



Rytų Europos  
studijų centras  
Est. 2006

# **Plėtra, reformos ir ekonominis saugumas:** siekiant bendro požiūrio į ES ateities darbotvarkes

Justinas Mickus





**Justinas Mickus** yra Rytų Europos studijų centro ir Europos užsienio reikalų tarybos (ECFR) asocijuotasis analitikas, Vyriausybės strateginės analizės centro (STRATA) politikos vyr. analitikas. Jo tyrimų sritys apima Europos integracijos, ES tarptautinės politinės ekonomijos ir užsienio politikos temas.

## Santrauka

- Nors suformuluotos kaip reakcija į išorinius iššūkius, ES plėtros ir ekonominio saugumo darbotvarkės reikalauja plataus pobūdžio reformų, kurios gali fundamentaliai pakeisti ES institucinę sąrangą, sprendimų priėmimo procesus, biudžetą ir kertines politikos sritis.
- Lietuva suinteresuota, kad šios darbotvarkės būtų įgyvendinamos nuodugniai ir visavertiškai, tačiau kol kas tiek oficialūs galimų reformų pasiūlymai, tiek Lietuvos pozicija dėl jų vis dar palieka daug neatsakytų klausimų.
- Abiejų darbotvarkių įgyvendinimas yra ilgalaikis procesas. Komisija dar tik pradeda plėtrai reikalingų reformų peržiūrą, viešąsias konsultacijas dėl naujų ekonominio saugumo priemonių ir bendrą rizikų vertinimo procesą, taigi artimuoju ir vidutiniu laikotarpiu Lietuva turės pakankamai progų pateikti savo požiūrį ir formuoti tolesnes diskusijas
- Būsimose diskusijose Lietuva turėtų suformuluoti ir pristatyti integruotą požiūrį į plėtros ir ekonominio saugumo darbotvarkes. Toks požiūris reikalingas produktyvesnėms diskusijoms dėl institucinių reformų. ES reformų poreikio klausimas nebegali apsiriboti tik plėtros tikslu, todėl dėl reformų Lietuva turėtų palaikyti ekonominio saugumo siekį – o ekonominio saugumo kaip rimto ES tikslo išskėlimas sustiprintų ir strateginį argumentą dėl plėtros svarbos.
- Integruotas požiūris reikalingas norint aktyviai formuoti diskusiją dėl biudžeto, perorientuojant ją nuo kiekybinių finansavimo klausimų prie biudžeto politikos tikslų ir jų tarpusavio papildomumo.

- Galiausiai integruotas požiūris parodo, kokių papildomų pastangų reikia siekiant plėtros ir ekonominio saugumo tikslų. Kadangi esminė abiejų darbotvarkių įgyvendinimo kliūtis šiandien yra ir ateityje bus gyventojų ekonominio nesaugumo jausmo nulemtas pasipriešinimas ekonominei integracijai, ES turi imtis iniciatyvos sprendžiant pragyvenimo saugumo problemas.
- Lyderystė taip sukalibruojant būsimas ES diskusijas dėl plėtros ir ekonominio saugumo būtų vertingas Lietuvos indėlis siekiant šių visai Europai aktualių geostrateginių tikslų įgyvendinimo.

## Ivadas

Lietuvai 2024 m. pradėdant trečiąjį narystės Europos Sąjungoje dešimtmetį, visoje Europoje stiprėja diskusijos dėl ES ateities. Nepriklausomai nuo birželį vykšančių Europos Parlamento rinkimų baigties, per naująjį 2024–2029 m. politinį ciklą ES turės spręsti nemažai ūmių, bet kartu ir ilgalaikių iššūkių: Rusijos karą prieš Ukrainą ir konfrontaciją su Vakarais, sistemingą konkurenciją tarp Kinijos ir JAV, augančią globalios ekonomikos fragmentaciją, spartėjančią klimato kaitą ir technologinę transformaciją. Tai, kokius sprendimus priims naujoji ES lyderystė, gali nulemti bent jau kitus dešimt ES – ir Lietuvos joje – metų.

Dabartinės diskusijas apie tolesnės ES politikos kryptis įrėmina du veiksniai. Pirma, kadangi Ursula von der Leyen vis dar turi gana platų Europos partijų grupių ir ES valstybių narių vadovų palaikymą, tikėtina, kad ji Europos Komisijos pirmininkės pareigas eis ir po 2024 m. Antra, auganti kraštutinės dešinės dalis Europos Parlamente gali tiesiogiai ir netiesiogiai – pvz., sukurdama spaudimą centro dešinės partijoms – vis labiau lemti ES vykdomą politiką. Iki šiol kraštutinė dešinė didžiausią įtaką darė migracijos klausimais, tačiau pastaruoju metu jos įtaka ryškėja ir klimato politikos srityje.

Neatsitiktinai pastarajame U. von der Leyen [pranešime apie Europos Sąjungos padėtį](#) 2023 m. rugsėjį, kuris ekspertų buvo traktuojamas ir kaip pirmasis jos kampanijos žingsnis, akcentuotas tęstinumas, bet kartu pažymėtas ir korekcijų poreikis. Komisijos pirmininkė žada tęsti esmines 2019–2024 m. kadencijos iniciatyvas – įgyvendinti žaliajį kursą, skatinti Europos atsigavimą po koronaviruso pandemijos, užtikrinti tinkamą skaitmeninių rinkų reguliavimą, remti Ukrainą ir koordinuoti ES atsaką į Rusijos agresiją. Vis dėlto greta demonstruojamo ryžto tęsti pradėtus darbus U. von der Leyen siunčia žinutę, kad per naująjį politinį ciklą bus labiau įsiklausoma į dešiniųjų partijų ir jų elektorato lūkesčius. Pvz., reaguodama į ūkininkų ir verslo kritiką žaliajam kursui U. von der Leyen įpareigojo Komisiją 25 proc. sumažinti reglamentavimo našumą verslui, pažadėjo inicijuoti strateginį dialogą dėl žemės ūkio raidos, parengti ataskaitą apie ES konkurencingumą ir pabrėžė, kad žaliaji politika turi padėti ES pramonei.

Visgi, be tęstinumo ir korekcijų, kitame ES politiniame cikle numatomos dvi darbotvarkės, skatinančios galvoti apie kitokią Sąjungos ateitį: ES plėtra ir ekonominio saugumo stiprinimas. 2023 m. pabaigoje ES priėmė [sprendimą](#) pradėti derybas dėl Ukrainos ir Moldovos narystės ir atnaujino derybų su Vakarų Balkanų šalimis procesą. Šie veiksmai rodo plėtros

politikos atgimimą po beveik dešimt metų trukusios stagnacijos. Kiek anksčiau, 2023 m. birželį, Komisija [pristatė](#) pirmąją ES istorijoje ekonominio saugumo strategiją, kurioje numatytos trys kryptys siekiant valdyti ekonominio pobūdžio rizikas Europos saugumui: stiprinti ES ekonominę bazę, užtikrinti tinkamą apsaugą nuo ekonominių rizikų ir plėtoti strategines partnerystes su kitomis šalimis. Ekonominio saugumo principo įtvirtinimas žymi lūžį tarptautinėje ES ekonominėje politikoje, kurioje beveik trisdešimt metų dominavo atvirumo ir laisvos prekybos nuostatos.

Abi šios darbotvarkės atspindi platesnį ES geopolitinį virsmą reaguojant į sparčiai besikeičiantį Europos saugumo kontekstą<sup>1</sup>. Plėtra šiandien vadinama [geostrateginiu imperatyvu](#) reaguojant į Rusijos agresiją prieš Ukrainą ir autoritarinių režimų įtakos didėjimą ES kaimynystėje. Ekonominio saugumo strategija signalizuoja Sąjungos [geoekonominę revoliuciją](#) siekiant kovoti su grėsmėmis, susijusiomis su agresyvia Kinijos ekonomine politika, ir suvaldyti su globalios ekonomikos fragmentacija siejamas grėsmes.

Nors abi darbotvarkės savo pobūdžiu yra reaktyvios, jų įgyvendinimas vis dėlto būtų transformatyvus. Plėtra pakeis Sąjungos sudėtį, perbraižys jos sienas ir greičiausiai pareikalaus institucinių, politinių ir biudžeto reformų. Ekonominio saugumo strategijos įgyvendinimas neįmanomas be pokyčių ES prekybos, konkurencijos, vidaus rinkos politikoje – t. y. tradicinėje kertinėse ES politikos srityse, kurių integracija ir kompetencijų jose delegavimas Komisijai buvo tarp pirmųjų žingsnių kuriant Europos Bendriją.

Plėtros ir ekonominio saugumo darbotvarkės yra strategiškai aktualios Lietuvai. Vilnius šiandien yra bene ryškiausias abiejų iniciatyvų rėmėjas. Nuo prisijungimo prie ES Lietuva nuosekliai palaikė tolesnę Sąjungos plėtrą, suvokdama ją kaip būdą formuoti valstybės saugumui palankią aplinką Rytų Europos regione. Rusijai pradėjus plataus masto invaziją į Ukrainą, Seimas buvo pirmasis nacionalinis parlamentas ES, paskelbęs rezoliuciją dėl Ukrainos narystės Europos Sąjungoje. Lietuva, palaikydama griežtą Vašingtono politiką Pekino atžvilgiu ir vykdydama vertybinę užsienio politiką, pabrėžia Kinijos autorita-

<sup>1</sup> Sąvoka „geopolitinis virsmas“ vartota analizuojant pastarųjų metų pokyčius ES pramonės, prekybos, konkurencijos, energijos ir kitose politikos srityse, taip pat dvišalių santykių su Kinija kontekste. Žr. Sophie Meunier, Kalypso Nicolaidis (2019). The Geopoliticization of European Trade and Investment Policy, *Journal of Common Market Studies*, 57, 103–113; Sophie Meunier, Justinas Mickus (2020). Sizing up the competition: explaining reform of European Union competition policy in the Covid-19 era, *Journal of European Integration*, 42:8, 1077–1094; Kathleen R. McNamara (2023). Transforming Europe? The EU's industrial policy and geopolitical turn, *Journal of European Public Policy*, DOI: [10.1080/13501763.2023.2230247](https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2230247).



rinio režimo keliamą sisteminę grėsmę Europos saugumui ir aktyviai plėtoja santykius su kitomis Indijos ir Ramiojo vandenynų regiono šalimis. ES Taryboje svarstant Komisijos ekonominio saugumo strategiją, Lietuva aktyviai ir be išlygų palaikė visus joje numatytus siūlymus.

Nors abi darbotvarkės regimai atitinka valstybės interesus, ES plėtra ir ekonominio saugumo stiprinimas gali turėti daugialypį, nevienareikšmį poveikį Lietuvai. Plėtros atveju greičiausiai sumažėtų ES biudžeto išmokos Lietuvai, o naujosios ES narės taptų konkurentėmis bendroje rinkoje. Perėjimas nuo efektyvumo prie saugumo logikos ekonominėje politikoje greičiausiai reikštų ir didesnes kainas gamintojams ir vartotojams. Plėtros kontekste aptariamoms galimoms ES institucinės reformos, pvz., veto teisės panaikinimas, apribotų Lietuvos galimybes apginti valstybės ypatingos svarbos interesus. Siekis stiprinti ES ekonominį saugumą gali iškreipti konkurencines sąlygas pačioje ES, o tai neproporcingai paveiktų mažesnes Sąjungos nares.

