

LIETUVOS NARYSTĖ EURO ZONOJE – POKYČIŲ LIETUVOS POLITIKOJE IR STOJIMO LAIKO PASIRINKIMO ANALIZĖ

RAMŪNAS VILPIŠAUSKAS

Straipsnyje aptariamas Lietuvos prisijungimas prie euro zonos, įvertinant pirmojo nesėkmingo bandymo tai padaryti 2007 m. ir antrojo rezultatyvaus bandymo įsivesti eurą nuo 2015 m. priežastis ir politinės ekonomijos aiškinimus. Siekiama atskleisti su dalyvavimu euro zonoje susijusius teisinius ir institucinius pokyčius, pavyzdžiui, nemažoritarinių institucijų stiprėjimą, analizuojamos pinigų politikos sąsajos su biudžeto ir darbo rinkos reguliavimo politikos sritimis. Teigiama, jog, nors sparčiam Lietuvos prisijungimui prie euro zonos tinkamas sąlygas sudarė valiutų valdybos modelio ir fiksuoto valiutos kurso egzistavimas, dėl politinio sutarimo trūkumo ir nesuderintų skirtingų, bet fiksuoto kurso sąlygomis funkciškai susijusių viešosios politikos priemonių, ypač artėjant Seimo rinkimams, euro įvedimas buvo atidėtas dešimčiai metų nuo įstojimo į ES ir Lietuva šį tikslą realizavo paskutinė iš trijų Baltijos šalių. Pasakytina, kad dėl skirtingų pinigų politikos ir valiutos keitimo kursų režimų Baltijos šalyse ir Lenkijoje pirmosiose euro įsivedimas tapo svarbiausiu išėjimo iš krizės žingsniu, o pastarojoje po

Ramūnas Vilpišauskas – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto Europos studijų katedros profesorius (el. paštas: Ramunas.Vilpisauskas@tspmi.vu.lt).

© Ramūnas Vilpišauskas, 2014

Straipsnis įteiktas redakcijai 2014 m. rugsėjo 9 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2014 m. lapkričio 4 d.

2009 m. stojimas į euro zoną buvo atidėtas neribotam laikui. Svarbiausias elito motyvas prisijungti prie euro zonos yra susijęs su ekonomine nauda, kurios tikimasi įsivedus eurą, iš mažiau svarbių motyvų paminėtini „vieta prie stalo“, t. y. dalyvavimas priimant sprendimus euro zonoje, ir gilesnė integracija kaip priemonė apsisaugoti nuo išorės grėsmių¹.

Ivadas

Lietuva ir kitos į ES 2004 m. įstojusios šalys Stojimo sutartyje įsipareigojo prisijungti prie Ekonominės ir pinigų sąjungos (EPS) ir įsivesti eurą, kai atitiks tam keliamus reikalavimus. Skirtingai nei Jungtinė Karalystė ir Danija, kurios jau buvo Europos Bendrijos narės tada, kai vyko derybos dėl EPS sukūrimo ir galėjo išsiderėti nuolatinę išimtį, t. y. teisę nedalyvauti EPS, visos po Maastrichto sutarties įsigaliojimo į ES stojančios šalys kartu tampa ir EPS narėmis, darant laikiną išlygą dėl euro neįsivedimo. Tačiau euro įvedimas, t. y. prisijungimas prie euro zonos, laikomas teisiniu įsipareigojimu ir siektinu tikslu, kai ES narė atitiks konvergencijos kriterijus. Pasakytina, kad narystė ES nesutampa su naryste euro zonoje. Pastaroji buvo nukelta neapibrėžtam laikui, suteikiant potencialioms euro zonos narėms laiko labiau integruotis į bendrąją rinką, ekonominiu atžvilgiu priartėti prie ES vidurkio (judėti link realios ekonominės konvergencijos) ir, atitinkant formalius konvergencijos kriterijus, imtis euro įsivedimo. Tad, vertinant į ES įstojusių valstybių narių apsisprendimą atsisakyti savarankiškos pinigų politikos ir nacionalinės valiutos, pagrindiniai analitiniai klausimai yra susiję ne tik su pokyčiais, kuriuos sukelia narystė EPS, bet ir su stojimo į euro zoną laiko pasirinkimu bei jį lemiančiais veiksniais.

¹ Straipsnis parengtas įgyvendinant Lietuvos mokslo tarybos finansuojamą projektą „Lietuva Europos Sąjungoje: transformacija ar imitacija“ (sutartis Nr. MIP-010/2013). Autorius dėkoja Klaudijui Maniokui, Vitui Vasiliauskui, Ingridai Šimonytei, Nerijui Udrėnui, Deividui Kriaučiūnui, Ričardui Kasperavičiui, Vytautui Kuokščiui ir anoniminiam recenzentui už naudingus komentarus, taip pat Sabinai Karmazinaitei už pagalbą analizuojant elito apklausos rezultatus.

Atrodytų, jog atsakyti į pastarąjį klausimą gana paprasta – šalies stojimo į euro zoną laikas priklauso nuo to, kada ji atitinka keliamus reikalavimus, t. y. formalius konvergencijos (dar vadinamus Maastrichto) kriterijus – viešųjų finansų (biudžeto deficito ir valstybės skolos), infliacijos, valiutos keitimo kurso euro atžvilgiu stabilumo ir palūkanų normų nustatytas ribas. Tačiau tokiu atveju reikia paaiškinti, kodėl vienų šalių politikos elitas siekia kuo greičiau įgyvendinti priemones, galinčias sukurti palankią ekonominę aplinką minėtų konvergencijos kriterijų laikymuisi, o kitų šalių pernelyg neskuba ir toleruoja vieno ar kito kriterijaus netenkinimą. Be to, matyti, kad kai kurios daugeliu atžvilgių panašios šalys, pavyzdžiui, trys Baltijos valstybės, kurios nuo pat įstojimo į ES laikėsi panašios pinigų politikos, prie euro zonos prisijungia skirtingu metu. Todėl gilintis į valstybių elito apsisprendimą jungtis į euro zoną yra prasminga.

Šalia jau minėtų galima išskirti dar keletą svarbių priežasčių, dėl kurių verta išsamiau ištirti Lietuvos stojimą į euro zoną, tiksliau, laikinos išimties statuso, kurį įgijo Lietuva ir kitos po Maastrichto sutarties įsigaliojimo į ES priimtose šalys, panaikinimą. Pirmiausia, pinigų politikos harmonizavimas, atsisakant nacionalinės valiutos ir perduodant pinigų politikos (palūkanų normų nustatymo) funkcijas viršnacionalinei institucijai, yra turbūt reikšmingiausias Europos integracijos projektas. Pinigų politikos srityje euro zonoje dalyvaujančios valstybės narės yra perdavusios kompetencijas viršnacionalinėms institucijoms, jos taip pat įsipareigoja tarpusavyje koordinuoti ekonominę politiką, o bendra valiuta euras turbūt laikytinas svarbiausiu Europos integracijos simboliu.

Antra, dalyvavimas euro zonoje įdomus ir tuo, jog, kaip parodė pastarųjų metų įvykiai euro zonos šalyse, ekonominės politikos koordinavimas yra daug sudėtingesnis, nei buvo manoma, kuriant EPS taisyklės (pavyzdžiui, Stabilumo ir augimo pakta). Biudžeto politika euro zonos šalyse tebėra skirtinga, per dešimtmetį reali ekonominė konvergencija tarp jos narių vyko gana lėtai, nors būtent jos buvo tikimasi įvedus bendrą valiutą ir supanašėjus skolinimosi kainai. Šių

klausimų vertinimas Lietuvos atveju gali padėti geriau išskirti formalų supanašėjimą ar jo trūkumą, t. y. konvergencijos kriterijų atitikimą, bei neformalios (realios) ekonominės konvergencijos tendencijas nuo įstojimo į ES². Šitaip galima palyginti skirtingas ekonominės politikos sritis tiek atsižvelgiant į jų pobūdį (persikirstymo, makroekonominio stabilizavimo, reguliavimo), tiek į ES kompetencijos laispsnį ir naudojamas priemones.

Trečia, Lietuva yra įdomi ir tuo, kad jos taikyta pinigų politika 1994 m. „surišo“ rankas pinigų politikos formuotojams ir „depolitizavo“ šią sritį labiau, nei tai būdinga euro zonos narėms. Taigi, šiuo atžvilgiu Lietuvoje reikėjo daug mažesnio politikos prisitaikymo, o centrinio banko galios netgi padidėjo, jungiantis prie euro zonos, palyginti su valiutų valdybos modeliu. Šiuo atžvilgiu Lietuvos situacija reikšmingai skiriasi nuo Lenkijos. Be to, Lietuva yra vienintelė ES valstybė narė, kuri vieną kartą nesėkmingai mėgino stoti į euro zoną, o tai leidžia detaliau išanalizuoti stojimo motyvus ir neįstojimo priežastis.

Galiausiai, Lietuvą galima lyginti su Baltijos šalimis ir kitomis ES valstybėmis, analizuojant, kas lemia tokio pobūdžio apsisprendimą ir jo laiko pasirinkimą skirtingose šalyse, turint omenyje, kad 2007 m. eurą įsivedė Slovėnija, 2009 m. tai padarė Slovakija, 2011 m. – Estija, 2014 m. – Latvija, o 2015 m. prie šių šalių prisijungs ir Lietuva³. Papildomos intrigos suteikia tai, kad kuo spartesnis Lietuvos prisijungimas prie euro zonos kartu su pirmosiomis ES narėmis buvo vienas iš 2004 m. suformuluotų šalies Europos politikos prioritetų, kurio nepavyko įgyvendinti. Kadangi panašaus pobūdžio Europos politikos prioritetų (ne)įgyvendinimo pavyzdžių yra ir ki-

² Realios ekonominės konvergencijos tendencijos Lietuvai įstojus į ES ir su tuo susiję kiti ekonominiai pokyčiai aptariami Vytauto Kuokščio straipsnyje „Lietuvos narystė Europos Sąjungoje: ekonominė raida“ šiame „Politologijos“ numeryje.

³ Įdomus tokia problematiką nagrinėjantis bakalauro darbas, lyginantis Lietuvos ir Latvijos stojimą į EPS, buvo 2014 m. apgintas VU TSPMI. Žr. Markevičiūtė A., *Kodėl jie pirmesni? Lietuva, Latvija ir euro zona*, bakalauro darbas, vadovas V. Kuokštis, VU TSPMI, Vilnius, 2014 m.

tose viešosios politikos srityse, pavyzdžiui, energetikoje, jų analizė gali padėti geriau suprasti Lietuvos Europos politikos efektyvumą ir dalyvavimo ES ypatumus.

