,6 mlrd. m³/m., pabaigta 2018 m., statybų vertė apie 300 mln. eurų);
- Latvijos ir Estijos elektros ir dujų pralaidumų stiprinimas. Nors nedideli, bet reikšmingi projektai, siekiant stipresnių ir dinamiškesnių bendrų Baltijos šalių elektros ir dujų rinkų;
- Suomijos, Estijos, Latvijos ir Lietuvos bendra dujų rinka – ypač reikšmingas žingsnis, įgalinantis tris Baltijos šalis ir Suomiją efektyviai panaudoti

ties jungtis su išore („GIPL“, Klaipėdos SGD, Suomijos ir Estijos SGD), tiek vidaus pajėgumus („Balticconnector“, Latvijos požeminę gamtinių dujų saugyklą Inčukalne ir pan.). 2020 m. spalio 20 d. buvo pasirašytas keturių šalių veiksmų planas dėl regioninės dujų rinkos integracijos²⁵.

BERJP ateities svarbiausi darbai:

- Baltijos šalių elektros sistemos sinchronizacija su kontinentinės Europos elektros sistema (viso projekto vertė apie 1,6 mlrd. eurų, planuojama pabaigos data 2025 m.). Šis projektas yra tiek techniškai, tiek politiškai vienas sudėtingiausių, bet kartu šiame Baltijos šalių energetikos sektoriaus plėtros etape ir vienas svarbiausių. Jis įgalintų atsijungti nuo IPS/UPS elektros sistemos, kuri dominuojama Rusijos ir vis dar užtikrina trijų Baltijos šalių elektros sistemų dažnio palaikymą;
- Lietuvos ir Lenkijos elektros jungtis „Harmony Link“ (galia apie 700 MW, ilgis apie 330 km, iš kurių 290 km jūroje, statybų vertė apie 680 mln. eurų, planuojama pabaigos data 2028 m.). Šis projektas svarbus, siekiant įgyvendinti Baltijos šalių elektros sistemų sinchronizaciją su kontinentinės Europos tinklais;
- Jūrų vėjo elektros generacijos plėtra. 2020 m. rugsėjo 30 d. Baltijos jūros ES šalys narės ir Europos energetikos komisarė Kadri Simson pasirašė deklaraciją dėl bendradarbiavimo plėtojant jūrų vėjo generaciją. Tuo metu buvo suskaičiuota, kad Baltijos jūros baseino jūrų vėjo elektros generacijos plėtos potencialas yra apie 93 GW²⁶. 2022 m. rugpjūčio 30 d. Baltijos jūros ES šalių narių ministrai pasirašė dar vieną dokumentą dėl bendradarbiavimo šioje srityje stiprinimo, kurį įgyvendinant 2023 m. sausio 19 d. buvo paruošta Neįpareigojanti sutartis dėl jūrinės atsinaujinančios energetikos tikslų iki 2050 m. su tarpiniais tikslais 2030 m. ir 2040 m.²⁷

25 *Roadmap on regional gas market integration between Estonia, Finland, Latvia and Lithuania* (2020), <https://commission.europa.eu/document/download/ca9c028f-846b-4906-abb2-cb-92505f59ec_en?filename=roadmap_on_regional_gas_market_integration.pdf> [žiūrėta 2024-02-02].

26 Europos Komisija (2020), <https://commission.europa.eu/news/baltic-ministers-endorse-commitment-closer-cooperation-offshore-energy-2020-09-30_en> [žiūrėta 2024-02-02].

27 Europos Komisija, *Non-binding agreement on goals for offshore renewable generation in 2050 with intermediate steps in 2040 and 2030 for priority offshore grid corridor Baltic Energy Market Interconnection Plan offshore grids (BEMIP offshore) pursuant to Article 14(1) of the TEN-E Regulation (EU) 2022/869, 2023*, <https://energy.ec.europa.eu/document/download/dc3f1886-dc84-4544-9713-2536b7de0be7_en?filename=BEMIP_non-binding_offshore_goals_final.pdf> [žiūrėta 2024-02-02].

BERJP kiti nauji arba naujai įgalinti seni projektai, kurie aktualūs Lietuvai ir kitoms Baltijos šalims:

- Pietų, t. y. Lenkijos, kryptimi du objektai: Norvegijos, Danijos ir Lenkijos gamtinių dujų jungtis „Baltic Pipe“ (ilgis 900 km, galia 10 mlrd. m³/m., pabaigta 2022 m., statybos vertė apie 1,6 mlrd. eurų) ir Svinouiscio SGD terminalas, kurio pajėgumai 2023 m. buvo padidinti nuo 5 iki 7,5 mlrd. m³/m. Įvertinant, kad 2022 m. pradėjo veikti Lietuvos ir Lenkijos dujų jungtis „GIPL“, atsirado papildoma alternatyva, reikalui esant, sustiprinti tiek Lietuvos, tiek Lenkijos energetinį saugumą;
- Šiaurės, t. y. Latvijos, Estijos ir Suomijos, kryptimi: Suomijos ir Estijos bendras projektas Inko SGD terminalas (pradėjo darbą nuo 2023 m., pajėgumai 5 mlrd. m³/m.). Šis projektas nėra BERJP projektas, tačiau, įvertinant tai, kad įgyvendinant BERJP buvo pastatyta Estijos ir Suomijos dujų jungtis, sustiprinti Estijos ir Latvijos bei Latvijos ir Lietuvos dujų pralaidumai, šis projektas reikšmingai prisideda ne tik prie Suomijos, bet ir prie viso Baltijos šalių regiono energetinio saugumo stiprinimo. Inko SGD ir Klaipėdos SGD terminalai bei vidinių pralaidumų sustiprinimas sukuria naujas Latvijos Inčukalno požeminės gamtinių dujų saugyklos panaudojimo galimybes (darbiniai pajėgumai 2,3 mlrd. m³/m., tačiau, esant reikalui, gali būti padidinta iki 3,2 mlrd. m³/m.). Tokie projektai Baltijos šalių ir Suomijos dujų rinkai sukuria lankstumą, padidina dinamiką ir sustiprina atsparumą.

Klaipėdos SGD terminalas „Independence“ pradėtas eksploatuoti 2014 m. gruodį, jo pajėgumai 3,75 mlrd. m³/m. Terminalo atsiradimas buvo pirmoji gamtinių dujų importo alternatyva Baltijos šalyse. Dujų jungtys Estija ir Suomija („Balticconnector“) bei Lietuva ir Lenkija („GIPL“) atsirado vėliau. Todėl šį terminalą galima pavadinti ledlaužiu į pasaulio SGD rinką, OAO „Gazprom“ monopolio griovėju bei Lietuvos nacionalinės energetinės nepriklausomybės strategijos įgyvendinimo simboliu. Klaipėdos SGD terminalas nebuvo BERJP dalis, Lietuva šį projektą įgyvendino savarankiškai, tačiau vėliau tiek ES, tiek BERJP formatais buvo vienareikšmiškai pripažinta jo regioninė svarba. Terminalas buvo pastatytas ypač sparčiai: 2010 m. liepos mėn. LR Vyriausybė priėmė sprendimą, pavesdama AB „Klaipėdos nafta“ pradėti rengti SGD terminalo projektą, o 2014 m. gruodžio mėn. terminalas jau buvo prijungtas prie Lietuvos dujų sistemos. Daug klausimų buvo keliami dėl terminalo ekonominės naudos ir atsiperkamumo. Matyt, aiškiausiai į šį klausimą atsakė ekonomistas Žygimantas Mauricas:

- „kaštai: Lietuva už SGD laivo-saugyklos „Independence“ nuomą kasmet sumoka 68,9 mln. JAV dolerių (apie 60 mln. eurų). Per 7 metų nuomos

laikotarpį (nuo 2015 iki 2021 metų) Lietuva iš viso sumokėjo 482 mln. JAV dolerių (apie 424 mln. eurų);

- nauda: 2009–2014 metais Lietuva mokėjo apie 40 proc. didesnę gamtinių dujų kainą nei Europos Sąjungos vidurkis. Lietuva neturėjo kito pasirinkimo, nes vienintelis gamtinių dujų tiekėjas tuo metu buvo valstybinė Rusijos dujų monopolininkė „Gazprom“, tad išsiderėti mažesnę kainą Lietuvai praktiškai nebuvo galimybių²⁸. Visgi, atsiradus „Independence“ Lietuva įgijo derybinį svertą, tad gamtinių dujų kaina susivienodino su ES vidurkiu. Kitaip tariant, jei nebūtume turėję „Independence“, tai labai tikėtina, kad būtume ir toliau mokėję apie 40 proc. didesnę gamtinių dujų kainą nei ES vidurkis, tad per 7 metus (2015–2021 m.) būtume už gamtines dujas papildomai sumokėję 1,5 mlrd. eurų (!!!), t. y. tris kartus daugiau, nei kainavo SGD laivo-saugyklos „Independence“ nuoma.²⁹

Elektros ir dujų jungtys ar SGD terminalai – tai dideli ir matomi projektai, kurių statyba paprastai užgožia kitą labai svarbų darbų frontą – bendros rinkos sukūrimą. Kitaip tariant, Lietuvai pastačius SGD terminalą, bet nesant bendrų Baltijos šalių prekybos ir dujų transportavimo taisyklių, Estijos potencialus gamtinių dujų vartotojas Klaipėdos SGD terminalo pajėgumais pasinaudoti negalės. Todėl labai svarbu, kad ypač gamtinių dujų srityje visos trys Baltijos šalys į nacionalinę teisę perkėlė ES III energetikos teisės aktų paketą bei žengė dar vieną žingsnį tolyn kartu su Suomija unifikuodamos reguliavimą ir sukurdamos bendrą keturių šalių dujų rinką.

Reikšmingas faktas, kad 2014 m. buvo galutinai suardytas OAO „Gazprom“ monopolis Lietuvoje. Perkeliant ES III energetikos teisės aktų paketo nuostatas į nacionalinę teisę buvo priimti atitinkami Lietuvos gamtinių dujų įstatymo pakeitimai, kuriais AB „Lietuvos dujos“ buvo įpareigota reorganizuotis, atskiriant perdavimo veiklos nuosavybę. Atitinkamai gamtinių dujų tiekimo ir skirstymo funkcijos buvo perduotos AB „Lietuvos energija“, o perdavimo – AB „Amber Grid“. Pasinaudojant Europos Sąjungos teise, mažai Lietuvai pavyko pasiekti, kad būtų sugriautas didžiausios ir galingiausios pasaulio dujų kompanijos OAO „Gazprom“ monopolis Lietuvoje. Kaip išėjimo iš Sovietų Sąjungos atveju, taip ir

28 Nebent mainais į pigesnes dujas parduoti Rusijai savo infrastruktūrą, kaip tai padarė Baltarusija ir dalinai Latvija (pastaroji vėliau ją išpirkė, pvz., Inčukalno gamtinių dujų saugyklą: <<https://www.vz.lt/.../latvijos-valstybe-pereme-incukalnio...>>).

29 Mauricas Ž. (2022), <<https://www.facebook.com/search/top/?q=mauricas%20SGD%20terminalas>> [žiūrėta 2024-02-02].

šiuo atveju Lietuvai tai pavyko padaryti pirmai iš visų buvusios Sovietų Sąjungos šalių – 2014 m., Estija tai padarė 2015 m., Latvija – 2017 m.

BERJP projektų, kurių Lietuvai nepavyko įgyvendinti, nebuvo daug. Didžiausias ir žinomiausias – naujos atominės elektrinės projektas Visagino AE. Kodėl jis patyrė nesėkmę? Tai atskira ir plati tema, išnagrinėta atskiru moksliniu tyrimu³⁰. Žvelgiant atgal ir apibendrinant įvairias nuomones, būtų galima išskirti šias projekto nesėkmės priežastis: pirma, didelis dalyvių skaičius, nes projektas buvo trijų Baltijos šalių, o vienu metu ir keturių – kartu su Lenkija; antra, projektas patyrė labai stiprų puolimą iš Rusijos, nes kaimynystėje buvo pradėti net du nauji atominių elektrinių projektai – Baltarusijoje ir Kaliningrade, viešojoje erdvėje buvo eskaluojama žinia, kad Lietuvai atominės nereikia ir kad ji, būdama maža šalimi, apskritai nesugebės naujos atominės pastatyti; trečia, Lietuvos vidaus politinė eskalacija, nes atskirų Seimo narių iniciatyva buvo suorganizuotas referendumas, kuris įvyko kartu su 2012 m. LR Seimo rinkimais, taigi buvo maksimaliai politizuotas.

Svarbu paminėti, kad BERJP veiksmų plane esama ne tik energetinio saugumo projektų, bet ir tvarumo bei konkurencingumo, didelis dėmesys skiriamas atsinaujinančiosios energetikos plėtrai ir energijos efektyvumui. BERJP sukurta regioninė integracija praverčia ne tik stiprinant energetinį saugumą, bet ir siekiant ES tikslų kovoje su klimato kaita.

Rusijos energetinis karas prieš Europą – egzaminas Lietuvos ir kitų Baltijos šalių energetikai

Anksčiau išvardijus tiek daug įgyvendintų projektų ir atliktų darbų bei turint omenyje tokią didelę gausybę išleistų Lietuvos ir kitų Baltijos šalių žmonių pinigų, svarbu užduoti klausimą – ar vertėjo? Ar teisingi buvo sprendimai?

Matyt, geriausias testas naujai sukurtai energetikos sistemai patikrinti – Rusijos energetinis karas prieš Europą. Trumpai priminsime Rusijos veiksmus: pirmuoju etapu (2021–2022 m.), Tarptautinės energetikos agentūros duomenimis³¹, Rusija reikšmingai sumažino gamtinių dujų tiekimą Europai, o Europos požemi-

30 Žr.: Švedas R., Vilpišauskas R. (2015), „Kodėl Visagino atominės elektrinės projektas patyrė politinę nesėkmę?“, Nakrošis V., Barcevičius E., Vilpišauskas R., *Kada reformos virsta pokyčiais?*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.

31 International Energy Agency (2022), „Gas market and Russian supply“, *Russian supplies to global energy markets*, <<https://www.iea.org/reports/russian-supplies-to-global-energy-markets/gas-market-and-russian-supply-2>> [žiūrėta 2024-03-05].

nių gamtinių dujų saugyklų užpildymas buvo 30 proc. mažesnis nei paskutiniųjų 5 m. vidurkis; antruoju etapu (2022–2023 m.) Rusija nutraukė gamtinių dujų tiekimą Suomijai, argumentuodama, kad pastaroji atsisako atsiskaityti rubliais, nutraukė gamtinių dujų tiekimą per Lenkiją, argumentuodama atsakomosiomis sankcijomis, gamtinių dujų tiekimas nutrūko „Nord Stream“ dujotiekiu, nes šis dėl nežinomų priežasčių sprogo; taip pat Rusija sumažino gamtinių dujų tiekimą per Ukrainą iki visiško minimumo. Taigi, rusiškos dujos Europą pasiekė minimaliu režimu per Ukrainą ir šiek tiek „Turk Stream“ ir „Blue Stream“ dujotiekiais per Turkiją. Vakarų Europos, ypač Vokietijos, energetinio saugumo padėtis tapo labai sudėtinga. Padėtį apsunkino ir tai, kad, Tarptautinės energetikos agentūros duomenimis, užuot sumažinusi dujų tiekimo priklausomybę nuo Rusijos, Europos Sąjunga per paskutinius du dešimtmečius ją reikšmingai padidino³².

Akivaizdoje su Rusijos energetine agresija prieš Europą Lietuva buvo pirmoji, kuri atsisakė rusiškų dujų importo³³. Tuomet Lietuva atsidūrė tarptautinio dėmesio centre – užsienio šalių žiniasklaida ir politikai teiravosi, kaip Lietuvai tai pavyko. Atsakymas aiškus – Lietuva laiku pastatė SGD terminalą Klaipėdoje. Lietuvos SGD terminalas „Independence“ buvo tarsi baltas žirgas, kuriuo Lietuva ir jos vadovai pergalingai jojo per Europą. Į klausimą, ar Lietuvai kyla grėsmė dėl gamtinių dujų ar energijos tiekimo nutraukimo, atsakymas irgi aiškus – ne, grėsmė nekyla, nes Lietuva kartu su Baltijos jūros regiono partnerėmis laiku pastatė dujų jungtis su Lenkija ir Suomija, sustiprino vidinius dujų pralaidumus bei suvienodino transportavimo ir prekybos dujomis taisykles, kas sukūrė ir geresnes galimybes pasinaudoti Inčukalno požemine gamtinių dujų saugykla Latvijoje. Taip pat trys Baltijos šalys sukūrė elektros importo alternatyvas – pastatė elektros jungtis su Lenkija, Švedija ir Suomija, sustiprino vidinius pralaidumus. Apibendrinant galima daryti išvadą, kad Lietuva kartu su kitomis Baltijos šalimis bei Lenkija ir Suomija buvo labai gerai pasiruošusios, sėkmingai atrėmė Rusijos energetinį puolimą ir, galima teigti, laimėjo Rusijos pradėtą energetinį karą.

2023 m. Vokietijos energetinė priklausomybė nuo Rusijos buvo viena didžiausių. Rusijai nutraukus gamtinių dujų tiekimą kilo rimtų rizikų Vokietijos

32 Ten pat.

33 Peseckyte G. (2022), „Lithuania becomes first EU country to stop Russian gas imports“, *Euractiv*, <https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/lithuania-becomes-first-eu-country-to-stop-russian-gas-imports/> [žiūrėta 2024-03-05]; Sytas A., Holmes D. (2022), „Lithuania ceasing all Russian gas imports for domestic needs“, *Reuters*, <<https://www.reuters.com/business/energy/lithuania-ceasing-all-russian-gas-imports-domestic-needs-2022-04-02/>> [žiūrėta 2024-03-05]; Duxbury Ch. (2022), „How Lithuania cut its ties to ‘toxic’ Russian gas“, *Politico*, <<https://www.politico.eu/article/how-lithuania-cut-its-ties-to-toxic-russian-gas/>> [žiūrėta 2024-03-05].

ekonomikai ir žmonių gerovei. Įdomus faktas, kad sprendimą, kaip užtikrinti energijos tiekimo saugumą, Vokietija pasirinko būtent tokį kaip Lietuva. Pirmiausia, Vokietija priėmė sprendimą gamtines dujas importuoti per Belgijoje ir Nyderlanduose esančius SGD terminalus, o antruoju žingsniu Vokietijos vyriausybė nusprendė kuo skubiau pastatyti net penkis naujus SGD terminalus-laivus. Vieną naują SGD terminalą-laivą skubiai pastatė Nyderlandai.

Energija yra būtina normaliam valstybės funkcionavimui – jos ekonomikai ir žmonių gerovei. Be energijos sustotų mūsų kasdienis gyvenimas, negalėtų dirbti ligoninės ar kitos viešosios įstaigos, sutriktų valstybės duomenų bazės, nebegalėtų dirbti verslas. Būtų padaryta didžiulė žala. Todėl energetikos infrastruktūra, užtikrinanti energijos išteklių ir įvairių energijos rūšių transportavimą, yra kritiškai svarbi. Ji atlieka dvejopą funkciją – užtikrina šalies ekonominę ir nacionalinę saugumą. Rusijos energetinis karas prieš Europą ir energetinis terorizmas prieš Ukrainą parodė, kad energetiką galima panaudoti kaip ginklą. Todėl, planuojant energetinės infrastruktūros plėtrą ir skaičiuojant naujų projektų kaštų ir naudos analizę, reikia tinkamai įvertinti ne tik projektų ekonominę grąžą, bet ir nacionalinio saugumo svarbą. Nacionalinio saugumo dedamajai turi būti skirtas deramas dėmesys.

Kaip Lietuvai tai pavyko?

Peržvelgiant visą Lietuvos energetikos raidą nuo pat pirmosios elektrinės, pastatytos 1892 m. Rietave, Plungės rajone, kunigaikščių Oginskių dvare, pastarųjų 15 m. pasiekimai, be abejonės, laikytini reikšmingais, o gal net ir istoriniais. Energetika yra šalies viešojo sektoriaus dalis, tad reformos ar galimi proveržiai papildomai sąlygojami vidaus ir užsienio politikos faktorių. Gebėjimas ištrūkti iš energetinės priklausomybės nuo Rusijos ir laimėti energetinį karą prieš Rusiją, be abejonės, laikytina proveržiu. Kaip Lietuvai tai pavyko?

Pirmas faktorius, kurį reikėtų įvardyti – stipri vidaus politinė lyderystė. Minėtini šie pagrindiniai etapai ir asmenys: ministro pirmininko G. Kirkilo iniciatyva įsteigti Komisiją energijos tiekimo saugumo po 2009 m. problemoms nagrinėti; komisijos vadovo A. Abišalos pasiekimas, kad būtų inicijuotas ir parengtas ES Baltijos energetikos rinkos jungčių planas; naujai išrinkto LR Seimo sprendimas atkurti Energetikos ministeriją ir A. Sekmoko paskyrimas ministru; ministro pirmininko A. Kubiliaus ir Lietuvos prezidentės D. Grybauskaitės visokeriopa parama Lietuvos energetinės nepriklausomybės siekiui; kitų energetikos

ministrų (J. Niewierowicziaus, R. Masiulio, Ž. Vaičiūno, D. Kreivio) kompetencija energetikos srityje ir tolesnė lyderystė.

Antras faktorius – Europos Sąjungos vaidmuo, kuris buvo daugialypis:

- Europos ir Baltijos jūros regiono lyderystė – pradedant Europos Komisijos pirmininko ir kitų aukščiausių Europos pareigūnų iniciatyva ir asmeniniu įsitraukimu bei baigiant reikiamos teisėkūros iniciatyva, kuri padėjo suardyti OAO „Gazprom“ monopoliją;
- Baltijos jūros regioninio bendradarbiavimo koordinavimas – visų pirma, per ES Baltijos energetikos jungčių plano parengimo ir įgyvendinimo monitoringą;
- Energetikos projektų kofinansavimas – absoliuti dauguma BERJP projektų buvo reikšmingai kofinansuojami ES lėšomis. ES siekis yra sujungti atskirus regionus, jų sistemas ir rinkas. ES, visų pirma, finansuoja komerciškai neat-siperkančius projektus, tokiu būdu siekdama sukurti rinką ir konkurenciją. Pavyzdžiui, Baltijos šalių elektros sistemos sinchronizacijos su kontinentinės Europos elektros sistema projektą, kurio vertė 1,6 mlrd. Eur, Europos Sąjunga finansuoja aukščiausiu įmanomu intensyvumu, t. y. 75 proc., o studijas – 50 proc. 2024 m. iš ES infrastruktūros tinklų priemonės jau paskirtas 1,2 mlrd. Eur finansavimas³⁴.

Trečias faktorius – Lietuvos gebėjimas energetikos sektoriuje atsikratyti posovietinio mentaliteto ir tinkama energetikos bendrovių korporatyvinė valdysena. Šis faktorius buvo esminis, kuris lėmė suplanuotų energetinių projektų įgyvendinimą. Lūžį šioje srityje pasiekti taip pat nebuvo lengva: pirmiausia reikėjo konkrečių politinių vadovų kompetencijų ir noro įgyvendinti pokyčius; tuomet vyko ryšių su posovietine energetika nutraukimas per energetikos bendrovių vadovų kaitą; trečiasis etapas – energetikos bendrovių valdysena pagal EBPO geros valdysenos principus, įskaičiuojant skaidrumo ir efektyvumo stiprinimą. Šis procesas nebuvo lengvas, nuomonių ir komentarų buvo visokių. Daugiausia buvo priekaištaujama, kodėl geri energetikos žinovai ir ilgamečiai vadovai turi palikti savo pareigas. Tik vėliau paaiškėjo, kad tai padėjo iš esmės sumažinti Maskvos įtaką Lietuvos energetikai, nebūtinai tiesiogiai, bet ir per mąstymą ar pusę amžiaus tvyrojusią baimę ir nuolankumą. Šio proceso pradininku ir savotišku krikštatėviu laikytinas buvęs energetikos ministras A. Sekmokas.

34 AB „Litgrid“, *Sinchronizacija*, <<https://www.litgrid.eu/index.php/sinchronizacija/sinchronizacija/31179>> [žiūrėta 2024-02-02].

Europos Sąjungos vaidmuo kelyje į Lietuvos energetinę nepriklausomybę

Ištrūkusi iš sovietinio lagerio Lietuva stengėsi gyventi savarankiškai, tačiau jos kraujotaka vis dar buvo susieta su Kremliumi. Lietuva negalėjo jos nutraukti, nes kitaip būtų netekusi energijos, reikalingos gyvybei palaikyti. Maža to, pasinaudodama šiuo saitu, Maskva kenkė Lietuvai bei traukė ją atgal į lagerį. Tokią ir aptiko Lietuvą Europos Sąjungos žmonės – ištrūkusią, bet vis dar pririštą ir besiblaškančią. Tuomet jie nedvejodami nusprendė Lietuvai padėti: suplanavo jai naujus energijos tiekimo kelius, didžiąja dalimi apmokėjo jų statybą ir nuolatos prižiūrėjo, kol mūsų šalis tiek sustiprėjo, kad galėjo nutraukti paskutines energetines gijas su Kremliumi.