Numatydamos su ES plėtra ir ekonominio saugumo strategija susijusių klausimų kompleksiskumą, Lietuvos valstybės institucijos 2023 m. pradėjo parengiamuosius darbus, siekdamos tiksliau įvertinti šių darbotvarkių teikiamas galimybes ir kuriamus iššūkius. Šia apžvalga siekiama prisidėti prie tokio proceso įvertinant ligšiolinius pasiūlymus dėl ES reformų siekiant plėtros ir ekonominio saugumo stiprinimo ir dėl jų kylančius klausimus. Kartu apžvalgoje pateikiamas integruotas požiūris į abiejų darbotvarkių įgyvendinimo iššūkius ir poreikius. Pagrindinis argumentas yra tai, kad, siekiant plėtros ir ekonominio saugumo tikslų, integruotas požiūris į šias darbotvarkes gali padėti geriau suformuoti institucinių reformų poreikį, išryškinti abiejų darbotvarkių tarpusavio papildomumą, išjudinti diskusijas dėl ES biudžeto ateities ir identifikuoti, kokių papildomų ES iniciatyvų gali prireikti norint užsitikrinti Europos visuomenių palaikymą. Lietuva, kaip viena ryškiausių abiejų darbotvarkių rėmėjų, gali ir turi imtis lyderystės nubrėžiant šiuos naujus diskusijų dėl ES ateities parametrus.

## ES plėtra ir institucinės reformos: neįmanoma būtinybė?

Dauguma ES plėtros šalininkų šiandien plėtrą laiko geostrategine investicija ir netgi geopolitine būtinybe. Net jei trumpuoju laikotarpiu sprendimas pradėti

narystės derybas su Ukraina ir Moldova yra labiau simbolinę (ar emocinę) funkciją atliekantis žingsnis, ilguoju laikotarpiu plėtra taptų reikšmingiausiu ES indėliu į Ukrainos atstatymą ir klestėjimą, o kartu ir ES Rytų kaimynystės stabilizaciją. Sėkminga Vakarų Balkanų valstybių integracija leistų konsoliduoti strategiškai svarbų pietryčių Europos regioną kaip bendrą politinę ir saugumo erdvę. Neįvykusios plėtros kaina, priešingai, būtų vis didėjantis regioninis nestabilumas Balkanų pusiasalyje, auganti Rusijos, Kinijos, Turkijos ir kitų veikėjų įtaka ir demokratizacijos procesų ES kaimynystėje stagnacija.

Nepaisant to, aštuonių itin skirtingų valstybių narystės perspektyva ir neigiamos 2004 m. „didžiojo sprogimo“ plėtros patirtys kelia pagrįstą susirūpinimą ES viduje. Pirma, atsižvelgiant į demokratijos suvaržymus ir teisės viršenybės nuosmukį Vengrijoje ir Lenkijoje, keliamas klausimas dėl šalių kandidačių gebėjimo įgyvendinti narystei reikalingas valdysenos reformas ir dėl ES gebėjimo užtikrinti, kad įstojusios naujosios narės laikysis Sąjungos vertybių ir taisyklių. Antra, kai kurios valstybės narės kelia klausimus dėl platesnio ES „integracijos pajėgumo“ (angl. *integration capacity*) – t. y. ar dabartinė ES sąranga leistų jai ir toliau efektyviai priimti ir įgyvendinti sprendimus, jei ES papildytų aštuonios naujos narės, ir ar dabartinė ES biudžeto sandara ir finansavimo kryptys būtų tvarios ir tinkamos po plėtros.

Pripažindama tiek geopolitinį plėtros imperatyvą, tiek plėtros proceso keliamą daugialypį iššūkį, ES skelbia poreikį kuo greičiau sukurti tokias sąlygas, kad Sąjunga būtų tinkama plėtrai. Šiuo tikslu 2024 m. pirmąjį pusmetį Komisija įsipareigojo pristatyti ES politikos sričių peržiūros kelrodį, kuris padės nustatyti galimų ES reformų poreikį ir kryptis. Ligšiolinėse diskusijose tarp ES sostinių, institucijų ir ekspertų daugiausia dėmesio buvo teikiama institucinėms reformoms ir biudžeto politikos peržiūrai. Toliau trumpai pristatomi ryškiausi šiuo metu svarstomi pasiūlymai, susiję su abiem klausimais.

## Institucinės reformos

Pagrindinis įvairius pasiūlymus peržiūrėti ES institucinę sąrangą ir veiklos procedūras motyvuojantis tikslas – užtikrinti, kad po plėtros ES galėtų ir toliau efektyviai priimti sprendimus ir juos įgyvendinti. Klausimas, ar ES (vis dar) pajėgi veikti besikeičiančiame pasaulyje, nėra naujas – jis aktyviai svarstytas prieš 2004 m. plėtrą, nuo 2017 m. jį vėl pradėjo kelti Prancūzijos prezidentas Emmanuelis Macronas, o pastaraisiais metais jis įgijo naują skubos jausmą dėl

Vengrijos elgesio ir didėjančios kraštutinės dešinės politikų ir partijų įtakos Europoje apskritai. Visgi, nors įvairūs pasiūlymai dėl institucinių reformų svarstyti ir prieš Rusijos plataus masto invaziją – pvz., [Konferencijoje dėl Europos ateities](#) 2020–2022 m., šiandien daugiausia aptarinėjamos pirmiau minėtos Prancūzijos ir Vokietijos ekspertų grupės [rekomendacijos](#) ir Europos Parlamento Konstitucinių reikalų komiteto

(AFCO) [ataskaita](#) dėl ES sutarčių keitimo. Šie pasiūlymai apima platų probleminį spektrą, įskaitant ES institucijų veiklos organizavimą, ES teisėkūros procedūras, ES ir valstybių narių kompetencijų ribas, sankcijų valstybėms, kurios pažeidžia esmines ES vertybes ir fundamentalius integracijos principus, mechanizmus. Pagrindiniai jų elementai nurodyti lentelėje.

**1 lentelė.** ES institucinių reformų siūlymų palyginimas

Institucijos	Kompetencijos	Teisėkūros procedūros	Teisės viršenybės apsauga	ES sutarčių keitimas ir platesni principai	
Prancūzijos ir Vokietijos aukšto lygio ekspertų darbo grupės pasiūlymas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atriboti EP narių skaičių iki 751, perskirstyti vietas pagal Kembridžo formulę</li> <li>• Sumažinti EK narių skaičių, įdiegti hierarchinį EK narių modelį</li> <li>• Pirmininkavimą ES Tarybai planuoti „kvinteto“, o ne „trejeto“ tvarka</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamentuoti reagavimo į nenumatytus pokyčius kompetencijas, labiau įtraukiant Parlamentą</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plėsti kvalifikuotos daugumos balsavimo tvarką į visas likusias politikos sritis, užtikrinant saugiklius dėl nacionalinio intereso, peržiūrint balsų svorį, numatant „nedalyvavimo“ nuostatas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stiprinti biudžeto kontrolės funkciją</li> <li>• Peržiūrėti 7 straipsnio taikymą keičiant Europos Sąjungos sutartį</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keisti Sutartis renkantis iš šešių keitimo alternatyvų</li> <li>• Įtvirtinti diferenciacijos principą: keturių koncentrinį ratų Europą</li> </ul>
Europos Parlamento Konstitucinių reikalų komiteto (AFCO) pasiūlymai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pakeisti EK Pirmininko skyrimo tvarką</li> <li>• Stiprinti EP ir Teisingumo Teismo vaidmenį</li> <li>• Didinti skaidrumą Taryboje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Įtvirtinti išskirtinę ES kompetenciją aplinkos, biologinės įvairovės ir klimato kaitos klausimais</li> <li>• Pereiti prie mišrios kompetencijos sveikatos, civilinės saugos, pramonės ir švietimo srityse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paprastosios daugumos balsavimą nustatyti kaip pagrindinę ES Tarybos balsavimo tvarką, kitose srityse taikyti kvalifikuotos daugumos balsavimą srityse</li> <li>• Suteikti EP teisę inicijuoti įstatymus</li> <li>• Plėsti Europos referendumų taikymą</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peržiūrėti 7 straipsnio taikymą – panaikinti vienbalsiškumo principą, sustiprinti Teisingumo Teismo vaidmenį</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keisti Sutartis</li> <li>• Stiprinti subsidarumo principą</li> </ul>

Nors Prancūzijos ir Vokietijos ekspertų ir AFCO pasiūlymų paketai turi panašumų (pvz., abiejuose siūloma keis-

ti Sutartis, stiprinti teisės viršenybės principo apsaugą ir plėsti kvalifikuotos daugumos balsavimo (KDB) tvarkos taikymą), jie yra grindžiami [skirtinga pamatine logika](#). AFCO ataskaita atspindi federalistinę integracijos viziją, apimančią ES kompetencijų plėtrą, viršvalstybinių institucijų įgalinimą ir didesnį tiesioginį ryšį tarp ES institucijų ir piliečių. O Prancūzijos ir Vokietijos ekspertai palaiko diferencijuotos integracijos kelią nekeičiant tarpvyriausybines ES tvarkos. Pagal šią viziją valstybės narės pačios pasirinktų sau tinkamą integracijos lygį, bet negalėtų

prieštarauti aukštesnėms kitų sostinių ambicijoms, o ES institucijų sąranga ir veikla būtų peržiūrėta siekiant didesnio efektyvumo iš vyriausybės perspektyvos, tačiau ne didesnės galios koncentracijos ES lygmenyje.

Prancūzijos ir Vokietijos ekspertų ir AFCO pasiūlymai ne tik skiriasi tarpusavyje, bet ir kontrastuoja su kitų valstybių narių pozicijomis dėl institucinių reformų pobūdžio ir poreikio. Pvz., Portugalija, 2023 m. plėtros ir reformų klausimui [subūrusi](#) neformalią Atlan-

to valstybių grupę, taip pat remia diferencijuotą ES integracijos modelį, bet prieštarauja Prancūzijos ir Vokietijos siūlomai koncentrinę ratų hierarchijai. Pagal Portugalijos pasiūlymus reformuotoje ES būtų nustatytas tam tikras minimalus narystės paketas (apimantis bendrą rinką ir fundamentalias taisykles), o visos valstybės narės galėtų laisvai pasirinkti papildomas sritis, kuriose jos siektų gilesnės integracijos. Ankstesnioji Lenkijos vyriausybė [taip pat](#) pritarė lankstesniam integracijos modeliui ir prieštaravo „kelių greičių“ Europai, tačiau, skirtingai nei Portugalija, pabrėžė poreikį sugrąžinti daugiau kompetencijų į nacionalinį lygmenį. Nors naujoji Lenkijos vyriausybė greičiausiai nebus tokia kategoriška, ji taip pat nepalaiko „[revoliucinių pokyčių](#)“ siekiant daugiau integracijos. Šiaurės ir Baltijos regiono ir Vidurio Europos valstybės apskritai kvestionuoja plačios ES reformos poreikį. Jų vertinimu, ES institucijos yra adaptyvios, o Lisabonos sutartis palieka pakankamai erdvės tikslinėms sprendimų priėmimo proceso korekcijoms. Kartu, atsižvelgiant į poreikį kuo skubiau įgyvendinti plėtrą, sudėtingas ES sutarčių keitimo procesas atrodo per ilgas ir dėl to netinkamas.