1. Tyrimo problema, metodika ir hipotezės

Pagrindinis tyrimo klausimas, kurį galima formuluoti iš dviejų dalių – *kaip keitėsi su EPS susijusios ekonominės politikos (pinigų, biudžeto, ekonominė) Lietuvoje per dešimt metų nuo šalies įstojimo į ES ir kas nulėmė Lietuvos elito apsisprendimo stoti į euro zoną laiką?* Abi klausimo dalis galima dar detalizuoti. Kaip keitėsi Lietuvos pinigų politika įstojus į ES? Kaip keitėsi šalies biudžeto politika? Ar vyko ir reali ekonominė konvergencija, ir ekonominės politikos konvergencija (formalių kriterijų atitikimas)? Kodėl, nors nuo 1992 m. Maastrichto sutarties priėmimo visos į ES stojančios šalys anksčiau ar vėliau privalo tapti euro zonos narėmis, skirtingų šalių apsisprendimas stoti į ją skiriasi? Kodėl Baltijos šalys net ir krizės metu toliau siekė įsivesti eurą? Kodėl kitos ES valstybės narės, pavyzdžiui, Lenkija, neskuba stoti į euro zoną?

Jei į šiuos klausimus ieškotume atsakymų ekonominėje literatūroje, diskusija būtų susijusi su tuo, koks yra realios ir nominalios konvergencijos santykis bei optimalios valiutų erdvės sąlygų laikymusi⁴. Šie klausimai yra svarbūs, o euro zonos šalių krizė juos dar labiau aktualino. Matome, jog tiek analitikai, tiek ES institucijos atidžiai stebi situaciją finansinę paramą gaunančiose ir reformas įgyvendinančiose šalyse, vertina jų ir kitų euro zonos šalių realią konvergenciją ir ar jos atitinka ES teisėje įtvirtintas normas⁵. Prieštaringa euro zonos šalių

⁴ Žr., pavyzdžiui, Rostowski J., *When Should the Central European Join the EMU?* Center for Social and Economic Research, Warsaw, 2003; Angeloni I., Flad M., Mongelli F. P., „Monetary Integration of the New EU Member States: What Sets the Pace of Euro Adoption?“, *Journal of Common Market Studies* 45 (2), 2007, p. 367–409.

⁵ Žr., pavyzdžiui, The Lisbon Council tyrimą *The 2013 Euro Plus Monitor: From Pain to Gain*, <<http://www.lisboncouncil.net/publication/publication/101-the-2013-euro-plus-monitor-from-pain-to-gain-.html>>, 2014 08 20.

patirtis (tokių ES teisės normų kaip Stabilumo ir augimo paktas nesilaikymas, struktūrinių reformų nevykdymas) rodo, jog ir Lietuvai įstojus į euro zoną, bus svarbu atidžiai stebėti šiuos procesus, o narystė euro zonoje automatiškai nesuvienodina nei visų dalyvaujančių joje šalių ekonominės politikos, nei jų ekonominio vystymosi.

Tačiau galima teigti, kad, priimant politinį sprendimą dėl narystės euro zonoje, ekonominė analizė lieka politinių diskusijų paribyje. Ne konvergencijos tempai ar ekonominių ciklų su pagrindinėmis prekybos partnerėmis euro zonoje suderinamumas lemia apsisprendimą dėl euro įvedimo, kaip ir ne vien ir ne tiek ekonominiai motyvai lėmė Ekonominės ir pinigų sąjungos sukūrimą ES⁶. Dėl šių priežasčių atsakymų į pirmiau suformuluotus klausimus reikia ieškoti ne ekonominės konvergencijos analizėje, kuri tik pateikia bendrų ekonominių tendencijų ir panašumų bei skirtumų tarp valstybių ekonominės struktūros ir ciklų įvertinimą, bet politinės ekonomijos aiškinimuose, nagrinėjančiuose vidaus politikos veiksnius, suvokiamus euro įvedimo padarinius, geopolitinius motyvus ir kitus galimus atsakymus. Todėl tyrime naudojami politinės ekonomijos autorių darbai, kuriais siūlomi atsakymai į klausimą apie stojimo į euro zoną motyvus. Kai kurie autoriai teigia, jog atsakymo reikia ieškoti vidaus politikoje – vyriausybių sudėtyje ir ideologinėse nuostatose, jų santykiuose su centriniais bankais – arba euro kaip įsitvirtinimo ES simbolikoje⁷. Kiti autoriai atkreipia dėmesį į „klasterius“, kurie susiformavę tarp VRE šalių, skirtingai sprendžiančių stojimo į EPS laiko klausimą,

⁶ Apie politinių veiksnų svarbą, kuriant EPS, ir pagrindinius politinės ekonomijos aiškinimus žr. Ostrup F., „Economic and Monetary Union“, Laursen F. (ed.), *The Political Economy of European Integration*, The Hague: Kluwer Law International, 1995, p. 145–178; Sandholtz W. „Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht“, *International Organization* 47 (1), Winter 1993, p. 1–39; Moravcsik A., *The Choice for Europe*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

⁷ Dandashly A., Verdun A., *A Road with Multiple Lanes: The Journeys of Czech Republic, Poland and Slovenia to Wards Euro Adoption*, paper presented at Eleventh Biennial European Union Studies Association conference, Los Angeles, USA, April 23–25, 2009.

vardydamis daug skirtingų išorės ir vidaus politikos veiksmų, lemiančių jų susigrupavimą⁸.

Formuluojant konkrečias hipotezes, kurios galėtų tapti tolesnio tyrimo gairėmis, pirmiausia reikėtų įvertinti įstojus į ES vykusius Lietuvos ekonominės politikos pokyčius ar jų trūkumą. Remiantis tuo, jog dar nuo tada, kai 1997 m. tik Estija iš trijų Baltijos šalių buvo pakviesta pradėti derybas dėl narystės ES ir nuo tada svarbiausias Lietuvos politinio elito tikslas tapo kuo ankstesnė derybų su ES ir narystės joje data⁹, panašaus siekio galima būtų tikėtis ir narystės euro zonoje atžvilgiu. Jis atitiktų ir bendrą dominuojančią „gerų europiečių“ veikimo logiką, kuria savo darbe rėmėsi Lietuvos diplomatai ir daugelis Europos reikalais užsiimančių pareigūnų atskirose institucijose, pavyzdžiui, Lietuvos banke ar Finansų ministerijoje. Tai rodytų ir labai sparčiai po įstojimo į ES – jau 2004 m. birželio pabaigoje – priimtas sprendimas prisijungti prie II valiutos keitimo mechanizmo (angl. *Exchange rate mechanism* (ERM) II). Tiesa, jis tik užfiksavo jau ir taip galiojantį 2002 m. nustatytą fiksuotą lito kursą euro atžvilgiu, tačiau šio sprendimo skuba rodytų ketinimus kuo sparčiau įsijungti į euro zoną.

H1: Taigi, galima būtų tikėtis, kad įstojus į ES Lietuvos vykdyta pinigų, valiutos keitimo ir biudžeto politika bei struktūrinės reformos buvo orientuotos į kuo spartesnę prisijungimą prie euro zonos.

Vis dėlto žinome, kad, nors Lietuvos institucijos iš tiesų siekė kuo anksčiau, t. y. praėjus minimaliam dvejų metų narystės II valiutos keitimo mechanizme laikotarpiui, gauti formalų pakvietimą prisijungti prie euro zonos (buvo planuojama įsivesti eurą 2007 m. pra-

⁸ Dyson K., „Euro-area Entry in East-central Europe: Paradoxical Europeanization and Clustered Convergence“, *West European Politics* 30 (3), 2007, p. 417–442.

⁹ Maniakas K., Vilpišauskas R., Žeruolis D., red., *Lietuvos kelias į Europos Sąjungą. Europos susivienijimas ir Lietuvos derybos dėl narystės Europos Sąjungoje*, Vilnius: Eugrimas, 2004.

džioje kartu su Slovėnija), Lietuva buvo įvertinta kaip neatitinkanti vieno konvergencijos (infliacijos) kriterijaus ir nebuvo pakviesta prisidėti prie eurą naudojančių šalių. Tad galima kelti kitą hipotezę, jog vien tai, kad formali valiutos keitimo politika atitinka EPS taisyklės, yra būtina, bet nepakankama sąlyga sklandžiai įvesti eurą. Kartu reikalinga protinga biudžeto politika ir tinkama darbo rinkos bei kitų ekonomikos sričių reguliavimo aplinka, sudaranti sąlygas ekonomikos lankstumui ir dirbtinai neskatinanti kainų didėjimo. Svarbu išsiaiškinti, kaip tuo metu vykdyta biudžeto bei reguliavimo politika galėjo prisidėti prie infliacijos Lietuvoje didėjimo ir šio konvergencijos kriterijaus neatitikimo.

H2: Apsisprendus siekti narystės euro zonoje, svarbiausia yra politinis konsensusas tarp pagrindinių veikėjų dėl biudžeto ir kitų funkciškai susijusių politikos sprendimų, kurie tiesiogiai ar netiesiogiai veikia formalijų konvergencijos kriterijų atitikimą. Būtent tokio konsensuso ir jo realizavimo gebėjimų trūkumas lėmė, kad ekonominio augimo metais iki 2008 m. krizės vykdyta ekonominė politika Lietuvoje nebuvo suderinta su siekiu kuo greičiau atitikti konvergencijos kriterijus. Dėl skirtingų ekonominės politikos sprendimų nesuderinamumo Lietuva nebuvo pakviesta prisijungti prie euro zonos nuo 2007 m. Be to, nors Lietuva perėmė formalias nuostatas, griežtinančias biudžeto politiką, pavyzdžiui, Fiskalinės drausmės įstatymą, ir jos politinis elitas deklaravo įsipareigojimą įgyvendinti struktūrines reformas, pirmąjį narystės ES dešimtmetį biudžeto politiką labiausiai veikė rinkiminiai ciklai, dėl kurių ji buvo orientuota į išlaidų didinimą, o struktūrinės reformos vyko eklektiškai ir nenuosekliai, nes narystės euro zonoje tikslas nemobilizavo politinio elito taip, kaip anksčiau mobilizavo narystės ES siekis.