Europos Sąjunga išgelbėjo Lietuvą iš posovietinės energetikos infrastruktūros spąstų. Būtent Europos Sąjungos žmonės įgalino Lietuvos tautą eiti energetinės nepriklausomybės keliu, tokiu būdu užtikrinant Lietuvos valstybės ekonominį ir nacionalinį saugumą.

Lietuvos energetikos infrastruktūros permainų kelyje Europos Sąjunga:

- parengė Lietuvos ir kitų Baltijos jūros ES šalių energetikos jungčių planą, kurio vienas pagrindinių tikslų – ištraukti Lietuvą ir kitas Baltijos šalis iš ES energetinės salos;
- reikšmingai kofinansavo naujų energetikos jungčių statybą ir buvusių jungčių stiprinimą;
- įgalino Baltijos šalių ir Baltijos jūros ES šalių energetikos rinkų integraciją;
- įgalino „Gazprom“ monopolio panaikinimą Lietuvoje ir kitose Baltijos šalyse;
- koordinavo ir prižiūrėjo Baltijos šalių ir Baltijos jūros ES šalių darbą.

Baltijos energetikos rinkos jungčių planas tapo Europos Sąjungos regioninės energetikos integracijos sėkmės istorija ir pavyzdžiu kitiems ES regionams.

Europos Sąjungos indėlis užtikrinant Lietuvos energijos tiekimo saugumą buvo ypač didelis, netgi kritinis. Kitaip tariant, jei ne Europos Sąjunga, viena Lietuva tokios reikšmingos energetikos infrastruktūros transformacijos nebūtų pasiekusi.

Pamokos, kurias turime išmokti

2022 m. rugsėjo 14 d. Europos Komisijos pirmininkės Ursulos von der Leyen metinė kalba Europos Parlamente yra viena ryškiausių geopolitine, ES vertybių ir emocine prasme. Tą dieną Europos Komisijos pirmininkė dėvėjo ryškiai geltoną švarką ir mėlyną palaidinę, segėjo mėlynos ir geltonos spalvų juostelę, o šalia jos taip pat dalyvavo ir Ukrainos prezidento žmona Olena Zelenska. Rusijos karinei agresijai ir Europos energetiniam saugumui Europos Komisijos pirmininkė savo kalboje skyrė išskirtinį dėmesį. „Mes turėjome įsiklausyti į balsus savo Sąjungos viduje – į Lenkijos, Baltijos šalių ir visų Vidurio ir Rytų Europoje. Jie mums sakė metų metus, kad Putinas nesustos. Bet jie ir ėmėsi atitinkamų veiksmų. Mūsų draugai Baltijos šalyse sunkiai dirbo, kad panaikintų savo priklausomybę nuo Rusijos. Jie investavo į atsinaujinančiąją energetiką, SGD terminalus ir jungtis. Tai daug kainuoja. Tačiau priklausomybė nuo Rusijos iškastinio kuro kainuoja daug brangiau. Šios priklausomybės turime atsikratyti visoje Europoje.“³⁵ Ši citata ypač iškalbinga.

Globalizacijos idėja, kad prekybos ir ekonomikos plėtra sustiprins ir demokratijos plėtrą pasaulyje, nepasiteisino. Pasaulinės prekybos ir ekonomikos naudą autokratiniai režimai panaudojo savo tikslais sustiprėdami ir transformuodamiesi į totalitarinius režimus ir tironiją. Rusijos ir Kinijos pavyzdžiai rodo, kad tose šalyse reikšmingai padidėjo ekonominė nelygybė, sustiprėjo vietos gyventojų priespauda ir izoliacija nuo išorinio pasaulio bei iškilo agresijos grėsmė kitoms pasaulio šalims.

Energetika tironijos rankose – tai ginklas. Energetika jau buvo panaudota kaip ginklas ir ateityje vėl gali būti panaudota, siekiant geopolitinių tikslų. Demokratijų energetika turi atsiriboti nuo tironijos energetikos, nes demokratijas tai daro pažeidžiamas, ekonomiškai stiprina tironijas ir sukuria agresijos rizikas. Regioninis bendradarbiavimas nugali net pačias didžiausias pasaulio monopolijas ir tironijas. Europos Sąjunga turi nepamiršti, kad jos sukūrimo pamatas yra jos vertybės – pagarba žmogaus orumui, laisvė, demokratija, lygybė, teisinė valstybė ir pagarba žmogaus teisėms³⁶, taip pat nepaminti savo vertybių bei nuolat ir ryžtingai jas ginti. Akistatoje su tironija trauktis nėra kur.

35 Von der Leyen U. (2022), *2022 State of the Union Address by President von der Leyen*, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493> [žiūrėta 2024-03-05].

36 Europos Sąjungos sutarties 2 straipsnis.

Margarita Šešelgytė

Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas

Trys Europos Sąjungos saugumo ir gynybos politikos transformacijos bangos ir Lietuvos vaidmuo

Lietuvai stojant į Europos Sąjungą (ES), ES bendra saugumo ir gynybos politika (BSGP) tebuvo pradinėse plėtotės fazėse, todėl į ES buvo žvelgiama kaip į ekonominę, politinę, bet ne kaip į saugumo organizaciją. Taigi ir Lietuvos lūkesčiai ES buvo didžiąja dalimi ekonominiai, susiję su šalyje vykdomomis reformomis, o saugumo ir gynybos klausimais prioritetas buvo narystė NATO. Tačiau nuo 2004 m. ES labai pasikeitė. Jau 1991 m. Maastrichte vykusiame Vadovų Tarybos susitikime įtvirtinta Europos Sąjungos užsienio ir saugumo politika, įtraukianti ir gynybinį matmenį, po truputį evoliucionavo ir stiprėjo. Šiandien vis dažniau kalbama apie ES, kaip apie saugumo veikėją, o ši jos transformacija veikia ir valstybių narių politikas bei santyki su ES. Straipsnyje apžvelgiamos trys ES BSGP transformacijos bangos ir Lietuvos išitraukimas į šią ES politikos sritį. Lietuva, pradžioje buvusi atvirai skeptiška ES saugumo ir gynybos politikos plėtotės klausimais, nuo 2016 m. pakeitė savo poziciją į labiau pragmatišką, o prasidėjus karui Ukrainoje gana aktyviai dalyvauja naujosiose iniciatyvose.

Įvadas

Lietuvai stojant į Europos Sąjungą (ES), ES bendra saugumo ir gynybos politika (BSGP) tebuvo pradinėse plėtotės fazėse, todėl į ES buvo žvelgiama kaip į ekonominę, politinę, bet ne kaip į saugumo organizaciją. Taigi ir Lietuvos lūkesčiai ES buvo didžiąja dalimi ekonominiai, susiję su šalyje vykdomomis reformomis, siekiant atitikti Kopenhagos kriterijus, institucijų stiprinimu, teisės viršenybės principo užtikrinimu, pasirengimu prisijungti prie ES bendrosios rinkos. Saugumo ir gynybos klausimais prioritetas buvo narystė NATO.

Tačiau nuo 2004 m., kuomet Lietuva tapo ES nare, ES labai pasikeitė. Jau 1991 m. Maastrichte vykusiame Vadovų Tarybos susitikime įtvirtinta Europos Sąjungos užsienio ir saugumo politika (ESGP), įtraukianti ir gynybinį matmenį, po

1 Bendra užsienio ir saugumo politika (BUSP) įtrauks visus klausimus, susijusius su ES saugumu, taip pat ir bendros gynybos politikos formavimą, kuri ilgainiui gali išaugti į bendrą gynybą. Treaty of EU, Maastricht, 1991, <http://europe.eu.int/eur_lex/eu/treaties/index.html>.

truputį evoliucionavo ir stiprėjo, pradžioje kaip Bendros užsienio ir saugumo politikos dalis, bet kuo toliau su vis labiau išreikšta ir stipresne saugumo ir gynybos dimensija. Per daugiau nei tris gyvavimo dešimtmečius BSGP buvo sukurtos naujos institucijos, koordinaciniai mechanizmai, atsirado naujų įsipareigojimų valstybėms narėms. Per šiuos metus ES taip pat sugebėjo sugeneruoti ir įvykdyti daugiau kaip keturiasdešimt civilinių ir karinių saugumo misijų bei operacijų.

2022 m. patvirtintame ES strateginiame kelrodyje (angl. *Strategic Compass*), kuris yra jau trečias ES strateginis dokumentas saugumo srityje nuo BSGP įsteigimo, ES vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai Josepas Borrellis aiškiai įvardijo, kad ES turi tapti „saugumo užtikrintoja“, pasitelkdama visus turimus, įskaitant ir karinius, instrumentus². ES, kaip saugumo veikėjo, vaidmuo augo Rusijai užpuolus Ukrainą. Praėjus tik keturioms dienoms nuo Rusijos agresijos ES Vadovų Taryba priėmė precedento neturintį sprendimą – leido prieš keletą metų įkurtos naujos Europos taikos priemonės (angl. *European Peace Facility*), skirtos konfliktams užkardyti, taikai stiprinti ir tarptautiniam saugumui palaikyti, pinigus leisti ginkluotei Ukrainai įsigyti. Tokiu būdu buvo peržengti net du iki tol egzistavę nerašyti tabu ES: pirma, ES pinigų panaudojimas ginklų įsigijimui ir, antra, šių ginklų tiesioginis siuntimas šaliai, kariaujančiai su Rusija.

Nepaisant to, kad valstybės narės saugumo ir gynybos politikoje vis dar išlaiko suverenitetą, o sprendimai šiais klausimais yra priimami taikant vienbalsiškumo principą, galima teigti, kad per pastaruosius dešimtmečius tiek išorinis saugumo kontekstas, tiek pokyčiai ES viduje esmingai sustiprino BSGP. Vis dažniau saugumo ir gynybos klausimais išorėje ES kalba vienu balsu atstovaujama ES Vadovų Tarybos prezidento, ES Komisijos prezidentės ir ES vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai. Europos išorės veiksmų tarnyboje įkurti atskiri padaliniai, skirti ES saugumo ir gynybos politikos pagrindinėms gairėms brėžti, valstybių narių veiksmams koordinuoti. Viena svarbiausių institucijų – atskirai įkurta Europos gynybos agentūra (EDA), tirianti narių karinių pajėgumų poreikį, nustatanti esamas spragas bei galinti koordinuoti įsigijimus. Po ilgų valstybių narių nesutarimų operacijoms planuoti ir įgyvendinti pavyko įkurti 2004 m. ES karinį štabą (EUMS) ir 2016 m. Karinių misijų planavimo ir vykdymo centrą (MPCC).

BSGP istorijoje galima išskirti tris transformacijos bangas. Po šios politikos įtvirtinimo 1991 m. Maastrichto sutartyje tolesnė jos plėtotė užstrigo dėl nesutarimo tarp proatlantinės ir proeuropinės pozicijų atstovų. Proatlantistai baiminosi,

2 A Strategic compass for a stronger EU security and defence in the next decade, Council of the European Union, 7371/22, Brussels, 21 March, 2022. <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>>.

kad nepriklausomo europinio saugumo ramsčio kūrimas gali sumenkinti NATO svarbą, o proeuropiečiai buvo įsitikinę nepriklausomų Europos karinių pajėgumų ir sprendimų poreikiu. Pirmoji transformacija įvyko 1998 m. Sen Malo, kuriame pagrindinės šių dviejų stovyklų atstovės Jungtinė Karalystė (JK) ir Prancūzija išsprendė esminius nesutarimus dėl nepriklausomų nuo NATO karinių pajėgumų kūrimo, tai atvėrė galimybių langą judėti pirmyn. Antroji transformacija susijusi su JK apsisprendimu išstoti iš ES bei transatlantiniam ryšiui susidūrus su iššūkiais Donaldo Trumpo prezidentavimo metais. Galimo JAV pasitraukimo iš NATO pavojaus akivaizdoje ES pasigirdo kalbų apie ES „strateginę autonomiją“, buvo patvirtinti svarbūs strateginiai dokumentai, aktyvuoti glaudesnio bendradarbiavimo gynybos srityje instrumentai. Rusijos agresijos prieš Ukrainą kontekste galime stebėti dar vieną transformaciją, susijusią su dar gilesne integracija ir ES kaip „geopolitinio veikėjo“ vaidmens formavimusi.

Lietuvos požiūris ir įsitraukimas į BSGP iniciatyvas per pastaruosius dvidešimt metų taip pat evoliucionavo. Nuo pradžioje buvusios atvirai skeptiškos proatlantinės stovyklos nuostatomis atstovaujančios pozicijos link vėliau labiau pragmatiškos ir gana aktyvios, įsitraukiančios prasidėjus karui Ukrainoje. Šiame straipsnyje yra apžvelgiamos BSGP transformacijos ir Lietuvos įsitraukimas į šią ES politikos sritį.

Pirmoji transformacija – reakcija į saugumo krizę Balkanuose

Bendros saugumo ir gynybos politikos poreikį lėmė keletas veiksnių: tai ir bendrai gilėjanti ES integracija, ir poreikis vis augančiai bei stiprėjančiai ES sukurti instrumentus, skirtus ES vertybėms ir interesams ginti. Svarbu buvo ir pasikeitusi saugumo padėtis sugriuvus Sovietų Sąjungai bei dažnėjantys amerikiečių kaltinimai dėl europiečių karinio nepajėgumo. ES karinę impotenciją patvirtino negebėjimas laiku ir tinkamai reaguoti į ES kaimynystėje kilusią milžinišką saugumo krizę prasidėjus konfliktams Balkanų regione. 1999 m. JAV gynybos sekretoriaus Williama S. Coheno ir generolo Henry H. Sheltono JAV Senato Ginkluotųjų pajėgų komitetui pateiktame pranešime Europos sąjungininkų kariniai pajėgumai susilaukė daug kritikos dėl mobilumo, vadovavimo, kontrolės ir komunikacijos trūkumų bei nepakankamo efektyvumo³. Europiečių kariuomenėms reikėjo didelių investicijų

3 Smith I. D. (1999), Shadow Secretary of State for Defense, United Kingdom to the Committee on International Relations, House of Representatives, Wednesday, 10 November.

ir reformų didinant karių mobilumą, modernizuojant ginkluotę, plėtojant strateginius pajėgumus, o ESGP turėjo tapti šių pajėgumų kūrimo platforma. Vis dėlto proveržį pasiekti buvo praktiškai neįmanoma, nes ESGP neturėjo nei finansinių svertų, nei gebėjimo priimti įpareigojančius sprendimus, o valstybėse narėse apėto tokių pajėgumų plėtotei trūko. Be to, dėl tolesnės ESGP plėtotės vizijos susidūrė dvi valstybių narių stovyklos: proatlantistai ir proeuropiečiai.

1998 m. gruodį įvyko pagrindinių šių stovyklų atstovių Prancūzijos ir JK susitikimas Sen Malo mieste. Buvo susitarta dėl ES nepriklausomų nuo NATO karinių pajėgumų kūrimo, kuriuos galima būtų panaudoti krizės atveju, tačiau šių pajėgumų plėtotei turėjo nepažeisti JAV valstybės sekretorės Madeleine Albright įvardytų trijų sąlygų, apibrėžtų kaip trys „D“ (angl. *no-duplication, no-decoupling, no-discrimination*): nebūtų dubliuojama NATO veikla, neatsiskiriama nuo JAV ir nediskriminuojamos ne ES NATO narės. Sen Malo susitarimas atvėrė galimybių langą ESGP judėti tolyn. 1998 m. Kelne vykusiame Vadovų Tarybos susitikime į ES buvo perkeltos Vakarų Europos sąjungos, sudarančios galimybes europiniam kariniam bendradarbiavimui, funkcijos⁴. Vėliau Helsinkyje Vadovų Taryba sutarė dėl Europos greitojo reagavimo pajėgų (angl. *Rapid Reaction Force*) steigimo ir išsikėlė pagrindinį tikslą (angl. *Headline Goal*) – iki 2003 m. sukurti autonomiškai galinčias veikti Europos karines pajėgas, gebančias įgyvendinti Petersbergo užduotis⁵. Šias pajėgas turėjo sudaryti iki 15 brigadų: 50 000–60 000 karių, krizės regione dislokuojamų ne ilgiau nei per 60 dienų ir gebančių ten veikti ne trumpiau nei vienus metus (be rotacijos)⁶. Esminiai šios transformacijos elementai buvo tai, kad, nepaisant skirtingų požiūrių, ES narės sugebėjo susitarti dėl ES savarankiškos gynybos politikos bei karinių pajėgumų poreikio, buvo padėti teisiniai ir instituciniai BSGP pamatai.

Vienas pagrindinių proatlantinės stovyklos kritikos elementų ES pastangoms stiprinti BSGP buvo tai, kad pirminėse šios politikos formavimosi fazėse didele dalimi buvo susitelkta į teisinio reglamentavimo ir naujų institucijų kūrimą, o ne karinių pajėgumų stiprinimą. Nors pagrindinio tikslo suformulavimas buvo pozityviai įvertintas, pirminį optimizmą užgožė nusivylimas – šio tikslo nebuvo

4 Cologne European Council, Presidency Conclusions, 1999, <<http://europe.eu.int/council/off/conclu/index.htm>>.

5 1992 m. Vakarų Europos Sąjungos (VES) šalys pasirašė Petersbergo deklaraciją, patvirtinančią jų pasiryžimą suformuoti karinius vienetus, skirtus Petersbergo užduotims įgyvendinti, kurios yra apibrėžiamos taip: humanitarinės operacijos, gelbėjimo darbai, taikos palaikymas ir krizių valdymas. Žr. <<https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/petersberg-tasks.html>>.

6 Helsinki European Council Presidency Conclusions, 1999, <<http://europe.eu.int/council/off/conclu/index.htm>>.

kam įgyvendinti. Europos valstybėms dėl po Šaltojo karo susiformavusio optimistinio grėsmių vertinimo trūko politinės valios didinti gynybos biudžetus, modernizuoti karinius pajėgumus bei juos priskirti ES planuojamoms operacijoms.

Nuo 2003 m., kuomet ES kariniai pajėgumai buvo paskelbti galinčiais įgyvendinti karines operacijas, ES jų įvykdė apie 40 (įskaitant ir civilines) Europoje, Afrikoje ir Azijoje⁷. Pagrindiniai iššūkiai, su kuriais ES susidūrė planuodama ir vykdydama šias operacijas, buvo tai, kad valstybėms buvo sunku susitarti dėl įvairių politinių niuansų, kur siūsti ES karių, taip pat nuolat išskildavo politinės valios priskirti savo karių ES misijoms ir operacijoms klausimas. Tai lėmė skirtingi grėsmių vertinimai, skirtingos strateginės kultūros ir nenoras įsipareigoti finansiškai. Dalyvavimas karinėse operacijose brangiai kainuodavo valstybėms narėms, o politinė grąža buvo santykinai nedidelė.

2004 m. patvirtintoje pirmojoje Europos saugumo strategijoje⁸ vėl buvo aiškiai įvardytas tikslas stiprinti ES gynybos pajėgumus, ypač plėtojant strateginius pajėgumus, bet taip pat bandant telkti resursus ir jais dalintis. Šios strategijos pagrindu 2004 m. patvirtintas ir naujas pagrindinis tikslas⁹, numatantis naujus įsipareigojimus. Vienas svarbiausių elementų buvo naujos institucijos Europos gynybos agentūros (EGA), koordinuojančios pajėgumų poreikį ir jų plėtotę, įsteigimas. Ši institucija turėjo tapti informacijos, analizės ir koordinavimo resursu. Bet ir šis žingsnis nebuvo pakankamas, nes pajėgumų plėtotės procesas iš ES perspektyvos buvo grindžiamas išimtinai savanoriškumo principu, o norint pašalinti didelius trūkumus reikėjo kolektyvinio vadovavimo iš viršaus žemyn¹⁰ ir finansinių paskatų. Be to, geopolitinės aplinkybės ir skirtinga ES valstybių narių strateginė kultūra lėmė nevienodą įsivaizdavimą apie tai, kur BSGP turi krypti. JK visada buvo BSGP skeptikė, blokavusi įvairias iniciatyvas, Prancūzija siekė sukurti didesnę ES autonomiją gynybos klausimais, sustiprinti jos pajėgumus veikti Afrikoje, Vokietija

7 EU missions and operations (2024) EEAS, <https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en>.

8 European Security Strategy: a secure Europe in a better world (2003), <file:///Users/margaritase-selgyte/Downloads/european%20security%20strategygp_eudor_WEB_QC7809568ENC_002.pdf>.

9 Headline Goal 2010, approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May, 2004 endorsed by the European Council on 17 and 18 June, 2004, <https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010/_sede110705headline-goal2010_en.pdf>.

10 Coelmont J., Biscop S. (2010, June 29), *Permanent Structured Cooperation. In Defence of the Obvious*. Retrieved from Egmont: <<http://www.egmontinstitute.be/permanent-structured-cooperation-in-defence-of-the-obvious/>>.

akcentavo civilinius pajėgumus bei NATO ir ES funkcijų derinimą. Vėliau formavosi ir kita svarbi skiriamoji linija, Pietų ir Rytų Europos valstybių grėsmių suvokimo skirtumai: rytinės ES valstybės narės buvo susirūpinusios konvencinėmis arba hibridinėmis grėsmėmis, kylančiomis iš Rusijos, o pietinės valstybės labiausiai baiminosi nekontroliuojamos migracijos. Toks pasidalijimas, viena vertus, kėlė skirtingus reikalavimus pajėgumams ir regionams, kuriems turėtų būti teikiama pirmenybė. Kita vertus, šie skirtumai persidengdavo su nesutarimais dėl transatlantinio ryšio svarbos. Tie, kurie savo saugumo politikoje pirmenybę teikė Rusijos atgrasymui, buvo linkę remtis kariniais saugumo problemų sprendimais ir būtinybe išsaugoti JAV Europoje.

Antroji transformacija – Europos „strateginė autonomija“

Antroji transformacijos banga yra susijusi su ES postūmiu link didesnės „strateginės autonomijos“. Šis terminas pirmą kartą oficialiai ES dokumentuose atsirado 2013 m. ir turėjo reikšti didesnę Europos sprendimų priėmimo ir veikimo autonomiją gynybos klausimais¹¹. Vėliau strateginės autonomijos vėliavą perėmė Prancūzijos prezidentas Emmanuelis Macronas. Savo 2017 m. Sorbonos universitete pasakytos kalbos metu jis pateikė Europos viziją, kurioje reikšmingą vaidmenį suteikė Europos suverenumui ir strateginei autonomijai¹². Nors Prancūzijos prezidento idėjai pritariančiųjų nebuvo daug ir vėliau „strateginės autonomijos“ koncepciją pakeitė platesnė, įtraukianti kitas ES politikos sritis „strateginio suverenumo“ sąvoka, tuo metu ES vėl dažnėjo diskusijos dėl būtinybės stiprinti Europos karinius pajėgumus. Šias diskusijas paskatino du įvykiai, nutikę 2016 m.: JK piliečių apsisprendimas išstoti iš ES („Brexit“) ir Donaldo Trumpo, jau savo rinkimų kampanijos pradžioje abejojusiam, ar JAV verta išlaikyti narystę NATO, išrinkimas JAV prezidentu. JK apsisprendimas trauktis iš ES tapo galimybių langu ES valstybėms, puoselėjančioms stipresnės, giliau integruotos BSGP viltis priimti sprendimus, iki tol blokuojamus britų bei juos palaikančių šalių.

11 Conclusions of European Council 19/20 December 2013, EUCO 217,13, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>>.

12 Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique. Publie le 26 septembre, 2012, ELYSEE, <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>>.

2016 m. tapo lūžiniais metais BSGP, jų pabaigoje buvo patvirtinta nauja Europos Sąjungos Globali strategija¹³, padėjusi pagrindą tolesnei integracijai gynybos srityje. Pirmą, buvo parengti konkretūs šios strategijos įgyvendinimo planai: Saugumo ir gynybos įgyvendinimo planas (SDIP)¹⁴ bei Europos gynybos veiksmų planas (EDAP)¹⁵, kuriuo siekiama stiprinti Europos gynybos koordinavimą remiant Europos gynybos pramonės bazę. Antra, įkuriant Europos gynybos fondą (angl. *European Defence Fund*) pirmą kartą ES istorijoje išpareigojama gynybinius projektus remti ES lėšomis. Ankstesnės priemonės, kuriomis siekta plėtoti gynybos pajėgumus, pavyzdžiui, pagrindinis tikslas, nebuvo iki galo įgyvendintos būtent dėl finansinių paskatų ir privalomų priemonių trūkumo. Trečia, 2016 m. taip pat buvo pasiūlytas koordinuotos metinės gynybos peržiūros (CARD) procesas, kuriuo buvo siekiama skatinti pajėgumų plėtrą, šalinti trūkumus ir stiprinti bendradarbiavimą bei nuoseklumą. Su CARD susijusiuose nacionaliniuose įgyvendinimo planuose (NĮP) apibrėžti nacionaliniai gynybos plėtros tikslai. Naujovė buvo tai, kad NĮP nustatyti išpareigojimai jau buvo privalomojo pobūdžio. CARD įgyvendinimas yra glaudžiai susijęs su ES nustatytais pajėgumų plėtojimo tikslais ir gali pasinaudoti jau veikiančių ES institucijų, pavyzdžiui, EGA ir ES karinio štabo, teikiamomis galimybėmis. Ketvirta, NĮP buvo įtraukti į Nuolatinio struktūrizuoto bendradarbiavimo (PESCO) mechanizmą – dar vieną naujovę, kuri leido valstybių grupėms siekti glaudesnio bendradarbiavimo gynybos klausimais – ir, nors jis ir buvo numatytas Lisabonos sutartimi (42 straipsnio 6 dalis), iki 2016 m. neveikė¹⁶. PESCO projektais sudaromos galimybės valstybėms narėms bendradarbiauti ir plėtoti pajėgumus, reikalingus tiek ES, tiek nacionaliniams valstybių narių tikslams pasinaudojant ES lėšomis. Visos šios iniciatyvos buvo naujojo transformacinio BSGP paketo dalys.