Bene daugiausia dėmesio sulaukia ir nesutarimų šiandien kelia platesnio KDB tvarkos taikymo – t. y., vienbalsiškumo principo atsisakymo – ES Taryboje klausimas. KDB tvarkos plėtrą aktyviai palaikanti Vokietija 2023 m. gegužę inicijavo „KDB užsienio ir saugumo politikoje“ [draugų grupę](#). Prie jos prisijungė per dešimt valstybių narių, įskaitant Šiaurės šalis. Ši iniciatyva signalizuoja augantį idėjos patrauklumą, tačiau įprastinės veto teisės šalininkės Vidurio Europoje KDB plėtrą ir toliau vertina [skeptiškai](#) – tiek dėl to, kad tai gali apriboti jų galimybes apginti savo interesus, tiek dėl galimo neigiamo poveikio bendrai ES užsienio ir saugumo politikai. Nors mažų valstybių derybinę galią KDB plėtros atveju galima sustiprinti peržiūrint balsų svorio skaičiavimo tvarką (kaip, pvz., siūloma AFCO ataskaitoje), tam reiktų Europos Sąjungos sutarties peržiūros, kuriai dauguma valstybių narių oponuoja.

Siekdami debatus dėl KDB naudojimo išjudinti iš mirties taško, Vokietija ir kiti KDB rėmėjai siūlo Sutarties keitimo nereikalaujančių sprendimų: pvz., plačiau taikyti „konstruktyvaus susilaikymo“ praktiką, pokyčius diegti pamažu, aiškiai apibrėžtais klausimais ir užtikrinti saugiklius mažų valstybių interesams ginti. Visgi greito progreso tikėtis neverta, nes KDB klausimas negali būti izoliuotas nuo kitų pasiūlymų dėl ES reformų. Pvz., veto panaikinimo poveikis mažų

valstybių įtakai priklausytų ir nuo to, ar ir kaip plėtros atveju būtų reformuojama Europos Komisija: dabartinis principas „viena valstybė – vienas Komisijos narys“ ir kolegiali sprendimų priėmimo tvarka Komisijoje suteikia daugiau įtakos mažosioms valstybėms, tačiau Vokietijos ir Prancūzijos ekspertai kalba ir apie poreikį mažinti Komisijos narių skaičių ir nustatyti hierarchiją Komisijoje. Trumpai tariant, kol ES valstybės narės nėra aiškiai sutarusios dėl bendros galimų reformų darbotvarkės, pasistūmėti net ir atskiru klausimu sudėtinga.

## Biudžeto politikos reforma

Svarbi su plėtra siejamų ES reformų kryptis – ES biudžeto politikos peržiūra. Pagrindinis šios darbotvarkės tikslas – užtikrinti, kad ES biudžetas ir po plėtros galėtų tinkamai ir tvariai finansuoti visos Sąjungos raidai reikalingas veiklas. Valstybės narės plačiai pripažįsta, kad, nereformavus biudžeto, plėtros atveju didžioji jo dalis turėtų būti skiriama naujų narių (ypač Ukrainos) žemės ūkio ir sanglaudos finansavimui, o kitoms programoms ir senosioms narėms liktų vis mažiau lėšų. Žinoma, po COVID-19 pandemijos sukurta 800 mlrd. Eur vertės priemonė „NextGenerationEU“ (NGEU) rodo, kad specifiniams tikslams ar sritims finansuoti ES gali naudoti laikinas, bendru skolinimusi grįstas priemonės už įprasto biudžeto ribų; šiandien [diskutuojama](#) apie analogiškų priemonių naudojimą gynybai finansuoti. Vis dėlto alternatyvių mechanizmų taikymo galimybė nepanaikina klausimų dėl ES biudžeto ir skirtingų jo programų tinkamumo ir pakankamumo, ypač galvojant apie galimą plėtros poveikį.

Tokia diskusija šiuo metu turi du vektorius: pirma, dėl bendro biudžeto dydžio ir finansavimo šaltinių; antra, dėl konkrečių iš biudžeto finansuojamų politikos sričių ir programų. Lentelėje toliau pateikiami svarbiausi iki šiol pateikti biudžeto peržiūros pasiūlymai: Prancūzijos ir Vokietijos ekspertų ataskaita, AFCO ataskaita, EP Užsienio reikalų komiteto ir AFCO rengiama [ataskaita](#) dėl plėtros ir reformų ir 2023 m. Komisijos [pasiūlymas](#) dėl ES daugiametės finansinės perspektyvos (DFP) peržiūros.

## 2 lentelė. ES biudžeto reformų siūlymų palyginimas

Budžeto dydis ir valdymas	Šaltiniai	Budžeto sritys	
Prancūzijos ir Vokietijos pasiūlymas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Didinti biudžetą (tiek absoliučia išraiška, tiek santykį su ES BVP)</li> <li>• Įtvirtinti KDB tvarką sprendžiant finansavimo klausimus</li> <li>• Sutrumpinti DFP iki 5 metų</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nauji nuosavi ištekliai ES lygiu</li> <li>• Bendras skolinimasis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Išsami finansavimo programų peržiūra</li> </ul>
AFCO pasiūlymai dėl Sutarties reformų	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EP ir ES Taryba kartu nusprendžia dėl tinkamos nuosavų šaltinių sistemos</li> </ul>	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Specialus ES biudžetas gynybos sričiai</li> </ul>
EP ataskaita dėl reformų ir plėtros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Padidinti biudžetą</li> <li>• Įtvirtinti saugiklius dėl netinkamo lėšų panaudojimo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nauji ir „tikri“ nuosavi ištekliai</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sveikatos, energetikos, MTEP, klimato ir aplinkosaugos sritys</li> </ul>
Komisijos pasiūlymas dėl DFP peržiūros	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Korporacijų mokesčiu grįstas naujas nuosavas šaltinis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Europos strateginių technologijų platforma (STEP)</li> </ul>

Palyginti su institucinių reformų klausimu, diskusija dėl biudžeto ateities yra menkai išvystyta ir nekonkreči. ES institucijos ir Prancūzijos ir Vokietijos ekspertai siūlo numatyti didesnį biudžetą ir naujus šaltinius. Ligšioliniuose pasiūlymuose taip pat daug dėmesio skiriama biudžeto valdymui: pvz., kaip ir kitose srityse, Prancūzija ir Vokietija skatina išplėsti KDB tvarkos taikymą, kad ji būtų taikoma ir deryboms dėl DFP; AFCO siekia didesnio EP vaidmens formuojant biudžetą, EP ataskaitoje dėl plėtros ir reformų siūloma nustatyti sankcijų už netinkamo DFP lėšų naudojimą mechanizmus. O pozicijos dėl biudžeto prioritetų lieka abstrakčios: Prancūzijos ir Vokietijos ekspertai tiesiog ragina atlikti tolesnę biudžeto peržiūrą, o EP siekia aprėpti kuo daugiau politikos sričių.

Žvelgiant plačiau, būsimos diskusijos dėl biudžeto reformos greičiausiai atspindės tradicines skirtis tarp įvairių neformalių valstybių narių, pvz., taupiąjų šiaurės valstybių, Prancūzijos ir sanglaudos šalininkų ES rytuose ir pietuose. Sprendžiant iš to, kokios įtemptos buvo tarpvyriausybines derybos dėl ES makroekonominių taisyklių atnaujinimo – dieną prieš paskutinį 2023 m. ES finansų ministrų susitikimą atrodė, kad pastangos susitarti sugrius, šios skirtys išlieka gilos ir sunkiai peržengiamos. Kaip sudėtinga pasiekti sutarimą dėl naujų finansinių įsipareigojimų, iliustruoja ir lygiagrečiai vykęs ES biudžeto peržiūros procesas: nors valstybės narės ilgainiui sutarė padidinti biudžetą atsižvelgiant į nenumatytus naujus poreikius, susijusius su Rusijos karo pasekmių valdymu, Komisijos siūlymai padidinti migracijos ir krizių valdymo, kaimynystės ir inovacijų skatinimo politikos finansavimą buvo atmesti arba reikšmingai apkarpyti.

## Lietuvos prioritetai ir ligšiolinė Lietuvos pozicija

Lietuva yra tradicinė ES plėtros šalininkė ir aktyvi Ukrainos rėmėja, todėl aiškiai įvardija naujų narių priėmimą kaip strateginę investiciją ir galimybę sustiprinti ES. Kaip ir dauguma naujųjų (t. y. 2004 m. ir vėliau prisijungusių) ES narių, Lietuva pabrėžia, kad 2004 m. plėtra buvo naudinga ir senosioms narėms, o ES institucijos sėkmingai prisitaikė prie didesnės Sąjungos. Be to, Lietuva akcentuoja neįvykusios plėtros kainą Europos saugumui ir ES įtakai regione bei pasaulyje. Atsižvelgdama į šias nuostatas, Lietuva, nors ir pabrėždama principą, kad į ES gali būti priimamos tik narystės sąlygas atitinkančios šalys, siūlo kaip įmanoma greitesnę plėtros procesą ir perspėja, kad diskusijos dėl reformos negali tapti pretekstu vilkinti plėtros procesą.

Svarbiausias Lietuvos prioritetas kalbant apie būsimą plėtrą, be abejonės, yra Ukrainos narystė ES. Nuoseklią poziciją dėl savo ilgalaikės Rytų kaimynystės politikos turinti Lietuva aktyviai palaiko ir Moldovos bei Sakartvelo narystę. Lietuva visada palaikė ir plėtrą į Vakarų Balkanus, nors tai labiau atspindėjo bendrą įsipareigojimą ES atvirų durų politikai, o ne konkrečius interesus, susijusius su to regiono šalimis. Dabartinėse diskusijose dėl plėtros Vakarų Balkanų integracija suprantama kaip politinė sąlyga siekiant visų valstybių narių palaikymo Ukrainos narystei. Kartu, atsižvelgdama į augančią išorės veikėjų (Rusijos, Kinijos, Turcijos ir kt.) įtaką Vakarų Balkanų šalyse, Lietuva pažymi ir geopolitinę regiono valstybių integracijos reikšmę. Tiesa, geopolitinė perspektyva taip pat reiškia, jog Lietuva Vakarų Balkanų valstybių narystei kelia sąlygą, kad šios šalys užtikrintų savo geopolitinės orientacijos ir užsienio politikos suderinamumą su ES politika (pvz., ekonominių sankcijų klausimu).



**Institucinės reformos.** Dėl institucinių reformų Lietuva laikosi dvilypės nuostatos. Viena vertus, valstybės sprendimų priėmėjai pripažįsta, kad institucinės reformos ateityje bus reikalingos ir galimai neišvengiamos. Kita vertus, Lietuva pabrėžia, kad plėtra neturėtų tapti ES institucinių klausimų įkaite, ir siekia susiaurinti diskusiją apie institucinių reformų poreikį iki konkrečiai plėtros keliamų iššūkių ES efektyvumui. Lietuvos diplomatų teigimu, tokie iššūkiai gali būti suvaldyti vadovaujantis Lisabonos sutartimi – pvz., keičiant ES institucijų vidines nuostatas, steigiant tarpvyriausybinius pozicijų koordinavimo formatus ir t. t.