Pažymėtina, jog ekonominio nuosmukio (krizės) 2008–2009 m. įtaka verta dėmesio kaip atskiras veiksnys, kuriam veikiant išsiskyrė

trijų Baltijos šalių pasirinkimai, tiksliau, ėjimo į euro zoną sparta, o kitų šio regiono ES narių, pavyzdžiui, Lenkijos, politinio elito noras prisijungti prie euro zonos apskritai gerokai sumažėjo. Tarptautinio valiutos fondo ir Europos Komisijos bei ECB ekspertai, vertindami Baltijos šalių reakciją į krizę, akcentavo, kad euro įvedimas būtų nuoseklus išėjimo iš krizės elementas¹⁰. Atsižvelgiant į tai, kad visos trys šalys buvo apsisprendusios išsaugoti fiksuotus nacionalinių valiutų kursus euro atžvilgiu, toks pasirinkimas atrodo suprantamas ir pagrįstas, nes suteikė galimybę „patikrinti“ nacionalinės ekonomikos lankstumą ir gebėjimą atkurti konkurencingumą, nenaudojant nacionalinės valiutos devalvavimo priemonės. Tokiu atveju viena iš galimų apsisprendimo įsivesti eurą hipotezių būtų susijusi su anksčiau vykdyta valiutos kurso politika ir atsivėrusiu „galimybių langu“, kai dėl vidinio prisitaikymo (sumažintų atlyginimų ir biudžeto išlaidų) sumažėjus infliacijai, susidarė sąlygos atitikti ir šį formalų kriterijų, kurio laikytis spartaus ekonominio augimo sąlygomis buvo nelengva.

H3: Apsisprendimą stoti į euro zoną lemia šalies valiutos kurso ir pinigų politikos panašumas su EPS režimu ir kitų formalų konvergencijos kriterijų atitikimas (prisitaikymo sąnaudų dydis). Krizė pakoregavo prisitaikymo prie fiksuoto kurso ar jo išsaugojimo sąnaudų supratimą priklausomai nuo šalyje taikyto valiutos kurso režimo. Fiksuoto euro atžvilgiu valiutos kurso šalyse, pavyzdžiui, Baltijos valstybėse, krizė paspartino euro įsivedimą, nes ekonomikos nuosmukis ir vidinio prisitaikymo priemonės prisidėjo prie infliacijos sumažėjimo ir sukūrė paskatas imtis fiskalinio konsolidavimo politikos. Laisvai svyruojančio valiutos kurso

¹⁰ Žr., pavyzdžiui, TVF ar ES institucijų vadovų pasisakymus Latvijos centrinio banko organizuotose konferencijose Rygoje, <<http://www.macroeconomics.lv/category/analysis/bank-latvia-conferences>>, 2014 10 29. Prisijungimo prie euro zonos kaip išėjimo iš krizės, išsaugant fiksuotą valiutos keitimo kursą, principas įtvirtintas ir 2008 m. pabaigoje patvirtintame Latvijos susitarime su TVF dėl finansinės paramos.

šalyse, pavyzdžiui, Lenkijoje, krizės įtaka politinio elito siekiui įsivesti eurą buvo priešinga.

Kita panaši racionalių pasirinkimu pagrįsta hipotezė galėtų būti susijusi su politinio ir verslo elito skaičiavimu, kuris pagrįstas sąnaudų ir naudos suvestine, įvertinančia ne tik prisitaikymo prie fiksuoto valiutos kurso sąnaudas, bet ir bendrą su euro įvedimu susijusią naudą ir sąnaudas. Pagrindinė nauda susijusi su valiutos keitimo kaštų sutaupymu bei investicinės rizikos sumažinimu. Pagrindinės sąnaudos susijusios su tiesioginėmis išlaidomis, pereinant prie euro, galimu kainų padidėjimu dėl suapvalinimo bei įmokomis į Europos stabilumo mechanizmą (ESM). Beje, svarbu atkreipti dėmesį į porą svarbių euro įvedimo naudos ir sąnaudų balanso vertinimo ypatumų. Pirma, statistinis naudos ir sąnaudų balansas gali skirtis nuo suvokiamo ir tai geriausiai iliustruoja daugelyje euro zonos šalių paplitęs gyventojų įsitikinimas, jog įvedus eurą smarkiai pakilo kainos, nors statistikos duomenys rodo tik nedidelį kainų padidėjimą. Didelės dalies šalies gyventojų įsitikinimas neigiamų euro įvedimo padarinių svarba gali turėti ir svarbių politinių padarinių politiniam elitui, palaikančiam šį tikslą. Antra, ši naudos ir sąnaudų suvestinė keičiasi, einant laikui. Pavyzdžiui, kai eurą įsiveda svarbi prekybos partnerė, kokia Latvija yra Lietuvai, pastarosios verslui tos pačios valiutos naudojimo pranašumai padidėja. Taip pat bėgant laikui keičiasi ir pati euro zona – prieš keletą metų sukurtas ESM smarkiai pakoregavo narystės euro zonoje sąnaudų ir naudos suvestinę.

H4: Apsisprendimą stoti į euro zoną lemia suvokiamas euro zonos patrauklumas (pranašumų ir trūkumų balansas).

Kita hipotezė, kuri gali būti keliami remiantis kai kurių Baltijos šalių politikų pasisakymais, galėtų būti siejama su geopolitiniais veiksniais, ypač su poreikiu būti labiausiai integruotų ES šalių grupėje (branduolyje), šitaip siekiant didinti ekonominius ir politinius (institutinius) ryšius su ES šalimis tikintis, kad tai galėtų suteikti daugiau

saugumo, jei kiltų Rusijos grėsmė. Aiškiausiai šią nuostatą viešai yra išsakęs Estijos prezidentas H. Ilvesas: „ES ir narystė euro zonoje, ir visi kiti dalykai, kurie laiko mus drauge, – svarbu, nes užtikrina mūsų saugumą.“¹¹

H5: Apsisprendimą stoti į euro zoną lemia geopolitinės (išorės) priežastys, kurios Baltijos šalims yra svarbesnės dėl jų elito požiūrio į Rusijos keliamą grėsmę, palyginti su kitų Vidurio Europos šalių politikų požiūriu.

Galiausiai, galima kelti hipotezę, kuri būtų susijusi su tuo, jog Baltijos šalys sudaro grupę, kurioje bendradarbiavimas ir konkurencija nuolat susipynę su šių šalių elito sprendimais. Vienos šalies pavyzdys gali veikti kitų šalių politikus ne tik dėl to, jog kitos šalys gali įgyti pranašumą, pavyzdžiui, pritraukiant užsienio investicijas (tokius veiksnius apimtų ketvirta hipotezė), bet vien dėl to, jog būtų laikoma netinkama likti paskutinei Baltijos šaliai be euro ilgesnį laiką.

H6: Apsisprendimą stoti į euro zoną lemia kitų pavyzdys, t. y. tai, jog stoja kitos šalys, kurios investuotojų ir kitų išorės veikėjų skiriamos į vieną grupę (tinkamo elgesio kopijavimas).

Gali būti, jog šalių apsisprendimui stoti į euro zoną gali būti svarbus kelių sąlygų derinys. Pavyzdžiui, formalių konvergencijos kriterijų laikymasis yra būtina, bet nepakankama sąlyga tam, kad valstybės elitas nuspręstų įsivesti eurą, nepaisant sumažėjusio narystės euro zonoje patrauklumo ir didelio neapibrėžtumo dėl jos ateities. Dar svarbiau, kad tai, ar šalis atitinka konvergencijos kriterijus, yra tikslingo politinio veikimo rezultatas. Pažymėtina, jog šiame tyrime analizuojami elito motyvai, nes sprendimus dėl euro zonos narystės priima elitas. Visuomenės nuomonė, remiantis tyrimais, euro įvedimo klausimu Lietuvoje beveik visą dešimtmetį buvo neigiama, nors

¹¹ Rūtos Slušnytės interviu su Estijos prezidentu H. Ilves, *Verslo žinios*, 2013, gegužės 21, p. 10.

atotrūkis tarp palaikančiųjų euro įvedimą ir nepritariančiųjų jam artėjant euro įvedimo datai sumažėjo¹². Kadangi narystės euro zonoje klausimas buvo sprendžiamas balsuojant dėl narystės ES (tai yra aptarta Stojimo sutartyje, o papildomai išaiškinta 2014 m. sausio 24 d. paskelbtame Konstitucinio Teismo nutarime), nė viena Baltijos šalis nerengė referendumo šiuo klausimu ir visuomenė nėra veto žaidėja. Vertinant elito nuomonę naudojamosi ne tik viešais pasisakymais, bet ir specialiai šiam tyrimui atlikta elito apklausa, kurioje buvo prašoma nurodyti euro įvedimo 2015 m. motyvus, tirama elito nuomonė vidinio prisitaikymo reaguojant į krizę priemonių atžvilgiu. Atsakymai į šiuos klausimus gali pasiūlyti įžvalgų, paaiškinančių elito požiūrį ir motyvaciją, susijusią su Lietuvos prisijungimu prie euro zonos 2015 m., taip pat tikėtiną ekonominę politiką ateityje, kai išnyks ir teorinė valiutos devalvavimo galimybė.

Tolesnis tekstas pateikiamas remiantis ta pačia logika, kaip ir anksčiau pristatytos hipotezės – pradedama nuo Lietuvos narystės ES poveikio šalies pinigų, valiutos kurso ir biudžeto bei kitai ekonominei politikai aptarimo, pasirengimo stoti į euro zoną priemonių įvertinimo, o vėliau analizuojamas prisijungimo prie euro zonos laikas ir motyvai. Tad pirmiausia aptariamos stojimo į euro zoną sąlygos ir sąsajos tarp valiutos. Įvertinama Lietuvoje vykdyta pinigų ir biudžeto politika nuo įstojimo į ES, aptariant narystės ES poveikį (ar jo trūkumą). Įvertinant vieną nesėkmingą (2007 m.) ir kitą sėkmingą (2015 m.) Lietuvos institucijų mėginimą prisijungti prie euro zonos, analizuojama kitų (vidaus politikos ir išorės) veiksmų įtaka, galinti nustelbti ar koreguoti narystės ES įtaką šalies ekonominei politikai.

Tada detaliai pristatomi stojimo į euro zoną motyvai, tikrinamos iškeltos hipotezės, daugiausia remiantis elito apklausa, viešais elito

¹² 2014 m. rugsėjo mėnesį atlikto tyrimo duomenimis, Lietuvoje 47 proc. respondentų sakė, kad jie pritaria euro įvedimui, o 49 proc. sakė, kad nepritaria, <http://ec.europa.eu/lietuva/news_hp/news/24092014_eurobarometras_euras_lt.htm>, 2014 10 29. Beje, euro įvedimą palaikančiųjų skaičius trumpam buvo prašokęs nepritariančiųjų tam skaičių pačiame ekonomikos krizės įkarštyje 2009 m.

pasisakymais, taip pat ekonominiais narystės euro zonoje vertinimais, atliktais Lietuvos banko.

Straipsnio pabaigoje pateikiamos prognozės dėl ekonominės politikos ir struktūrinių reformų įgyvendinimo Lietuvoje, įstojus į euro zoną. Viena vertus, remiantis ta pačia argumentacija apie paskatų laikytis ES normų sumažėjimą po to, kai gaunamas pagrindinis atpildas – narystė, taip pat kai kurių euro zonos šalių pavyzdžiais būtų galima teigti, jog, įsivedus eurą, paskatos laikytis konvergencijos kriterijų sumažės. Kita vertus, reikia atsižvelgti į pasikeitusią ekonominio valdymo aplinką ES ir suintensyvėjusias išankstinės bei paskesnės priežiūros procedūras, įtvirtintas reaguojant į EPS taisyklių nesilaikymą.