Be ES vidaus pokyčių, dar vieną postūmį pažangai BSGP suteikė 2016 m. įvykęs ES ir NATO suartėjimas. Nors šios organizacijos turėjo tam tikrus ben-

13 Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign Security Policy (2016), <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf>.

14 Implementation Plan on Security and Defence (2016) Council, 14 November, <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf>.

15 Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region, European Defence Action Plan (2016), November 30, <<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/20372>>.

16 25 valstybės narės prisijungė prie PESCO 2017 m. Dabar prisijungus Danijai yra 26. Council Decision Establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and Determining the List of Participating Member States (CFSP) (2017), <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32017D2315>>.

dradarbiavimo įsipareigojimus, kylančius iš 2002 m. NATO ir ES deklaracijos dėl ESGP¹⁷, numatančios ES prieigą prie NATO planavimo pajėgumų ES operacijoms, bei Berlyno plius susitarimo¹⁸, sudarančio galimybę šioms operacijoms pasinaudoti NATO kariniais pajėgumais, taip pat didžioji dalis ES narių priklauso ir NATO ir atvirkščiai, per ilgus metus tarp šių organizacijų buvo tarsi nusistovėjęs „šaltasis karas“, kuomet tame pačiame mieste įsikūrusios institucijos visiškai nebendradarbiavo viena su kita. Pirma, tai nulėmė, jog ilgus metus gynybos klausimai ES buvo tabu. Persidengiančių klausimų nebuvo daug. Antra, JAV lyderiaujama NATO taip pat skeptiškai žiūrėjo į ES bandymus stiprinti savo gynybos politiką. Trečia ir svarbiausia, nuo 2004 m. šis bendradarbiavimas buvo blokuojamas Turkijos ir Kipro nesutarimų. 2016 m. pasirašyta bendra deklaracija dėl ES ir NATO bendradarbiavimo atvėrė naujas galimybes šioms šalims plėtoti sinergišką požiūrį atsakant į abiem organizacijoms aktualias grėsmes bei pasitelkiant abiejų organizacijų privalumus. Nuo 2016 m. abiejų organizacijų pareigūnai dalyvauja svarbiausiuose aukšto lygio susitikimuose. Šis suartėjimas buvo svarbus žingsnis link aiškesnio „darbų pasidalijimo“, kuomet NATO imasi kolektyvinės gynybos vaidmens, o ES tenka didesnė atsakomybė dorojantis su hibridinėmis grėsmėmis. Šį pasidalijimą paskatino ir saugumo aplinkos pokyčiai Rusijai užpuolus Ukrainą ir okupavus Krymą. Aiškesnis darbų pasidalijimas tarp dviejų organizacijų padėjo bent iš dalies suartinti ir skirtingus grėsmių vertinimus bei skirtingas strategines kultūras turinčių valstybių narių pozicijas.

Svarbus antrosios transformacijos elementas yra holistinis požiūris į pertvarkas. Anksčiau didelė dalis iniciatyvų BSGP atsirasdavo *ad hoc*, nebuvo aiškios pertvarkos strategijos, o antroji transformacija susijusi su tuo, kad pokyčiai buvo įtraukti į gana išsamią struktūrą, apimančią teisinę bazę, institucijas bei finansus. Todėl netgi didžiausi skeptikai pradėjo vertinti BSGP rimčiau, S. Biscopas, daugelį metų atidžiai stebintis BSGP evoliuciją, optimistiškai įvertino antrosios transformacijos potencialą teigdamas, kad „sėkmė nėra garantuota, tačiau šiuo atveju ji atrodo labiau tikėtina nei anksčiau“¹⁹.

17 EU NATO Declaration on CSDP, 16 Dec. 2002, <https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm>.

18 1996 m. Berlyne buvo priimti sprendimai suteikti NATO paramą VES vadovaujamos operacijoms (Berlyno komunikatas). 1999 m. šis susitarimas buvo patobulintas „Berlin plus“ formule, šis paketas įtraukė 4 elementus: 1) garantavo ES dalyvavimą planuojant NATO operacijas; 2) numatė ES galimybę naudotis NATO pajėgumais; 3) patvirtino NATO Europos vadovavimo struktūrų panaudojimo ES vadovaujamos operacijose galimybę (taip pat ir Sąjungininkų pajėgų Europoje vyriausiojo vado (SACEUR) dalyvavimą); 4) įsipareigojo pritaikyti NATO gynybos sistemą ES operacijoms skirtų pajėgų įtraukimui, <<http://www.nato.int/uk.docu/esdi.htm>>.

19 Biscop S. (2018, September 6), Don't be too shy about PESCO. *Egmont*. Retrieved from <<http://www.egmontinstitute.be/dont-be-too-shy-about-pesco/>>.

Vis dėlto per beveik dešimtmetį, prabėgusį nuo 2016 m., ES taip ir nepasisėkė išspręsti įsisenėjusių problemų, stabdančių ES karinių pajėgumų plėtotę. Pirmia, tai nepakankamas gynybos finansavimas (po Krymo okupacijos tik Rytų Europos valstybės pradėjo didinti gynybos biudžetus). Taip pat nors ir buvo sukurta galimybė ES lėšų skirti gynybos pajėgumų plėtotei, šios lėšos nepakankamos. Dabartinėje daugiametėje finansinėje perspektyvoje 2021–2027 m. po ilgų derybų Europos gynybos fondui buvo numatyti tik 8 mlrd. eurų. Ši suma yra daugiau simbolinė nei galinti sukurti rimtą proveržį. Antra problema – BSGP gana lėtas sprendimų priėmimas dėl saugumo ir gynybos klausimų yra nulemtas vienbalsiškumo reikalavimo. Trečia, vis dar egzistuojanti milžiniška Europos karinės pramonės fragmentacija. Vidaus rinkos ir vartotojų apsaugos komitetas nustatė, kad šios fragmentacijos nuostoliai kiekvienais metais ES kainuoja nuo 25 iki 100 mlrd. eurų²⁰. Pagaliau, kadangi sprendimai, susiję su saugumo ir gynybos politika, priimami valstybių narių, galimybės šias problemas spręsti iš esmės priklauso nuo valstybių narių politinės valios, kuri iki šiol buvo netvari.

Trečioji transformacija – ES gynybos pramonės „užkūrimas“

Didžiausios krizės, su kuriomis istoriškai susidurdavo ES, dažniausiai paskatindavo ir didžiausias transformacijas bei gilesnę integraciją ES viduje. Tai patvirtino ir finansų krizė ar COVID-19 pandemija. Galima teigti, kad Rusijos didelio masto agresija prieš Ukrainą taip pat buvo ir vis dar išlieka milžiniškas šokas visoms ES šalims. 2022 m. vasarį, jau patyrusi greitų sprendimų ir efektyvaus koordinavimo svarbą sprendžiant krizes COVID-19 pandemijos metu, į Rusijos išpuolio sukeltą krizę ES reagavo ypač greitai: politiniai sprendimai, ekonominės sankcijos, ekonominė parama Ukrainai, taip pat precedento neturinti karinė parama. Per dvejus karo metus ES ir jos narės į Ukrainą nusiuntė karinės paramos už 33,1 mlrd. eurų, įskaitant 11,1 mlrd. eurų iš Taikos priemonės fondo²¹. 2022 m. lapkritį, nepaisant teisinių iššūkių ir politinių jautrumų, ES rekordiškai greitai sugebėjo pradėti ES karinę pagalbos misiją Ukrainai (EUMAM), kuri buvo skirta Ukrainos kariams rengti. Šiai misijai ES jau skyrė 362 mln. eurų ir apmokė apie 40 tūkst. Ukrainos

20 European Defence Fund: Questions and Answers (2017) European Commission, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/MEMO_17_1476>.

21 EU Military Support to Ukraine, European Commission, <https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/eu-military-support-ukraine_en>.

karių²². 2023 m. taip pat buvo įsteigta ES partnerystės misija Moldovos Respublikoje (EUPM), kurios tikslas – didinti šalies saugumo sektoriaus atsparumą krizių valdymo ir hibridinių grėsmių srityse, įskaitant kibernetinį saugumą ir kovą su užsienio vykdomu manipuliavimu, informacija ir kišimusi²³. Abi misijos buvo ne-standartinės, todėl sprendimų priėmimo greitis ir kūrybiškumas ES mastais buvo įspūdingas. 2023 m. ES taip pat greitu sprendimu pradėjo civilinę misiją Armėnijoje (EUMA), skirtą prisidėti prie stabilumo pasienio regionuose toje šalyje²⁴. Šie pavyzdžiai rodo, kad kilus didelei krizei ES geba susitelkti ir, nepaisant BSGP galiojančio vienbalsiškumo principo, priimti greitus ir kūrybiškus sprendimus. Vis dėlto, siekiant nukreipti ES link tvaraus gynybos pajėgumų plėtojimo, yra svarbūs du veiksniai: tai gynybos išlaidų augimas ES narėse ir ES gynybos pramonės reforma.

Tik prasidėjus karo veiksams 2022 m. kovo 10–11 d. ES vadovai susitikę paskelbė Versalio deklaraciją, kuria pasmerkdami Rusijos veiksmus taip pat sutarė daugiau ir tikslingiau investuoti į gynybą²⁵. Svarbiausia, kad pokytis, susijęs su požiūriu į gynybos išlaidų didinimą, šį kartą vyksta ne tik ES lygmeniu, bet ir valstybėse narėse, tradiciškai vengusiose tai daryti. Ko gero, daugiausia dėmesio sulaukęs politinis žingsnis buvo Vokietijos kanclerio Olafo Scholzo žymioji „Zeitenwende“ (vok. *lūžio taško*) kalba, pasakyta 2022 m. vasario 27 d., kurioje reaguodama į esmingai pasikeitusias saugumo aplinkybes Vokietija įsipareigoja gynybai skirti papildomą 100 mlrd. eurų sumą ir po truputį didinti gynybos išlaidas taip, kad jos pasiektų daugiau nei 2 proc. nuo BVP²⁶. Ukrainos krizės akivaizdoje „lūžio taškas“ vyko ir kitose Europos valstybėse, o tai lėmė, jog per pastaruosius metus augo daugelio ES narių gynybos biudžetai. NATO generalinio sekretoriaus Jenso Stoltenbergo paskelbtoje 2024 m. ataskaitoje matyti, kad nuo 2014 m. Europos NATO narių gynybos biudžetai išaugo nuo 235 mlrd. iki 360 mlrd. eurų.

22 Ten pat.

23 Moldova: ES įsteigė civilinę misiją saugumo sektoriaus atsparumui didinti (2023). Europos Vadovų Taryba, <<https://www.consilium.europa.eu/lt/press/press-releases/2023/04/24/moldova-eu-sets-up-a-civilian-mission-to-strengthen-the-resilience-of-the-security-sector/>>.

24 Armėnija: ES pradėjo civilinę misiją, kuria siekiama prisidėti prie stabilumo pasienio regionuose (2023). Europos Vadovų Taryba, <<https://www.consilium.europa.eu/lt/press/press-releases/2023/02/20/armenia-eu-launches-a-civilian-mission-to-contribute-to-stability-in-border-areas/>>.

25 Informal meeting of the Heads of State or Government, Versailles Declaration, 10 and 11 March 2022, <<https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>>.

26 Policy Statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, 27 February 2022, Berlin, <<https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378>>.

Iki 2024 m. pabaigos bendros Europos valstybių išlaidos turėtų siekti 2 proc. nuo BVP²⁷. Vis dėlto, nepaisant augančių gynybos išlaidų, per pastaruosius dvejus metus ES šalys susidūrė su amunicijos ir ginkluotės trūkumu. Negebėdamos pasigaminti tinkamo kiekio pačios, jos yra priverstos ieškoti šių prekių rinkoje, kurioje paklausa šiuo metu gerokai viršija pasiūlą. Todėl tiek siekiant suteikti Ukrainai reikalingą paramą, tiek užtikrinti tvarų ES gynybos pajėgumų stiprinimą yra būtina „užkurti“ Europos karinę pramonę. Pavieniai bandymai šia kryptimi jau buvo daromi nuo 2000 m., taip pat antrosios transformacijos metu, tačiau valstybėms pritrūkdavo paskatų bendradarbiauti ar pirkti europietišką produkciją.

Galima pastebėti, kad per pastaruosius dvejus metus bandant atgaivinti Europos karinę pramonę buvo taip pat pasiektas šioks toks „lūžio taškas“. Greiti ir kūrybiški sprendimai leido valstybėms teikti karinę paramą Ukrainai, bendrai pirkti amuniciją. Buvo pradėtos įgyvendinti naujos artilerijos, priešlėktuvinės gynybos sistemų ir tankų, tiekiamų Ukrainai, pakeitimo programos: Europos gynybos pramonės stiprinimo vykdant bendruosius pirkimus aktas (EDIRPA) (bendras biudžetas 300 mln. eurų 2 metams) ir jį pakeisianti Europos gynybos investicijų programa (EDIP)²⁸. 2023 m. liepos 7 d. Taryba ir Europos Parlamentas susitarė dėl „Akto šaudmenų gamybai remti“ (ASAP), kuriuo siekiama remti artilerijos ir raketų šaudmenų gamybos pajėgumų didinimą ES (500 mln. eurų 2 metams)²⁹. 2024 m. pradžioje buvo žengtas dar vienas svarbus žingsnis – patvirtinta pirmoji ES gynybos pramonės strategija³⁰. Ji turėtų padėti atgaivinti Europos gynybos pramonę sukurdamą ES finansines paskatas, investicijas į tyrimus, plėtrą, gamybą, įsigijimus ir nuosavybę. Savo straipsnyje, nagrinėjančiame šios strategijos reikšmę ES, Sophia Besch teigia, kad strategija galėtų tapti rimtu proveržiu ES gynybos pramonei. Vis dėlto išlieka pakankamo finansavimo klausimas³¹. Europos Komi-

27 Secretary General welcomes unprecedented rise in NATO defence spending, NATO, 2024 02 14, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_222664.htm>.

28 Zandee D., Stoetman A. (2023), The War in Ukraine: adapting the EU's security and defence policy, *Clingendael*, July, <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2023-07/Policy_brief_The_war_in_Ukraine.pdf>.

29 Ten pat.

30 A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 5.3.2024 JOIN(2024) 10 final, <https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/643c4a00-0da9-4768-83cd-a5628f5c3063_en?filename=EDIS Joint Communication.pdf>.

31 Besch S. (2024), *Understanding the EU's New Defence Industrial Strategy*, *Carnegie Endowment for International Peace*, March 8, <<https://carnegieendowment.org/2024/03/08/understanding-eu-s-new-defense-industrial-strategy-pub-91937>>.

sija pateikė siūlymus kai kurias iniciatyvas finansuoti per EDIP programą iš pastaruosiu metu padidinto EGF. Remiantis pandemijos metu įgyta patirtimi taip pat diskutuojama apie 100 mlrd. eurų panašaus fondo steigimą gynybos reikmėms.

Visi šie žingsniai galėtų tapti rimta paskata Europos gynybos pramonei atgaivinti. Tačiau ir čia svarbiausią žodį tars valstybės narės, kurių politinė valia remti šiuos procesus gali susvyruoti dėl išsiskiriančių interesų gynybos pramonės sektoriuje: vienos valstybės yra ginklų gamintojos, kitos – pirkėjos. Parama Europos gynybos pramonės iniciatyvoms gali būti labiau suinteresuotos pastarosios, o tos, kurios daugiau perka, nei gamina, gali nenorėti pirkti tik europietiško ginklų. Vyksta diskusijos, kaip suartinti skirtingas pozicijas, pavyzdžiui, sumažinti europietiškos produkcijos kainą panaikinant pridėtinės vertės mokestį ar kuriant atskiras gynybos pramonės plėtotes programas smulkiajam verslui, dominuojančiam didelės gynybos pramonės neturinčiose valstybėse.

Karas Ukrainoje taip pat padėjo dar labiau išsigrūninti darbų pasidalijimą tarp ES ir NATO, kuomet NATO tenka kolektyvinės gynybos uždaviniai, o ES rūpinasi hibridiniais saugumo aspektais, karinių pajėgumų stiprinimu ir gynybos pramonės „užkūrimu“. Tikėtina, kad jei nebus politinių suvaržymų, šis ryšys dar labiau stiprės ateityje. NATO kontekste pastebimas tolesnis perėjimas prie sunkiųjų sausumos pajėgų, tolimojo nuotolio smogiamosios ginkluotės ir bepiločių sistemų. Tikėtina, kad šis „užsakymas“ per NATO kolektyvinius reikalavimus pasieks ir ES pajėgumų plėtros prioritetus³². NATO ir ES suartėjimas, kaip ir supanašėjęs grėsmių vertinimas, leis pajėgumus plėtoti aiškia ir vientisa kryptimi.

Lietuvos vaidmens ES bendroje saugumo ir gynybos politikoje kaita

BSGP evoliucija neišvengiamai vertė valstybes nares taip pat ne vieną kartą iš naujo įvertinti santykį su šia politikos sritimi ir permąstyti savo vaidmenį joje. Nuo pat BSGP įkūrimo jos turėjo labai skirtingą įsivaizdavimą, kur link reikėtų judėti. Tai didžiaja dalimi lėmė egzistuojantys skirtingi grėsmių vertinimai bei skirtingos strateginės kultūros. Lietuva ilgą laiką į BSGP žvelgė su nepasitikėjimu, baimindamasi, kad jos plėtotė gali susilpninti mūsų saugumui gyvybiškai svarbų transatlantinį ryšį, taip pat susirūpinusi galimu ir mažai valstybei ypač aktualiui karinių

32 Zandee D., Stoetman A. (2023), The War in Ukraine: adapting the EU's security and defence policy, *Clingendael*, July, <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2023-07/Policy_brief_The_war_in_Ukraine.pdf>.

poreikių išaugimu derinant dalyvavimą NATO ir ES veiklose. Nors Lietuva ir prisijungia prie pagrindinių BSGP veiklų, europinių civilinių ir karinių pajėgumų kūrimo, dalyvauja ES misijose ir operacijose, ji daugelį metų buvo laikoma viena iš labiausiai skeptiškai nusiteikusių valstybių narių, nenorinčių suteikti ES daugiau galių gynybos klausimais³³ ir reikalaujančių aiškiai apibrėžtos NATO viršenybės Europos gynybos srityje. NATO turėjo užtikrinti kolektyvinę gynybą nuo galimos Rusijos grėsmės, o ES turėjo padėti kurti ekonominę gerovę.

Šis darbo pasidalijimas užrašytas ir įtvirtintas ir Lietuvos saugumo politikos dokumentuose: „Lietuvos saugumą užtikrina narystė NATO, JAV karinis buvimas Europoje ir regione <...> narystė ES suteikia papildomų saugumo garantijų“³⁴. Kaip ir apskritai saugumo ir gynybos klausimais, taip ir tarptautinėse operacijose Lietuva pirmenybę teikė NATO ir JAV karinėms operacijoms, o ne ES. Nuo 1994 m. iki 2016 m. ES vadovaujamose operacijose dalyvavo tik 85 kariai (didžiausią skaičių karių Lietuva buvo nusiuntusi į ES kovos su piratavimu ir ginkluotu plėšimu jūroje misiją „Atalanta“ (63 kariai)). Norint palyginti pasakytina, kad tuo pačiu laikotarpiu NATO vadovaujamose operacijose dalyvavo net 4 354 kariai.

Galima teigti, kad BSGP evoliucionuojant, taip pat kintant saugumo aplinkai Lietuvos pradinį nepasitikėjimą ar net priešiškimą bendrai Europos gynybos politikai keitė pragmatiška parama ir atsargus dalyvavimas įvairiose iniciatyvose. BSGP prasidėjus antrajai transformacijos bangai, dėl „Brexit“o, taip pat atsižvelgdama į besikeičiančią saugumo aplinką, kylančias naujas grėsmes ir galimą transatlantinę įtampą, Lietuva tapo atviresnė BSGP atžvilgiu. Naujas fokusas stiprinti Europos karinius pajėgumus, ypač gebančius atliepti hibridinius iššūkius, sutapo su Lietuvos nacionaliniais interesais. Buvo manoma, kad PESCO projektai „turėtų paskatinti gynybinių pajėgumų vystymą Europoje, kad būtų reaguojama į naują saugumo aplinką ir stiprinamas NATO Europos ramstis“³⁵. Lietuva prie PESCO prisijungė 2017 m. ir ėmėsi vadovauti kibernetinių greitojo reagavimo komandų kūrimo ir savitarpio pagalbos kibernetinio saugumo srityje (angl. *Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security*, CRRT) projektui. Šiuo metu kartu su kitomis PESCO narėmis Lietuva dalyvauja net trylikoje bendrų PESCO karinių pajėgumų ir kompetencijų ugdymo projektų įvairiose srityse,

33 Gotkowska J. (2017, June 28), *The CSDP's renaissance. Challenges and opportunities for the eastern flank*. Centre for Eastern Studies. Retrieved from <<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2017-06-28/csdps-renaissance-challenges-and-opportunities-eastern-flank>>.

34 Lietuvos Respublikos karinė strategija (2016), Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija, <<https://lr.lt/uploads/main/documents/files/lr%20karine%20strategija%202016.pdf>>.

35 Šapronas R. (2018). Interviu su Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerijos gynybos politikos direktoriumi, Lietuvos Respublika, Vilnius, liepos 20 d.

įskaitant karinį mobilumą, logistiką, kibernetiką, taikinių aptikimą, palydovinę žvalgybą, elektroninę kovą, karinę medicininę paramą, nepilotuojamus orlaivius, vidutinio dydžio laivus, taktinius transporto orlaivius³⁶. Lietuvos įmonės taip pat dalyvauja ir kitose EGF finansuojamose veiklose.

Pranešime apie PESCO, be kitų iniciatyvų, buvo numatytas gynybos pramonės ir gynybos pirkimų „europeizavimas“. Šio proceso tikslas – stiprinti Europos gynybos technologinę ir pramoninę bazę (EDTIB), pasinaudoti masto ekonomija ir suvienodinti Europos pajėgumus³⁷. Buvo numatytas finansinis fondas, skirtas bendram gynybos produktų ir technologijų kūrimui. Nors Lietuvos sprendimų priėmėjai apskritai neprieštaravo ES gynybos pramonės stiprinimui ir gynybos rinkos „europeizavimui“, Lietuvos galimybės dalyvauti yra ribotos dėl mažos, palyginti jaunos, tam tikrose nišose veikiančios ir iš esmės privačios karinės pramonės. Vienas svarbiausių klausimų, susijusių su PESCO įgyvendinimu, Lietuvai buvo galimybės šiuose projektuose dalyvauti ne ES šalims, konkrečiai – JAV, sukūrimas. Dalis ES valstybių siekdamos apsaugoti savo gynybos pramonę buvo įsitikinusios, kad JAV kompanijos ir taip dominuoja pasaulinėje rinkoje, o galėdamos dalyvauti ES finansuojamuose projektuose dar labiau sumažintų Europos įmonių konkurencingumą, todėl galimybės dalyvauti JAV įmonėms PESCO projektuose turėtų būti apribotos. JAV ambasadorė prie NATO Kay Bailey Hutchison įspėjo europiečius, kad ES bendradarbiavimo projektai neturėtų tapti europietiško protekcionizmo kauke: „norime, kad europiečiai turėtų gebėjimų ir jėgos, bet, žinoma, ne tam, kad atsiribotų nuo amerikietišκών produktų“³⁸. Po ilgų derybų ES atvėrė galimybę dalyvauti PESCO projektuose trečiosioms šalims 2020 m. patvirtindama specialų sprendimą dėl trečiųjų šalių dalyvavimo³⁹ ir tai sudarė galimybes Lietuvai atviriau žiūrėti į šioje srityje vykstančius procesus.

Lietuva naudojasi Taikos priemonės instrumentu, prisideda prie paramos Ukrainai iniciatyvų, taip pat dalyvauja diskusijose, susijusiose su Europos gynybos pramonės stiprinimu. Vis dėlto įsigijimų kontekste europiniai projektai vis dar

36 ES bendra saugumo ir gynybos politika, Krašto apsaugos ministerija, <<https://kam.lt/es-bendra-saugumo-ir-gynybos-politika/>>.

37 European Commission (2019). *2019 calls for proposals: European defence industrial development programme (EDIDP)*. Retrieved from <https://ec.europa.eu/growth/content/2019-calls-proposals-european-defence-industrial-development-programme-edidp_en>.

38 Mehta A. (2018, February 14), *US warns against 'protectionism' with new EU defense agreement*. Retrieved from Defense News: <<https://www.defensenews.com/smr/munich-security-forum/2018/02/14/us-warns-against-protectionism-with-new-eu-defense-agreement/>>.