Atitinkamai, kaip ir kitos Šiaurės ir Baltijos valstybės, Lietuva nepritaria plačioms ES reformoms ir Sutarties keitimui. Lietuva taip pat oponuoja siūlymams kurti hierarchinius integracijos modelius ir „kelių greičių Europą“ – tiek dėl savo intereso nelikti už galimo „ES branduolio“ ribų, tiek dėl rizikos, kad naujos narės tokiu atveju nuolat liktų „antrarūšės“. Istoriskai Lietuva nepalaikė ir KDB tvarkos plėtros į užsienio ir saugumo politiką ir mokesčių politiką. Visgi dėl augančio nepasitenkinimo dėl Vengrijos, kaip „veto žaidėjos“, elgesio, politinių lygiu pamažu auga pritarimas KDB naudojimui.

**Biudžeto politikos peržiūros** klausimu Lietuvos, kaip ir kitų šalių, pozicija dar nėra iki galo suformuluota. Kaip ir anksčiau, Lietuva remia pasiūlymą didinti ES biudžetą ir atsargiai vertina pasiūlymus dėl papildomų nuosavų šaltinių. Plėtros kontekste Lietuvai jautriausi sanglaudos politikos ir žemės ūkio finansavimo klausimai. Visgi preliminarūs nacionaliniu lygiu atlikti ir tarptautinių ekspertų vertinimai rodo, kad neigiamą poveikį dabartinių narių gaunamoms žemės ūkio išmokoms reikšmingai sumažintų pereinamieji laikotarpiai ir standartų suvienodinimas. Vertinant sanglaudos politikos finansavimo sumažėjimą atsižvelgiama į tai, kad plėtros metu Lietuvos ekonominio išsivystymo lygis šiaip ar taip jau neleistų jai dalyvauti visų sanglaudos politikos fondų programose, tad alternatyvūs plėtros kaštai bus mažesni, nei atrodo šiuo metu. Taigi Lietuva pripažįsta biudžeto peržiūros poreikį, tačiau pabrėžia, kad su plėtra susijusius konkrečius iššūkius gali padėti valdyti reformų nereikalaujantys praktiniai sprendimai.

Vertinant ligšiolinę Lietuvos laikyseną galima pastebėti keletą neišspręstų klausimų. Pirma, nors Lietuvos atstovai pabrėžia poreikį nevilkinti plėtros proceso ilgomis diskusijomis apie reformas, neįgyvendinus tam tikrų pokyčių plėtros procesą gali stabdyti „veto žaidėjų“ (Vengrijos, o ateityje galimai ir kitų valstybių narių) elgesys. Norint spręsti šią problemą, vien stojimo proceso tvarkos peržiūros (pvz., KDB taikymo atidarant ar uždarant stojimo derybų skyrius) gali

nepakakti, nes „veto žaidėjai“ gali išnaudoti sąsajas tarp skirtingų ES darbotvarkių. Atitinkamai Lietuva negali negalvoti apie tai, koks KDB tvarkos taikymo modelis galėtų ir realiai apriboti piktnaudžiavimą veto, ir leisti valstybėms narėms apginti jautriausius nacionalinius interesus. Kadangi bet kokiems reikšmingesniems pokyčiams, susijusiems su KDB tvarkos taikymu (pvz., valstybių narių balsų proporcijų peržiūrai), reikia Sutarties keitimo, sudėtinga įžvelgti, kaip diskusija dėl plėtrai reikalingų pokyčių gali būti atribota nuo diskusijos dėl platesnių ES institucinių reformų. Trumpai tariant, regima Lietuvos pozicija – aktyvi parama kuo spartesnei plėtrai ir instituciniam *status quo* – yra iš dalies prieštaringa.

Antra, nors Lietuva nepritaria „kelių greičių“ Europos vizijai, kartu siekiama užtikrinti, kad naujoms narėms žemės ūkio, sanglaudos ir kitose biudžetui aktualesiose politikos srityse galėtų ilgi pereinamieji laikotarpiai, apribojantys visavertės narystės privilegijas. Atsižvelgiant į po 2004 m. prie ES prisijungusių valstybių patirtį tikėtina, kad naujų potencialių narių laukia ilgas ir sudėtingas kelias iki dalyvavimo Šengeno sistemoje ar euro zonoje. Šie klausimai reiškia, kad bent apie dešimtmetį po plėtros diferenciacija tarp ES valstybių narių *de facto* augs ir, ko gero, turės pasekmių visos Sąjungos raidai. Šie klausimai primena, kad skirtis tarp plėtrai reikalingų ir platesnių reformų nėra tokia aiški, tad Lietuvai reikia parengti detalių galimų institucinių reformų vertinimą.

## Kokiai politikai reikalingos institucinės reformos?

Europoje įsibėgėjant diskusijoms dėl plėtros ir institucinių reformų, 2023 m. Lietuva inicijavo Šiaurės ir Baltijos regiono ekspertų diskusijų ciklą apie tai, kaip ES gali išnaudoti plėtrą Sąjungai stiprinti ir išvengti plėtros proceso tapimo institucinių debatų įkaitu. Pagal šią diskusiją parengtoje ataskaitoje pabrėžiama, kad neturėtų būti pervertinama institucinių klausimų ar „integracijos pajėgumo“ svarba, o esminis veiksnys, nulemsiantis, ar ES pavyks sėkmingai įgyvendinti plėtrą, yra pamatinės valstybių narių preferencijos dėl tolesnės ES politikos prioritetų. Nors ES institucijoms pavyko išvystyti santykinę autonomiją ir savarankiškai daryti įtaką bendrai ES darbotvarkei, iš esmės jos ir toliau lieka valstybių narių sutartos politikos įtvirtinimo ir įgyvendinimo įrankis. Taigi prasmingai diskutuoti apie institucinių reformų poreikį ir poveikį neįmanoma nemąstant apie politikos, kurią šios institucijos turės padėti įgyvendinti, turinį.

Abejotina, ar dabartiniai pasiūlymai dėl reformų gali tapti produktyviu pagrindu diskusijoms tarp valstybių narių. EP pasiūlymų maksimalistinė vizija, apimanči ambicingą žaliojo kurso įgyvendinimą, „sveikatos sąjungą“, didesnį ES vaidmenį užsienio ir saugumo politikoje ir t. t., jau dabar neturi palaikymo Europos sostinėse, o po artėjančių EP rinkimų gali neturėti palaikymo ir pačiame EP. Prancūzijos ir Vokietijos ekspertai iš esmės nekalba apie fundamentalius politikos klausimus – šiuos klausimus jiems leidžia apeiti ataskaitoje propaguojama „diferenciacijos“ vizija, pagal kurią ES liktų tokia, kokia buvo, o naujas politines kryptis apsibrėžtų „vidinio rato“ valstybės. Kalbant apie bendros ES politikos pokyčius, ataskaitoje pažymimas poreikis užtikrinti tvarias ir galimai nuolatines struktūras srityse, kurios pasižymi didele transnacionalinių krizių tikimybe: t. y. sveikatos, klimato ir saugumo politika. Net jei atsargesni nei EP Prancūzijos ir Vokietijos pasiūlymai būtų priimtini valstybėms narėms, šios trys sritys atspindi gana siaurą bendros ES politikos lauką.

Pažymėtina, kad jei ES visuomenėms institucinių reformų klausimas nėra gerai suprantamas ir svarbus, konkrečios politikos klausimai gali būti daug jautresni ir lemti reikšmingą plėtros ir reformų darbotvarkės politizaciją. Bene labiausiai tikėtina kad neigiamą politizacijos poveikį patirs biudžeto politikos klausimai. Jau dabar visoje ES, įskaitant Lietuvą, auga ūkininkų susirūpinimas žemės ūkio ateitimi. Nors kol kas ūkininkai pirmiausia mobilizuojasi prieš įvairias ES žaliojo kurso iniciatyvas, ateityje – kaip parodė ir Rytų Europoje vykę protestai dėl Ukrainos grūdų importo – tikėtina ir neigiama reakcija į numatomus su plėtra susijusius iššūkius. [Akademiniai tyrimai](#) rodo, kad sanglaudos politika turi neigiamą poveikį priešiškiems Sąjungai sentimentams ir mažina euro-skeptikų palaikymą rinkimuose. Taigi kyla rizika, kad sanglaudos politikos peržiūra gali paskatinti naują euroskeptiškumo bangą, ypač ekonomiškai nesaugiuose regionuose, o ji savo ruožtu gali neigiamai paveikti plėtros perspektyvas. Šie klausimai dar aktualesni augant kitų ES biudžeto programų svarbai – pvz., siekiant stiprinti ES ekonominį saugumą.

## ES ekonominis saugumas: palengva link paradigmos kaitos?

Kaip ir plėtros atveju, ekonominio saugumo stiprinimo rėmėjai pristato šią darbotvarkę kaip būtiną ES

atsaką į sparčiai besikeičiantį geostrateginį kontekstą. Augantį dėmesį ekonominiam saugumui pirmiausia lemia Kinijos ir JAV sisteminė konkurencija, kuri turi ryškią geoekonominę dimensiją. Pekinas jau daugiau nei dešimt metų vykdo ekspansyvią pramonės politiką, kuria siekiama sumažinti Kinijos priklausomybę nuo likusio pasaulio ir padidinti jos įtaką. Po Donaldso Trumpo pergalės rinkimuose 2016 m. nuostata, kad Kinijos vykdoma ekonominė politika, ypač auganti Pekino lyderystė strateginių technologijų srityje, kelia grėsmę JAV nacionalinio saugumo interesams, įsitvirtino kaip bendra JAV pozicija, kurios laikosi ir Joe Bideno administracija. Atitinkamai nuo 2020 m. Vašingtonas pristatė keletą [svarbių iniciatyvų](#), kurių paskirtis – apriboti Kinijos gebėjimą vystyti strategines technologijas (pvz., 2021 m. puslaidininkių eksporto kontrolės priemonės) ir sustiprinti vidinius JAV pajėgumus (pvz., CHIPS ir IRA aktai). Kartu pasikeitė ir bendresnis JAV [požiūris](#) į tarptautinį ekonominį bendradarbiavimą: Vašingtonas teikia vis mažiau dėmesio prekybos liberalizacijai ar Pasaulio prekybos organizacijai ir labiau siekia plėtoti alternatyvias ekonomines strategines partnerystes su bendramintėmis ar „draugiškomis“ šalimis.

Trumpai tariant, auganti JAV ir Kinijos geoekonominė konkurencija destabilizuoja atviros ekonomikos, laisvos konkurencijos ir daugiašalio bendradarbiavimo normas ir institucijas, kurios pastaruosius 30 metų grindė tiek ES išorinę ekonominę politiką, tiek ES integracijos projektą. Greta šios ilgalaikės tendencijos ES ekonominę ortodoksiją klibino ir nenumatyti įvykiai: tarptautinės tiekimo grandinės paralyžiavusi COVID-19 pandemija ir Rusijos karas Ukrainoje. Pandemija atskleidė ES ekonominį pažeidžiamumą ir priklausomybę nuo ypatingos svarbos išteklių (sveikatos, technologijų, žaliosios energijos sektoriuose) importo, ypač iš Kinijos, o karo sukelti iššūkiai – pvz., poreikis atsakyti Rusijos energijos išteklių importo, užtikrinti sankcijų Rusijai įgyvendinimą, riboti dvejojo naudojimo prekių tiekimą, vystyti pramonės pajėgumus – privertė mąstyti apie ekonomikos ir nacionalinio saugumo sąsajas.