2. Lietuvos pasiruošimas stoti į euro zoną

2.1. Pinigų politiką reglamentuojančių nuostatų perėmimas

Šioje dalyje analizuojami viešosios politikos pokyčiai, įgyvendinti Lietuvai ruošiantis stoti į EPS, o vėliau ir į euro zoną. Juos galima skirti į keletą kategorijų – instituciniai ir teisinio reguliavimo pokyčiai, daugiausia susiję su centrinio banko veiklos reguliavimu, biudžeto politiką reguliuojančios nuostatos, pavyzdžiui, deficitą ribojančios taisyklės, ir bendros ekonomikos lankstumą lemiančios reguliavimo nuostatos, pavyzdžiui, darbo rinkos reguliavimas, kuris svarbus vykstant vidiniam prisitaikymui prie ekonomikos nuosmukio, t. y. atkuriant konkurencingumą sumažinus atlyginimus, o ne devalvavus nacionalinę valiutą.

Kitas svarbus analizės lygmuo susijęs ne su teisinio reguliavimo pokyčiais, bet su realia vykdyta ekonomine politika – biudžeto deficito rodikliais, struktūrinių reformų praktiniu įgyvendinimu ir pan. Šiuo atžvilgiu reikia pabrėžti, kad formalios deklaruojamos politikos nuostatos gali skirtis nuo praktiškai įgyvendinamų sprendimų (atotrūkis tarp retorikos ir praktinės politikos, pavyzdžiui, deklaruojant siekį stiprinti šalies ekonomikos konkurencingumą, bet nesiimant

konkrečių pertvarkų), o ir priimtos teisės normos gali būti ignoruojamos praktikoje (atotrūkis tarp teisinio reguliavimo ir jo kasdienio laikymosi, pavyzdžiui, darbo santykių reguliavimo srityje ar veikiant šešėlyje). Norint įvertinti ne tik formalų, bet ir realų politikos pokytį, įvykusį dėl pasiruošimo stoti į EPS, reikia analizuoti visus išskirtus lygmenis.

Lietuvos pasirengimas prisijungti prie EPS prasidėjo dar prieš stojant į ES. Kaip minėta, narystė ES ir narystė euro zonoje buvo atsietos laike ir į ES norinčių stoti šalių pasirengimas nebuvo vertinamas pagal formalius konvergencijos kriterijus. Tačiau verta prisiminti, jog Europos Komisija kai kuriuos rodiklius, pavyzdžiui, infliacijos, biudžeto deficito ir valstybės skolos, aptardavo pažangos ataskaitose ekonominiam narystės ES kriterijui – ar šalyje funkcionuoja rinkos ekonomika ir ar ji sugebės atlaikyti konkurencinį spaudimą bendrojoje ES rinkoje – skirtoje dalyje. Ten taip pat buvo vertinama šalies reali konvergencija, palyginti su ES. Tačiau šie rodikliai buvo tik keli iš daugelio kitų, kuriais remiantis buvo vertinamas šalies pasiruošimas narystei ES, o daugiausia dėmesio buvo skiriama rinkos liberalizavimui, verslo aplinkai ir jos atvirumui, makroekonominio stabilizavimo priemonėms, privatizacijai ir kitoms struktūrinėms reformoms, taip pat produktyvumo ir kitų konkurencingumą rodančių rodiklių įvertinimui¹³. Tad nors tuometiniuose šalių kandidačių ekonominės politikos ir ekonomikos būklės vertinimuose galima rasti nemažai panašumų su vėliau rengiamomis konvergencijos ataskaitomis, tuo metu formalių konvergencijos kriterijų vertinimas nebuvo siejamas su Maastrichto sutartyje nustatytomis referencinėmis vertėmis. Įdomu, kad Europos Komisija taip pat aptardavo politinio konsensuso pagrindiniais ekonominės politikos klausimais būklę šalyje¹⁴.

¹³ European Commission, Regular Report on Lithuania's Progress towards Accession, Brussels, COM(2002) 700 final, 2002, <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/lt_en.pdf>, 2014 07 03.

¹⁴ European Commission, 2002, p. 35.

Vis dėlto stojant į ES daugiausia dėmesio buvo skiriama ES teisės nuostatų, reglamentuojančių centrinio banko ir finansų rinkos veiklą, perkėlimui. Ekonominės ir pinigų sąjungos skyrius buvo vienas iš trisdešimties derybinių skyrių, kuriame buvo tik trumpai referuojama į bendrą ekonominę būklę bei laisvą kapitalo judėjimą vertinančias ataskaitos dalis, o daugiausia dėmesio skiriama teisės derinimo EPS srityje klausimams. Kaip ir kitų derybinių skyrių atvejais, pasiruošimas dalyvauti EPS buvo vertinamas pagal teisės suderinamumo kriterijų, akcentavusį ES teisėje galiojusių principų, konkrečiai, šalies centrinio banko nepriklausomumo nuo politinės įtakos, draudimą centriniam bankui finansuoti viešojo sektoriaus institucijas, viešojo sektoriaus priėjimą prie finansų rinkų, perėmimą¹⁵.

Lietuva turėjo pakoreguoti kai kurias pinigų politiką ir finansų sektoriaus liberalizavimą reguliuojančias teisės nuostatas. Nors Seimo komitete buvo besipriešinusį kai kurių centrinio banko nepriklausomumo nuostatų sustiprinimui, derybų metu EPS skyrius nesukėlė didesnių sunkumų. Dar 1997 m. Europos Komisija konstatavo, kad Lietuvos bankas yra iš esmės nepriklausomas nuo vyriausybės banko valdymo reglamentavimo, valdybos narių skyrimo procedūrų ir pinigų politikos vykdymo atžvilgiais. Pagrindinis keistinas reguliavimo elementas buvo susijęs su aiškiu draudimu centriniam bankui finansuoti biudžeto deficitą, tai turėjo būti įrašyta Lietuvos banko įstatyme. Atitinkami pakeitimai buvo padaryti 2001 m. Dar prieš Lietuvai užbaigiant derybas su ES 2002 m., Europos Komisija šalies pažangą, perkeltant teisę EPS skyriuje, įvertino kaip vieną iš sričių, kuriose Lietuva pasiekusi „geriausią suderinamumo lygį“. Prieš stojant į ES reikėjo atlikti dar keletą reguliavimo pokyčių, kuriais siekiama išvengti galimų centrinio banko valdybos narių interesų konfliktų, ir panaikinti viešojo sektoriaus institucijų privilegijas, gaunant finansavimą. Dar vėliau reikėjo atlikti keletą kitų Lietuvos banko nepriklausomumą reglamentuojančių nuostatų pakeitimų, su-

¹⁵ European Commission, 2002, p. 74–75.

sijusių su jam priklausančio nekilnojamojo turto nuosavybės teisių apibrėžimu bei Valstybės kontrolės audito apimtimi ir santykiu su nepriklausomu išorės auditu.

Kaip teigiama Stojimo į ES sutartyje, kiekviena naujoji valstybė narė dalyvaus Ekonominėje ir pinigų sąjungoje nuo įstojimo į ES dienos kaip išimtį turinti valstybė narė, kaip tai apibrėžta EB sutarties 122 str. Tame straipsnyje aptariama prie EPS norinčios prisijungti valstybės narės įvertinimo, ar atitinka konvergencijos kriterijus, procedūra, tarp kitų dalykų numatant, kad valstybės narės pažanga šiuo atžvilgiu vertinama bent kas dvejus metus, ir referuojama į 121 str., kuriame išdėstyti formalūs konvergencijos kriterijai – kainų stabilumas, viešųjų finansų tvarumas, valiutos kurso stabilumas euro atžvilgiu ir ilgalaikių palūkanų normų supanašėjimas.

Be to, valstybės narės teisės normos turi atitikti Sutarties dėl ES veikimo 130 ir 131 straipsnį, Europos centrinių bankų sistemos (ECBS) ir Europos centrinio banko (ECB) statutą. Sutarties dėl ES veikimo 130 straipsnis teigia, kad, naudodamiesi Sutarčių bei ECBS ir ECB statuto jiems suteiktais įgaliojimais ir vykdydami juose nustatytas užduotis bei pareigas, nei Europos centrinis bankas, nei nacionalinis centrinis bankas, nei bet kuris sprendimus priimančių jų organų narys nesiekia gauti ar nepriima jokių Sąjungos institucijų, įstaigų ar organų, valstybių narių vyriausybių ar bet kurio kito subjekto nurodymų. Sąjungos institucijos, įstaigos ar organai ir valstybių narių vyriausybės įsipareigoja gerbti šį principą ir nesiekti paveikti Europos centrinio banko ar nacionalinių centrinių bankų sprendimus priimančių organų narių, atliekančių savo užduotis. Sutarties 131 straipsnis sako, kad kiekviena valstybė narė užtikrina, kad jos nacionalinės teisės aktai, įskaitant jos nacionalinio centrinio banko statutą, būtų suderinti su Sutartimi ir ECBS bei ECB statutu.

Pažymėtina, kad Lietuvos banko nepriklausomumą daugiausia praktiškai nulėmė nuo 1994 m. Lietuvoje įtvirtintas valiutų valdybos modelis, apribojęs ne tik jo funkcijas, bet ir politikų galimybes daryti įtaką Lietuvos pinigų politikai. Kadangi valiutų valdybos modelio

sąlygomis pinigų emisija automatizuojama, susiejant nacionalinės valiutos kiekį su aukso ir bazinės užsienio valiutos (šiuo atveju euro) atsargomis, šalies pinigų politika tampa priklausoma nuo ECB sprendimų, kurie veikia euro, o kartu ir su juo fiksuotu kursu susieto lito vertę kitų valiutų atžvilgiu. Galimybės daryti įtaką pinigų emisijai Lietuvoje buvo minimizuotos. Tiesa, įkūrus valiutų valdybą kurį laiką egzistavo nuostatos, kurios turėjo būti panaikintos, perimant ES teisės nuostatas, įtvirtinančias centrinio banko nepriklausomumą.

Galima konstatuoti, kad perimant ES teisės normas išliko pinigų politikos „depolitizavimo“ principas, tačiau, kaip ir daugelyje kitų su ES teise derintų sričių, sustiprėjo nemažoritarinė rinkos reguliavimo institucija – Lietuvos bankas¹⁶. Įsivedus eurą Lietuvoje naudojamos valiutos vertė priklausys tik nuo ECB sprendimų. Įvertinant ECB aktyvumą euro zonos krizės metu, galima spėti, kad Lietuvoje naudojamos valiutos vertė bus veikiamą aktyvaus ECB sprendimų. Euro zonos išsaugojimui tapus neformalizuotu, bet 2012 m. vasarą viešai išsakytu ECB tikslu, gali būti, kad būtent per su tuo susijusius jo sprendimus gali reikštis ir pinigų politikos politizacija¹⁷. Lietuvos banko valdybos pirmininkas galės reikšti savo poziciją ECB priimamais pinigų politikos klausimais kaip ECB valdančiosios tarybos narys.