39 Council Decision (CFSP) 2020/1639 of 5 November 2020 establishing the general conditions under which third States could exceptionally be invited to participate in individual PESCO projects, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1639>>.

nėra Lietuvos prioritetas tiek dėl pasiūlos, tiek dėl kainos, tiek dėl to, jog JAV išlieka viena didžiausių įvairių gynybos sistemų tiekėjų; didelė dalis įsigijimų atliekama pagal JAV karinės pagalbos programą, be to, ryšiai su JAV gynybos pramonės bendrovėmis stiprina dvišalius santykius su JAV sprendimų priėmėjais, o tai yra Lietuvos saugumo politikos prioritetas. Ši tendencija gali dar labiau sustiprėti dėl pokyčio JAV administracijoje ir potencialios JAV saviizoliacijos, kaip būdas išlaikyti dėmesį. Daugiau dėmesio sulaukia gynybos pramonės gaivinimo iniciatyvos, kurios galėtų būti patrauklios mažoms, inovatyvioms Lietuvos gynybos pramonės kompanijoms. Tiek nacionaliniu lygmeniu, tiek ES bandoma ieškoti būdų, kaip jas geriau įtraukti į Europos tiekimo grandines, kaip užsitikrinti pradinėse produktų plėtotės fazėse būtinus finansinius išteklius. Šias pastangas turėtų sustiprinti nauja ES gynybos pramonės strategija. Taip pat sėkminga Europos gynybos rinkos integracija ar papildomos ES finansinės paskatos gali sumažinti ES produktų kainas, ir tai veiktų Lietuvos pasirinkimą dėl gynybos pirkimų.

Išvados

Tolesnė BSGP plėtotė yra susijusi su bendra ES vaidmens kaita pasaulyje. Besikeičiantis globalus galių balansas ir augantis konfliktiškumas kaimyniniuose regionuose vers ES vis daugiau mąstyti bei investuoti į savo saugumą ir gynybą. Dar iki karo Ukrainoje pradžios dabartinė Europos Komisija tik pradėjusi savo darbus paskelbė, kad ji bus „geopolitinė komisija“, kad ES prisiims didesnę vaidmenį tarptautinėje politikoje, o tai neišvengiamai reikalaus stipresnių karinių pajėgumų. Karas Ukrainoje paspartino šiuos procesus ir privertė ES priimti daug precedento neturinčių sprendimų, sulaužyti daug tabu.

Tai, kad JAV užsienio politikos prioritetai vis labiau krypsta į Indijos ir Ramiojo vandenynų regioną, ir nuolatiniai JAV vadovų raginimai ES investuoti į gynybą taip pat daro poveikį ES valstybių strateginiams svarstymams. Ko gero, ryškiausia besikeičiančios galių dinamikos iliustracija yra paramos Ukrainai dinamika. Ilgą laiką ypač karinės paramos Ukrainai srityje dominavusi JAV jau nuo praėjusios vasaros užleido pozicijas Europai. JAV rinkimų kampanijos kontekste tikėtina, kad JAV parama dar labiau trauksis, o siekiant užtikrinti, kad Ukraina toliau tęstų kovą prieš Rusiją, reikės vis didesnio europiečių įsitraukimo. Išaugęs nerimas dėl galimo JAV vaidmens NATO sumažėjimo galimai vers ES dar labiau telktis, dar labiau investuoti į gynybą. Vis dėlto ES atsilikimas nuo JAV yra milžiniškas vertinant tiek esamus pajėgumus, tiek jų plėtotės potencialą. ES technologinė pažanga nepakankama, ES šalys negamina visų reikalingų sistemų, taip pat

yra labai priklausomos nuo JAV „branduolinio skėčio“. Prasidedančios diskusijos apie Prancūzijos branduolinio dalijimosi potencialą ar galimybes kitoms ES šalims įsigyti branduolinį ginklą kol kas lieka diskusijomis. ES tiesiog nėra pasirengusi savo saugumo užtikrinti savarankiškai. Todėl transatlantinis ryšys išlieka Europos saugumo pagrindu bent jau trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu, o siekiant jį išlaikyti kaip niekada bus svarbu efektyviau ir daugiau investuoti į gynybą.

Vienas iš 2022 m. kovo mėnesį patvirtintų strateginių uždavinių buvo suvienodinti skirtingus ES narių grėsmių vertinimus, ilgą laiką trukdžiusius BSGP judėti pirmyn. Galima teigti, kad karas Ukrainoje šį darbą atliko ir tai leidžia turėti aiškesnę viziją, kokius pajėgumus reikia plėtoti. ES jau vykstančios diskusijos apie atskiro gynybos komisaro pareigybės sukūrimą, gynybos fondo steigimą, potencialiai įtraukiant eilutę, skirtą gynybai, daugiamečių finansinėje perspektyvoje rodo, kad yra aiškus planas toliau gilinti BSGP. Vis dėlto verta taip pat nepamiršti, kad gynybos klausimais valstybės narės vis dar išlaiko suverenitetą, todėl tolesnę BSGP kryptį lems ne tik karo Ukrainoje baigtis ar JAV rinkimų rezultatas, bet taip pat valstybių narių vidaus politika. Radikalios dešinės stiprėjimas kai kuriose ES narėse gali sustabdyti jau prasidėjusius procesus, sumažinti investicijas į gynybą ir priversti ES valstybes ieškoti kitų bendradarbiavimo gynybos klausimais formatų.

Lietuvai tvarus BSGP gilinimas yra naudingas tiek dėl galimybių sustiprinti savo karinius pajėgumus, tiek dėl bendrų Europos karinių pajėgumų didinimo, kuris yra svarbi sąlyga transatlantinio ryšio ateičiai. Abejonių vis dar išlieka dėl BSGP gilinimo poveikio transatlantiniam ryšiui. ES besiformuojantis konsensusas, kad ES negali sau leisti „finansuoti ne Europos produkcijos Europos pinigais“, gali pradėti kelti papildomas įtampas su JAV. Taip pat bus svarbi JAV užsienio politikos kryptis po JAV prezidento rinkimų. Ji gali tapti iššūkiu Lietuvai: arba priversti dar labiau gilinti ryšius su ES, arba bandyti ieškoti naujų bendradarbiavimo formatų su JAV.

Ramūnas Vilpišauskas

Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas

ES plėtra ir Lietuva: geopolitika svarbiausia?

Straipsnyje analizuojama Lietuvos politika ES plėtros atžvilgiu, šaliai įstojus į ES, ir po Rusijos plataus masto karo prieš Ukrainą 2022 m. atsivėrusi galimybė prisidėti prie šio strateginio tikslo įgyvendinimo. Taip pat pristatomi aktyvios ir nuoseklios Lietuvos paramos ES plėtrai, ypač į Rytų kaimynes, motyvai. Daugiausia dėmesio skiriama dilemoms, kurios iškyla ES suteikus narystės ES perspektyvą Ukrainai, Moldovai ir Sakartvelui bei sustiprinus dėmesį Vakarų Balkanų šalių integracijai. Detaliau aptariamos įtampos, kurios kyla dėl augančios konkurencijos ekonominės integracijos metu, tikėtini ginčai dėl ES biudžeto pertvarkos ir institucinių Sąjungos reformų. Teigiama, kad, nepaisant geopolitinio postūmio būsimai ES plėtrai, dėl ES valstybių (ir šalių kandidačių) vidaus politikos bei autoritarinės Rusijos pastangų gilinti socialinius ir politinius konfliktus demokratinėse šalyse naujų narių priėmimo procesas bus sudėtingesnis nei prieš du dešimtmečius įvykusi „didžioji plėtra“.

Plėtra? Kokia plėtra?

ES istoriją galima apibūdinti kaip nuolatinio pasirengimo priimti naujas nares arba adaptacijos pagausėjus narių skaičiui laikotarpius. Europos integracija XX a. šeštajame dešimtmetyje prasidėjo tarp šešių valstybių, o 2013 m. valstybių narių skaičius pasiekė 28. Tiesa, po kelerių metų Jungtinės Karalystės rinkėjams balsavus už pasitraukimą iš ES, jis sumažėjo iki 27.

ES plėtra sietama su keliomis priežastimis. Pirma, kai šio klubo viduje vykstanti ekonominė integracija sukurdavo ekonomines paskatas prisijungti kaimyninėms šalims – dėl siekio išvengti diskriminacinių barjerų prekiauti su ES muitų sąjunga 1973 m. prisijungė Jungtinė Karalystė, Airija ir Danija. Antra, kai pasikeisdavo politinė situacija narėmis siekiančiose tapti Europos valstybėse – taip po demokratiškos pertvarkų prie klubo 1981 m. prisijungė Graikija, o 1986 m. – Ispanija ir Portugalija. Trečia, kai tam sąlygas sukūrė geopolitiniai pokyčiai – po Šaltojo karo pabaigos 1995 m. prie ES prisijungė Austrija, Švedija ir Suomija.

Geopolitiniai pokyčiai buvo būtina, bet nepakankama sąlyga Lietuvos bei kitų šio regiono valstybių prisijungimui prie ES. Kaip ir ankstesniais ES plėtros

atvejais, jos turėjo įgyvendinti politines, ekonomines ir institucines reformas bei perimti tuo metu galiojusį ES teisyną. Tik dėl sisteminių reformų masto ir nuolat gausėjančių ES teisės normų šie pokyčiai buvo sudėtingesni nei anksčiau. Todėl ruošiantis šiai „didžiajai plėtrai“ buvo detalizuoti narystės ES kriterijai (Kopenhagos kriterijai), o ir Vidurio ir Rytų šalių pasirengimas narystei ir integracija į ES susilaukė kaip niekada anksčiau didelio Europos studijų analitikų dėmesio.

Dėl skirtingos pasirengimo pažangos ES narėmis siekusios tapti šalys pradėjo derybas skirtingu metu. Tai, jog 1998 m. Lietuva nebuvo pakviesta pradėti derybų dėl narystės ES kartu su Estija ir kitomis „pirmosios bangos“ šalimis, sukėlė politinį šoką šalyje, mobilizavusį politinę paramą spartesniems stojimo į ES darbams. Tuo galima paaiškinti, kodėl Lietuva per mažiau nei trejus metus (nuo 2000 m. vasario iki 2002 m. gruodžio) susiderėjo su ES dėl narystės sąlygų ir tapo jos nare 2004 m. kartu su Lenkija, Vengrija, Čekija, Slovakija, Slovėnija, Estija, Latvija (bei Malta ir Kipru). Bulgarija bei Rumunija prisijungė vėliau – 2007 m.

Po Kroatijos įstojimo 2013 m. ES plėtros politika dažnai buvo apibūdinama „nuovargio“ terminu. Nors ES buvo pradėjusi derybas su Turkija ir pora Vakarų Balkanų šalių (Juodkalnija ir Serbija), jose vykdomų reformų pažanga buvo lėta, o pačioje ES entuziazmas dėl naujų narių priėmimo buvo sumažėjęs. Tam įtakos turėjo ne tik demokratijos erozija šalyse kandidatėse, bet ir tokiose ES valstybėse narėse kaip Vengrija.

Rusijos plataus masto karo sukelta geopolitinė krizė 2022 m. sugrąžino dėmesį ES plėtrai ir ypač Ukrainos narystės ES perspektyvoms. Praėjus kelioms dienoms po Rusijos puolimo 2022 m. vasario pabaigoje Ukrainos prezidentas V. Zelenskis pateikė oficialų šalies prašymą tapti ES nare (Ukrainos pavyzdžiu pasėkė Moldova bei Sakartvelas). Reaguodama į tai Europos Komisija pasiūlė suteikti jai ir Moldovai kandidačių tapti ES narėmis statusą, o tam birželio mėnesį pritarė ES valstybės narės. Kartu buvo atgaivintas dėmesys ir Vakarų Balkanų šalių integracijai. ES nusprendė pradėti derybas su seniai kandidačių statusą turėjusiomis Šiaurės Makedonija bei Albanija, o šalies kandidatės statusas suteiktas Bosnijai ir Hercegovinai. 2023 m. pabaigoje Europos Vadovų Taryba (EVT), remdamasi Europos Komisijos rekomendacija, nusprendė, kad jei reformos bus tęsiamos toliau, 2024 m. Ukraina ir Moldova (bei Bosnija ir Hercegovina) gali tikėtis pradėti derybas dėl narystės ES. Taip pat nuspręsta kandidatės statusą suteikti Sakartvelui.

Tikėtina, kad Ukrainos ir Moldovos derybos dėl narystės ES prasidės praėjus lygiai dvidešimčiai metų po „didžiosios ES plėtros“. Verta priminti, jog Ukrainoje prieš dvidešimt metų Oranžinės revoliucijos metu taip pat buvo deklaruojamas siekis tapti kandidate ir ateityje prisijungti prie ES. Tačiau, nepaisant tuo metu ką tik į ES įstojusių Lietuvos ir Lenkijos paramos Ukrainos siekiams, ES nepasiūlė

pastarajai narystės perspektyvos. Po 2014 m. Maidano revoliucijos Ukraina pasirašė asociacijos sutartį su ES, tačiau ir vėl nesulaukė siūlymo dėl narystės ES perspektyvos. Tam galimybių langą atvėrė tik 2022 m. geopolitinė krizė, kuri atsispindėjo ir ES šalių visuomenės išaugusia parama Ukrainos narystei ES.

Nuo pat įstojimo į ES 2004 m. Lietuva nuosekliai pasisakė už rytinių ES kaimynių integraciją į ES ir teikė diplomatinę, politinę, finansinę ir techninę paramą jose vykdomoms reformoms, turėjusioms priartinti jas prie ES. Parama ES plėtrai tapo vienu iš Lietuvos Europos politikos prioritetų, tačiau dėl dalies ES valstybių narių nenoro išsipareigoti Ukrainos, Moldovos ir Sakartvelo priėmimui šis tikslas ilgą laiką atrodė kaip neapibrėžtai ilgo laikotarpio perspektyva. Po 2004 m. „didžiosios plėtros“ šioms Rytų kaimynėms (prie jų tada taip pat buvo priskirtos Baltarusija, Armėnija ir Azerbaidžanas) ES taikė kaimynystės politikos instrumentus, kurie 2009 m. buvo paversti Rytų partnerystės politika. ES siūlė šioms kaimyninėms šalims politinę asociaciją ir ekonominę integraciją be perspektyvos ateityje tapti jos narėmis. Tačiau netrukus jos virto augančios konkurencijos tarp agresyvejančios Rusijos ir Vakarų zona, o nerezultatyvi ES kaimynystės politika, kuria siekta Rytuose ir Pietuose suburti draugų ratą, tapo „ugnies ratu“, kaip cituodamas JAV dainininko Johny Casho žodžius situaciją 2014 m. vaizdžiai apibūdino savaitraštis *The Economist*¹.

2022 m. geopolitinė krizė atvėrė galimybę Lietuvai ir kitoms ES plėtros šalininkėms praktiškai imtis realizuoti šį seniai deklaruotą politikos prioritetą. Tačiau pažanga judant link šio tikslo įgyvendinimo vis aštriau kels dilemas, kurias galima buvo ignoruoti tol, kol tikslas buvo pernelyg nutolęs laike. Tai yra tradicinės su naujų narių priėmimu į ES susijusios dilemos, tačiau su pasikeitusiomis aplinkybėmis susijusi vidaus politika apsunkina jų sprendimą. Todėl galima teigti, jog būsimoji ES plėtra bus sudėtingesnė nei ankstesnė „didžioji plėtra“, nepaisant to, jog abiem postūmį suteikė geopolitiniai pokyčiai, o ES taiko tuos pačius plėtros principus – klubo narėmis siekiančios tapti valstybės turi laikytis klube galiojančių taisyklių, o pats klubas turi pasiręgti jo narių skaičiaus padidėjimui.

Kokių dilemų dėl būsimos ES plėtros kyla Lietuvai ir kokios aplinkybės apsunkina jų sprendimą – tai ir bus aptarta detaliau šiame straipsnyje, skiriant daugiausia dėmesio būtent Ukrainos narystės ES perspektyvoms. Tačiau pirmiausia bus trumpai pristatyta Lietuvos politika ES plėtros atžvilgiu, nes tai suteikia naudingą konteksto supratimą ir padeda geriau suprasti iššūkius, su kuriais teks tvarkytis būsimos plėtros metu.

1 The Economist (2014), „Europe’s ring of fire“, September 20, <<https://www.economist.com/europe/2014/09/20/europes-ring-of-fire>> [žiūrėta 2024-03-10].

Jeigu mes tai galim, jūs tai galit... kažkada ateityje

Lietuvos požiūris į tolesnę ES plėtrą oficialiai buvo suformuluotas įstojimo į ES dieną paskelbtoje Seimo rezoliucijoje „Dėl Lietuvos Respublikos užsienio politikos kryptių Lietuvai tapus visateise NATO ir Europos Sąjungos nare“. Šioje rezoliucijoje buvo pristatyti Lietuvos Europos politikos prioritetai, įskaitant ir siekį „tapti vienu iš regiono centrų, darančiu apčiuopiamą įtaką Europos Sąjungos kaimynystės politikai, bei remti Kopenhagos kriterijais pagrįstą Europos Sąjungos „atvirų durų“ politiką šalims, kurios pareikš ketinimą stoti į Europos Sąjungą“². Pagrindiniu motyvu aktyviai remti tolesnę ES plėtrą buvo su Lietuvos geografine padėtimi siejamas tikslas toliau į Rytus plėsti saugumo, stabilumo ir demokratijos bei gerovės erdvę. Lenkija tada buvo įvardijama pagrindine Lietuvos partnere, plėtojant Europos Sąjungos santykius su rytinėmis kaimynėmis, o ateityje turėjo „virsti branduoliu, jungiančiu Šiaurės, Vidurio ir Rytų Europą“³.

Įstojus į ES ir vėlesniais metais Lietuvos parama tolesnei ES plėtrai į Rytus buvo akcentuojama Lietuvos užsienio politikos formuotojų kalbose. Pavyzdžiui, 2008 m. sakydamas kalbą Londono ekonomikos ir politikos mokslų mokykloje prezidentas Valdas Adamkus pateikė keletą priežasčių, kodėl „taip svarbu kalbėti apie plėtrą“⁴. Jis akcentavo, jog „atvira Europa yra ne tik idealas, kurio prieš 50 metų siekė ES steigėjai, bet ir vienintelis perspektyvus būdas būti stipriems ir konkurencingiems XXI a.“; taip pat teigė, jog tai skatina teigiamus pokyčius mūsų artimiausioje Rytų kaimynystėje, kurioje Europa gali sutvirtinti stabilumą, demokratinius principus, teisės viršenybę ir ekonomikos augimą. V. Adamkus teigė, kad Europa nebaigta kurti, kol Ukraina, Moldova, Gruzija bei Balkanų šalys yra neintegruotos.

Tačiau, akcentuodami tolesnės ES plėtros svarbą, Lietuvos politikai ir diplomatai pripažindavo, kad ES institucijų ir kai kurių kitų valstybių narių pozicija dėl tolesnės plėtros buvo daug atsargesnė nei Lietuvos. Kaip teigė tuometis užsie-

- 2 Lietuvos Respublikos Seimas (2004), rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos užsienio politikos kryptių Lietuvai tapus visateise NATO ir Europos Sąjungos nare“, 2004 m. gegužės 1 d., Vilnius, EISC, *Lietuva Europos Sąjungoje: metraštis 2004–2008*, Vilnius: Eugrimas, 2009, p. 279.
- 3 Paulauskas A. (2004), „Naujoji Lietuvos užsienio politika“, laikinojo Lietuvos Respublikos prezidento Artūro Paulausko kalba Vilniaus universitete, 2004 m. gegužės 24 d., EISC, *Lietuva Europos Sąjungoje: metraštis 2004–2008*, Vilnius: Eugrimas, 2009, p. 206.
- 4 Adamkus V. (2008), „Galutinis Europos sukūrimo etapas: integracija su kaimyninėmis šalimis ir santykiai su Rusija“, Lietuvos Respublikos prezidento Valdo Adamkaus kalba Londono ekonomikos ir politikos mokslų mokykloje, 2008 m. vasario 14 d., Londonas, EISC, *Lietuva Europos Sąjungoje: metraštis 2004–2008*, Vilnius: Eugrimas, 2009, p. 224.

nio reikalų ministras A. Valionis, „jei kaimyninė šalis pasirinktų narystės Europos Sąjungoje kelią, ES kaimynystės politika turėtų padėti siekti šio tikslo. Tuo Lietuva ir skiriasi nuo tų ES valstybių, kurios laiko ES kaimynystės politiką ne integracijos, o tik bendradarbiavimo instrumentu.“⁵ Jau anksčiau minėtoje kalboje prezidentas V. Adamkus kėlė klausimą, kodėl ES mano, kad „daug paprasčiau pradėti derybas dėl naujo kokybinio susitarimo su Maskva, nei pritarti Kijevo siekiui įstoti į ES“⁶.

Tačiau ES valstybių narių požiūriai į santykius su Rusija ir Rytų kaimynių integraciją į ES skyrėsi, taigi ir toliau nebuvo konsensuso dėl galimos Sąjungos plėtros. Tiesa, Lietuvai praktiškai prisidėti prie ES plėtros buvo atsiradusi netikėta galimybė po to, kai pasaulio finansų krizės sukrėsta Islandija 2009 m. liepos mėnesį pateikė prašymą tapti ES nare. 2010 m. vasario pabaigoje Europos Komisijai pateikus teigiamą nuomonę ir tų pačių metų birželio mėnesį EVT patvirtinus, jog Islandija atitinka Kopenhagos kriterijus ir su ja bus pradėtos derybos, per maždaug mėnesį buvo patvirtintos derybų gairės ir jos prasidėjo liepos pabaigoje⁷.

Dar prieš Islandijai pateikiant oficialų prašymą tuometis Lietuvos užsienio reikalų ministras V. Ušackas, susitikęs su kolega iš Islandijos, pareiškė, kad „kaip Islandija buvo pirmoji, kuri pripažino Lietuvos nepriklausomybę, taip Lietuva bus pirmoji, kuri besąlygiškai rems Islandijos siekį tapti ES nare“⁸. Jis taip pat teigė, kad Lietuva yra pasirengusi pasidalyti savo derybų patirtimi. Panašiai kalbėjo ką tik Lietuvos prezidentė išrinkta Dalia Grybauskaitė, o jau kitą savaitę po to, kai Islandija pateikė oficialų prašymą dėl narystės ES, Seimas 106 balsų dauguma priėmė rezoliuciją, kurioje pakvietė „visų ES valstybių narių parlamentus ir vyriausybes paremti Islandijos siekį tapti ES, prašant Europos Komisijos iki 2009 m. pabaigos pateikti nuomonę dėl Islandijos pasirengimo pradėti derybas dėl narystės“⁹.

Lietuvos pareigūnai tada reiškė viltį, kad Islandija galėtų tapti „ledlaužiu, atgaivinant pastaruosiu metu ganėtinai nuslopusį optimizmą ir entuziazmą ES plėtra“¹⁰. Savo ruožtu Islandijos pareigūnai lankydami Lietuvoje ne tik domėjosi derybų patirtimi, bet ir iš anksto prašė palaikymo būsimoje derybose dėl žuvinin-

5 Valionis A. (2005), „Lietuva ir Europos Sąjungos kaimynystės politika“, EISC, *Europos Sąjungos plėtra ir Rytų politika 2003–2004*, Vilnius: Sapnų sala, p. 6.

6 Ten pat, p. 225.

7 Plačiau apie tai žr. European Council, Iceland, <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/iceland/>> [žiūrėta 2024-03-12].

8 BNS (2009), „Lietuva bus pirmoji, kuri parems Islandijos narystę ES – V. Ušackas“, birželio 4 d.

9 BNS (2009), „Seimas kviečia ES valstybes paremti Islandijos siekį tapti Bendrijos nare“, liepos 23 d.

10 BNS (2009), „ES narystės užsinorėjusi Islandija galėtų atgaivinti ES plėtrą – UR ministras“, liepos 28 d.

kystės¹¹. Vizito Islandijoje metu Lietuvos prezidentė D. Grybauskaitė kalbėjo, kad būtų simboliška, jei Islandija taptų ES nare 2013 m. antrojoje pusėje, kai ES Tarybai pirmininkaus Lietuva¹². Tačiau iki derybų dėl sudėtingiausių klausimų nebuvo prieita, o Islandija neatgaivino ES entuziazmo naujai plėtrai. 2013 m. preliminariai uždarius 11 derybinių skyrių iš 35 po rinkimų suformuota nauja Islandijos vyriausybė nusprendė sustabdyti derybas dėl narystės ES, o po dar poros metų ir atsiėmė prašymą dėl narystės ES.

2013 m. viduryje Lietuva, pradėdama pirmininkavimą ES Tarybai, turėjo galimybę pasveikinti ES nare tapusią Kroatiją – prezidentė D. Grybauskaitė tai padarė nuvykusi į specialiai tam skirtą ceremoniją Kroatijoje¹³. Vis dėlto pagrindinis dėmesys Lietuvos Europos politikoje buvo nuosekliai sutelktas į Rytų kaimynystę. Šalia diplomatinės ir politinės paramos Rytų kaimynių integracijai į ES Lietuva taip pat teikė joms techninę paramą, kurios metu šalies institucijų atstovai ir ekspertai perduodavo Lietuvos integracijos į ES patirtį bei konsultuodavo Ukrainos, Sakartvelo ir Moldovos institucijas.