ES į globalias diskusijas ekonominio saugumo tema įsijungė vėliau nei kiti jos partneriai. Pz., Japonija 2021–2022 m. buvo viena pirmųjų šalių, inicijavusių sisteminę nacionalinės politikos peržiūrą; 2023 m., pirmininkaudamas G7, Tokijas aktyviai skatino savo partneres sukurti bendrą požiūrį į ekonominio saugumo iššūkius ir galimus bendrus jų sprendimo veiksmus. Santykinį ES [vėlavimą](#) lėmė tiek jos institucinė sąranga, griežtai atribojanti ekonominės ir nacionalinio saugumo politikos sritis, tiek dalies valstybių narių tradicinis atviros prekybos ir konkurencijos palaikymas, tiek itin jautrūs didžiųjų valstybių narių

prekybos su Kinija ryšiai. Pažymėtina, kad iniciatyvos ėmėsi Komisija ir U. von der Leyen asmeniškai, pažymėdama poreikį apsibrėžti unikalų „europietišką požiūrį“ į vis plačiau tarp partnerių aptarinėjamą ekonominio saugumo problematiką. 2023 m. vasarą Komisija paskelbė ES ekonominio saugumo strategiją; 2024 m. sausio 24 d. paskelbtas ir pirmasis strategijos įgyvendinimo iniciatyvų paketas.

## ES ekonominio saugumo strategija

ES požiūrį į ekonominį saugumą apibrėžia du esminiai bruožai. Pirmas, jis yra grįstas konkrečių rizikų vertinimu. ES pažymi, kad absoliuti dauguma išorinių ekonominių santykių – net ir su Kinija ar kitomis autoritarinėmis valstybėmis – nekelia grėsmių Europos saugumui. Atitinkamai ES pastangos nėra nukreiptos prieš jokią konkrečią valstybę, tik į konkrečias ekonominio pobūdžio rizikas: U. von der Leyen žodžiais, ES siekia „mažinti rizikas, o ne atsieti“ (angl. *derisk, not decouple*). Kartu pažymima, kad vertinant su ekonominiais santykiais susijusias rizikas svarbu atsižvelgti į geopolitinę trečiųjų šalių orientaciją, svarbą ES ekonomikai ir Europai prieinamas alternatyvas. ES ekonominio saugumo strategijoje išskiriamos keturios pagrindinės rizikos rūšys:

1. rizikos tiekimo grandinių atsparumui, įskaitant energetinį saugumą;
2. rizikos ypatingos svarbos infrastruktūros fiziniam ir kibernetiniam saugumui;

3. rizikos, susijusios su technologijų saugumu ir technologijų nutekėjimu;
4. rizikos, susijusios su ekonominės priklausomybės instrumentalizavimu arba ekonomine prievarta.

Konkrečios rizikos kiekvienoje kategorijoje būtų nustatomos vykdant specialią grėsmių stebėsenos ir vertinimo procedūrą. Pvz., technologijų saugumo klausimu Komisija numatė kartu su valstybėmis narėmis parengti ypatingos svarbos technologijų, kurioms būtų taikomas gilesnis rizikų vertinimas, sąrašą; šis sąrašas buvo patvirtintas 2023 m. spalį. Analogiškai kitoms kategorijoms taip pat numatyti specialūs rizikos vertinimo procesai, kur įmanoma, atsižvelgiant į jau numatytus ir įgyvendinamus ES nutarimus ar egzistuojančias priemones (pvz., 2023 m. patvirtintą kovos su ekonomine prievarta priemonę, angl. *anti-coercion instrument*).

Antra, ES siūlo mišrų ir integruotą atsaką į šias rizikas naudojant skatinamąsias ir gynybines priemones, tarptautinius formatus ir išorines partnerystes. Komisija siūlo tiek egzistuojančių politikų ar priemonių peržiūrą, tiek naujas iniciatyvas ar priemones. Konkrečiau, ekonominio saugumo strategijoje išskiriami trys jos įgyvendinimo ramsčiai: ES ekonominės bazės stiprinimas, gynybinių priemonių vystymas ir tarptautinio bendradarbiavimo plėtra. Komisijos nuomone, tinkamą veiksmų rinkinį padėtų nustatyti reguliariai atliekamas rizikų vertinimas. Kalbant apie konkrečius ekonominio saugumo stiprinimo veiksmus pabrėžiama, kad jie turi būti proporcingi nustatytiems grėsmėms ir kuo tikslesni (angl. *proportionate, precise, targeted*). ES ekonominio saugumo strategijoje ir iniciatyvų pakete numatyti esminiai pasiūlymai pristatomi lentelėje.

**3 lentelė.** ES siūlymai stiprinti ekonominį saugumą

	ES ekonominės bazės stiprinimas	Tinkamos gynybinės priemonės	Bendradarbiavimas ir partnerystės
Egzistuojančios iniciatyvos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bendros rinkos stiprinimas ir kapitalo rinkų sąjungos plėtra</li> <li>• ES pramonės strategija</li> <li>• Svarbiausiųjų žaliavų aktas</li> <li>• Europos lustų aktas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ES kovos su prievarta priemonė</li> <li>• Kovos su užsienio šalių kišimusi į MTI sritį priemonių rinkinys</li> <li>• Kibernetinio atsparumo aktas</li> <li>• Direktyvos dėl infrastruktūros saugumo, 5G priemonių rinkinys</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PTT su JAV ir Indija</li> <li>• G7</li> <li>• „Global Gateway“</li> <li>• Svarbiausiųjų žaliavų klubas</li> <li>• G20, JT, PPO</li> </ul>
Nauji pasiūlymai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• STEP</li> <li>• Parama dvejopo naudojimo technologijų kūrimui ir MTEP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiesioginio užsienio investicijų tikrinimo sistemos peržiūra</li> <li>• Investicijų užsienyje tikrinimas</li> <li>• Dvejopo naudojimo prekių eksporto kontrolės tvarkos peržiūra</li> <li>• Tyrimų saugumo stiprinimas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lankstesnis, įvairių formų ir įvairaus masto bendradarbiavimas su įvairiais partneriais</li> </ul>

Šaltinis: [EES](#), [EESP](#)

Vertinant Komisijos siūlomos ekonominio saugumo darbotvarkės turinį, išskirtini du aspektai. Pirmą, strategijos pagrindą sudaro jau egzistuojančios programos ir priemonės, priimtose ar inicijuotos U. von der Leyen kadencijos metu – pvz., strateginės partnerystės dėl ypatingos svarbos žaliavų, ES lustų aktas ar kovos su ekonomine prievarta priemonė. Šiuo atžvilgiu strategijoje pirmiausia įtvirtinamas jau prasidėjęs pokytis, o ne inicijuojamas naujas. Antra, dauguma naujų iniciatyvų sietinos su antruoju strategijos ramsčiu – t. y. naujų priemonių kūrimu. Kitaip sakant, strategija labiau orientuota į rizikingų veiklų reguliavimą, o ne ES pajėgumų stiprinimą ir ekonominių santykių plėtojimą.

Nors valstybės narės formaliai sveikino Komisijos sprendimą inicijuoti diskusijas dėl ES ekonominio saugumo, dauguma sostinių Komisijos pasiūlymus vertina santūriai. Šiandien galima įvardyti penkis skirtingas, nors dalinai persidengiančias, valstybių narių pozicijas. Pirmą, Vokietija ir kitos į eksportą besiorientuojančios valstybės narės priešinosi naujiems prekybos ir investicijų apribojimams ir propaguoja saugumo per diversifikaciją idėjas. Kai kurios šiai grupei priskirtinos valstybės narės (pvz., Suomija) mato poreikį stiprinti „puolamąją“ strategijos dimensiją, pvz., per didesnę paramą ES ypatingos svarbos technologijų eksportui į trečiąsias šalis – ten, kur ES turi konkurencinių pranašumų (pvz., 5G infrastruktūroje). Antra, Prancūzija (ir kelios jos sąjungininkės) palaiko stiprią ekonominio saugumo darbotvarkę, tačiau jos prioritetai skiriasi nuo Komisijos: Paryžius pabrėžia pramonės politikos poreikį, skatina daugiau investuoti į vidaus gamybos pajėgumų ir konkrečių sektorių (ypač žemės ūkio) konkurencingumo stiprinimą, atsargiai vertina naujų prekybos santykių plėtrą. Trečia, bene didžiausia grupė, į kurią patenka ir Prancūzija, priešinosi galimai ES kompetencijų plėtrai į nacionalinio saugumo sritį. Ketvirta grupė, kuriai priskirtina dalis pietinių ES narių, atvirkščiai, pabrėžia bendrų mechanizmų (įskaitant finansavimo mechanizmus) svarbą, nes nekoordinuotos pastangos stiprinti ekonominį saugumą gali fragmentuoti bendrą rinką ir pakenkti sanglaudos principui. Galiausiai dalis mažesnių valstybių narių, kurios daugiausia prekiauja ES viduje ir negamina ir neeksportuoja Komisijos įvardytą didesnės rizikos ypatingos svarbos technologijų, kvestionuoja sudėtingo ir brangaus rizikos vertinimo proceso tikslingumą.

Dėl atsargios ir kartais skeptiškos valstybių narių laikyenos Komisija iki šiol vengė konkrečių veiksmų pasiūlymų ir apsiribojo baltųjų knygų, kuriose aprašomos potencialios naujų priemonių alternatyvos, rengimu. Kartu, dar iki pasirodant ekonominio sau-

gumo strategijai, skirtumai tarp valstybių narių paveikė kai kurių strategijoje minimų priemonių raidą: pvz., rengiant kovos su ekonomine prievarta priemonę, dalis valstybių narių griežtai nesutiko su nuostata, kad Komisija turėtų teisę spręsti dėl priemonės naudojimo, ir sėkmingai įtvirtino Tarybos teisę patvirtinti prievartos faktą KDB tvarka.

## Lietuvos prioritetai ir ligšiolinė Lietuvos pozicija

Palyginti su kitomis valstybėmis narėmis, Lietuva aktyviai ir atvirai sveikino diskusijų dėl ES ekonominio saugumo stiprinimo pradžią. Tai lemia keli veiksniai. Pirmą, Lietuvos nacionalinėje saugumo politikoje po nepriklausomybės atkūrimo visada nemažai dėmesio buvo skiriama ekonominei saugumo dimensijai. Pvz., skirtingai nei daugumos kitų valstybių strategijose, Lietuvos nacionalinėje saugumo strategijoje išsamiai atspindima ekonominių priklausomybių, ypatingos svarbos infrastruktūros pažeidžiamumo ir trečiųjų šalių įtakos strateginiuose ūkio sektoriuose problematika, o nacionalinę tiesioginių užsienio investicijų (TUI) tikrinimo sistemą Lietuva įtvirtino jau XX a. pabaigoje. Ypač reikšmingą vaidmenį formuojant Lietuvos ekonominio saugumo suvokimą turėjo Rusijos ekonominės ir energetinės prievartos patirtis.