Pirmąjį Lietuvos narystės ES dešimtmetį Lietuvoje buvo iniciatyvų daryti politinę įtaką centrinio banko veiklai. Seime buvo siūlymų, kuriais siekta sumažinti centrinio banko nepriklausomybę, tačiau šie siūlymai nebuvo realizuoti teisiškai. Tokio pobūdžio iniciatyvos buvo dalis apskritai sustiprėjusio kai kurių Seimo narių noro daryti

¹⁶ Plačiau apie nemažoritarinių institucijų sustiprėjimą, stojant į ES, žr. Maniakas K., *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija*, Vilnius: Eugrimas, 2003.

¹⁷ Kaip vėliau prasidėjus bylinėjimuisi dėl ECB sprendimų euro zonos krizės metu teigė ECB atstovas, ECB pirmininko M. Draghi pažadas „padaryti viską, ko reikės, kad euras būtų išsaugotas“, padėjo išsaugoti euro zoną – žr. Bodoni S., *Draghi's whatever it takes bid saved Euro Area*, ECB says, Bloomberg, 2014 October 14, <<http://www.bloomberg.com/news/2014-10-13/draghi-s-whatever-it-takes-plan-faces-trial-at-eu-court.html>>, 2014 11 01.

įtaką nepriklausomų institucijų – ne tik centrinio banko, bet ir Valstybės kontrolės, prokuratūros ir kitų – veiklai¹⁸.

2.2. Ekonominės politikos koordinavimas: biudžeto politika ir darbo rinkos reguliavimas

Baltijos šalyse vykstant diskusijoms dėl valiutų valdybos modelio pranašumų ir trūkumų bei jo tinkamumo ruošiantis stoti į ES ir įsivesti eurą, TVF paskelbė šiuo klausimu studiją, kurioje išanalizavo valiutų valdybai funkcionuoti būtinas sąlygas¹⁹. Pagrindinė studijos autorių išvada – valiutų valdyba yra tinkama kaip pasirengimo prisijungti prie euro zonos režimas, t. y. toliau taikant fiksuotą nacionalinės valiutos kursą euro atžvilgiu narystės VKM II, tačiau tam, kad šitoks perėjimas prie euro būtų sėkmingas, būtina griežta biudžeto politika, sveika finansų sistema, griežtai valdoma valstybės skola ir atsparumas asimetriniams šokams. Kitaip sakant, valiutų valdyba, kaip ir dalyvavimas bendros valiutos erdvėje, sietina su griežta finansų politika ir lanksčia darbo rinka, kurios leistų atkurti konkurencingumą ekonomikos nuosmukio metu. Kiek vėliau ir ES institucijos, pavyzdžiui, ECB, taip pat pripažino valiutų valdybos modelio tinkamumą, ruošiantis įsivesti eurą. Toliau aptariama, kaip narystė ES ir EPS paveikė (arba ne) Lietuvos viešųjų finansų subalansavimą bei darbo rinkos reguliavimą.

Lietuva ir kitos Baltijos šalys, atkūrusios nepriklausomybę, iš esmės neturėjo skolų. Tačiau ilgainiui Lietuvos ir Latvijos įsiskolinimas didėjo, nes, kitaip nei Estijos atveju, net ir esant sparčiam ekonomikos augimui stojant į ES ir ketverius metus po įstojimo į ją,

¹⁸ Plačiau apie bendras politizacijos tendencijas žr. Klaudijaus Manioko straipsnį „Teorinė prieiga: europeizacija, elitai, valstybės užgrobimas ir vystymasis“ šiame „Politologijos“ numeryje.

¹⁹ Gulde A. M., Kahkonen J., Keller P., *Pros and Cons of Currency Board Arrangements in the Lead-up to EU Accession and Participation in the Euro Zone*, International Monetary Fund, Policy Discussion Paper, January 2000.

biudžeto išlaidos nuolat viršydavo įplaukas. Nuo 2000 m., kai Lietuvos ekonomika atsigavo po išorės šoko – finansų krizės Rusijoje ir paklausos Lietuvos įmonių eksportui nuosmukio, šalies BVP nuolat didėjo, o nuo 2004 m. iki 2008 m. vidutinis BVP didėjimas buvo vienas didžiausių ES ir siekė vidutiniškai 7–8 proc. kasmet. Lietuva buvo sparčiausiai su ES vidurkiu suartėjanti šalis, būtent BVP vienam gyventojui santykinio dydžio artėjimas prie ES atitinkamo vidurkio aiškiausiai rodo realią konvergenciją²⁰.

Tačiau, nepaisant tokio spartaus ekonomikos augimo, Lietuvos biudžetas nuolat buvo deficitinis. Tiesa, formaliai Lietuva iki pat 2008–2009 m. krizės atitiko viešųjų finansų konvergencijos kriterijus – jos biudžeto deficitas buvo išlaikomas žemiau 3 proc. šalies BVP ribos, o valstybės skola prieš krizę buvo lygi tik maždaug 17 proc. šalies BVP ir buvo viena mažesnių ES. Tačiau nuo įstojimo į ES iki ekonomikos krizės, kuri tiesiogiai paveikė ir šalies viešuosius finansus, Lietuvos institucijos vykdė prociklinę politiką ir nesilaikė rekomendacijos ekonomikos augimo metu kaupti biudžeto perviršį. Nors 2007 m. buvo priimtas Fiskalinės drausmės įstatymas, jis nepėjo padaryti jokios įtakos vykdytai biudžeto politikai. Didžiausią įtaką biudžeto išlaidų didėjimui turėjo politiniai ciklai, kai, artėjant rinkimams, Seimo nariai imdavo varžytis, kas pasiūlys dosnesnę išlaidų konkrečioms visuomenės ir interesų grupėms padidinimą. Artėjančių rinkimų įtaka ypač ryški didinant socialinės paramos išlaidas (motinystės išmokas, senatvės pensijas ir kitas) 2008 m. biudžete, kurias, netrukus prasidėjus ekonomikos krizei, teko imti mažinti²¹.

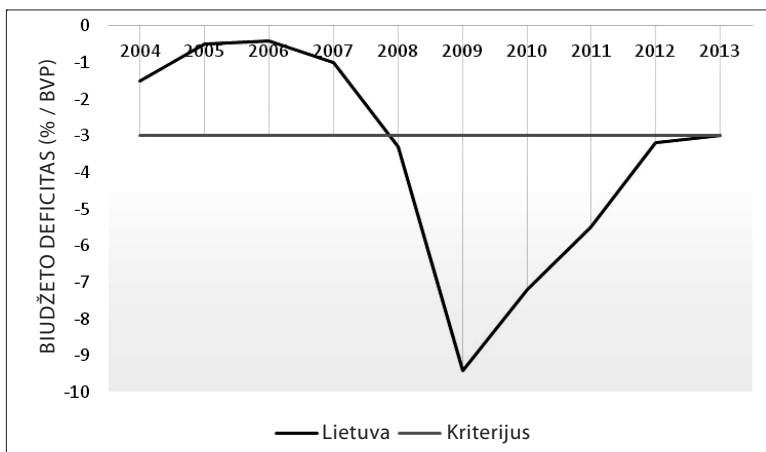
²⁰ Žr. Vytauto Kuokščio straipsnį „Lietuvos narystė Europos Sąjungoje: ekonominė raida“ šiame „Politologijos“ numeryje.

²¹ Žr. Vilpišauskas R., Nakrošis V., Kuokštis V., „The Politics of Reacting to the Crisis in Lithuania from 2008 to 2013: Exiting the Crisis, Entering Politics as Usual?“, K. Bukovskis (ed.), *The Politics of Economic Sustainability: Baltic and Visegrad Responses to the Economic Crisis*, Riga: LIIA, 2014, p. 38–63. Taip pat apie išlaidų socialinėms reikmėms politiką įstojus į ES šiame „Politologijos“ numeryje rašo Liutauras Gudžinskas straipsnyje „Europeizacija ir gerovės valstybė Lietuvoje: institucinės sankirtos“.

Prasidėjus ekonomikos krizei ir mažėjant biudžeto įplaukoms, kilo būtinybė imtis mažinti biudžeto išlaidas ir ieškoti būdų padidinti įplaukas. Tačiau net ir keletą kartų peržiūrėjus 2009 m. biudžeto išlaidas ir mokesčių dydžius, biudžeto deficitas smarkiai padidėjo ir prieš Lietuvą buvo pradėta perteklinio biudžeto deficito procedūra.

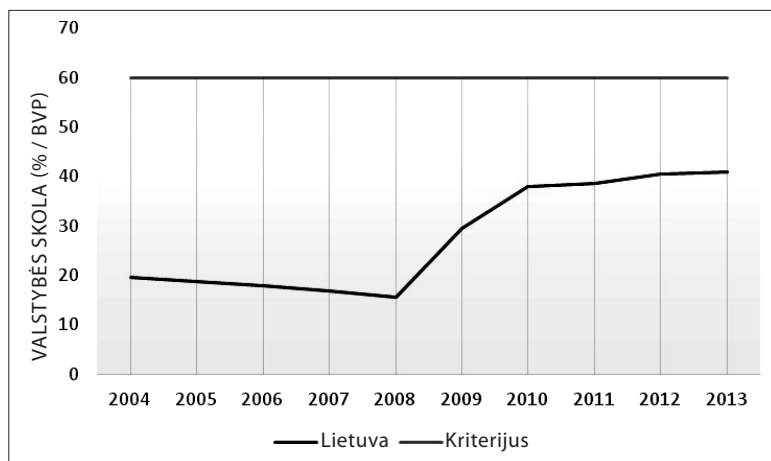
Tiek dėl didėjančio atotrūkio tarp įplaukų ir išlaidų, tiek dėl padidėjusios skolinimosi rinkoje kainos Lietuvos skola taip pat sparčiai didėjo nuo mažiau nei 20 proc. iki beveik 40 proc. šalies BVP. Nors skola dar liko gerokai mažesnė nei ES teisėje nustatytos konvergencijos kriterijaus ribos (60 proc. šalies BVP), Lietuvos biudžeto deficitas nuo 2008 m. iki 2013 m. dėl staigaus ekonomikos nuosmukio buvo didesnis nei konvergencijos kriterijaus nustatytas 3 proc. nuo šalies BVP dydis (žr. 1 ir 2 pav.).