Tačiau Rytų kaimynių pažanga įtvirtinant demokratijos ir rinkos ekonomikos principus bei ES teisės normas buvo ribota ir nenuosekli. Toks ribotas ES kaimynystės, o nuo 2009 m. Rytų partnerystės politikos efektyvumas buvo aiškiamas tuo, jog, nepasiūlant šioms šalims narystės ES perspektyvos, jų elito paskatos vykdyti reformas tampa mažesnės¹⁴. Be to, vis aktyviau jose ėmė veikti Rusija, siūlydama alternatyvią ekonominės integracijos, pavyzdžiui, Eurazijos ekonominę sąjungą, ir (geo)politinių santykių kryptį¹⁵. Ši geopolitinio pasirinkimo dilema Ukrainai ir kitoms Rytų partnerėms tapo ypač aiškiai matoma Lietuvai pirmininkaujant ES Tarybai, kai 2013 m. rudenį Vilniuje įvyko ES ir Rytų partnerių vadovų susitikimas, kuriame Ukrainos prezidentas V. Janukovičius atsisakė pasirašyti asociacijos sutartį su ES.

Po Orumo revoliucijos (Maidano įvykių), 2014 m. Krymo aneksijos ir Rusijos agresijos prieš Ukrainą pastarosios santykiai su ES pakilo į naują politinį lygmenį, kuriam pagrindą suteikė asociacijos sutarties pasirašymas ir įgyvendinimas. Tiesa, skirtingai nei Lietuvos ar kitų anksčiau į ES įstojusių valstybių asoci-

11 BNS (2011), „Derybose su ES Islandijai reikia Lietuvos palaikymo – ministras“, vasario 11 d.

12 BNS (2011), „Islandijai svarbi Lietuvos eurointegracinė patirtis“, rugpjūčio 23 d.

13 BNS (2013), „Prezidentė sveikins prie ES prisijungiančią Kroatiją“, birželio 25 d.

14 Dimitrova A., Dragneva R. (2013), „Shaping Convergence with the EU in Foreign Policy and State Aid in Post-Orange Ukraine, Weak External Incentives, Powerful Veto Players“, *Europe-Asia Studies*, vol. 65, no. 4, p. 658–681.

15 Žr., pvz., Delcour L. (2015), „Between the Eastern Partnership and Eurasian integration“, *Problems of Post-Communism*, vol. 62, p. 316–327.

acijos sutartys, kurios buvo pasirašytos kaip vienas iš etapų pakeliui į narystę ES, ši sutartis nenumatė narystės perspektyvos. ES asociacijos susitarimai su Ukraina, Sakartvelu ir Moldova numatė tik politinį bendradarbiavimą, dalies kliūčių tarpusavio prekybai pašalinimą bei ES teisės normų perėmimą ir paramą su tuo susijusioms reformoms. Lietuva taip pat toliau prisidėjo finansine ir technine pagalba prie šiose šalyse vykdomų reformų, ieškodama būdų jas įgyvendinti efektyviau¹⁶. Kadangi ES valstybės narės ir toliau nesutarė dėl narystės perspektyvos suteikimo Rytų partnerėms, buvo ieškoma kitokių šių šalių integracijos į ES formų, pavyzdžiui, narystės Europos ekonominėje erdvėje, lyginama reformų jose įgyvendinimo pažanga su reformomis narystės ES perspektyvą turinčiose Vakarų Balkanų šalyse¹⁷.

Po 2016 m. referendumo Jungtinėje Karalystėje dėl išstojimo iš ES valstybėse narėse buvo inicijuotos diskusijos apie ES ateitį ir institucines reformas. Lietuvoje vyravo požiūris, kad svarstomos ES institucijų reformos, pavyzdžiui, vienbalisškumo principo priimant sprendimus užsienio politikos ar mokesčių klausimais pakeitimas kvalifikuotos daugumos balsavimo taisykle ar Europos Komisijos narių skaičiaus sumažinimas, yra nepageidautinos ir kad geriausia išsaugoti *status quo* bei nekeisti ES sutarties. Toks požiūris buvo išdėstytas dviejų Seimo komitetų priimtoje bendroje nuomonėje, paskelbtoje artėjant 2020 m. rinkimams¹⁸.

Tame pačiame Seimo komitetų dokumente buvo akcentuojamas poreikis ES sutarti „dėl ambicingos, motyvuojančios Rytų partnerystės darbotvarkės, kurioje taip pat būtų išlaikoma įtraukimo ir diferenciacijos pusiausvyra“, bei išreikšta abejonė, „ar be Sąjungos plėtros pavyks išlaikyti stabilumą kontinentinėje Europoje“¹⁹. Be to, nurodyta, kad „plėtra turi vykti laikantis Sąjungos sutartyse numatytų valstybių stojimo kriterijų“ ir kad Vakarų Balkanų šalių vertybinis pasirinkimas turėtų būti patvirtintas prisijungimu prie Europos Sąjungos bendrosios užsienio

16 Žr., pvz., Maniokas K. (2018), Enhanced Dialogue with Associated Trio: joining forces towards AA/DCFTA implementation and further integration into the EU, *ESTEP Policy Paper*, Vilnius, September; Wolczuk K., Žeruolis D. (2018), „Re-Building Ukraine: Assessing EU’s Assistance to Ukraine“, *Chatham House Research Paper*, April 3; Rytų Europos studijų centras (2020), *Rytų partnerystė ir Lietuva: silpnybės, stiprybės ir atviros galimybės*, Vilnius: RESC.

17 Žr. Žeruolis D., Jakniūnaitė D., Šukytė D., Kojala L. (2019), *Contribution to the review of the EaP policy: ways of strengthening and supporting integration of the DCFTA countries into the single market of the European Union*, Vilnius: Eastern Europe Studies Centre; Emerson M., Noutcheva G. (2018), *Political and Economic Governance in the Balkans and Eastern Europe Compared*, Brussels: Center for European Policy Studies, CEPS Working Document No. 2018/06, July 2018.

18 Lietuvos Respublikos Seimo Europos reikalų komitetas, Lietuvos Respublikos Seimo Užsienio reikalų komitetas (2020), nuomonė dėl pasiūlymų dėl Europos Sąjungos ateities vertinimo ir Lietuvos Respublikos interesų, rugsėjo 18 d., Nr. 100-P-78/105-P-59, Vilnius.

19 Ten pat.

ir saugumo politikos²⁰. Pastaroji nuostata rodo labiau niuansuota tapusią paramą ES plėtrai, veikiausiai atsižvelgiant į Serbijos draugiškus santykius su Rusija. O teiginys apie pusiausvyrą tarp įtraukimo ir diferenciacijos ES santykiuose su Rytų partnerėmis veikiausiai rodė pripažinimą, kad reformų pažanga ir integracijos į ES perspektyvos reikšmingai skyrėsi skirtingose Rytų partnerystės programoje dalyvavusiose šalyse, ypač autoritarinės Rusijos įtakos veikiamoje Baltarusijoje, lyginant su Ukraina ar Moldova.

Lietuvos politinio elito ambicija atgaivinti ES dėmesį plėtrai atsispindėjo ir po 2020 m. Seimo rinkimų suformuotos koalicinės vyriausybės programoje. Joje išreikštas siekis, kad „Europos Sąjungos plėtra grįžtų į realią politinę Sąjungos darbotvarkę“, pakartojant įprastą formuluotę, kad šalims, įgyvendinusioms ES narystės kriterijus, turi būti suteikta galimybė pradėti derybas dėl narystės²¹. Be to, programos punkte, skirtame Rytų partnerytei 2.0, numatytas ketinimas „įtvirtinti Moldovos, Sakartvelo, Ukrainos narystės ES perspektyvas iki būsimo LR pirminkavimo ES 2027 m.“ – tuo metu ambicingai atrodantis tikslas, įvertinant ES įsisenėjusį „plėtros nuovargį“²².

Tačiau jau po dvejų metų Rusijos plataus masto karas prieš Ukrainą tapo išorės šoku, atgaivinusiu ES dėmesį plėtrai. Lietuva įgijo galimybę prisidėti prie ES plėtros, kurią nuo pat įstojimo 2004 m. nuosekliai rėmė ir atkakliai ragino kitas ES šalis tokiu būdu užbaigti Europos susivienijimą. Toliau bus aptarta, kodėl šią galimybę paversti ES politiniais sprendimais, turinčiais atvesti Ukrainą ir kitas šalis kandidates į ES, bus sudėtingiau nei „didžiosios plėtros“ atveju prieš porą dešimtmečių.

Geopolitinis postūmis, vidaus politikos stabdžiai

Kaip minėta šio straipsnio pradžioje, ES institucijos greitai sureagavo į 2022 m. vasario 28 d. Ukrainos pateiktą oficialų prašymą tapti ES nare. Kartu su Ukraina link narystės ES pajudėjo ir Moldova, kiek vėliau kandidatės statusas suteiktas Sakartvelui, sugrąžintas dėmesys Vakarų Balkanų šalių integracijai. Lietuvai ir kitoms

20 Ten pat.

21 Lietuvos Respublikos Seimas (2020), Nutarimas dėl aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos, gruodžio 11 d., Nr. XIV-72, <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/973c87403bc311eb8c97e01ffe050e1c>>.

22 Ten pat.

ES plėtrą remiančioms valstybėms tai atvėrė erdvę naujoms iniciatyvoms, siekiant palaikyti ES sprendimų priėmimo tempą, formuojantį paskatas įgyvendinti narystei būtinas reformas šalyse kandidatėse, ir kartu ruošiant pačią ES naujų narių priėmimui.

Tačiau kelias link naujos ES plėtros bus sudėtingas. Ne tik todėl, jog Ukraina įgyvendina reformas kariaudama ir bandydama atkurti teritorinį vientisumą. Ne tik todėl, jog dalį Moldovos ir Sakartvelo teritorijų kontroliuoja Rusija. Ne tik todėl, jog tarp kai kurių Vakarų Balkanų šalių, pavyzdžiui, Serbijos, ir ne visų ES valstybių pripažinto Kosovo tvyro įtampos. Ir ne tik todėl, jog ES bus sudėtinga rasti tinkamą balansą tarp spartesnio judėjimo šalių kandidačių integravimo kryptimi, taip palaikant jų elito paskatas reformoms, ir reiklumo vertinant tų reformų praktinę pažangą. Šiuos sunkumus gerai iliustruoja diskusijos dėl reformų būklės Bosnijoje ir Hercegovinoje po to, kai Europos Komisija 2024 m. pasiūlė pradėti derybas su ja²³.

Be visų anksčiau minėtų aplinkybių, būsima ES plėtra bus sudėtinga ir dėl dar kelių priežasčių – bendrosios rinkos nuovargio, ginčų dėl pinigų ir ES institucinių reformų. Kiekvienos iš jų detalesnis aptarimas parodo ir dilemas, su kuriais susidurs pati Lietuva, kai ES plėtros nauda reikės įtikinti ne tik kitų ES šalių vadovus, bet ir Lietuvos visuomenę bei interesų grupes.

Pagrindinė ekonominė ES plėtros nauda tiek stojančioms šalims, tiek senbuvėms kyla iš dalyvavimo bendrojoje (dar vadinamoje vidaus) rinkoje. Šalinant kliūtis laisvam prekių, paslaugų, žmonių ir kapitalo judėjimui sudaromos sąlygos stipresnei konkurencijai, didesniai pasirinkimui, mažesnėms kainoms, inovacijoms ir spartesniai ekonominiui augimui. Būtent todėl ekonominio poveikio prasme ES plėtra dažnai vadinama bendru visų interesu ir „teigiamos sumos žaidimu“²⁴. Kuo didesni ekonominiai stojančiųjų ir esamų ES narių skirtumai, tuo didesnė potenciali galima nauda, o kai stojančiosios šalys yra neturtingesnės – ir galimybė joms sparčiau augti. Didele dalimi stojimo į ES bendrąją rinką poveikis prisidėjo prie santykinai spartaus Lietuvos ekonomikos augimo per pastaruosius dvidešimt metų priartėjus prie 90 proc. BVP vienam žmogui 2022 m., lyginant su ES vidurkiu (nuo maždaug 50 proc. stojimo į ES metu)²⁵. Ekonominė konvergenci-

23 Barber T. (2024), „The EU pursues make-believe in Bosnia“, *Financial Times*, March 23.

24 Žr. European Commission (2024), Communication from the Commission to the European Parliament, European Council and the Council on pre-enlargement reforms and policy reviews, Brussels, COM(2024) 146 final, 20 March, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-prepares-pre-enlargement-reforms-and-policy-reviews-2024-03-20_en> [žiūrėta 2024-03-22].

25 Viena pirmų Lietuvos narystės ekonominę naudą įvertinusių studijų buvo EKT grupės (2007)

ja prieš dvidešimt metų į ES įstojusiose šalyse ypač matoma, kai lyginami jų ir Rytų partnerių ekonomikos rodikliai.

Tačiau intensyvesnių tarptautinių mainų ir stipresnės konkurencijos nau-
da yra ilgalaikė ir pasklidusi ekonomikoje, o konkurencijos keliamas spaudimas
paprastai yra trumpalaikis ir koncentruotas – jį tiesiogiai patiria įmonės, kurioms
tenka keisti veiklos metodus, profilį ar bankrutuoti ir užsiimti kita veikla. Ir kuo
didesni kainų, pvz., darbo jėgos, skirtumai, tuo konkurencinis spaudimas yra sti-
presnis. Nors tokioje situacijoje ekonominės integracijos nauda yra didesnė, su
konkurencija susiduriančių įmonių atsakas gali virsti nepasitenkinimo akcijomis,
kurių taikiniu tampa šalies politikai. Pastarieji dažniausiai yra linkę įsiklausyti į
organizuotų protestuotojų reikalavimus, ypač artėjant rinkimams, kai skirtingos
partijos ima konkuruoti dėl to, kas parodys didesnę dėmesį rinkėjams, dažnai pa-
siūlydamos greitus, bet neigiamas šalutines pasekmes sukeliančius jų problemų
sprendimo būdus.

Viena iš narystės ES sąlygų (vadinama ekonominiu Kopenhagos kriteriju-
mi) – stojančioje šalyje turi funkcionuoti rinkos ekonomika ir ji turi būti pajėgi
atlaikyti konkurencinį ES bendrosios rinkos spaudimą. Šis bei kiti narystės ES kri-
terijai buvo detalizuoti prasidėjus Vidurio ir Rytų Europos stojimo į ES procesui ir
tuo metu tapo papildomomis gairėmis tose šalyse vykdomoms demokratizacijos
ir perėjimo į rinkos ekonomiką bei jai būdingų institucijų reformoms. Tačiau po
„didžiosios ES plėtros“ 2004 m. paaiškėjo, kad ne tik stojančioms šalims, bet ir
senbuvėms gali būti sudėtinga atlaikyti išaugusį konkurencinį spaudimą bendro-
joje rinkoje. Tai gerai iliustruoja 2004–2005 m. Prancūzijoje, Belgijoje, Vokietijoje
vykę protestai prieš paslaugų direktyvos priėmimą, kuris sutapo su ES plėtra ir
referendumu dėl Konstitucijos Europai Prancūzijoje bei nacionaliniais rinkimais
Vokietijoje. Vėliau dėl ES senbuvė šalių verslo nepasitenkinimo konkurencija iš
naujų narių krovinių pervežimo įmonių buvo priimtas Mobilumo paketas, įtvir-
tinęs prieštarigus griežtesnius reguliavimo standartus, prieš kuriuos protestavo
Lietuvos, Lenkijos ir kitų naujųjų narių įmonės bei politikai.

2023 m. dėl panašių priežasčių prasidėjo ūkininkų ir pervežimo įmonių
protestai Lenkijoje bei kitose Vidurio Europos šalyse (prie jų 2024 m. prisijungė
ir Prancūzijos ūkininkai). Tik šį kartą jų nepasitenkinimas „nesąžininga“ konku-
rencija nukreiptas prieš Ukrainos įmones, kurios po 2022 m. priimto ES sprendi-
mo laikinai suspenduoti galiojusias kliūtis prekybai su Ukraina gavo prieigą prie
ES bendrosios rinkos. Atskiro tyrimo vertas klausimas, kodėl būtent ukrainietiški

produktai tapo ūkininkų protestų taikiniu ir kokį vaidmenį čia atliko Rusijos skleidžiama dezinformacija, nors būtent Rusijos eksportuoti grūdai prisidėjo prie jų kainos smukimo pasaulyje²⁶. Beje, Europos Komisijos pasiūlymas laikinai neriboti prekybos su Ukraina, kurį 2024 m. pradžioje ji pasiūlė vėl pratęsti iki 2025 m., ne tik leido Ukrainos ekonomikai lengviau funkcionuoti karo metu, bet ir atitiko Ukrainos integracijos į ES strateginę kryptį bei senokai analitikų teiktą siūlymą paspartinti šalių kandidačių integraciją tose srityse, kur galima tikėtis ankstyvos naudos²⁷.

Tiesa, kaip ir Lenkijos ūkininkai, analitikai nurodo, kad Ukrainos ir kitų šalių kandidačių ekonominės integracijos sparta turi priklausyti nuo pažangos, perimant sektorines ES reguliavimo normas. Tačiau patys ES ūkininkai šiuo metu protestuoja prieš Žaliojo kurso priemones, kuriomis siekiama mažinti ūkininkavimo sukeltą taršą, bet taip didėja šios veiklos sąnaudos. ES jau parodė, kad kai kurias Žaliojo kurso priemones yra linkusi peržiūrėti ar atidėti²⁸. Kaip rodo anksčiau minėtas Mobilumo paketo pavyzdys ir tokių organizacijų kaip *Business-Europe* tyrimai, dažnai ES reguliavimo normos yra perteklinės jų siekiamų tikslų (vartotojų apsaugos, darbuotojų saugos ar aplinkosaugos) ir verslo prisitaikymo sąnaudų santykio požiūriu²⁹. Todėl Ukrainos ir kitų stojančiųjų į ES šalių įmonės susiduria su judančio taikinio problema, o tai didina neapibrėžtumą ir apsunkina investicijas į prisitaikymą prie ES normų.

Be to, tikėtina, jog Ukrainos žemės ūkio įmonės išliks konkurencingos ir perėmusios visas ES galiojančias reguliavimo normas ir tai bus ilgalais iššūkis Lenkijos bei kitų ES šalių ūkininkams. Apskritai, po „didžiosios ES plėtros“ išaugus konkurencijai bendrojoje rinkoje galima pastebėti sulėtėjusį tebeegzistuojančių kliūčių jai, ypač paslaugų teikimo srityje, šalinimą ir tai, ką buvęs Italijos premjeras Mario Monti bendrosios rinkos atgaivinimui skirtoje ataskaitoje 2010 m.

26 Žr. Tenzer N. (2024), „Europe’s farmer protests have been fertile ground for Russian propaganda“, *Politico*, March 13, <<https://www.politico.eu/article/europe-farmer-protest-russia-war-propaganda/>> [žiūrėta 2024-03-15]; Brzezinski B. (2024), „Russia is winning the global grain war“, *Politico*, March 19, <<https://www.politico.eu/article/russia-winning-global-grain-war-farmer-ukraine-putin-agriculture/>> [žiūrėta 2024-03-19].

27 Emerson M., Blockmans S. (2022), Next steps for EU enlargement – forward or backwards? CEPS/SCEEUS guest report No. 2/2022, November 23, <<https://www.ceps.eu/ceps-publications/next-steps-for-eu-enlargement/>> [žiūrėta 2024-03-15].

28 Brzezinski B. (2024), „EU takes the ax to green farming rules“, *Politico*, March 13, <<https://www.politico.eu/article/eu-takes-the-ax-to-green-farming-rules/>> [žiūrėta 2024-03-19].

29 BusinessEurope (2024). Reform Barometer. Putting competitiveness at the forefront of the next political cycle, Brussels, <<https://www.bussinesseurope.eu/publications/bussinesseurope-reform-barometer-2024-putting-competitiveness-forefront-next-political/>> [žiūrėta 2024-03-27].

pavadino „integracijos nuovargiu“ ir „rinkos nuovargiu“³⁰. Tuo metu jo pateikta situacijos analizė – „bendroji rinka šiandien yra kaip niekada nepopuliari, nors Europai jos kaip niekada reikia“ – dėl tų pačių su nepasitenkinimu konkurencija susijusių priežasčių gali ilgai sugrąžinti ir ES plėtros nuovargį ne tik į Prancūziją, bet ir tradicines plėtros šalininkes, pirmiausia, Lenkiją.

Lenkijos politikų atlaidumas šalies ūkininkų ir kitų protestuotojų rengiamoms sienos su Ukraina kirtimo punktų blokadoms bei reiškiamai vieša parama jiems ir bandymai suburti palaikymą ES institucijose, siekiant sugrąžinti importo ribojimus, gali būti interpretuojamas tik kaip taktinė elgsena, siekiant laimėti rinkimus. 2023 m. rudenį Lenkijoje vyko parlamento rinkimai, o 2024 m. balandžio mėnesį – savivaldos rinkimai. Be to, birželio pradžioje vyks Europos Parlamento rinkimai, kuriems artėjant ne tik Lenkija, bet ir daugiau ES šalių ėmė siekti atidėti derybų su Ukraina pradžią.

Tačiau gali būti, jog tokia Lenkijos pozicija atspindi ilgalaikius šalies ekonominius interesus, kaip juos supranta pagrindinės šalies partijos, nors jos nesutaria dėl daugelio kitų klausimų. Tai atitiktų seniai Europos integracijos studijose nusistovėjusį aiškinimą, jog valstybių nacionalines pozicijas derantis dėl ES integracijos – tiek gilinimo, tiek plėtros – labiausiai veikia ekonominiai interesai. Šis aiškinimas išpopuliarėjo po Šaltojo karo pabaigos ėmus dominuoti požiūriui, jog tarpusavio ekonominė priklausomybė ir ekonominiai interesai yra svarbesni už geopolitinius³¹. Tačiau dalies ES valstybių atsargumas įvedant sankcijas Rusijai bei suintensyvėję ginčai dėl ribojimų importui iš Ukrainos rodo, kad ekonominiai interesai išlieka svarbūs ir geopolitinės krizės metu. Šiuo požiūriu Lietuvai gali būti vis sudėtingiau sutarti su strategine partnere Lenkija ir burti ES plėtrą, ypač Ukrainos integraciją, palaikančių šalių koaliciją.

Kita kol kas dar mažai viešo dėmesio sulaukianti dilema yra susijusi su ES plėtros poveikiu jos biudžetui. Jam santykinai mažai dėmesio skyrė ir Europos Komisija viename pirmųjų pasirengti ES plėtrai reikiamoms ES reformoms skirtame komunikate, apsiribodama samprotavimais apie tai, jog naujoji ES daugiametė finansinė perspektyva turės įvertinti ir artėjančią ES plėtrą³². Tiesa, viešos

30 Monti M. (2010), *A new strategy for the single market*, Report to the President of the European Commission Jose Manuel Barroso, 9 May.

31 Pagrindinis jo atstovas Andrew Moravcsikas, išsamiausiai pristatęs šį integracijos aiškinimą studijoje Moravcsik A. (1998), *The Choice for Europe*, Ithaca: Cornell University Press. Juo grindžiamas „didžiosios ES plėtros“ aiškinimas pristatytas Moravcsik A., Vachudova M. (2003), „National interests, state power and EU enlargement“, *East European Politics and Societies*, vol. 17, no. 1, p. 42–57.

32 European Commission (2024), Communication from the Commission to the European Parlia-

diskusijos apie tai, jog visos šalys kandidatės (išskyrus Turkiją) yra neturtingesnės už neturtingiausią (pagal BVP vienam gyventojui) ES valstybę narę Bulgariją ir jose, ypač Ukrainoje, svarbią vietą ekonomikoje sudaro žemės ūkis, jau vyksta. Tai reiškia, kad po plėtros naujosios narės turėtų tapti ES biudžeto sanglaudos ir bendrosios žemės ūkio politikos išmokų gavėjomis (šios dvi išlaidų sritys sudaro maždaug du trečdalius ES biudžeto – po trečdalį kiekviena). Ukrainoje ūkininkavimui naudojamas žemės plotas prilygsta Italijos plotui, o jame dirba maždaug 14 proc. gyventojų, taigi taikant dabartines finansavimo taisykles ji taptų didžiausia išmokų žemės ūkiui gavėja ES³³.

Tai reiškia, jog, panašiai kaip ir rengiantis ankstesnei „didžiajai plėtrai“, ES valstybės narės turės susitarti, kaip pritaikyti ES biudžetą naujų narių priėmimui. Savo ruožtu, tai priklausys nuo galimo plėtros poveikio kiekvienos ES šalies mokamų įmokų ir gaunamų išmokų santykiui bei struktūrai. 2023 m. spalio pradžioje prieš neformalų EVT susitikimą Granadoje aptarti ES plėtrą *Financial Times* pavišino ES Tarybos sekretoriato vertinimus, jog Ukraina galėtų tikėtis 186 mlrd. eurų išmokų (iš jų 96,5 mlrd. eurų žemės ūkio paramos ir 61 mlrd. eurų sanglaudos lėšų) per septynerių metų laikotarpį, o visos devynios šalys kandidatės pretenduotų į 256,8 mlrd. eurų³⁴. Dėl to „daugelis“ esamų ES valstybių narių, gaunančių daugiau nei sumokančių į ES biudžetą, taptų mokėtojomis, o išmokos žemės ūkiui, kurias gauna esamos valstybės narės, sumažėtų penktadaliu.