Antra, nuo 2010-ųjų pabaigos Lietuva pradėjo teikti daugiau dėmesio Kinijos ekonominei įtakai ir su ja susijusioms grėsmėms, kurios *de facto* yra ir pagrindinis Komisijos iniciatyvų objektas. Tai iš dalies lėmė Vašingtono politikos Pekino atžvilgiu pokytis D. Trumpo kadencijos metu: pvz., atsižvelgdama į JAV sankcijas bendrovei „Huawei“, Lietuva nusprendė apriboti „Huawei“ įrangos naudojimą plečiant šalies telekomunikacijų tinklą. Kartu XVIII Vyriausybės vykdoma vertybinė užsienio politika ir ambicija stiprinti Lietuvos vaidmenį Indijos ir Ramiojo vandenynų regione sukūrė naujų įtampos dvišaliuose santykiuose su Kinija taškų: Vilnius pradėjo kelti uigūrų genocido klausimą, pasitraukė iš Kinijos 17 + 1 formato ir pradėjo stiprinti ryšius su Taivanu. Reaguodama į tokius Lietuvos sprendimus, 2021 m. Kinija pradėjo plataus masto sankcijų prieš Lietuvą kampaniją. Šios krizės metu Lietuva pasirinko kelti ekonominio saugumo klausimą ES lygmeniu ir palaikė tuo metu kuriamą kovos su ekonomine prievarta priemonę.

Taigi Lietuva nuo pat pradžių aktyviai palaikė Komisijos iniciatyvas ir negali būti lengvai priskiriama kuriai



nors iš penkių pirmiau minėtų valstybių narių grupių. Apskritai galima išskirti dvi Lietuvos strateginę poziciją apibrėžiančias nuostatas. Pirma, nors Lietuva oficialiai neskatina atsisiesti nuo Kinijos, Vilnius pabrėžė poreikį ruošti „priverstiniam atsisiejimui“ tuo atveju, jei Pekinas nuspręstų pradėti Taivano invaziją, ir skatino ES „maksimaliai sumažinti priklausomybę nuo Kinijos“. Antra, Lietuva pabrėžia, kad ES ir JAV patiria „tuos pačius“ ekonominio saugumo iššūkius ir todėl ragina stiprinti transatlantinį bendradarbiavimą ne vien plėtojant dvišalę prekybą, bet ir kuriant ir naudojant gynybines ekonominės politikos priemones. Kalbant apie Lietuvos pozicijas dėl konkrečių ES ekonominio saugumo paketo iniciatyvų, galima pažymėti šiuos aspektus<sup>2</sup>:

- **TUI tikrinimas.** Lietuva remia TUI tikrinimo reglamento tobulinimą ir palaiko siekį, kad visos valstybės narės turėtų ES standartus atitinkantį nacionalinį TUI tikrinimo mechanizmą ir būtų įpareigotos dalytis informacija apie galutinius sprendimus dėl investicinių sandorių. Visgi Lietuva pabrėžia, kad galutinius sprendimus dėl investicijų tinkamumo ir toliau turi priimti nacionalinės vyriausybės.
- **Išeinančių investicijų tikrinimas.** Lietuva pritaria poreikiui vykdyti iš ES išeinančių investicijų stebėseną ir vertinti tokių investicijų keliamas rizikas. Vilnius yra atviras ir pasiūlymams vykdyti tokių investicijų kontrolę. Lietuva siūlo į stebėsenos sistemą įtraukti platesnį technologijų spektrą, nei patenka į 2023 m. spalį patvirtintą ypatingos svarbos technologijų sąrašą. Galiausiai Lietuva kritiškai vertina tai, kad su trečiosiomis šalimis siejamų geopolitinių rizikų vertinimas lieka individualių vyriausybių prerogatyva – tai sudaro sąlygas apeiti apribojimus, apsunkina įgyvendinimą ir gali kelti konfliktus ES viduje.
- **Dvejopo naudojimo prekių eksporto kontrolė.** Lietuva iš esmės palaiko Komisijos pastangas kompensuoti daugiašalės eksporto kontrolės sistemos neveiksumą. Visgi Lietuvai svarbu, kad glaudesnis eksporto kontrolės koordinavimas ES lygiu neapribotų individualių valstybių narių teisės priimti savarankiškus sprendimus dėl tam tikrų prekių tuo atveju, jei to reikalauja valstybės patiriamos unikalios grėsmės nacionaliniam ar viešajam saugumui.
- **Tyrimų saugumas.** Lietuva vertina tyrimų saugumo koncepciją kaip svarbų naują ekonominio saugumo elementą ir iš principo palaiko šią iniciatyvą.

- **MTEPI, skirtų dvejopo naudojimo prekių gamybai, skatinimas.** Lietuva kol kas nėra suformulavusi pozicijos dėl tinkamiausios jos įgyvendinimo alternatyvos, tačiau iš principo mato poreikį Lietuvos inovacijų ekosistemos dalyviams užtikrinti prieigą prie bendrų ES fondų, skirtų inovacijų plėtrai.

Kaip ir institucinių reformų atžvilgiu, Lietuvos pozicija palieka tam tikrų neatsakytų klausimų. Pirma, priklausomai nuo konkrečios priemonės, Lietuva pritaria skirtingam koordinavimo ir integracijos laipsniui. Šią įtampą iš dalies galima išspręsti diferencijuojant rizikos vertinimą nuo galutinio sprendimo dėl konkrečių investicinių sandorių ir (ar) formuluojant „minimalaus bendro vertinimo“ ir „laisvės daryti daugiau“ principus. Visgi, atsižvelgiant į įmonių galimybes perkelti savo veiklas ES viduje, individualios valstybių narių iniciatyvos gali būti neefektyvios ir sudaryti spaudimą likusioms narėms – t. y. atkurti tas pačias dilemas, kurias siekiama išspręsti naujomis iniciatyvomis.

Antras klausimas susijęs su tuo, ar ir kaip Lietuvos pozicija leidžia jai veikti išvien su platesne valstybių narių koalicija, reikalinga norint formuoti ES ekonominio saugumo darbotvarkę. Nors Lietuva savo poziciją tradiciškai grindžia transatlantine orientacija, dėl pasikeitusių JAV ekonominės politikos prioritetų šiandien tai reiškia gynybinių priemonių suvienodinimą, o ne bendrą įsipareigojimą ginti daugiašalę ekonominę tvarką ir stiprinti abipusius prekybos ryšius. Atitinkamai Lietuvos pozicija reikšmingai – net jei pirmiausia retoriškai – skiriasi nuo valstybės tradicinių partnerių, pvz., Šiaurės ir Baltijos šalių, kurios nuosekliai pabrėžia, kad ekonominio saugumo darbotvarkė negali reikšti „protekcionalizmo“, papildomų gynybinių priemonių kūrimą vertina atsargiai ir propaguoja strateginę diversifikaciją bei daugiašalius sprendimus. O Prancūzija ir kitos valstybės, kurios visada pasižymėjo didesne valia naudoti prekybos gynybos priemones, yra tolimesnės griežtai transatlantinei Lietuvos perspektyvai. Lietuva nuo seno bendras ES pramonės politikos iniciatyvas vertino atsargiai dėl galimų neigiamų pasekmių bendrai rinkai ir transatlantiniam bendradarbiavimui. Dėl šios priežasties Lietuvos ekonominio saugumo vizija yra siauresnė nei Prancūzijos, Ispanijos ir kitų propaguojama „strateginės autonomijos“ koncepcija, pagal kurią prioritetas teikiamas ES vidaus gamybos pajėgumų kūrimui ir konkrečių ekonomikos sektorių plėtrai.

<sup>2</sup> Pozicijas pagal autoriaus užklausą tiesiogine korespondencija patvirtino URM diplomatai.

## Ekonominis saugumas: kaip stiprinti, o ne vien ginti?

Klausimą dėl Lietuvos tinkamiausios partnerių koalicijos formuojant tolesnę ekonominio saugumo strategiją galima reformuluoti: koks yra geriausias kelias stiprinti „puolamąją“ ES ekonominio saugumo dimensiją, t. y. gebėjimą įtvirtinti konkurencinį pranašumą ypatingos svarbos sektoriuje ar valdyti strategines vertės grandines? Kaip pažymėta pirmiau, didžioji dauguma Komisijos pasiūlymų yra gynybinio pobūdžio, o kiti – ekonominės bazės ir partnerysčių – strategijos ramsčiai kol kas neišplėtoti. Klausimas, kaip šiuos ramsčius plėtoti ir kurį jų prioritetizuoti, atsiremia į tradicines skirtis tarp prekybos liberalizaciją remiančių šalių ir šalių, pageidaujančių ryškesnio valstybės vaidmens ekonomikoje.

Poreikį stiprinti „puolamąją“ ES ekonominės strategijos dimensiją ypač pabrėžia ekspertų ir verslo bendruomenės. Analitinio centro *European Policy Centre* vadovo Fabian Zuleeg [teigimu](#), „pagrindinė sritis, kurioje ES turi siekti daugiau pažangos, yra pramonės politika, nes ji yra ekonominio saugumo šerdis“; *European Council on Foreign Relations* tyrėjas Tobias Gehrke [pabrėžia](#), kad ekonominis saugumas ilgalaikėje perspektyvoje įmanomas tik įtvirtinus „techninę ir pramoninę“ galią, tačiau ES investicijos į ypatingos svarbos technologijų plėtrą vis labiau atsilieka nuo JAV ir Kinijos. Šie ir kiti analitikai palaiko bendras, iš ES biudžeto finansuojamas priemones, kuriomis būtų stiprinama ES pramonės politika, MTEP veiklos ir ypatingos svarbos technologijų projektai. Sparčiai didinti ES finansavimą ypatingos svarbos technologijų plėtrai aktyviai skatina ir žaliųjų technologijų, telekomunikacijų, aeronautikos ir kitų strateginių sektorių atstovai. Kiti ekspertai laikosi nuomonės, kad neturėdama „[sumanios diversifikacijos](#)“ strategijos ES nepasieks ekonominio saugumo nepriklausomai nuo to, kokią sėkmingą pramoninę politiką ji vykdytų. Šiuo atžvilgiu analitikai sutaria dėl strateginės laisvosios prekybos susitarimų su Lotynų Amerikos ir Pietryčių Azijos šalimis svarbos: glaudesni tarpusavio santykiai abiem susitarimo pusėms leistų sumažinti priklausomybę nuo Kinijos ir kurti alternatyvias ypatingos svarbos žaliavų ir technologijų vertės grandines.

Siekiant proveržio tiek vienu, tiek kitu aspektu, ES laukia nemaži iššūkiai. Skatinama Italijos ir Prancūzijos, 2022 m. Komisija jau siekė įsteigti bendrą [Europos suverenumo fondą](#) ypatingos svarbos technologijų plėtrai finansuoti, o 2023 m. vasarą pasiūlė fondui skirti 10 mlrd. Eur naujų biudžeto lėšų. Šį pasiūlymą moty-

vavo suvokimas, kad neturint bendrų priemonių reikalingas investicijas į ypatingos svarbos technologijų plėtrą galės sau leisti tik didžiosios valstybės narės, o jų teikiama tiesioginė parama nacionalinei pramonei padidins bendros rinkos fragmentacijos riziką. Nepaisant to, kad šią iniciatyvą aktyviai palaikė Portugalija ir kitos vadinamosios Atlanto grupės narės, „taupiujų“ valstybių narių opozicija lėmė, kad fondo finansavimas galiausiai buvo sumažintas iki 1,5 mlrd. Eur, perkirstant jau biudžete numatytas lėšas.