Tiesa, pasakytina, kad prasidėjus krizei daugelio ES valstybių viešųjų finansų rodikliai nukrypo nuo leistinų ribų ir prieš jas buvo pradėta perteklinio biudžeto deficito procedūra. Lietuvos atžvilgiu ši



1 pav. Lietuvos biudžeto deficitas 2004–2013 m. ir konvergencijos kriterijaus reikšmė (proc. nuo BVP)

Šaltinis: sudaryta A. Markevičiūtės (2014), naudojant Europos Komisijos duomenis.



2 pav. Lietuvos skola 2004–2013 m. ir konvergencijos kriterijaus reikšmė (proc. nuo BVP)

Šaltinis: sudaryta A. Markevičiūtės (2014), naudojant Europos Komisijos duomenis.

procedūra pritaikyta 2009 m. liepą. Iš pradžių buvo siekiama, kad Lietuva sumažintų biudžeto deficitą iki neviršijančio 3 proc. nuo BVP dydžio 2011 m. Tačiau vėliau dėl didesnio nei prognozuota ekonomikos nuosmukio 2009 m., kai BVP sumažėjo beveik 15 proc., o biudžeto deficitas pasiekė net 9,4 proc. šalies BVP, šis terminas buvo pratęstas iki 2012 m. Lietuvai buvo nustatytas tikslas kasmet 2010–2012 m. laikotarpiu sumažinti biudžeto deficitą bent 2,25 proc. nuo BVP. Nors 2012 m. Lietuvos biudžeto deficitas vis dar viršijo nustatytą ribą ir sudarė 3,2 proc. šalies BVP, 2013 m. birželį buvo nuspręsta nutraukti perteklinio biudžeto deficito procedūrą, atsižvelgiant į jo mažą perviršį, mažesnę nei 60 proc. BVP skolą ir Lietuvoje vykdomos pensijų reformos fiskalinį poveikį, prilygstantį 0,2 proc. BVP²². Taigi, narystė ES ir ekonominės politikos koordinavimas bei

²² Council of the European Union, *Council closes Excessive Deficit Procedures for Italy, Latvia, Lithuania, Hungary and Romania*, Luxembourg, Press, 21 June 2013.

Stabilumo ir augimo pakto nuostatos neapsaugojo Lietuvos nuo staigaus biudžeto deficito ir skolos padidėjimo krizės metu, o viešųjų finansų deficito mažinimas vyko lėčiau nei, pavyzdžiui, Latvijoje, kurioje tam svarios įtakos turėjo susitarimas su TVF, numatęs euro įvedimą kaip paskutinį išėjimą iš krizės žingsnį.

Lietuvai įsivedus eurą, pradeda galioti tik euro zonos narėms taikomos biudžeto politikos priežiūros taisyklės, kuriomis siekiama dar griežčiau kontroliuoti, kad šalys laikytųsi protingos biudžeto politikos (vidutiniu laikotarpiu viešieji finansai būtų pertekliniai ar artimi subalansuotiems). Svarbiausios iš jų yra įtvirtintos vadinamajame „dvių pakete“, įsigaliojusiame nuo 2013 m. gegužės 30 d. ir papildžiusiame bendras visoms ES narėms taikomas biudžeto politikos taisykles (Stabilumo ir augimo paktą, Europos semestrą bei „šešių paketą“, priimtą 2011 m. reaguojant į prasidėjusią euro zonos krizę). Jį sudarančiais dviem reglamentais siekiama dar intensyviau koordinuoti ir prižiūrėti euro zonos šalių biudžetų politiką – šiais reglamentais jose nustatomas visoms euro zonos šalims bendras biudžetinio ciklo kalendorius, kuriame dalyvauja ne tik konkrečios šalies atsaikingos institucijos, bet ir Europos Komisija, vėliausiai iki lapkričio 30 d. turinti pateikti nuomonę dėl parengto nacionalinio biudžeto projekto ir ar jis atitinka galiojančias biudžeto politikos taisykles. Taip pat numatyta intensyvesnė tų šalių, kurių atžvilgiu pradėta perteklinė biudžeto deficito procedūra, ir tų, kurios gauna finansinę paramą iš ESM, biudžeto politikos priežiūra.

„Dvių paketas“ taip pat perkėlė į ES teisę kai kurias Fiskalinės drausmės sutarties (dar vadinamos Fiskaliniu paktu, visas pavadinimas – Sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdymo Ekonominėje ir pinigų sąjungoje) nuostatas. Prie šios sutarties Lietuva, kaip ir dar septynios euro zonai nepriklausančios ES šalys, prisidėjo nuo pat jos pasirašymo 2012 m. kovą, o Seimas ją ratifikavo tų pačių metų birželio pabaigoje. Jos nuostatas, kuriomis siekiama vidutiniu laikotarpiu pasiekti perteklinį arba artimą subalansuotam biudžetą, Lietuva perkėlė į 2014 m. parengtą Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituci-

nį įstatymą. Jame taip pat numatyta, kad biudžeto politiką Lietuvoje prižiūrės nepriklausoma institucija – Valstybės kontrolė.

Šie paskutiniai pakeitimai, įtvirtinti konstituciniame įstatyme, dar labiau sustiprina nemažoritarinių (politiškai nepriklausomų) institucijų vaidmenį Lietuvos ekonominėje politikoje. Įstojus į euro zoną Lietuvos centrinis bankas įgyja daugiau galių, bet kartu ir papildomų saugiklių nuo politinės įtakos, o Valstybės kontrolė bei Europos Komisija turės daugiau galių prižiūrėti turbūt labiausiai politizuotą viešosios politikos sritį – biudžeto politiką. Tiesa, tai apims tik makroekonominių prognozių patikimumo vertinimą bei biudžeto išlaidų ir įplaukų santykį. Tiek išlaidų struktūra, tiek daugelio mokesčių dydis liks Lietuvos politinių institucijų reikalas. Tačiau turėtų sumažėti galimybių manipuluoti prognozėmis, kuriomis grindžiamas biudžetas, ir vykdyti išlaidavimo politiką, kuria siekiama papirkti rinkėjus, neatsižvelgiant į biudžeto įplaukas.

Kita funkciškai su dalyvavimu bendroje valiutos erdvėje susijusi sritis yra darbo santykių reguliavimas, kuris tampa ypač svarbia konkurencingumo atkūrimo priemone vykstant asimetriniais šokams, kai atsisakoma galimybės devaluoti valiutos kursą. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas buvo priimtas dar prieš stojant į ES (įsigaliojo nuo 2003 m. pradžios) ir nuo tada keitėsi santykinai menkai. Remiantis Pasaulio banko „Doing Business“ vertinimais ir Pasaulio ekonomikos forumo konkurencingumo ataskaitomis, Lietuvos darbo santykių reguliavimas yra vienas nelanksčiausių iš ES valstybių narių²³. Europos Komisija yra teikusi rekomendacijas didinti darbo santykių lankstumą, tačiau dėl nesutarimų trišalėje taryboje ir ypač profesinių sąjungų priešinimosi darbo santykių reguliavimo net ir krizės metu

²³ Žr. Pasaulio ekonomikos forumo ataskaitas, <<http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015>>, 2014 10 29, taip pat Pasaulio banko ataskaitas, <<http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2015>>, 2014 10 29. Tiesa, naujausia Pasaulio banko ataskaita *Doing Business 2015* neįtraukė darbo santykių reguliavimo, tačiau anksčiau pagal šį rodiklį Lietuva buvo vertinama santykinai labai kritiškai.

vyriausybei nepavyko reikšmingai pakeisti. Tam tikri pakeitimai, susiję su pranešimo apie atleidimą iš darbo bei atlyginimo sąlygų pakeitimą terminais ir lankstesnį atsiskaitymą su darbuotojais, buvo padaryti 2009 m. viduryje. Tačiau jie buvo kritikuojami tiek dėl to, kad buvo nepakankami, tiek dėl to, kad pablogino sąlygas darbuotojams. Nepavykus pasiekti konsensuso šiuo klausimu tarp pagrindinių Lietuvos politikos veikėjų, darbo santykiai išlieka griežtai reguliuojami ir to nepakeitė nei narystė ES, nei pasiruošimas narystei euro zonoje, nei krizės metu pasirinkta fiksuoto lito kurso euro atžvilgiu išsaugojimo politika, kuri pagrindinį prisitaikymo krūvį perkėlė ant viešųjų išlaidų ribojimo, darbo užmokesčio ir kainų mažinimo arba darbuotojų atleidimo (vadinamojo vidinio devalvavimo).

Tačiau pasakytina, kad, nepaisant Pasaulio banko, Pasaulio ekonomikos forumo ir įvairių verslo asociacijų vertinimų, apibūdinančių darbo santykių reguliavimą Lietuvoje kaip labai nelankstų, taip pat pripažįstama, kad Lietuvos verslas lanksčiai ir greitai reagavo į ekonomikos krizę ir jau 2010 m. atkūrė ekonomikos augimą. Lietuvos BVP sparčiau nei daugelio kitų ES šalių pasiekė ir prieškrizinį lygį. Lietuvą ir kitas Baltijos šalis dėl jų staigaus atsigavimo ir konkurencingumo atkūrimo kaip pavyzdinius reagavimo į krizę atvejus pateikia Europos Komisijos, ECB ir TVF atstovai²⁴. Kyla klausimas, kaip suderinti nelanksčių darbo santykių egzistavimą ir spartų ekonomikos atsigavimą vidinio prisitaikymo būdu? Vienas galimas atsakymas susijęs su Darbo kodekso ir kitų darbo santykius reguliuojančių taisyklių praktiniu nesilaikymu. Jį sustiprina ir šešėlinės ekonomikos padidėjimas krizės metu, rodantis ne tik darbo santykių, bet ir mokesčių įstatymų nesilaikymą. Dar vienas galimas paaiškinimas susijęs

²⁴ Žr. Vilpišauskas R., Kuokštis V., *Economic Adjustment to the Crisis in the Baltic States in Comparative Perspective*, paper prepared for the 7th Pan-European International Relations Conference, September 5–7, 2010, Stockholm; Aslund A., *How Latvia Came through the Financial Crisis*, Washington, D. C.: Peterson Institute for International Economics, 2011; Asmussen J., *Introductory Remarks to Panel „Lessons from Latvia and the Baltics“*, High-level conference on Latvia, Riga, June 5, 2012, <<http://www.ecb.int/press/key/date/2012/html/sp120605.en.html>>, 2013 05 02.

su darbo jėgos polinkiu emigruoti, kurio padidėjimą pradedėjus krizei rodo statistika²⁵.