Kitos ES plėtros poveikį biudžetui vertinusios studijos pateikia santūresnius vertinimus. Pavyzdžiui, seniai ES plėtrą nagrinėjantis Michaelis Emersonas teigia, kad jei Ukraina šiuo metu taptų ES nare, ji galėtų pretenduoti į 18–19 mlrd. eurų paramą per metus arba 133 mlrd. eurų sumą per septynerių metų laikotarpį³⁵. Be to, jo vertinimais, iš dabartinių *neto* gavėjų dėl to tik Ispanija taptų daugiau į ES biudžetą sumokančia nei gaunančia iš jo šalimi. Vidurio ir Rytų Europos šalys, įskaitant Lietuvą, toliau išliktų *neto* gavėjomis. Pastebėtina, jog čia vertinamas tik Ukrainos priėmimo poveikis, bet dėl jos dydžio, žemės ūkio svarbos ir žemo pajamų lygio būtent jos narystė ir turėtų didžiausią poveikį ES biudžetui lyginant su

ment, European Council and the Council on pre-enlargement reforms and policy reviews, Brussels, COM(2024) 146 final, 20 March, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-prepares-pre-enlargement-reforms-and-policy-reviews-2024-03-20_en> [žiūrėta 2024-03-22].

33 Fleming S., Foy H. (2023), „The ‘monumental consequences’ of Ukraine joining the EU“, *Financial Times*, 6 August.

34 Foy H. (2023), „EU estimates Ukraine entitled to €186bn after accession“, *Financial Times*, 4 October.

35 Emerson M. (2023), *The potential impact of Ukrainian accession on the EU budget – and the importance of control valves*, Tallinn: International Centre for Defence and Security, September.

kitomis šalimis kandidatėmis (ir nevertinant Turkijos, kurios narystės dauguma analitikų nelaiko realistiška). Panašius vertinimus pateikia ir *Bruegel* ekspertai, prognozuodami, kad Ukrainos narystė ES kainuotų 136 mlrd. eurų per septynerius metus dabartinėmis kainomis, o tai mažai pakeistų dabartinių *neto* gavėjų finansinę padėtį³⁶. Jie daro išvadą, kad tokį poveikį galima suvaldyti panaudojant pereinamuosius laikotarpius ir reformuojant ES biudžetą.

Racionaliausias sprendimas būtų išnaudoti būsimą plėtrą ES biudžeto reformai, kuri iš esmės pakeistų jo paskirtį ir struktūrą – kad jis finansuotų tai, kas kuria pridėtinę Europos vertę, investuojant į teigiamą šalutinį poveikį turinčias gėrybes (gynybos pramonę, transeuropinę transporto, energetikos, ryšių infrastruktūrą, bendrus mokslinius tyrimus ir pan.), bei padeda efektyviau valdyti valstybių sienas kertančias rizikas, išsaugant bendrąją rinką (išorės sienų apsaugą, taršos prevenciją ir pan.). Tačiau ES biudžeto reformų patirtis rodo, kad net įvairių veiksmų – ankstesnės „didžiosios ES plėtros“, derybų dėl paramos žemės ūkiui Pasaulio prekybos organizacijoje, aplinkosaugai ir vartotojams atstovaujančių NVO spaudimo, analitikų kritikos žemės ūkio finansavimo priemonėms – kombinacija pastūmėjo tik link laipsniškų pokyčių, keičiant paramos žemės ūkiui priemones bei santykinę apimtį. Bet kokius bandymus mažinti paramą žemės ūkiui pasitinka vieši ūkininkų protestai.

Pagrindinė laipsniškos ES biudžeto struktūros kaitos priežastis yra valstybių narių išskaičiavimai kiekvieną siūlymą keisti įmokų šaltinius, išlaidų paskirtį ir vienų bei kitų dydžius vertinant per tai, kaip tai pakeis jų skiriamų bei gaunamų lėšų dydžius (vadinamasis teisingos grąžos (*juste retour*) argumentas). Kitaip sakant, atspirties tašku yra esama situacija nacionalinių finansų, o ne bendrų ES poreikių požiūriu. Tikėtina, kad tokia pačia logika ES valstybės narės vadovausis ir vertindamos būsimos plėtros poveikį savo viešiesiems finansams, o pokyčiai bus valdomi naudojant pereinamuosius laikotarpius bei „lubas“ įvairioms išmokoms, o ne reikšmingomis ES biudžeto reformomis. Artimiausiais metais Lietuvoje ir kitose ES šalyse vyriausybės turėtų detalai įsivertinti šiuos pokyčius ir bus labai svarbu juos pristatyti visuomenėms kartu parodant ir bendrą ES plėtros ekonominio poveikio paveikslą – jau anksčiau minėtą naudą, sietiną su bendrosios rinkos plėtra į naujas nares.

Galiausiai, trečia svarbi dilema yra susijusi su poreikiu paruošti ES institucinę struktūrą ir sprendimų priėmimo mechanizmus devynių (ar mažiau) naujų narių priėmimui, kai jie bus įgyvendinę narystei būtinas reformas. Daugelis ES

36 Darvsz Z. et al. (2024), *Ukraine's path to European Union membership and its long-term implications*, Brussels: Bruegel Policy Brief No. 05/24, March.

valstybių narių jau anksčiau buvo suformavusios savo pozicijas dėl ES sutarties (ne)keitimo ir institucinių pokyčių (ne)palaikymo vykstant diskusijomis dėl Europos ateities, kurios formaliai buvo užbaigtos 2022 m. gegužės mėnesį, t. y. įsibėgėjant svarstymams apie būsimą ES plėtrą³⁷. Lietuva 2021 m. kovo mėnesį buvo pasirašiusi 12 ES šalių kreipimąsi, kuriame pasisakyta už šiuo metu galiojančios ES sutarties teikiamų galimybių išnaudojimą, t. y. *status quo*³⁸. Tokia pozicija išdėstyta ir anksčiau aptartoje Seimo ERK ir URK nuomonėje.

Kaip galima spręsti iš 2023 m. rudenį neformaliame EVT susitikime Granadoje įvykusios diskusijos atgarsių, tarp daugelio ES valstybių narių susiformavo konsensusas dėl to, kad reikėtų išvengti panašaus diskusijų pratimo, koks buvo organizuotas sušaukiant konventą ir tarpvyriausybinių konferencijų ruošiantis „didžiąjai plėtrai“ prieš du dešimtmečius. Abejotina, kad šį konsensuą pakeistų metų pabaigoje paskelbta Europos Parlamento rezoliucija, siūlanti reikšmingas institucines reformas. Tačiau išlieka diskusija dėl to, kokios institucinės ir procedūrinės ES reformos turėtų ir galėtų būti įgyvendintos, kad būtų pasirengta naujų narių priėmimui.

Šiuo požiūriu galima išskirti maksimalistinę poziciją, kad naujų narių priėmimas kartu taptų ir naujo kontrakto dėl ES vienijančių vertybių, ypač įstatymo viršenybės, tarp esamų narių pasitvirtinimu. Tokia pozicija pristatoma kol kas daugiausia reakcijų sukėlusioje Prancūzijos ir Vokietijos ekspertų ataskaitoje³⁹. Kai kas mano, kad minėtos šalys siekia veikiau išnaudoti ES plėtrą tam, kad įgyvendintų savo ES viziją, išeinančią už to, kas yra būtina efektyviam Sąjungos funkcionavimui po naujos plėtros.

Kita pozicija, kurios kol kas, atrodo, laikosi ir Lietuva, yra priimti naujas nares su minimaliomis būtinomis reformomis – peržiūrint balsų Taryboje, vietų Europos Parlamente skaičių ar padidinant Europos Komisijos narių skaičių taikant dabar galiojančius valstybių atstovavimo principus ir nekeičiant balsavimo taisyklių. Tiesa, ši pozicija jau susidūrė su sunkumais, kuriuos iliustruoja Vengrijos sukelta drama 2023 m. gruodį EVT priimant sprendimą dėl derybų su Ukraina pradžios. Įvertinant, kad vienbalsio valstybių narių pritarimo reikės daugybę

37 Žr. European Commission (2022), Conference on the Future of Europe, <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_en> [žiūrėta 2024-03-20].

38 Su kritišku tokios Lietuvos pozicijos vertinimu ir išsamia argumentų už ir prieš institucines reformas Lietuvos interesų požiūriu analize galima susipažinti: ESTEP (2020), *Europos Sąjungos galimų institucinių reformų tyrimas*, Vilnius, spalio 15 d.

39 The Group of Twelve (2023), *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Report of the Franco-German Working Group on the EU Institutional Reform, Paris-Berlin, 18 September.

kartų, kai bus pradėtos derybos, atidaromi ir uždaromi derybiniai skyriai ar jų grupės, ir taip judant link naujų narių priėmimo, sparčios ES plėtros rėmėjoms, palaikančioms institucinį *status quo*, galiausiai gali tekti pergaltuoti savo poziciją dėl sprendimų priėmimo taisyklių. Tikėtina, kad tokie sprendimai dėl institucinių reformų bus priimti vėliau nei dėl ES politikos sričių ir biudžeto pertvarkos.

Išvados – maratonas su kliūtimis

Apibendrinant pasakytina, kad Rusijos plataus masto karas 2022 m. sugrąžino ES plėtrą į jos darbotvarkę. Kaip teigiama EVT susitikimo Granadoje deklaracijoje, „plėtra yra geostrateginė investicija į taiką, saugumą, stabilumą ir klestėjimą“⁴⁰. Tačiau pagrindinė ES plėtros politikos dilema – kaip sutelkti paramą ilgalaikėje prasmėje visoms dalyvaujančioms šalims naudingam procesui, kai trumpalaikėje perspektyvoje stojančiųjų šalių integracija į ES sukelia prisitaikymo prie konkurencijos sunkumų, prisitaikymo reguliavimo išlaidų, keičia ES biudžeto struktūrą bei dėl visų išvardytų priežasčių didina poreikį viešosioms išlaidoms ES arba nacionaliniu lygmeniu.

Tradiciškai trumpalaikio prisitaikymo dilema ES būdavo sprendžiama taikant pereinamuosius laikotarpius ir kompensacinius mechanizmus. Lietuva ir kitos „didžiosios plėtros“ valstybės, stodamos į ES, turėjo galimybę taikyti pereinamuosius laikotarpius su reikšmingomis investicijomis ar verslo sąnaudomis susijusių ES normų įgyvendinimui bei politiškai jautriais klausimais (pvz., laisvo kapitalo judėjimo srityje žemės ūkio paskirties žemės pardavimui). Panašias priemones naujųjų narių atžvilgiu – pereinamuosius laikotarpius darbo jėgos judėjimui, transporto kabotažo paslaugoms, tiesioginių išmokų ūkininkams didinimui – taikė senbuvės.

Tačiau būsimosios plėtros atveju tokių poveikį švelninančių priemonių taikymą apsunkina sustiprėjęs bendrosios rinkos ir integracijos nuovargis ir išaugęs viešųjų išlaidų poreikis, ypač gynybai, bet taip pat ir švietimui, sveikatos apsaugai, socialinėms išmokoms bei visuomenės ir verslo prisitaikymui prie struktūrinių pokyčių. Esant lėtam ekonomikos augimui bei daugelyje ES šalių gana dideliu įsiskolinimui ir biudžeto deficitą ribojančioms taisyklėms, didžiausią potencialą

40 European Council (2023), The Granada Declaration, 6 October, <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>> [žiūrėta 2024-03-20]. Panašus teiginys pakartotas ir tų pačių metų gruodžio mėnesio EVT išvadoje, kuriose taip pat deklaruotas ketinimas pradėti derybas dėl narystės su Ukraina ir Moldova, jei jos tęs pradėtas reformas.

ekonomikai augti turėtų... ES bendrosios rinkos įtvirtinimas ir jos plėtra. Be to, autoritarinės Rusijos agresija ne tik stiprina paskatas ES integracijai, bet ir veikia demokratines Europos šalis dezinformacijos ir kibernetinėmis atakomis, organizuodama nelegalią migraciją ir panašiai bandydama kelti ar stiprinti konfliktus bei mažinti paramą bendradarbiavimui tarp ES šalių ir jos plėtrai.

Beveik dvidešimt metų Lietuva nesėkmingai bandė įtikinti kitas ES nares suteikti narystės ES perspektyvą Rytų partnerėms, siekiančioms integruotis į ES. Dabar, kai ES jau sutarė dėl ES plėtros svarbos, iškilo iššūkis konstruktyviai prisidėti prie sparčios šio proceso eigos ir išsaugoti kol kas santykinai didelę šalies visuomenės paramą Ukrainos ir kitų šalių kandidačių priėmimui. Tai bus vienas iš svarbiausių po 2024 m. rinkimų suformuotos Lietuvos Vyriausybės ir prezidento darbų, kuris neapsiribos vien veikimu ES ir paramos telkimu Ukrainai bei kitoms stojančioms šalims. Artimiausiais metais baigsis ES ekonomikos atsigavimo ir atsparumo fondo lėšų pasiūla, o dėl ekonomikos augimo nuo kito ES daugiametčio finansinio laikotarpio mažės struktūrinių fondų lėšos. Tai reiškia, jog reikės ir šalies visuomenei pagrįsti ES plėtros naudą, ir kartu ieškoti būdų, kaip ją paversti vienu iš ekonomikos augimo šaltinių, tvyrant geopolitinėms įtampoms.

Justinas Mickus

Vyriausybės strateginės analizės centras (STRATA)

Europos užsienio reikalų taryba

Rytų Europos studijų centras

Kiti dvidešimt metų: ES bei Lietuvos ateities scenarijai

Prieš dvidešimt metų susiejusi savo ateitį su Europos Sąjunga, šiandien Lietuva yra aktyvios diskusijos apie galimus ES ateities scenarijus dalyvė. Straipsnis apžvelgia šių diskusijų pobūdį ir turinį: pirmojoje dalyje trumpai pristatoma „ateities išvalgų“ prieiga, kuri nuo 2010-ųjų buvo ES lygmeniu institucionalizuota kaip pagrindinė ateities analizės forma ir metodologija. Antrojoje dalyje aptariamos keturios persiliejančios, jau šiandien vykstančios ir ilgalaikės tendencijos – auganti geopolitinė konkurencija ir globalios galios poslinkiai, klimato kaita ir planetos ekosistemų krizė, spartėjanti skaitmenizacija ir technologinė transformacija bei augantis globalus demografinis disbalansas, – kurios sulaukia daugiausia dėmesio ES ateities darbotvarkėje ir tyrimuose. Remiantis įvairių ES, tarptautinių ir valstybių narių „ateities išvalgų“ tyrimų išvalgomis ir rezultatais, trečiojoje dalyje nagrinėjami pagrindiniai šių tendencijų poveikio ES raidai scenarijai. Straipsnio analizė rodo, kad dėl dramatiškų tarptautinės sistemos pokyčių ES turi mažai galimybių sugrįžti į sau pažįstamą išorinės politikos *modus operandi*, t. y. prioritetą teikti ekonominės, minkštosios, reguliacinės ir diplomatinės galios resursams, plėtoti atvirą daugiašalį bendradarbiavimą ir stiprinti tarptautines organizacijas. Tai, kaip ES prisitaikys prie globalių pokyčių, priklausys tiek nuo ryškėjančios galios pusiausvyros tarptautinėje sistemoje, tiek nuo vidinių transformacijų Europoje.

Įvadas

Vienas įdomiausių klausimų nagrinėjant praeitį yra kaip joje mąstyta apie ateitį. Lietuvos narystės Europos Sąjungoje dvidešimtmetis, atitinkamai, natūraliai kviečia prisiminti ir tai, kaip Lietuvoje ir pačioje ES buvo mąstoma apie ilgalaikę Bendrijos raidą po 2004 m. plėtros. Lietuva į diskusijas dėl ES ateities įsitraukė dar iki savo narystės, dalyvaudama Konvente dėl Europos Sąjungos ateities 2002–2003 m., kurio tikslas buvo peržiūrėti ES steigimo sutartis siekiant didesnio „demokratiškumo, skaidrumo ir veiksmingumo“¹. Konkrečiau, Konvento sušaukimą

1 Martikonis R., Navikas E., Kuprys T. (2004), „Konvento eigos ir rezultatų vertinimas“, *Konventas, Konstitucija, Europos Sąjungos ateitis*, Vilnius: Firidas, p. 12, <<http://www.eisc.lt/lt/publikacijos/konventas-konstitucija-europos-sajungos-ateitis>>.

motyvavo tokios priežastys, kaip siekis peržiūrėti nacionalinių ir viršvalstybinių kompetencijų balansą, supaprastinti ES veiklos procesus ir „matyti aktyviau veikiančią Europą užsienio, saugumo ir gynybos srityse“.

Kadangi Konventas sutapo su paskutiniais Lietuvos stojimo į ES žingsniais, apsisprendimas sieti savo ateitį su ES atsispindėjo ir Lietuvos pozicijoje dėl pačios ES ateities. Vyriausybės nuostatos šiuo klausimu pažymi, kad narystė ES „geriausiai gali užtikrinti Lietuvos nacionalinius interesus“, o „kuo stipresnė bus ES, tuo sėkmingiau bus įgyvendinami Lietuvos interesai“². Kalbant apie ES vykdomą politiką, pasakytina, kad Lietuva pabrėžė sanglaudos, socioekonominio vystymo, vidaus saugumo, sienų apsaugos ir kaimynystės politikos svarbą. Instituciniams klausimais Lietuva akcentavo valstybių narių lygiateisiškumo principą, Bendrijos metodo taikymą ir stiprias institucijas.

Konvento metu instituciniai klausimai sulaukė daugiausia dėmesio, o tarptautinės sistemos raida nebuvo ryškus klausimas. Žinoma, Konvento diskusijose, ypač nagrinėjant konkrečiai bendros užsienio ir saugumo politikos temą, atstovai reflektavo tuomet ryškius įvykius tarptautinėje erdvėje, pvz., Jugoslavijos karus ir ypač Rugsėjo 11-osios teroro aktus ir jų pasekmes, įskaitant JAV vedamos koalicijos karus prieš Afganistaną ir Iraką. Bet net ir šie sukrėtimai atspindi platesnį tarptautinės sistemos supratimą: didžiųjų galių konfliktai ir struktūrinė konkurencija tarp alternatyvių pasaulio modelių baigėsi, o aktualūs ir pagrindiniai grėsmių šaltiniai yra regioniniai konfliktai ir terorizmas.

Nors regioniniai konfliktai ir terorizmas ir toliau lieka aktualūs, o ES vėl kalbama apie plėtrą ir reformas, šiandienos grėsmių kontekstas dramatiškai kitoks nei tūkstantmečio pradžioje. Pirmieji žingsniai į narystę ES Lietuvoje prasidėjo po Šaltojo karo pabaigos; dabartinis plėtros etapas gimė karo, sugriovusio ligtolinę Europos saugumo architektūrą, kontekste. Žvelgiant plačiau dominuoja jausmas, kad ES gyvena istorinių virsmų, o ne istorijos pabaigos epochoje. Poreikis „atsiliepti į istorijos kvietimą“ buvo Ursulos von der Leyen 2023 m. metinio pranešimo leitmotyvas – ir ne vien dėl Rusijos agresijos prieš Ukrainą³. ES šiandien susiduria su keliais istoriniais iššūkiais: klimato ir planetos ekosistemų krize, technologine ir skaitmenine transformacija, visuomenės senėjimu ir augančia Rytų ir Globalių Pietų galia tarptautinėje sistemoje.

2 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų dėl Europos Sąjungos ateities metmenys“ (2004), *Konventas, Konstitucija, Europos Sąjungos ateitis*, Vilnius: Firidas, <<http://www.eisc.lt/lt/publikacijos/konventas-konstitucija-europos-sajungos-ateitis>>.

3 *State of the Union Address by President von Der Leyen*, European Commission, 2023, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426>.

Komisijos pirmininkės kalba iliustruoja platų suvokimą, kad ES padėtis pasaulyje tiesiogiai priklausys nuo gebėjimo suvaldyti šių struktūrinių ir globalių tendencijų raidą ir pasekmes. Visos šios tendencijos yra ūmios ir ilgalaikės – jos *čia ir dabar*, tokios liks ir kitus dvidešimt metų. Atitinkamai, ilgalaikė ES ateitis gali būti reikšmingai nulemta jau trumpojo laikotarpio pasirinkimų, didinančių ateities svarbą dabarties darbotvarkėje. Neatsitiktinai ES institucijos pastarąjį dešimtmetį investuoja į analitinius ateities numatymo pajėgumus; dėl šios priežasties šiandien mąstant apie ES ateitį galima remtis išsamia ateities horizonto analize. Šis straipsnis apžvelgia dabartinį analitinį diskursą apie svarbiausias tarptautinės sistemos raidai struktūrines tendencijas ir scenarijus, kaip tarptautinės sistemos pokyčiai gali paveikti ES per kitus 20 metų.

Nuo diskusijų apie ateitį į ateičių tyrinėjimą

Praėjus 20 metų po Konvento, ES inicijavo naują diskusijų apie savo ateitį formata – Konferenciją dėl Europos ateities⁴. Sprendžiant iš abejingų ES lyderių reakcijų, šis eksperimentas buvo net mažiau sėkmingas nei jo pirmtakas. Tačiau nors ES ateities klausimas nuo 2000-ųjų nesulaukė daug politinio dėmesio, per tą patį laikotarpį – ir ypač per 2010-uosius – ES reikšmingai sustiprino mąstymo apie ateitį pajėgumus. Bene ryškiausia šio proceso išraiška yra „ateities įžvalgų“ (angl. *foresight*) pajėgumų stiprinimas ir integravimas į valdysenos procesus. 2009 m. įkurta Europos strateginės ir politikos analizės sistema (ESPAS) kas penkerius metus rengia globalių tendencijų ataskaitas, o Jungtinių tyrimų centras – reguliarias tikslines ateities scenarijų analizes; „ateities įžvalgų“ klausimą kuruoja komisaras, speciali komisija kasmet parengia strateginių įžvalgų ataskaitą su politinėmis rekomendacijomis⁵. Analogiškos kompetencijos plėtojamos ir valstybių narių lygmeniu.

Kadangi ateities įžvalgos yra specifinė metodologinė prieiga, jos įsitvirtinimas ES leidžia kalbėti apie tam tikro požiūrio į ateitį ar mąstymo apie ateitį institucionalizavimą ES lygmenyje. Šį požiūrį charakterizuoja dvi savybės. Pirma,

- 4 *Konferencija dėl Europos ateities*, Europos Komisija, accessed 16 March 2024, <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_lt>.
- 5 Noonan E. (2020), *Foresight within the EU Institutions: The ESPAS Process so Far*, Brussels: European Parliamentary Research Service; *Strategic Foresight*, European Commission, accessed 16 March 2024, <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight_en>.

1 lentelė. **Pavyzdiniai ilgalaikių (didžiųjų) tendencijų tyrimai ir juose nagrinėjami veiksniai**

	Laiko horizontas	Prielaidos (struktūrinės, kontekstinės, nepriklausomos nuo Europos)	Tiesioginės įtakos klausimai, pasirinkimai
Referenciniai ateities išvalgų scenarijai dėl globalios ES padėties 2040	2040	Globaliai dominuojančios socialinės vertybės; geopolitinės galios prigimtis; atsakas į aplinkos degradavimą; dominuojančios technologijos; maisto, vandens, energijos, sveikatos sričių sąveika	Kaip veikia Europa? Kokia yra institucinė ES sąranga?
Europos strateginės ir politikos analizės sistema (ESPAS) Globalių tendencijų ataskaita 2019	2030	Kylanti globali temperatūra, auganti populiacija ir demografinis disbalansas, urbanizacija, ekonominis augimas, auganti energijos paklausa, didėjantis junglumas, daugiaplanė tarptautinė sistema. <i>Katalizatoriai:</i> prekyba, maisto ir vandens prieinamumas, terorizmas, technologinis spurtas, migracija, populizmas	Kaip išsaugoti planetą? Kaip pagerinti senėjimą? Kaip (su)valdyti naujas technologijas? Kaip pozicionuoti Europą pasaulyje? Kaip valdyti konfliktus? Kaip apginti demokratiją namie? Kaip pasiekti lygybę?
Lietuva 2050: Pirminė megatendencijų analizė	2050	Saugumo ir valdysenos iššūkiai; visa apimantys technologiniai pokyčiai ir ekonominė pažanga, klimato kaita ir aplinkos būklės blogėjimas, demografiniai ir socialiniai pokyčiai	–
Globalios tendencijos 2040: didėjančių ginčų pasaulis	2040	Demografija ir žmonių vystymasis; aplinka; ekonomika; technologija	Augantis nusivylimas, informuotumas ir susiskaldymas visuomenėse; valstybių įtampos, turbulencijos ir transformacija; auganti konkurencija, neapibrėžtumas ir konfliktų rizika tarptautinėje sistemoje

jo analizės objektas yra ne *ateitis*, suvokiama kaip tiesinė dabarties tąsa, o įvairios galimos (tikėtinos) *ateitys* ir jų teikiamos galimybės ir iššūkiai. Antra, tai aktyvus požiūris į ateitį: tai disciplina, kurios tikslas yra ne numatyti ateitį, o ištirti ir numatyti galimus būsimus pokyčius tam, kad būtų suformuota pageidautina ateitis⁶. Šiuo atžvilgiu analitinio dėmesio paskirstymas tam tikroms tendencijoms savaime turi politines implikacijas.