Prekybos srityje ES pastaraisiais metais taip pat patyrė daugiau nusivylimo nei pergalių. Nepaisant abipusio strateginio intereso ir ambicijos pabaigti derybas per 2023 m., Komisijai kol kas nepavyko sudaryti laisvosios prekybos sutarčių su MERCOSUR šalimis ir Australija. Abiem atvejais svarbiausia politinė susitarimo kliūtis ES pusėje yra ūkininkų oponavimas prekybos žemės ūkio produktais liberalizacijai. Beje, nors plataus masto laisvosios prekybos susitarimai nėra vienintelis būdas gilinti dvišalius ekonominius santykius, Europos partneriams, ypač globaliuosiuose Pietuose, yra itin svarbi prieiga prie ES rinkų.

Neišsprendus oponavimo biudžeto plėtrai ir prekybos susitarimams problemos, „puolamoji“ ekonominio saugumo darbotvarkės dimensija liks neišvystyta. Be jos, tikėtina, ilgainiui mažės ir ES [reguliacinė galia](#) – t. y. gebėjimas formuoti užsienio ekonominių veikėjų elgesį diegiant naujas taisykles ar standartus veiklai bendroje rinkoje, kuri iš esmės grindžiama ES rinkos galios ir patrauklumo prielaida. Silpstanti ES reguliacinė galia savo ruožtu apribos ir šiandien Komisijos siūlomų reglamentavimo priemonių, skirtų ekonominio saugumo rizikoms valdyti, efektyvumą.

## Siekiant integruoto požiūrio į ES ateities darbotvarkes

Ši apžvalga prasidėjo nuo pastabos, kad dvi besiformuojančios ES ateities darbotvarkės – plėtra ir ekonominio saugumo stiprinimas – yra tarpusavyje susijusios. Pirma, abiem darbotvarkėmis sprendžiami Rusijos ir Kinijos keliama geostrateginiai iššūkiai Europai. Nors ir dėl skirtingų priešasčių, tiek plėtra, tiek ekonominio saugumo stiprinimas gali reikalauti institucinės sąrangos, sprendimų priėmimo procesų, ES kompetencijų, biudžeto programų ir politikos pokyčių. Dėl šių sąsajų plėtros ir ekonominio saugumo darbotvarkės gali viena kitą papildyti, tačiau taip pat gali sukurti sudėtingų dilemų dėl tolesnės ES raidos.

Norint maksimizuoti pozityvias šių darbotvarkių sąveikas ir užtikrinti, kad vienos darbotvarkės įgyvendinimas nepakenktų kitai, ES reikalingas integruotas požiūris į plėtrą ir ekonominį saugumą. Integruotas požiūris ypač svarbus Lietuvai. ES plėtra ir ekonominio saugumo stiprinimas atitinka Lietuvos strateginius prioritetus. Vilnius šiandien aktyviai remia abiejų darbotvarkių įgyvendinimą. Visgi, kaip rodo pirmiau pateikta analizė, konkretus jų poveikis valstybės interesams priklausys nuo atsakymų į kol kas neatsakytus klausimus dėl abiejų darbotvarkių įgyvendinimo. Lietuvos pastangos formuoti šių darbotvarkių raidą bus efektyvesnės, jei apsisibrėždama savo derybines pozicijas ji vadovausis integruotu požiūriu į plėtros, institucinių reformų ir ekonominio saugumo klausimus ir nuosekliai propaguos jį tiek vienai, tiek kitai darbotvarkei skirtose diskusijose.

Išanalizavus šiandien aptarinėjamus pasiūlymus dėl plėtros, institucinių reformų ir ekonominio saugumo stiprinimo, galima identifikuoti tris konkrečius aspektus, kuriais integruotas požiūris į šias darbotvarkes gali padėti Lietuvai ir ES siekiant efektyvesnio jų įgyvendinimo.

**Pirma, integruojant ekonominio saugumo perspektyvą į diskusijas dėl plėtros ir institucinių reformų (ir atvirkščiai) leistų užpildyti kai kurias ligšiolinėse diskusijose regimas spragas.** Kaip jau pažymėta, dabartinėse diskusijose dėl plėtros ir reformų teikiama neproporcingai daug dėmesio instituciniams pokyčiams ir nepakankamai klausimui, kokių politikos tikslų jais siekiama. Tiek, kiek ligšioliniai pasiūlymai skirti ES ateities politikos tikslams, jie nesukuria pagrindo produktyviai diskusijai tarp visų valstybių narių. Pozicija, kad vienintelis planuojamų reformų tikslas turėtų būti plėtra, yra neproduktyvi, nes sėkmingas plėtros įgyvendinimas reikalauja platesnių reformų – o tai vėl grąžina diskusiją prie klausimo dėl tolesnės ES vizijos. ES ekonominio saugumo darbotvarkė kol kas taip pat yra nesubalansuota: nors Komisija pateikė kelis pasiūlymus dėl naujų priemonių ekonominio saugumo rizikoms valdyti, ES dar nerado atsakymo į klausimą, kaip stiprėti, o ne vien gintis.

**Tikslas įtvirtinti ekonominio saugumo principus kaip tolesnės ES integracijos pagrindą gali tapti orientyru institucinių reformų darbotvarkei.** Užuo kalbėjusios apie reformas, reikalingas naujoms ir kontroversiškomis ES politikos kryptims (kurias nurodo Prancūzijos ir Vokietijos ekspertai ir kurios pažymimos EP ataskaitoje), ar apie plėtrą, kaip tikslą savaime, valstybės narės turėtų sugrįžti prie Europos integracijos pagrindų – europietiškos ekonominės politikos apibrėžimo ir institucionalizacijos. Tektoniniai tarptautinės ekonomikos pokyčiai šiandien

yra prilygintini iššūkiams, kuriuos ES narės patyrė pokario laikais (kai dekolonizacijos ir rekonstrukcijos procesai pareikalavo, *inter alia*, muitų sąjungos ir bendros žemės ūkio politikos) ar po Bretton Woods sistemos griūties ir platesnės XX a. aštuntojo dešimtmečio krizės, kuri paskatino įkurti bendrą rinką, liberalizuoti kapitalo srautus ir ilgainiui įvesti eurą.

Išsami ES ekonominio saugumo politika būtų laiku suteiktas atsakas į nūdienos iššūkius: priklausomybę nuo trečiųjų šalių, silpnėjantį ES konkurencingumą, agresyvią kitų šalių ekonominę politiką ir globalios ekonomikos fragmentaciją. Mažėjantis ES rinkos patrauklumas, riboti technologiniai pranašumai ir iššūkiai plėtojant prekybos ryšius reiškia, kad tradicinė reguliacinė galia negali būti Sąjungos ekonominio saugumo pagrindas. Kaip jau minėta, visavertė ekonominio saugumo politika turi ne vien reguliuoti potencialias rizikas, bet ir užtikrinti adekvačias, tvirtas investicijas į ES technologinių pajėgumų plėtrą. Nepriklausomai nuo to, ar tokios investicijos bus skatinamos per biudžeto mechanizmus, ar kitomis priemonėmis, jos turi būti koordinuojamos visoje ES siekiant išvengti bendros rinkos fragmentacijos, kuri savaime pažeistų ES ekonominį saugumą. Greita būtinų viešų investicijų užtikrinimo ES taip pat turi įgalinti privačias investicijas į Sąjungos ekonominės bazės stiprinimą, įskaitant stiprinimą per gilesnę bendros rinkos integraciją ir ilgai planuojamą kapitalo rinkų sąjungos įtvirtinimą. Siekis institucionalizuoti ekonominio saugumo politiką, kuri užtikrintų tiek efektyvų rizikų valdymą, tiek ekonominės bazės stiprinimą, atitinkamai turėtų būti ES institucijų, kompetencijų, biudžeto, ekonominės valdysenos ir kitų politikos sričių reformų pagrindas.

Tokiai reformų darbotvarkei turėtų būti pasirengta iki plėtros, kad ši leistų greitai institucionalizuoti naują ES ekonomikos modelį naujose šalyse narėse – taip, kaip 2004 m. plėtra institucionalizavo tuometį (Mastrichto sutartimi patvirtintą) ekonominį modelį, pagrįstą liberalizacijos, atviros konkurencijos ir fiskalinės disciplinos idėjomis. Žinoma, specifiškai plėtros keliama klausimai taip pat gali ir turi figūruoti diskusijose dėl reformų, tačiau „pakankamos“ reformos kriterijus turėtų būti ekonominio saugumo įgalinimas. Nors oficialių pasiūlymų dėl galimų reformų kryptių kol kas nėra, *European Policy Centre* neseniai pateikė 18 rekomendacijų, kaip stiprinti ekonominio saugumo darbotvarkę per kitą ES politinį ciklą, nubrėžiančių galimų pokyčių kontūrus. Kartu svarbu užtikrinti, kad kandidatės narės būtų pasirengusios ES ekonominio saugumo politikai, pvz., atitiktų ES ekonominių rizikų vertinimą ir ekonominio saugumo strategijos nuostatas. Be to, ES institucijos ir dabartinės narės turėtų daugiau investuoti į šių šalių eko-

nominius pajėgumus (tam reikalingos tiek tikslinės investicijų skatinimo priemonės ES ir valstybėse narėse, tiek parama narių kandidačių institucijų kokybės stiprinimui), sudaryti galimybes naudotis ekonominiam saugumui skirtomis bendromis priemonėmis ar finansavimo programomis, padėti kuriant reikiamas institucijas ir formuojant kompetenciją.

**Sėkmingai įgyvendinta plėtra bus vienas esminių indėlių į visapusišką ES ekonominio saugumo stiprinimą.** Nors ekonominio saugumo idėjas Komisija pradėjo plėtoti jau 2023 m. pradžioje, plėtos politikos srityje ši koncepcija dar neatsispindi: U. von der Leyen, pristatydama Komisijos plėtos paketą 2023 m. lapkritį, apie ekonominę ir saugumo dimensijas kalbėjo atskirai, o paties paketo dokumentuose terminas neminimas. Vis dėlto plėtra tiesiogiai prisideda prie ES ekonominio saugumo stiprinimo. Iš esmės naujų šalių narystė automatiškai reiškia ES ekonominės bazės pagrindo – ES bendros rinkos – plėtrą: naujas galimybes įmonėms ir inovacijoms, augantį santykinį ES svorį globalioje ekonomikoje ir t. t. Kalbant konkrečiau, Vakarų Balkanų ir Trio šalys, ypač Ukraina, disponuoja reikšmingais ypatingos svarbos metalų ir mineralų ištekliais, kurie leistų stiprinti ir plėtoti europines vertės grandines tokiose srityse, kaip žaliosios technologijos, baterijos ir pan. Ukrainos žemės ūkio pajėgumai taip pat leistų jai svariai prisidėti prie Sąjungos maisto saugumo, o regioninės infrastruktūros integracija padėtų stiprinti energetinį saugumą ir junglumą. Trumpai tariant, plėtra reikšmingai prisidėtų prie ekonominio saugumo įgyvendinimo, o ekonominis saugumas yra svarbus plėtos įgyvendinimo strateginis argumentas.