Taigi, valiutų valdyba funkcionavo lygia greta su griežtu darbo santykių reguliavimu, tačiau, įvykus išorės šokams ir 1998–1999 m., ir 2008–2009 m., ekonomika reagavo lanksčiai veikiausiai dėl galiojančių taisyklių nesilaikymo ir antrosios krizės atveju dėl polinkio migruoti. Pastarąjį neabejotinai palengvino narystė ES, atvėrusi kitų ES šalių darbo rinkas. Šiuo atžvilgiu prisijungimas prie euro zonos reikšmingai situacijos nepakeis, nes funkcinis spaudimas reiškiasi ne per politikos pokytį (darbo santykių liberalizavimą), bet per galiojančių taisyklių nesilaikymą ar emigraciją. Situaciją galėtų pakeisti tik susiformavęs konsensusas dėl tinkamo tokiai pinigų politikai darbo rinkos modelio, kuris galėtų padėti sumažinti atotrūkį tarp galiojančių taisyklių ir realaus rinkos dalyvių elgesio. Tikėtina, jog padidintas finansavimas užimtumo priemonėms galėtų prisidėti prie tokio konsensuso atsiradimo ir tokios priemonės, kurios galėtų būti finansuojamos iš ES biudžeto, yra svarstomos ES institucijose. Tačiau tam reikėtų didinti perskirstymą per ES biudžetą arba gerokai mažinti finansavimą kitoms sritims (bendrajai žemės ūkio politikai), o kaip rodo derybos dėl finansinės perspektyvos 2014–2020 m., net ir prasidėjus krizei, dėl to valstybėms narėms susitarti kol kas nepavyko.

3. Lietuvos stojimas į euro zoną: laiko ir motyvų aiškinimas

Kita šio straipsnio klausimų grupė yra susijusi su Lietuvos bandymų įsivesti eurą analize: kodėl buvo pasirinktas būtent toks laikas – pirmausia mėginta prisijungti prie euro zonos kuo anksčiau, jau nuo 2007 m., ir kodėl pirmasis bandymas nepavyko? Kodėl antrasis ban-

²⁵ Vilpišauskas R., Nakrošis V., Kuokštis V., „The Politics of Reacting to the Crisis in Lithuania from 2008 to 2013: Exiting the Crisis, Entering Politics as Usual?“, K. Bukovskis (ed.), *The Politics of Economic Sustainability: Baltic and Visegrad Responses to the Economic Crisis*, Riga: LIIA, 2014, p. 38–63.

dymas užtruko ilgiau nei kitų dviejų Baltijos šalių, nepaisant visų trijų valstybių pinigų politikos panašumo? Kas paaiškina jo laiko pasirinkimą ir kokie veiksniai galiausiai nulėmė sėkmingą šio tikslo pasiekimą?

Analizuojant pirmąjį klausimą, kuris susijęs ir su hipoteze apie kuo ankstesnį mėginimą prisijungti prie euro zonos, galima pasakyti, kad Lietuva, įstojusi į ES, jau kito mėnesio pabaigoje pateikė prašymą prisijungti prie VKM II. Dalyvavimas jame dvejus metus yra viena iš sąlygų bet kuriai eurą įsivesti norinčiai valstybei. Tiesa, Lietuvos atveju šis sprendimas nieko nepakeitė, nes Lietuva ir toliau laikėsi to paties fiksuoto euro atžvilgiu lito kurso politikos ir Lietuvoje toliau galiojo valiutų valdybos modelis. Kaip minėta, dar prieš ES plėtrą buvo svarstymų apie valiutų valdybos modelio suderinamumą su dalyvavimu VKM II. Tačiau ES institucijoms dėl to apsisprendus teigiamai, Lietuva, nekeisdama valiutos kurso politikos, įsijungė į VKM II, kurio tikslas yra parodyti, kad šalis pajėgi atsisakyti svyruojančio valiutos kurso kaip konkurencingumo politikos priemonės (arba apriboti kurso svyravimą).

Toks automatizmas, kai, nekeičiant valiutos kurso ir pinigų politikos režimo, buvo įžengta į euro zonos „laukiamąjį“, apsaugojo nuo rinkų netikrumo padidėjimo. Tačiau kartu tai sumažino paskatas politinėms diskusijoms dėl priemonių, kurių reikia, norint jau po dvejų metų nuo prisijungimo prie VKM II būti pasiruošus įsivesti eurą, o tai reiškia, jog daugelis politikų menkai įsivaizdavo, ką ir kada reikės padaryti rengiantis narystei euro zonoje. Lietuva, kaip ir Estija, įstojusi į ES tenkino formalius konvergencijos kriterijus (biudžeto deficito, valstybės skolos, palūkanų normų ir infliacijos dydžio), tad buvo planuojama artėjant dvejų metų terminui 2006 m. pateikti prašymą ES institucijoms dėl šalies pasirengimo įsivesti eurą įvertinimo. Latvija tuo metu jau netenkino infliacijos kriterijaus, jis artėjant prašymo pateikimo laikui tapo problemiškas ir Estijos atveju, kurios vadovai dėl to nusprendė prašymo nebeteikti. Lietuvos atstovai prašymą pateikė 2006 m. kovą, nors tada jau buvo aišku, kad yra

didelė rizika neatitikti infliacijos kriterijaus²⁶. Atrodo, jog pateikti prašymą buvo nuspręsta tikintis, kad pavyks įtikinti ES institucijas, jog Lietuva pasiruošusi įsivesti eurą. Gali būti, jog politikai Lietuvoje apskritai nebuvo tinkamai įsigilinę ir vadovavosi diplomatų bei aukštesniųjų valdininkų siūlymu, kuris neatspindėjo ES institucijose vyravusios nuomonės ir neformaliai reiškiamų prognozių, kad Lietuvos įvertinimas gali būti neigiamas. Dabar jau galima konstatuoti, kad Estijos pasirinkimas atidėti šį sprendimą pasiteisino labiau.

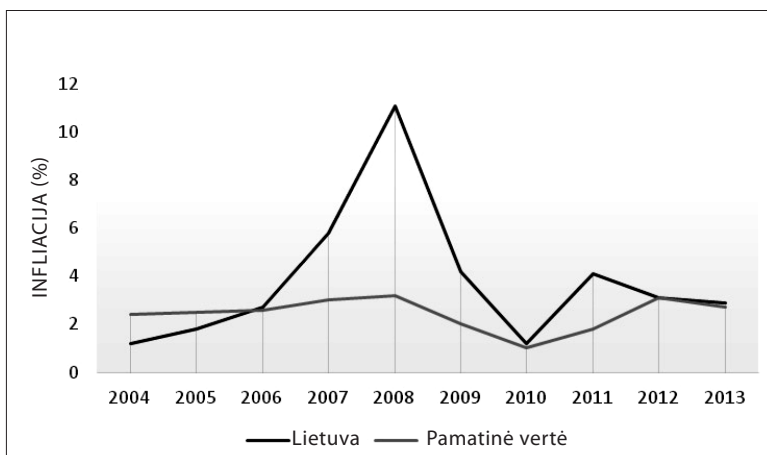
Lietuvos pasirengimą prisijungti prie euro zonos Europos Komisija ir ECB vertino 2006 m. gegužės viduryje. Kartu buvo vertinamas Slovėnijos pasirengimas. Šios šalies atžvilgiu buvo pateikta teigiama išvada dėl jos pasirengimo įsivesti eurą 2007 m. pradžioje. Lietuvos atveju pateikta neigiama išvada, kuri buvo grindžiama infliacijos kriterijaus neatitikimu. Europos Komisija ir Europos centrinis bankas nusprendė, kad šalis „neatitinka kainų stabilumo kriterijaus“ ir „Lietuvos, kaip valstybės narės, kuriai taikoma išlyga, statusas neturėtų būti keičiamas“, t. y. ji įvertinta kaip nepasirengusi prisijungti prie euro zonos²⁷. Tad nors tuo metu vertinama statistika rodė 0,1 proc. neatitikimą, labiau buvo pabrėžiama tai, kad infliacijos kriterijaus atitikimas yra netvarus ir augant ekonomikai artimiausiais metais buvo prognozuojamas vis didesnis Lietuvos infliacijos atotrūkis nuo lyginamojo rodiklio („trijų geriausiai kainų stabilumo atžvilgiu vertinamų ES šalių infliacijos rodiklių vidurkis plus 1,5 proc.“).

Tokį įvertinimą ginčijo ne tik Lietuvos atstovai. Tai kritikavo ir nemažai Europos ekonomistų, kurie akcentavo tiek infliacijos kriterijaus skaičiavimo metodikos trūkumus, tiek skirtingą naujųjų eurą siekiančių įsivesti šalių bei euro zonai priklausančių valstybių trak-

²⁶ Jau 2006 m. pradžioje Europos Komisija leido suprasti, kad Lietuva gali būti įvertinta kaip neatitinkanti kainų stabilumo kriterijaus – žr. Kropienė R., Kropas S., Dulkys A., „Euro zonos plėtros asimetrijos problema“, *Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2007*, Vilnius: TSPMI, 2008, p. 121–148.

²⁷ Europos Komisija, *2006 m. Lietuvos konvergencijos ataskaita* (parengta Lietuvos prašymu pagal Sutarties 122 straipsnio 2 dalį), KOM (2006) 223 galutinis, Briuselis, 2006 05 16, p. 4–8.

tavimą, vertinant jas pagal tai, ar atitinka konvergencijos kriterijus²⁸. Lietuvos pasirengimo narystei euro zonoje vertinimas yra turbūt daugiausia diskusijų dėl to, ar šalis atitinka šiuos kriterijus, metodikos ir jos taikymo sukėlus atvejais. Tačiau nepaisant Lietuvos prezidento mėginimų iškelti Lietuvos vertinimo klausimą 2006 m. birželį vykusioje Europos Vadovų Taryboje, ES institucijos nepakeitė savo sprendimo.



3 pav. *Infliacija Lietuvoje ir konvergencijos kriterijaus vertė
2004–2013 m. (proc.)*

Šaltinis: sudaryta A. Markevičiūtės (2014), naudojant Europos Komisijos duomenis.

²⁸ Willemas Buitenis buvo vienas labiausiai Europos Komisiją ir ECB dėl griežto infliacijos kriterijaus taikymo kritikavusių ekonomistų – žr. jo puslapį <<http://www.willembuiter.com/>>, 2014 11 01, taip pat Ahearne A., Pisani-Ferry J., *The Euro: Only for the Agile*, Bruegel Policy brief, 2006/01, 2006; Buitenis W., Sibert A., „When should the New EU Members from Central Europe join the Eurozone?“, *Bančni vestnik – The Journal for Money and Banking of the Bank Association of Slovenia, Special Issue, Small Economies in the Euro Area: Issues, Challenges and Opportunities*, 11/2006, p. 5–11; Begg I., *Economic Governance in an Enlarged Euro Area*, European Economy, Economic Papers 11, March 2008; De Grauwe P., *The Politics of the Maastricht Convergence Criteria*, April 15, 2009, <<http://www.voxeu.org/article/politics-maastricht-convergence-criteria>>, 2014 11 01.