Tai sąlygoja konkrečių ateities išvalgų tyrimų įvairovę. Vieni pasirenka tyrinėti ateitis *a priori* neidentifikuojant tam tikrų politinių tikslų; kiti tiria ateitis, kurios būtų palankios / nepalankios išsiskeltoms vizijoms. Visgi, nepaisant įvairovės, galima pastebėti, kad analitinė literatūra – strateginio prognozavimo ataskaitos ir tyrimai plačiai sutaria dėl kelių pagrindinių analizės sričių – aplinkos, technologijų, geopolitikos, demografijos – ir su jomis siejamų didžiųjų tendencijų faktiškumo ir reikšmingumo (žr. 1 lentelę)⁷. Šios tendencijos ir jų poveikis tarptautinės sistemos raidai aptariamos toliau⁸.

Dažniausiai aptariamos tarptautinės sistemos raidos tendencijos

Aplinka: klimato kaita ir planetos ekosistemų krizė

Su žmonių veikla siejami procesai jau šiandien transformuoja gamtines Žemės sistemas: planetos atmosferoje toliau auga anglies dvideginio koncentracija, sparčiai didėja vidutinė globali temperatūra, traukiasi Arkties ledynai, kyla jūros lygis, nyksta biologinė įvairovė, spartėja dirvožemio degradacijos procesai, pasaulyje vis ryškesnė vandens trūkumo problema. Vien dėl egzistuojančios šiltnamio efektą sukeliančių dujų koncentracijos atmosferoje tikėtina, kad per ateinančius 20 metų

6 Wilkinson A. and European Political Strategy Center (2017), *Strategic Foresight Primer*, European Commission, <<https://data.europa.eu/doi/10.2872/71492>>.

7 Lentelėje apžvelgiami šie tyrimai: *Global Trends 2040 A More Contested World* (Washington, D.C.: National Intelligence Council, March 2021); STRATA, *Lietuva 2050: Pirminė megatendencijų analizė* (Vilnius, 2021); ESPAS, *Global Trends to 2030: Challenges and Choices for Europe* (Brussels: ESPAS, April 2019); Vesnic Alujevic L., Muench S., Stoermer E., *Reference Foresight Scenarios: Scenarios on the Global Standing of the EU in 2040*, 13 June 2023, <<https://doi.org/10.2760/490501>>.

8 Toliau pateikiama tendencijų analizė remiasi anksčiau nurodytų ateities išvalgų tyrimų išvalgomis, taip pat: Christie R., Wolff G., eds., (2020), *Megatrends: Key Forces Forging Our Future*, Brussels: Bruegel, <<https://www.bruegel.org/report/megatrends-key-forces-forging-our-future>>. Kiti šaltiniai nurodyti atskirai.

globalus atšilimas viršys 1,5 °C, t. y. ribą, kurios peržengimas siejamas su gerokai aukštesne neigiamų klimato kaitos pasekmių tikimybe⁹.

Klimato kaitos pasekmės gali būti įvairios ir skirtingas valstybes paveiks nevienodai. Tikėtina, kad stiprėjant klimato kaitai ekstremalūs gamtos reiškiniai, tokie kaip uraganai, gaisrai ir potvyniai, taps vis dažnesni ir smarkesni visame pasaulyje, tačiau jų žala visuomenėms ir ekonomikoms priklausys nuo valstybių atsparumo ir turimų išteklių, o nemažai šiuo atžvilgiu silpniausių valstybių yra regionuose, kurie yra labiausiai pažeidžiami neigiamų klimato kaitos pasekmių. Analogiškai, nors planetos ekosistemų degradacija siejama su nuostoliais globalios ekonomikos mastu, pasak Pasaulio banko, iki 2030 m. pasaulio BVP gali kasmet prarasti 2,7 trilijono JAV dolerių – šios tendencijos poveikis nėra tolygus: ji kelia ypatingą grėsmę žemės ūkiui ir nuo jo labiausiai priklausomoms ekonomikoms¹⁰.

Technologijos: proveržio galimybės ir transformacijos pavojai

Ryškūs proveržiai dirbtinio intelekto srityje, augantys informacinių patentų skaičiai bei gamtos, informatikos, inžinerijos ir socialinių mokslų integracija žada vis spartesnę technologinę pažangą. Kartu sparčiai auganti interneto vartotojų populiacija ir masyvūs kasmet generuojamų duomenų kiekiai sukuria prielaidas diegti skaitmeninius sprendimus į vis daugiau ekonominių, valdysenos ir gyvenimo procesų¹¹. Per ateinančius dvidešimt metų tobulėjančios ir vis daugiau apie mūsų visuomenes „žinančios“ technologijos gali padėti sprendžiant sveikatos, amžėjimo, klimato kaitos ir kitas problemas bei suteikti naujas ekonominio augimo galimybes, o siekis realizuoti šį potencialą vis labiau struktūruos valstybių, investuotojų ir korporacijų elgesį.

Ši tendencija kartu reikš ir tai, kad visuomenės taps vis labiau priklausomos ir pažeidžiamos nuo technologijų ir jas valdančių agentų. Gyventojų naudojamos įrangos, duomenų ir paslaugų hipersusietumas padidins valstybių ar korporacijų galimybes stebėti ir kontroliuoti visuomenę, o kartu ir paralyžiuojančių kibernet-

9 IPCC (2023), „Summary for Policymakers“, *Climate Change 2023: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva, Switzerland: IPCC, <<https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>>.

10 Johnson J. A. et al. (2021), *The Economic Case for Nature: A Global Earth-Economy Model to Assess Development Policy Pathways*, Washington, DC: World Bank, <<http://hdl.handle.net/10986/35882>>.

11 World Bank (2024), *Digital Progress and Trends Report 2023*, Washington, D.C.: World Bank.

tinių atakų riziką¹². Virtualūs ir skaitmeniniai pasauliai sudarys naujų galimybių tiek naujų idėjų sklaidai, tiek dezinformacijai ir nusikalstamoms veikoms. Skaitmenizacija ir automatizacija sukurs naujų darbo rūšių ir panaikins kitas, o ekonominės šių procesų naudos pasiskirstys netolygiai, tad jie gali dar labiau pagilinti egzistuojančias nelygybes tarp valstybių ir jų viduje. Auganti didžiųjų technologijų korporacijų ekonominė ir politinė įtaka reikš, kad tolesnė skaitmeninės ekonomikos plėtra taip pat paveiks viešosios ir privačios galios balansą.

Demografija: augantis globalios populiacijos disbalansas

Per ateinančius dvidešimt metų globali populiacija ir toliau augs, tačiau lėtesniu tempu nei iki šiol ir sieks maždaug 9,3 mlrd.¹³ Kartu demografinės tendencijos smarkiai varijuos priklausomai nuo regiono: Kinijos ir Europos populiacijos per šį laikotarpį nustos augti ir nuo 2040 m. pradės mažėti, o JAV populiacija nežymiai paaugs. Net ir lėtėjantis Indijos augimas užtikrins, kad ji taptų didžiausia pasaulio valstybe pagal gyventojų skaičių, tačiau sparčiausias augimas bus stebimas Užsacharės Afrikoje, kurios populiacija iki 2050 m. padvigubės. Pasaulio populiacija bus vyresnė, tačiau čia taip pat egzistuos ryškūs skirtumai: santykinai turtingose Rytų Azijos ir Europos valstybėse vis didesnę gyventojų dalį sudarys vyresnio amžiaus asmenys, o mažiausiai išsivysčiusios Afrikos valstybės kartu bus ir tarp jauniausių pasaulio populiacijų.

Ateityje vis daugiau pasaulio populiacijos gyvens miestuose, tačiau vidurinės klasės augimas bus lėtesnis nei per pastarąjį dvidešimtmetį. Urbanizuoti regionai ir toliau bus idėjų ir ekonominio augimo centrai, tačiau gyvenimo miesto kokybė smarkiai priklausys nuo būsto ir viešųjų paslaugų pasiūlos bei tinkamos infrastruktūros. Sparčią urbanizaciją patiriančios žemų pajamų valstybės turi ribotus pajėgumus suvaldyti šį procesą, tad jos susidurs su didele santykinai skurdžių, tankiai apgyvendintų ir pažeidžiamų zonų plėtros rizika. Vidurinės klasės populiacija santykinai sparčiai augs Rytų ir Pietų Azijoje, atitinkamai didės ir jų

12 *Accelerating Technological Change and Hyperconnectivity*, Knowledge for policy | European Commission, 2023, <https://knowledge4policy.ec.europa.eu/accelerating-technological-change-hyperconnectivity_en>.

13 United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2022), *World Population Prospects 2022: Summary of Results*, New York: United Nations, <<https://www.un.org/development/desa/pd/content/World-Population-Prospects-2022>>.

rinkos galia¹⁴. Kituose regionuose gyventojų pajamos augs nežymiai: vidutinių pajamų valstybėms tai gali reikšti vystymosi spąstus, o lėtai augančiose turtin-gose šalyse miestų gyventojai gali vis labiau susidurti su ekonominio nesaugumo problema.

Ekonomika: susietumo ir skolos problemos augant konkurencijai

Beprecedentis šiuolaikinės globalios ekonomikos susietumas ateityje, tikėtina, taps vis didesniu iššūkiu pasaulio valstybėms peržiūrint savo ekonominės plėtros modelius. Dauguma valstybių ir toliau liks priklausomos nuo prekybos, tačiau konkurencija dėl lyderystės žaliųjų ir kritinių technologijų srityse ir siekis valdyti jų vertės grandines reikš augantį dėmesį pramonės politikai ir labiau selektyvų požiūrį į daugiašalį ekonominį bendradarbiavimą. Nors sparčiai augant Pietų ir Pietryčių Azijos valstybėms globalios ekonomikos gravitacijos centras ir toliau slinks į Rytus, vidutinės gyventojų pajamos šiuose regionuose liks santykinai žemos, tad turtingesnės ekonomikos vis dar disponuos rinkos galia – net jei vis labiau ginčytina. Intensyvėjanti konkurencija ir kintančios jos sąlygos reikš didesnę tarpusavio priklausomybių instrumentalizavimo tikimybę, tad pažeidžiamumas ir atsparumas įsitvirtins kaip kertiniai ekonominės politikos konceptai.

Beveik visose valstybėse pastebimai auganti nacionalinė skola apribos jų plėtros galimybes tuo pačiu metu, kai viešųjų finansų poreikis augs. Poreikis prisi-taikyti prie senstančios visuomenės ir amortizuoti neigiamą technologinių trans-formacijų poveikį reikš didesnę apkrovą gerovės valstybėms. Esant aukštam skolos lygiui, socioekonominiai ir ekonominės pažangos poreikiai gali būti sunkiai su-derinami, o sprendimai reikalau sudėtingų pasirinkimų dėl mokesčių ir viešųjų paslaugų politikos. Mažėjantis darbingo amžiaus žmonių skaičius Vakaruose ar reikalingų įgūdžių paklausa kurs paskatas tarptautinei ekonominei migracijai, o tai dar labiau apsunkins diskusijas dėl ekonominių valstybės prioritetų ir atsako-mybių.

14 *Forecast of Global Middle Class Population 2015-2030*, Statista, accessed 16 March 2024, <<https://www.statista.com/statistics/255591/forecast-on-the-worldwide-middle-class-population-by-region/>>.

Didžiųjų tendencijų pasekmės tarptautinės sistemos raidai

Nors kiekviena iš anksčiau pristatytų tendencijų numato tam tikrus individualius ir unikalius iššūkius, mąstant apie tarptautinės sistemos raidą svarbiausia tai, kaip šios tendencijos sąveikaus tarpusavyje. Apibendrinant įvairias aplinkos, technologinių, demografinių ir ekonominių tendencijų studijas, galima identifikuoti tris pagrindines pasekmes tarptautinės sistemos ir tarpvalstybinių santykių raidai:

Auganti tarpvalstybinė konkurencija naujame galios ir grėsmių kontekste. Klimato kaita ir technologinė transformacija keičia globalios galios balansą ir pačios galios pobūdį. Valstybės ir korporacijos, valdančios proveržio technologijas, didžiuosius duomenis ir žaliosios energetikos bei kritinių išteklių vertės grandines, turės struktūrinę įtaką likusio pasaulio atžvilgiu. Technologinės lyderystės klausimas bus vis ryškesnis „sisteminės konkurencijos“ tarp JAV ir Kinijos kontekste ir auganti „geoeconomine“ konkurencija tarp didžiųjų galių didins globalios ekonomikos fragmentacijos riziką¹⁵. Tai skatins kitas pasaulio valstybes, taip pat ir ES, investuoti į atsparumą, autonomiją ir ekonominį saugumą.

Kartu šios tendencijos įtvirtins naujus saugumo konfliktų teatrus – nuo Arkties iki kosmoso, nuo kibernetinės erdvės iki genetikos – bei „multiplikuos“ esamas saugumo rizikas¹⁶. Dirbtinio intelekto, geoinžinerijos, informacinės ir biotechnologijos bus pasitelkiamos siekiant pakenkti kitoms valstybėms, o skirtys tarp civilinių ir karinių technologijų toliau nyks. Tai apsunkins grėsmių valdymą, skatins plačią technologijų, ekonomikos ir visuomeninio gyvenimo saugumizaciją ir reikš, kad egzistuojantys daugiašaliai ginklų ir dvigubo naudojimo technologijų kontrolės režimai taps vis labiau netinkami tarptautinėms saugumo realijoms.

Tarpusavio priklausomybė augant globalioms nelygybėms. Nepaisant intensyvėjančios konkurencijos, pasaulio valstybės liks smarkiai tarpusavyje priklausomos tiek dėl egzistencinės priklausomybės nuo planetos ekosis-

15 Wigell M., Scholvin S., Aaltola M. (2020), *Geo-Economics and Power Politics in the 21st Century: The Revival of Economic Statecraft*, Routledge, <<https://www.routledge.com/Geo-economics-and-Power-Politics-in-the-21st-Century-The-Revival-of-Economic-Statecraft/Wigell-Scholvin-Aaltola/p/book/9780367480493>>.

16 European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication: A New Outlook on the Climate and Security Nexus: Addressing the Impact of Climate Change and Environmental Degradation on Peace, Security and Defence* (Brussels: European Commission, June 2023), <<https://doi.org/10.1093/law-oeuel/e66.013.66>>.

temų sveikatos, tiek dėl augimo autarkijos sąlygomis neįmanomumo, tiek dėl technologinio susietumo ir finansinės integracijos. Poreikis suvaldyti klimato kaitą kurs spaudimą bendradarbiauti, tačiau tarptautinius santykius apsunkins vis gilesnės globalios nelygybės. Labiausiai klimato kaitos pažeidžiamos tautos iki šiol mažiausiai prisidėjo prie planetos gamtos degradacijos, tačiau ateityje jų ekonomika ir populiacija augs greičiausiai, tad globali klimato darbotvarkė negalės apeiti dviejų jautrių klausimų: istorinių teršėjų atsakomybės įgalinti besivystančių šalių žaliąją perėjimą ir pastarųjų galimybes pasiekti aukštą išsivystymo lygį. Nors kai kurios Globalių Pietų valstybės disponuoja žaliųjų technologijų plėtrai kritiniais ištekliais, aukštas skolos lygis ir technologinis atsilikimas apriboja jų žaliosios plėtros galimybes. Tikėtina, kad tarpusavyje konkuruojančios didžiosios galios sieks plėtoti strategines ir žaliąsias partnerystes su besivystančiomis šalimis, tačiau tai gali sukelti ir naujų politinių įtampų dėl vadinamojo „žaliojo imperializmo“ plėtros¹⁷.

Tarpusavio priklausomybės ryšius taip pat paveiks ir kintanti migracijos dinamika. Poreikis ir polinkis migruoti ateityje išliks stipria tendencija tiek dėl demografinio spaudimo, tiek dėl ekonominių paskatų, tiek – ir vis labiau – dėl klimato kaitos poveikio. Skirtingas demografines trajektorijas patiriančios valstybės bus priklausomos nuo atviros legalios migracijos: senstančiose Europos ir Azijos ekonomikose ilgainiui tikėtinas įvairių profesijų trūkumas, o žemi atlyginimai ir sparčiai auganti populiacija Užsacharės Afrikoje reiškia, kad nesant galimybių išvykti šiose šalyse augtų skurdo rizika ir kitos problemos. Dėl dažnėjančių ir intensyvėjančių ekstremalių gamtos reiškinių bei finansinių krizių rizikos augs ir nereguliarių klimato ar ekonominių migrantų bei pabėgėlių srautai.

Auganti valstybių apkrova augant visuomenių nestabilumui. Senstančios visuomenės, poreikis įgyvendinti žaliąją perėjimą ir suvaldyti jo pasekmes, technologinės pažangos poveikis darbo rinkai ir konkurencingumui bei ekosistemų degradacijos kaštai didins viešųjų finansų, socialinių paslaugų ir valdysenos sistemų apkrovą. Aukšta skola ir neaiški globalios prekybos sistemos ateitis reiškia, kad reikalingos investicijos ir spartaus ekonominio augimo galimybės taps vis labiau ribotos. Dalį šių grėsmių padės spręsti technologiniai proveržiai, bet jų naudos bus paskirstytos nevienodai. Tarp-

17 Radley B. (2023), „Green Imperialism, Sovereignty, and the Quest for National Development in the Congo“, *Review of African Political Economy*, vol. 50, no. 177–178 (2 October), p. 322–339, <<https://doi.org/10.1080/03056244.2023.2277616>>.

tautinės galios balansą atitinkamai paveiks skirtingų valstybių gebėjimas kompensuoti ryškėjančias silpnybes taikant technologinius sprendimus, tačiau tai gali suteikti dar daugiau įtakos šias technologijas valdančioms korporacijoms.

Tarptautinės sistemos raida taip pat priklauso nuo ją sudarančių valstybių stabilumo, o jam ateityje vis daugiau iššūkių kels demografiniai pokyčiai ir skaitmenizacija. Politinės skirtys tarp skirtingų kartų bus ypač ryškios senstančiose ir lėtai augančiose Vakarų ekonomikose ir prisidės prie platesnės visuomenės fragmentacijos ir poliarizacijos. Tai gali apriboti Vakarų valstybių gebėjimą efektyviai ir nuosekliai vykdyti globalią politiką ir sudarys progų kitiems veikėjams instrumentalizuoti visuomenių susiskaldymą taikant naujas technologijas. Poreikis malšinti visuomenės destabilizaciją gali paskatinti valstybes griežčiau apriboti interneto ir informacinę laisvę, tad ateityje tikėtini vis ryškesni iššūkiai globalios demokratijos plėtrai.

Galimos pasaulio, ES ir Lietuvos ateitys

Globalios struktūrinės tendencijos brėžia gana niūrią tarptautinės sistemos raidos perspektyvą: bendri iššūkiai žmonijai taps vis aštresni, tačiau valstybės gali būti silpnesnės, bendradarbiavimas vis sudėtingesnis, o konkurencija vis pavojingesnė. Vis dėlto didžiosios tendencijos savaime nedeterminuoja to, kaip valstybės sugebės spręsti globalių pokyčių sąlygotus iššūkius, su kuo ir dėl kokių tikslų bendradarbiaus ir kokias idėjas puoselės – tai sąlygos ir įvairūs išoriniai sukrėtimai, neplanuotos ankstesnių sprendimų pasekmės ir nenutrūkstama socialinių ir politinių vertybių kaita. Kadangi šių veiksmų realizacijos ir pavidalo tiksliai numatyti neįmanoma, ateities prognozės visada bus neišvengiamai sąlyginės ir schemiškos.

Pripažįstant fundamentalų ateities neapibrėžtumą, ateities įžvalgų prieiga skatina atsisakyti prognostikos ir praktikuoti scenaristiką, t. y. konstruoti tikėtinius ir koherentiškus kelio į ateitį pasakojimus, kurie atsispiria nuo struktūrinių tendencijų, tačiau inkorporuoja ir pavienius įvykius bei įvairius nebūtinumus (angl. *contingencies*). Kaip ir didžiųjų tendencijų atveju, įvairūs ES institucijų ir kitų organizacijų atlikti ateities įžvalgų tyrimai siūlo plačią konkrečių scenarijų įvairovę, tačiau nemažai jų išlaiko kertinius panašumus (žr. 2 lentelę).

Du esminiai ateities scenarijus struktūruojantys klausimai yra santykinė JAV ir Kinijos galia bei santykinė ekonominės plėtros ir ekologinės atsakomybės idėjų svarba. Lyginant skirtingus scenarijų rinkinius ryškėja kelios mąstymo apie šiuos klausimus kryptys:

2 lentelė. Pavyzdinių ateities scenarijų tyrimų turinio apžvalga

Tyrimas	Laiko horizontas	Tarptautinės sistemos padėtis	ES (ir Lietuvos) padėtis
Referenciniai ateities išvalgų scenarijai dėl globalios ES padėties 2040	2040	<p>Konkuruojantys geopolitiniai blokai sugriauna globalų bendradarbiavimą, pasaulis patiria nuolatinės krizes ir nesaugumą.</p> <p>Ekonominiai interesai dominuoja tarptautiniuose procesuose, daugiausia galios turi JAV ir jos korporacijos.</p> <p>Stiprus daugiašalis bendradarbiavimas siekiant klimato neutralumo, bet ignoruojant kitus klausimus, JAV, Kinija ir ES varžosi dėl žaliosios lyderystės.</p> <p>Dvipolis pasaulis, kuriame žaliasis Vakarų aljansas konkuruoja su ekonominę plėtrą propaguojančiais BRICS.</p>	<p>ES yra atspari grėsmėms, įvykdė plėtrą į Vakarų Balkanus, jos geopolitinė galia auga, politika prioritetu laiko ekonominį augimą.</p> <p>Kelių greičių ES, tačiau bendroji rinka lieka stipri; regioninis bendradarbiavimas „Europos bendruomenės“ formatu.</p> <p>Lėtą ir sunkiai valdomą ES paliko kelios valstybės narės, jos globali galia smunka, tačiau išsiplėtusi Europos ekonominė zona laiduoja saugumą regione.</p> <p>Išsiplėtusi ES yra stabilus aljansas, gebantis ginti savo vertybes ir saugumą veikiant su sąjungininkais ir kuriant naujas partnerystes.</p>
Lietuva 2050: Valsybės raidos scenarijai (<i>tarptautinės raidos analizė</i>)*	2050	<p>Technologinė ir karinė konkurencija tarp atsietų geopolitinių blokų</p> <p>Demokratijų bendruomenės lyderystė atgaivina daugiašalį bendradarbiavimą</p> <p>Daugiapolis ir fragmentuotas pasaulis neleidžia siekti bendrų tikslų</p> <p>Kinijos dominuojama hierarchinė tarptautinė tvarka</p>	<p>ES susiskaldžiusi, Rytų Europa – militarizuota blokų sandūros zona</p> <p>ES formuoja daugiašalę darbotvarę, Lietuva saugi ir įtakinga demokratinėje bendruomenėje</p> <p>ES silpna ir nekonkurencinga, Lietuva vidutinių pajamų sąlygose ir pažėdžiama</p> <p>Byranti ir vis mažiau demokratinė ES, Lietuva patenka į Kinijos įtakos sferą</p>

<p>Globalios tendencijos 2040: didėjančių ginčų pasaulis</p>	<p>2040</p>	<p>JAV lyderiauja demokrati- jų renesansui</p> <p>Kinija yra stipriausia, ta- čiau ne globaliai dominuo- janti valstybė</p> <p>JAV ir Kinijos konkuren- cija ir tarpusavio priklausomybė</p> <p>Pasaulis padalintas į regio- ninius blokus</p> <p>Revoliuciniai pokyčiai po globalios klimato kata- strofos</p>	<p>Europa tarp technologijų lyderių, puoselėja savo vertybes ir nustato globalius standartus</p> <p>ES neveiksni, stagnuojanti, negeba valdyti politinio nestabilumo ir migracijos bangų</p> <p>Nauja ekonominės liberalizacijos banga sustiprina ES institucijas, ES stengiasi suvaldyti migracijos ir klimato kaitos pasekmes</p> <p>ES yra vienas iš kelių regioninių saugumo blokų, nuolatinis išorinis nesaugumas ir demokratijos suvaržymai viduje</p> <p>ES ir Kinija atkūrė naują, valstybėms ir kitiems veikėjams atvirą daugiašalę sistemą, skirtą tvariam vystymuisi užtikrinti</p>
--	-------------	---	--

* STRATA (2022), *Lietuva 2050: Valstybės raidos scenarijai*, Vilnius.