**Antra, integruotas požiūris į plėtrą ir ekonominį saugumą reikalingas norint geriau pasirengti ES biudžeto peržiūrai, kurios reikalauja abi darbotvarkės.** Visavertė ekonominio saugumo darbotvarkė – t. y. užtikrinanti adekvačias priemones ir finansavimą ES ekonominei bazei stiprinti – gali pareikalauti biudžeto peržiūros. Turint omeny numatomą plėtos poveikį žemės ūkio ir sanglaudos politikai ir šių klausimų jautrumą, biudžeto peržiūra gali būti reikalinga vien tam, kad plėtra įvyktų. Vertinant individualiai, biudžeto prioritetų klausimais plėtos ir ekonominio saugumo darbotvarkėse pristatomos skirtingos problemos: pirmoji – kaip nesumažinti biudžeto tradicinėms sritims, antroji – kaip sustiprinti naujų tikslų ir programų finansavimą. Užtikrinti tinkamą augančių poreikių finansavimą, žinoma, galima reikšmingai padidinus bendrą ES biudžetą. Tai rekomenduojama ir apžvalgoje nagrinėjamos Prancūzijos ir Vokietijos ekspertų ir EP ataskaitose, tačiau, kaip minėta, tokie pasiūlymai gali sulaukti tradicinio „taupijų“ ES sostinių oponavimo.

Vis dėlto ekonominio saugumo, kaip naujos ES darbotvarkės, įtvirtinimas leidžia kalbėti ir apie platesnę, kokybinę biudžeto politikos peržiūrą, įskaitant tradicinių programų politinius tikslus. Pvz., ekonominio saugumo stiprinimo tikslų integravimas į biudžeto politiką sudarytų galimybę skatinti (ar kompensuoti) žemės ūkio veiklas, prisidedančias prie ekonominio saugumo. Beje, patys ūkininkai savo *de facto* indėlį į ES ekonominį saugumą pabrėžė jau seniai, taip pat – per 2023–2024 m. protestus Europos sostinėse. Kita vertus, greta pozityvių sąveikų gali egzistuoti ir įtampų: pvz., jei iniciatyvos, skirtos ES ekonominei bazei stiprinti, neproporcingai koncentruotų išteklius tik kai kuriuose sektoriuose ar regionuose, jos galėtų pakenkti sanglaudos politikos tikslų įgyvendinimui. Atitinkamai svarbu užtikrinti suderinamumą tarp ekonominio saugumo ir sanglaudos politikos, pvz., numatant papildomas paskatas abi sritis padedantiems įgyvendinti projektams. Politiškai svarbu ir tai, kad diskusija apie konkrečių biudžeto programų tikslų tobulinimą, galimai – mažinimą ar pakeitimą, sukurtų papildomą erdvę kompromisams tarp skirtingas pozicijas biudžeto klausimais turinčių šalių.

Iš Lietuvos perspektyvos tokia diskusija būtų prasmingas naujas postūmis rengiantis plėtrai. Svarbu prisiminti, kad Lietuvos ekonominės raidos projekcijos bet kuriuo atveju verčia mąstyti apie tai, kaip ateityje valstybės požiūris į ES biudžeto politiką keisis: pvz., tikėtina, kad dar iki ES plėtos Lietuva formaliai nebeatitiks Sanglaudos fondo finansavimo reikalavimų; ateityje Lietuva taip pat pasiektų neto mokėtojos statusą. Žemesnis ES išmokų lygis – net ir be plėtos – skatina diskusiją dėl ilgalaikių strateginių prioritetų, tinkamų finansuoti per Sąjungos biudžetą. Atsižvelgiant į tai, kad ekonominio saugumo darbotvarkė atitinka Lietuvos strateginius tikslus ir kuria konkrečių ekonominių galimybių (pvz., per didesnę integraciją į technines ir pramonines ES vertės grandines), bendros ES finansavimo programos ekonominio saugumo srityje galėtų reikšmingai prisidėti prie lengvesnio ir efektyvesnio nacionalinės politikos tikslų įgyvendinimo.

**Trečia, integruotas požiūris į plėtos ir ekonominio saugumo darbotvarkę leidžia pamatyti, kad jų įgyvendinimą apsunkina panašios kliūtys, ir įvardyti šias kliūtis lemiančias pamatines problemas.** Negalima pamiršti, kad dabartinis ES plėtos darbotvarkės atgimimas žymi proveržį po beveik penkiolikos metų plėtos stagnacijos, o kartais ir regreso santykiuose su šalimis kandidatėmis. Naujojoje ES ekonominio saugumo strategijoje pabrėžiama tolesnė tradicinės ES ekonominės politikos – t. y. ekonominių partnerystės ir prekybos santykių plėtos – svarba (tai yra trečiasis strategijos ramstis). Visgi, nors per



pastaruosius penkiolika metų ES ratifikavo svarbias partnerystės ar laisvosios prekybos sutartis su Japonija, Singapūru ir Vietnamu, jos prekybos politika patyrė ir daug iššūkių: derybos su JAV *de facto* [žlugo](#) 2016 m. ir buvo oficialiai suspenduotos 2019 m., plati opozicija neleido ratifikuoti sutarties su Kanada (ji preliminariai taikoma nuo 2017 m.), dvidešimt metų trukusios derybos su MERCOSUR jau trejus metus nesėkmingai laukia pasirašymo, 2023 m. pabaigoje planuota derybų su Australija pabaiga atidėta [neapibrėžtam](#) laikui ir t. t.

Greta objektyvių sektolinių ar klasės interesų svarbus ir subjektyvus ekonominių sąlygų vertinimas. Palyginamieji ES visuomenių požiūriai į plėtrą ir integraciją tyrimai parodė, kad neigiamas asmeninės ir nacionalinės ekonominės padėties vertinimas, baimė prarasti darbą, nerimas dėl ekonominės krizės ar nuojauta, kad dėl plėtros teks mokėti didesnes įmokas į ES biudžetą, nuosekliai koreliuoja su didesniu oponavimu plėtrai<sup>3</sup>. Apibendrinant galima teigti, kad **siekiant ES plėtros ir prekybos (ir, plačiau, ekonominio saugumo) tikslų, kliūtimi gali tapti tiek konkrečių ekonominių interesų – pirmiausia žemės ūkio – opozicija, tiek bendras gyventojų ekonominio nesaugumo jausmas.**

Tai kartu reiškia ir didelę plėtros bei ekonominio saugumo darbotvarkės (ar bent jau jos prekybos ramsčio) politizavimo riziką. Kaip pažymima [naujausiuose tyrimuose](#) apie partinės politikos raidą Europoje, gyventojų ekonominio nesaugumo jausmas yra vienas esminių veiksnių, kuriančių [palankumą](#) kraštutinės dešinės ir (ar) populistinėms partijoms visose rinkėjų grupėse, įskaitant, pvz., ir miestuose gyvenantį [jaunimą](#). Pastaraisiais metais kraštutinės dešinės partijos taip pat vis aktyviau orientuojasi į žemės ūkio sektoriaus ir kaimo gyventojų balsus – ir, kaip parodė 2024 m. ES Regionų komiteto studija, gana [sėkmingai](#). Žinant, kad nemažai kraštutinės dešinės ir populistinių partijų (pvz., Nyderlanduose, Austrijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje) prieštarauja naujų narių priėmimui, o dalis (pvz., „Alternatyva Vokietijai“) [oponuoja](#) ir ekonominių santykių su Kinija ir Rusija apribojimui, tikėtina, kad, siekdamas mobilizuoti savo

3 Zeynep Taydas & Cigden Kentmen-Cin (2017). Who Is Afraid of EU Enlargement? A Multilevel Comparative Analysis. *Political Research Quarterly*, 70(3), 604–617. <https://doi.org/10.1177/1065912917706548>; Sara B. Hobolt (2014). Ever closer or ever wider? Public attitudes towards further enlargement and integration in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 21:5, 664–680, <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.897746>; Jeffrey C. Dixon & Andrew S. Fullerton (2014). For and against European Union expansion: Examining mixed opinion on enlargement and specific countries' entries. *International Journal of Comparative Sociology*, 55(5), 357–378. <https://doi.org/10.1177/0020715214557844>

rinkėjus, šios partijos aktyviai politizuos plėtros ir prekybos klausimus. Prognozuojamas jų įtakos augimas reiškia, kad partinės politikos kontekstas Europoje gali tapti vis [mažiau palankus](#) plėtros ir ekonominio saugumo darbotvarkių ir su jomis susijusių reformų įgyvendinimui.

Plėtros ir ekonominio saugumo darbotvarkės palaikančios ES narės negali nespręsti pamatinių oponavimo joms priežasčių ir ignoruoti Europos politinio konteksto tendencijų. Pažymėtina, kad reaguodama į ūkininkų protestus Europoje ir didėjantį valstybių narių bei Europos dešiniųjų spaudimą U. von der Leyen jau nuo 2023 m. rudens inicijavo strateginį dialogą su ūkininkais, atsisakė specifinių taršos mažinimo tikslų žemės ūkio sektoriui 2040 m. klimato [plane](#) ir pesticidų [naudojimo reglamento](#) ir pabrėžė žemės ūkio sektoriaus svarbą prisidedant prie ES „maisto suverenumo“.

Vis dėlto Komisijos pastangos koreguoti žaliąjį kursą nesprendžia platesnės gyventojų ekonominio nesaugumo jausmo problemos – jis egzistuos net ir išsprendus ūkininkų keliamas problemas. Žinoma, gyventojų ekonominio nesaugumo arba [pragyvenimo saugumo](#) klausimai varijuoja priklausomai nuo šalies, o šios problemos sprendimai pirmiausia yra nacionalinių kompetencijų – socialinės ir darbo politikos, viešųjų paslaugų užtikrinimo – klausimas.

Augantis dėmesys pragyvenimo išlaidų problemoms yra sveikintinas ir gali būti sustiprintas. 2023 m. Komisijos ekonominio saugumo strategijoje pateiktas sisteminis požiūris į jau egzistuojančias ES politikos iniciatyvas šioje srityje ir pateikta pasiūlymų dėl tolesnio dialogo su valstybėmis narėmis. Analogiška iniciatyva „gyventojų ekonominio saugumo“ klausimu galėtų įvertinti egzistuojančių ES priemonių ir veiklos, pvz., Europos semestro rekomendacijų ir ES biudžeto fondų, efektyvumą skatinant valstybes nares didinti būsto ir būtinų paslaugų prieinamumą, jaunimo užimtumą ir pan., ir parodyti tolesnių pastangų kryptis. Toks žingsnis produktyviai papildytų dabartinę, išimtinai geoekonominę logiką grįstą ES ekonominio saugumo darbotvarkę, išryškindamas struktūrinę ir žmogiškąją ekonominio saugumo dimensijas. Tai padėtų mobilizuoti naujas vietas, regioninių ir nacionalinių valdžių pastangas ir, galimai, suburti palaikymą didesniai ES vaidmeniui šioje srityje. Net jei tai galbūt reikštų didesnes viešąsias išlaidas, didesnis ES įsitraukimas ir matomumas sprendžiant Europos visuomenėms vis aktualesnį pragyvenimo nesaugumo klausimą spręstų bent dalies gyventojų nusivylimą ES veikimu ir padėtų siekiant platesnio palaikymo tolesnei ES plėtrai ir integracijai.