Nors mažai scenarijų numato globalų Kinijos dominavimą, daugelyje scenarijų tarptautinės sistemos raida yra artimesnė Kinijos nei Vakarų ir jų sąjungininkų interesams. Auganti ekonomika, dominavimas žaliųjų technologijų vertybės grandinėse, masyvios investicijos į dirbtinį intelektą ir kitas pažangias technologijas ir pragmatiškas ekspansionizmas įtvirtina Kinijos kaip sisteminės galios ir regioninio hegemono statusą. Tačiau artėjantis demografinis nuosmukis ir struktūrinės įtampos šalies ekonomikoje riboja tikimybę, kad pakeis JAV kaip vienpolę galią – daugelyje scenarijų Kinijos sustiprėjimas reiškia fragmentuotą arba bifurkuotą pasaulį, o ne Pekino hegemoniją. Tačiau ir šie, labiau tikėtini scenarijai reikštų, kad bendromis vertybėmis ir taisyklėmis grįsta daugiašalė tvarka taptų sunkiai įmanoma Kinijai pagal savo įtaką propaguojant hierarchinius, neginčytino suverenumo norma grįstus santykius. Kadangi atvira ekonomika, tarptautinės organizacijos ir teisės

viršenybė šiandien laikoma globalios Vakarų galios ramsčiais, toks pokytis apribotų Vakarų įtakos galimybes ir priverstų ieškoti naujų tarptautinio veikimo strategijų. Tai nereiškia, kad Vakarai būtų neišvengiamai silpnesni pasauliui perėjus į daugiapolę ar dvipolę sistemą, tačiau Vakarai turėtų mokėti didesnius prisitaikymo kaštus.

Nors keli scenarijai numato tolesnį JAV dominavimą, jo pobūdis ir poveikis gali kisti. Nepaisant įvairių vidaus įtampų, nepranokstama karinė galybė, stipri ir dinamiška ekonomika bei pozityvi demografinė perspektyva didina tikimybę, kad JAV gali apginti ir atnaujinti savo kaip dominuojančios pasaulio supergalios statusą. Tačiau, priklausomai nuo scenarijaus, tolesnė JAV lyderystė gali reikšti ir atnaujintą demokratinių vertybių sklaidą, ir globalaus žaliojo perėjimo darbotvarkės įtvirtinimą, ir agresyvią technokapitalistinę ekonominę plėtrą.

Dauguma scenarijų yra nepalankūs klimato kaitos ir ekosistemų degradacijos pasekmių valdymui. Tinkamas klimato kaitos ir žaliojo perėjimo politikos įtvirtinimas reikalauja nuoseklaus ir įtraukaus daugiašalio bendradarbiavimo. Tam, savo ruožtu, reikalinga arba neginčijama ir žaliają politiką propaguojanti JAV globali lyderystė, arba plati vertybinė kaita – potencialiai įmanoma tik po katastrofinio sukrėtimo. Kitu atveju – net jei dalis pasaulio bendruomenės ar vienas tarptautinės sistemos poliūs taptų „žalias“ ir aktyviai tą gintų – likusios pasaulio dalies interesai prioritetą teikti ekonominei plėtrai ar pelnui reikš, kad globalūs klimato tikslai nebus pasiekti. Tiesa, net jei didžiosios galios susitartų dėl tarpusavio bendradarbiavimo siekiant išvengti blogiausių klimato kaitos pasekmių, tai negarantuotų analogiško sutarimo dėl planetos ekosistemų apsaugos.

ES kintančiame pasaulyje ir Lietuva kintančioje ES

Alternatyvių scenarijų analizė leidžia įvardyti kelias ryškesnes ES ateities perspektyvas. Pirma, akivaizdu, kad ES turi mažai galimybių sugrįžti į sau pažįstamą *modus operandi*, t. y. prioritetą skirti ekonominės, minkštosios, reguliacinės ir diplomatinės galios resursams, plėtoti atvirą daugiašalį bendradarbiavimą ir stiprinti tarptautines organizacijas. Toks ES globalus vaidmuo iš esmės įmanomas tik demokratijų renesanso su JAV priešakyje atveju, tačiau net ir jis reikalauja atlaikyti ilgalaikę geopolitinę konkurenciją su Kinija ir kitomis autoritarinėmis jėgo-

mis. Pasaulis fragmentuojasi į kelis geopolitinius blokus, o ES yra itin grėsminga: itin atvira ES ekonomika gali būti pakirsta tarptautinių vertės grandinių eižėjimo, skirtingi saugumo prioritetai gali pagilinti įtampas tarp valstybių narių, o mažėjanti ekonominė galia riboti ES kaip partnerės statusą Globaliuose Pietuose. Visgi, net ir išlaikius santykinai tvarų daugiašalio bendradarbiavimo lygį, vidinės problemos – žemas konkurencingumas, sudėtinga valdysena, senstanti visuomenė – gali nulemti ES atsilikimą nuo didžiųjų ir augančių pasaulio galių.

Kita vertus, skirtingi scenarijai taip pat sugestijuoja, kad ES gali likti įtakinga ir stipri net ir tarptautinės sistemos fragmentacijos atveju, tačiau ES politikos turinys, integracijos pobūdis ir vertybinė orientacija tokiu atveju reikšmingai keistųsi. Išorinės grėsmės, įtrauki valdysena ir bendrosios rinkos stiprinimas galėtų padėti ir toliau išlaikyti ES vienybę, tačiau geopolitinių blokų pasaulyje pagrindiniai ES galios ramsčiai būtų ne diplomatija, atvirumas ir socialinė sanglauda, o kariniai pajėgumai, ambicinga pramonės politika ir prioriteto konkurencingumui teikimas kitų ekonominės politikos tikslų atžvilgiu. Itin svarbus ES ateičiai bus plėtros ir kaimynystės politikos klausimas, tačiau šių procesų pobūdis gali būti visai kitoks nei iki šiol, prioritetą teikiant geopolitiniams ar geoekonominiams interesams ir plėtojant lankstesnius, kelių greičių integracijos modelius.

Tai, kiek ES vidaus ir išorės politika ateityje bus paremta demokratinėmis ir žaliosiomis vertybėmis, reikšmingai priklausytų nuo jos sąjungininkų, visų pirma JAV, šiems klausimams teikiamos svarbos. Visgi, tarptautinės sistemos nesaugumas nebus palankus atvirų visuomenių plėtrai, o poreikis investuoti į gynybos ir pramonės pajėgumus kurs įtampų su sanglaudos politikos tikslais. Riboti ištekliai ir aukšta skola neišvengiamai reikš sudėtingus ir dažnai skausmingus pasirinkimus.

ES laukiantys pasirinkimai bus kritiškai svarbūs ir Lietuvos ateičiai Europoje ir pasaulyje. Lietuvos juntama egzistencinė Rusijos grėsmė ir kartu santykinai žemas pažeidžiamumas klimato kaitos atžvilgiu neišvengiamai struktūruos Vilniaus prioritetus: ES gynybos pajėgumų ir visapusio atsparumo stiprinimas, plėtra į Rytų kaimynystę, ekonominės bazės vystymas greičiausiai bus svarbesni nei ambicinga ES lyderystė klimato kaitos klausimais. Tačiau kitos dilemos gali būti sudėtingesnės, pvz., jei gynybos, plėtros ar konkurencingumo stiprinimo prioritetams kirstis su fiskalinės atsakomybės nuostatomis ar sanglaudos politikos tikslais arba skatinti kalbas apie kelių greičių Europą. Suvokdama ateityje jos laukiančius pasirinkimus, Lietuva jau šiandien turi formuoti ES darbotvarkę taip, kad jie būtų kuo mažiau skausmingi – suprantant, kad nesirinkti nepavyks.

Vietoj išvadų

Šio straipsnio analizės objektas buvo dvilypis – svarbiausios tarptautinės sistemos raidos tendencijos ir galimi ES ateities scenarijai. Kadangi identifikuojant tendencijas ir scenarijus remiamasi pastaraisiais metais atliktais „ateities įžvalgų“ tyrimais, straipsnyje tuo pačiu metu analizuojamas ir dominuojantis ES institucijų mąstymo apie ateitį pobūdis. Pastaroji „metaperspektyva“ siūlo dvi bendrai analizei svarbias įžvalgas. Pirma, nors ateities įžvalgų metodai teisingai akcentuoja ateities neapibrėžtumą ir įvairių kritinių įvykių svarbą, net ir itin atidi ateities analizė gali būti riboto naudingumo, jei aukštas neapibrėžtumas charakterizuoja ir dabartį. Rusijos agresija prieš Ukrainą, Europos Parlamento ir JAV prezidento rinkimai nėra ateities objektai, tačiau viena ar kita šių įvykių atomazga gali kardinaliai pakeisti tolesnę diskusiją apie ES ateitį ir europiečių galimybes formuoti globalias ateities tendencijas.

Antra, nepaisant globalaus ir ilgalaikio žvilgsnio, ateities įžvalgos yra subjektyvi praktika: tą atspindi ir straipsnyje analizuojamų tyrimų nelygiavertis dėmesys skirtingiems regionams, valstybėms ir politiniams klausimams. Neatsitiktinai analizėje beveik nefigūruoja Ukraina: nepaisant to, kad kai kurie aptariamie tyrimai buvo parengti jau prasidėjus Rusijos plataus masto invazijai, skirtingas karo atomazgos galimybes į ateities scenarijų analizę įtraukė tik „Lietuva 2050“ scenarijų studija. Žinoma, neatmestina, kad Rusijos karas prieš Ukrainą nėra toks reikšmingas iš globalios ateities perspektyvos, koks jis atrodo iš Lietuvos dabarties (ar ateities) žiūros taško. Tačiau ateities įžvalgos nėra neutralus analitinis pratimas: tai ir kūrybinis, politinis pratimas. Jei Lietuva turi interesą išlaikyti ES ir pasaulio dėmesį šiam ir kitiems jai legitimiai svarbiems klausimams, ji turi įtvirtinti juos ES institucijų mąstymo apie ateitį procesuose. Nuo tada, kai Lietuvos atstovai dalyvavo Konvente dėl Europos ateities, smarkiai pasikeitė tiek Lietuva, tiek Europa, tiek pasaulis, tiek pats mąstymo apie ateitį būdas. Nepasikeitė tik poreikis apie ateitį mąstyti, kalbėti ir ją kurti.



The Twentieth Anniversary of Lithuania's Membership in the European Union. Changes and Perspectives

Summary

This volume, edited by *Gediminas Vitkus*, marks the 20th anniversary of Lithuania's membership in the European Union and contributes to the library of 'occasional analysis' of Lithuania's experience in the European Union (EU). The five years that have passed since the 15th anniversary of membership in 2019 have again been very dynamic, full of events and processes that ambiguously affected both the European Union and its member state – Lithuania. On the other hand, although the European Union and Lithuania have lived through turbulent times, they have managed until now to overcome the crises and implement their planned objectives. The passing of another five years shows that the European Union remains a fundamental pillar for European states, and it was obviously ill-considered to talk about its possible disintegration. The crises and upheavals that Lithuania experienced together with the entire European Union did not change the vector of the country's development, and basically the benefits and opportunities offered by membership were appropriately used. But, of course, the anniversary is not only an opportunity to evaluate the path taken, but also a good time to think about what is ahead and project the country's future presence and functioning in the EU. In this way, the publication touches on very important topics – changing identity, improving public administration, functioning legal integration, working in the common market, the impact of structural funds, fundamental changes in the energy infrastructure, geopolitical changes and defence, the impact of possible EU expansion, and future development scenarios.

The opening article of the volume “The Dynamics of Lithuanian European Identity: From ‘Catching up with Europe’ to ‘Us-Europe’” written by *Nerija Putinaičė* analyses how, over the course of Lithuania's twenty-year membership in the European Union, the most prominent narratives explaining the relationship between Lithuania and Europe have evolved, i.e. how Lithuanian European identity has changed. The dynamics of four narratives of Lithuanian European identity – ‘besieged fortress’, ‘catch up with Europe’, ‘Lithuania between East and West’, and ‘us-Europe’ – are examined following Lithuania's accession to the EU in 2004. It is argued that EU membership has a significant impact on national

narratives about European identity and encourages the strengthening of European identity elements within the national identity. To support this, speeches by Lithuanian presidents (or those who held the position) on the occasion of Europe Day and annual messages delivered between 2004 and 2023 have been analysed. The research reveals that the initially dominant narrative of catching up with Europe almost entirely disappeared in the fifteenth year of membership. Over time, an initially weak 'us-Europe' narrative began to prevail. It became a narrative that uniquely integrates various aspects of Lithuanian European identity, subtly intertwining narratives of 'catching up with Europe' and 'Lithuania between East and West', and potentially capable of integrating the 'besieged fortress' narrative.

Ieva Grumbinaitė's article "The Membership Exam: Lithuania's Presidency of the Council of the European Union" argues that the rotating presidency of the EU Council is a major challenge to the administrations of the Member States, especially if they are small and are holding the presidency for the first time. It requires the active involvement of more than a 1000 ministry experts and diplomats for a period of about two years, and is often referred to as an EU membership test. The article analyses how Lithuania prepared for and passed the test of its first EU Council presidency in 2013. The analysis builds on a series of interviews with Lithuanian civil servants and diplomats. It overviews the main challenges of the presidency, the preparation process, and explains the impact it had on the civil service applying new institutionalist theoretical approaches. The analysis reveals that the Council presidency notably contributed to strengthening the administrative capacity of the Lithuanian civil service, the image of the country held by EU institutions and Member States, and to a better representation of Lithuanian interests in EU policymaking.

Irmantas Jarukaitis' article "Twenty years of the Republic of Lithuania in the Legal Space of the European Union: Law-based Integration Works" provides for a concise overview of the legal reforms that were undertaken before accession to the EU and were aimed at ensuring the effective integration of the legal system of the Republic of Lithuania into the EU legal space and, 20 years after the Republic of Lithuania became an EU Member State, assesses to what extent these reforms have worked in practice, i.e. to what extent they ensure the effective implementation and functioning of EU law at the national level. First, the article concentrates on the constitutional level. It describes the constitutional reform undertaken in 2004 which resulted in the adoption of the Constitutional Act of the Republic of Lithuania on Membership of the Republic of Lithuania in the European Union. Further, the jurisprudence of the Constitutional Court of the Republic of Lithua-

nia related to the state's membership in the EU is discussed, revealing a balanced and 'integration friendly' approach to EU membership. Then the article turns to the ordinary decision-making level and provides for the analysis of the changes in political and judicial decision-making spheres predetermined by the membership of the Republic of Lithuania in the EU. When dealing with the political decision-making procedures, emphasis is placed on the shift of powers between the Government and the Parliament and the changes in decision-making processes in order to adjust them to the broader picture of EU decision-making processes. Speaking of the judicial branch, the main co-operative tendencies between the Court of Justice of the European Union and Lithuanian courts under the basis of the preliminary rulings procedure are revealed.

Minijus Tilindis' article "Twenty Years Later – Economic Voyage Of Lithuania in the European Union" explores the economic experience of Lithuania during the 20 years since it became a member of the European Union in 2004. It argues that Lithuania has made considerable progress when measured by various parameters, of which the most important is GDP per capita. The author does not assess the counterfactual condition of what Lithuania's economic situation would have been if the country had not joined the EU, but one can observe that there were zero non-EU European countries whose long-term economic (GDP) development surpassed that of Lithuania during the comparative period. The main factor to which Lithuanian economic success is attributed in the text is the growth in the export of goods and, particularly, of services. The impact of the EU structural and investment funds on the Lithuanian economy is explored. The expansion of real GDP coincided with a change in the trend of migration balances – a net emigration turned into a slight net immigration (the correlation with the economic indicators is not measured). The membership years have brought increased personal income and consumption. However, the income of the poorer residents still lags in comparison with the situation in neighbouring countries that are behind Lithuania in terms of GDP per inhabitant.

Klaudijus Maniokas' article "The impact of EU structural funds in Lithuania" surveys the implementation and results of the EU structural-funds investment in Lithuania during 20 years of EU membership. It provides the amounts and types of investment, their purpose and certain results. It then dwells on the broad impact of this investment and argues that it has helped to achieve a spectacular convergence with the EU on a GDP per capita basis, but has not changed the basic characteristics of Lithuania's development model. Structural funds also increased the scope of public goods provided in the country and thus contributed to social well-being, but this is not sustainable as the funds are likely to decrease

substantially in a 5-year perspective, and no comparable sources of national investment have been identified.

Romas Švedas' article "Twenty Years of Change in the Lithuanian Energy Infrastructure" provides an overview of the transformation of Lithuania's energy infrastructure over the last 20 years and highlights the role and contribution of the European Union in this process. After leaving the former Soviet Union, Lithuania remained dependent on Russia as its single external energy supplier. The author argues that the post-Soviet energy infrastructure was a trap used by the Kremlin not only for economic gain, but also to suppress the democratisation process. However, the European Union stepped in at that very moment and showed its leadership and solidarity. The EU initiated the Baltic Energy Market Interconnection Plan (BEMIP) for all the Baltic Sea EU countries and Norway, where one of the main objectives was to get Lithuania and the other two Baltic States out of the EU energy island. The European Union has acted as the coordinator in the process of developing the energy interconnection plan, significantly co-financed construction of new energy links and systematically conducted monitoring of the implementation. As a result, Lithuania's energy infrastructure has been fundamentally transformed, diversifying energy supplies and eliminating energy dependence on Russia. The role of the European Union in this process has been significant and even critical, i.e. without the European Union, Lithuania alone would not have achieved such a significant transformation of its energy infrastructure.

Margarita Šešelgytė's article "Three waves of European Union Security and Defence Policy Transformation and the Role of Lithuania" stresses that when Lithuania joined the European Union, the EU's Common Security and Defence Policy (CSDP) was still in its early stages of development, and the EU was seen as an economic and political, but not a security, actor. Therefore, Lithuania's expectations of the EU were largely economic, while the priority for information security and defence matters was NATO membership. However, since 2004, the EU has changed significantly. The European Union's foreign and security policy, which had been established at the Maastricht Summit in 1991 and which includes a defence dimension, has slowly evolved and strengthened. Today, the EU is increasingly seen as a security actor, and this transformation has implications for Member States' policies and relations with the EU. This article reviews the three waves of the EU's CSDP transformation and Lithuania's engagement in this area of EU policy. Lithuania, which was openly sceptical about the development of the EU security and defence policy at the beginning, has moved to a more pragmatic stance since 2016, and has been quite active in the new initiatives since the outbreak of war in Ukraine.

Ramūnas Vilpišauskas's article "EU enlargement and Lithuania: Geopolitics Most Important?" presents Lithuania's policy on EU enlargement since the country's accession to the EU in 2004 and discusses the window of opportunity for its practical implementation that opened up after Russia's large-scale war against Ukraine in 2022. The motives for Lithuania's active and consistent support for EU enlargement, especially as regards Eastern neighbours, are presented. The focus is on the dilemmas that arise after granting Ukraine, Moldova and Georgia the perspective of EU membership, and strengthening the focus on integrating the Western Balkans. The tensions arising from increasing competition during economic integration, the foreseeable disputes over the reform of the EU budget and the institutional reforms of the Union are discussed in more detail. It is argued that, despite the geopolitical impetus for the future enlargement of the EU, the internal policies of the EU states (and candidate countries) and the efforts of authoritarian Russia to deepen social and political conflicts in democratic countries, will make the process of admitting new members more difficult than was the case during the 'big bang' enlargement of the EU that took place two decades ago.

The concluding article in the volume "The Next Twenty Years: Scenarios for the Future of the EU and Lithuania" written by *Justinas Mickus*, provides an overview of the nature and the content of the debate on the potential scenarios for the EU's future. The article briefly introduces the strategic foresight approach, which has gradually become institutionalised since 2010 as the main method for exploring and analysing the future in the EU. Then it discusses four overlapping, ongoing, and long-term trends – intensifying geopolitical competition and shifts in global power, climate change and the crisis of the planetary ecosystems, accelerating digitalisation and technological transformation, and growing global demographic imbalances – that are at the heart of the EU's futures agenda and research. Drawing on the insights of various foresight exercises by the EU, international, and Member State studies, the article concludes by examining the main scenarios of how these global developments can affect the global standing of the EU. The analysis shows that the dramatic changes in the international system leave the EU with little scope for returning to its familiar external policy *modus operandi*: i.e. prioritising economic, soft, regulatory and diplomatic power, to pursue open multilateral cooperation and to strengthen international organisations. How the EU adapts to global shifts, meanwhile, will depend both on the emerging balance of power in the international system and on the internal transformations within Europe.



Lietuvos narystės Europos Sąjungoje dvidešimtmetis. Pokyčiai ir perspektyvos / Mokslo straipsnių rinkinys / Sudarytojas Gediminas Vitkus. *Autoriai:* Ieva Grumbinaitė, Irmantas Jaru-kaitis, Klaudijus Maniokas, Justinas Mickus, Nerija Putinaitė, Margarita Šešelgytė, Romas Šve-das, Minijus Tilindis, Ramūnas Vilpišauskas, Gediminas Vitkus. – Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2024. – 147 p.

ISBN 978-609-07-1044-9 (skaitmeninis PDF)

Šis mokslo straipsnių rinkinys toliau pildo Lietuvos patirties Europos Sąjungoje (ES) „proginės analizės“ bibliotekėlę. Nuo 2019 m. minėto narystės 15-mečio prabėgęs penkmetis vėl buvo la-bai dinamiškas, pilnas įvykių ir procesų, kurie nevienareikšmiškai paveikė ir Europos Sąjungą, ir jos narę – Lietuvą. Kita vertus, nors Europos Sąjunga ir Lietuva gyveno neramiais laikais, iki šiol krizes pavykdavo įveikti, o numatytus planus įgyvendinti. Praėjęs dar vienas penkmetis rodo, kad Europos Sąjunga išlieka fundamentalia atrama Europos valstybėms, o apie jos ga-limą dezintegraciją kalbėti buvo akivaizdžiai paskubėta. Krizės ir sukrėtimai, kuriuos Lietuva pergyveno kartu su visa Europos Sąjunga, nepakeitė šalies raidos vektorius. O narystės teikia-mais privalumais ir galimybėmis iš esmės buvo tinkamai pasinaudota. Aišku, sukaktis yra ne tik proga vertinti nueitą kelią, bet ir tinkamas laikas galvoti apie ateitį ir projektuoti tolesnį šalies buvimą ir veikimą ES. Leidinyje paliestos labai svarbios temos: kintanti tapatybė, tobulėjanti viešoji administracija, veikianti teisinė integracija, įdirbis bendrojoje rinkoje, struktūrinių fon-dų poveikis, fundamentalios permainos energetikos infrastruktūroje, geopolitiniai pokyčiai ir gynyba, galimos ES plėtros poveikis, ateities raidos scenarijai.

Proginis mokslinių straipsnių rinkinys, skirtas Lietuvos narystės Europos Sąjungoje 20-mečiui pažymėti, bus naudingas visiems studijuojantiems ar kitaip besidomintiems Europos integraci-jos procesais ir mūsų šalies dalyvavimu juose.

Dailininkė *Jurga Tėvelienė*

Lietuvių kalbos redaktorė *Dalia Blažinskaitė*

Anglų kalbos redaktorius *Francis Whyte*

Maketuotoja *Nijolė Bukantienė*

Vilniaus universiteto leidykla, Saulėtekio al. 9, LT-10222 Vilnius

info@leidykla.vu.lt, www.leidykla.vu.lt

Knygos internete knygnas.vu.lt

Mokslo periodikos žurnalai žurnalai.vu.lt

8,9 aut. l.

Šis mokslo straipsnių rinkinys toliau pildo Lietuvos patirties Europos Sąjungoje (ES) „proginės analizės“ bibliotekėlę. Nuo 2019 m. minėto narystės 15-mečio prabėgęs penkmetis vėl buvo labai dinamiškas, pilnas įvykių ir procesų, kurie nevienareikšmiškai paveikė ir Europos Sąjungą, ir jos narę – Lietuvą. Kita vertus, nors Europos Sąjunga ir Lietuva gyveno neramiais laikais, iki šiol krizes pavykdavo įveikti, o numatytus planus įgyvendinti. Praėjęs dar vienas penkmetis rodo, kad Europos Sąjunga išlieka fundamentalia atrama Europos valstybėms, o apie jos galimą dezintegraciją kalbėti buvo akivaizdžiai paskubėta. Krizės ir sukrėtimai, kuriuos Lietuva pergyveno kartu su visa Europos Sąjunga, nepakeitė šalies raidos vektoriaus. O narystės teikiama privalumais ir galimybėmis iš esmės buvo tinkamai pasinaudota. Aišku, sukaktis yra ne tik proga vertinti nueitą kelią, bet ir tinkamas laikas galvoti apie ateitį ir projektuoti tolesnį šalies buvimą ir veikimą ES. Leidinyje paliestos labai svarbios temos: kintanti tapatybė, tobulėjanti viešoji administracija, veikianti teisinė integracija, įdirbis bendrojoje rinkoje, struktūrinių fondų poveikis, fundamentalios permainos energetikos infrastruktūroje, geopolitiniai pokyčiai ir gynyba, galimos ES plėtros poveikis, ateities raidos scenarijai.

Proginis mokslinių straipsnių rinkinys, skirtas Lietuvos narystės Europos Sąjungoje 20-mečiui pažymėti, bus naudingas visiems studijuojantiems ar kitaip besidomintiems Europos integracijos procesais ir mūsų šalies dalyvavimu juose.