Taigi, kaip paaiškinti tai, kad, nepaisant stabilią aplinką prisijungti prie euro zonos formavusios valiutų valdybos ir fiksuotu kursu pagrįstos pinigų politikos, aktyvių Lietuvos atstovų pastangų bei gana plataus ekspertų palaikymo, Lietuvos tikslas įsivesti eurą 2007 m. pradžioje nebuvo įgyvendintas? Žinoma, galima būtų tiesiog konstatuoti, kad neigiamas Lietuvos įvertinimas, kurį pateikė ES institucijos, buvo pagrįstas, nes šalis neatitiko infliacijos kriterijaus. Tuo labiau kad infliacija Lietuvoje vėliau, kaip ir prognozavo Europos Komisija ir kitos institucijos, iš tiesų didėjo ir viršijo konvergencijos kriterijų. Be to, infliacija daug mažiau priklauso nuo tiesioginių intervencijų ir viešosios politikos priemonių, nei, pavyzdžiui, viešųjų finansų rodikliai.

Vis dėlto galimas ir labiau išplėtotas tikėtinas atsakymas į šį klausimą. Tuometiniai TVF pateikti Lietuvos ekonomikos vertinimai rodo, kad 2005–2006 m. kainų pokyčiams Lietuvoje įtakos turėjo ne tik išoriniai nuo Lietuvos institucijų nepriklausantys veiksniai – energetikos išteklių bei maisto produktų kainų pokyčiai pasaulyje²⁹. TVF analitikų teigimu, infliacijai Lietuvoje įtakos tuo metu turėjo ir reguliuojamų kainų padidėjimas (elektros energijos bei viešojo transporto) ir vidaus paklausos didėjimas, kurį šalia rinkos veiksnių stiprino ir minimalaus atlyginimo didinimas bei viešųjų išlaidų didėjimas³⁰. Ten pat Lietuvai buvo rekomenduojama laikytis konservatyvios finansų politikos, kuri buvo vertinama kaip svarbus veiksnys, galintis apriboti vidaus paklausą ir infliacijos didėjimą ateityje.

Šie vertinimai rodo, kad infliacija Lietuvoje galėjo būti mažesnė ir jos augimas vėlesniais metais taip pat galėjo būti nuosaikesnis. Tikėtina, jog geriau koordinuojant skirtingų institucijų veiklą skartin-

²⁹ Beje, infliacijos padidėjimas vertinamu laikotarpiu buvo siejamas su gamtinių dujų kainos padidėjimu net 40 proc., kurį „Gazpromas“ pritaikė nuo 2006 m. pradžios, ir su maisto produktų pabrangimu dėl 2004 m. gegužę padidintų importo muitų, tapus ES nare.

³⁰ International Monetary Fund, *Republic of Lithuania: Selected Issues*, IMF Country Report No 06/163, May 2006.

gose – pinigų, biudžeto ir paslaugų (elektros energijos, viešojo transporto) kainų reguliavimo – politikos srityse, vertinimas, ar Lietuva atitinka konvergencijos kriterijus, galėjo būti kitoks. Pasakytina, jog 2004 m. birželio 27 d., prieš pat Lietuvai prisijungiant prie VKM II, ta proga paskelbtame komunikate buvo teigiama, kad šis žingsnis yra grindžiamas tvirtu Lietuvos vyriausybės įsipareigojimu vykdyti protingą biudžeto politiką ir struktūrines reformas, didinančias šalies ekonomikos lankstumą³¹. Tačiau, kaip buvo aptarta pirmiau, net ir sparčiai augant ekonomikai nuo 2000 m. Lietuvos biudžetas nuolat buvo deficitinis, o ekonomikos lankstumą didinančios reformos nebuvo įgyvendintos. Tikėtina, jog pagrindinė priežastis, paaiškinanti atsainų požiūrį į šiuos įsipareigojimus bei pernelyg menką veiksmų koordinavimą, siekiant įvesti eurą, buvo santykinai menkas politinis sutarimas dėl šio tikslo svarbos ir atitinkamas pernelyg menkas dėmesys gebėjimams jį realizuoti³². Politinį sutarimą apsunkino ir tai, kad, kitaip nei fiksuoto valiutos kurso klausimu, ekspertų bendruomenėje nebuvo sutarimo dėl tinkamiausių apriboti kainų didėjimą Lietuvoje priemonių³³.

Pagrindinės institucijos, kurios aktyviai rėmė kuo ankstesnį Lietuvos prisijungimą prie euro zonos, buvo Lietuvos bankas ir Užsienio reikalų ministerija, kitaip sakant, diplomatai ir centrinio banko darbuotojai, kai kurie Finansų ministerijos pareigūnai. Politikos elitas, pavyzdžiui, valdančioji koalicija ir jos partijos – LSDP ar Darbo partija – nerodė nuoseklaus ir tvirto įsitikinimo skirti šiam prioritetui

³¹ European Commission, *Communique on Lithuania joining the Exchange Rate Mechanism II*, Brussels, 27 June 2004.

³² Politikų dvejones ir prastą komunikaciją su visuomene gerai iliustruoja 2005 m. pavasarį vykusios diskusijos dėl „solidarumo“ mokesčio, kurio pagrindimas buvo susietas su poreikiu mažinti biudžeto deficitą tam, kad Lietuva nuo 2007 m. galėtų įsivesti eurą.

³³ Vieni siūlė riboti biudžeto išlaidų didėjimą, kiti – taikyti mokesťines priemones (įvesti nekilnojamojo turto mokestį), dar kiti pabrėžė netinkamą reguliuojamų kainų nustatymo metodiką. Už šią pastabą autorius dėkingas Ričardui Kasperavičiui, interviu su autoriumi, Vilnius, 2014 09 10.

reikiamą dėmesį. Tiek ekonominės politikos sprendimai, tiek vieši kai kurių politikų pasisakymai buvo panašesni į rengimąsi įvesti eurą nenoromis arba neįsigilinus. Gebėjimą įsigilinti ir nuosekliai imtis infliaciją ribojančių anticiklinių priemonių mažino 2005 m. įvykusi finansų ministrų kaita. Įdomu, kad kai kuriuos neapgalvotus Lietuvos politikų pasisakymus tuo metu, kaip dar vieną argumentą, privačiuose pokalbiuose įvardydavo ir Europos Komisijos pareigūnai³⁴. Gali būti, jog politikų abejonėms įtakos turėjo neigiama visuomenės nuomonė dėl euro įvedimo, nes jis buvo siejamas su kainų padidėjimu. Kaip minėta, reikia pripažinti ir tai, kad ES institucijos ypač griežtai vertino, ar Lietuva atitinka konvergencijos kriterijus, o tokio požiūrio priežastimi buvo įvardijamas noras apsaugoti nuo precedento sukūrimo ateityje³⁵. Tad stojant į ES suformuluotas tikslas kuo anksčiau prisijungti prie euro zonos, kuris įstojus į ES atrodė nesunkiai pasiekiamas, dėl kelių aplinkybių – atsinaus politinio elito požiūrio, nesuderintų veiksmų funkciškai susijusiose ekonominės politikos srityse ir labai griežto ES institucijų atlikto Lietuvos įvertinimo – liko neįgyvendintas.

Po šio nesėkmingo bandymo įstoti į euro zoną kartu su Slovėnija vėliau dar buvo svarstoma galimybė prisijungti prie euro zonos 2010 m. Prasidėjus krizei ir ką tik suformuotai premjero A. Kubiliaus vadovaujamai vyriausybei peržiūrint 2009 m. biudžeto projektą, pirmiausia buvo siekiama neviršyti 3 proc. nuo BVP, orientuojantis į konvergencijos kriterijus. Tačiau, sparčiai blogėjant viešųjų finansų būklei,

³⁴ Šio straipsnio autorius 2006 m. balandžio pabaigoje turėjo galimybę aptarti Lietuvos perspektyvas įvesti eurą 2007 m. su pagrindiniu už tai atsakingu Europos Komisijos pareigūnu J. Almunia ir pastarasis šalia kitų argumentų paminėjo ir tai, jog infliacijos Lietuvoje netvarumą rodo ir jos finansų ministro teiginys, kad Lietuvai svarbu kuo greičiau gauti kvietimą į euro zoną, nes jau rudenį infliacija Lietuvoje bus dar didesnė.

³⁵ Paprastai neoficialiai Lenkija buvo nurodoma kaip ta šalis, kuri vėliau galėtų tikėtis lankstaus įvertinimo, jei Lietuva būtų buvusi įvertinta nepakankamai griežtai. Vis dėlto, žinant, koks lankstumas buvo parodytas, kai buvo priimami sprendimai dėl euro zoną sukūrusių šalių bei dėl Stabilumo ir augimo pakto nuostatų laikymosi jau įsivedus eurą, Lietuvos įvertinimas gali būti apibūdinamas kaip neįprastai griežtas.

po kelių mėnesių apie planuojamą euro įvedimo datą apskritai nusetuota diskutuoti. Nors XV vyriausybės programoje buvo konstatuotas siekis dėti pastangas „kuo greičiau įsijungti į euro zoną“, pirmiausia buvo būtina sumažinti 2009 m. smarkiai padidėjusį biudžeto deficitą ir užbaigti perteklinio biudžeto deficito procedūrą. XVI vyriausybės programoje apie euro įvedimą rašoma prie „neatidėliotinų prioritetų“, tačiau nenurodant konkrečios datos, o tik planuojant įvesti eurą tada, kai „tai taps įmanoma pagal nustatytus konvergencijos kriterijus“.

Tačiau 2013 m. kovo pabaigoje XVI vyriausybės vadovas A. Butkevičius, kalbėdamas Seime vyriausybės veiklos 100 dienų proga, įvardijo euro įvedimą 2015 m. kaip strateginį vyriausybės siekį. Nuo tada prisijungti prie euro zonos pradėta ruošti vis intensyviau. Pagrindinį vaidmenį ruošiant technines ir teises sąlygas bei informuojant visuomenę atliko Lietuvos bankas ir Finansų ministerija. Kartu stiprėjo ir politinė retorika, kurios kulminacija galima laikyti 2014 m. sausio viduryje pasakytą premjero teiginį, jog jis atsistatydins, jei Lietuva nuo 2015 m. neįsives euro³⁶. Tiesa, kiti koalicijos partneriai – Darbo partija, partija „Tvarka ir teisingumas“ bei Lietuvos lenkų rinkimų akcija – nerodė tokio tvirto pasiryžimo sudaryti sąlygas Lietuvai įsijungti į euro zoną nuo 2015 m. Ne vienas jų, pavyzdžiui, R. Paksas, yra viešai pareiškęs, jog Lietuva neturi skubėti, o prieš apsisprendžiant dėl datos būtina atsiklausti visuomenės nuomonės referendumu, kiti, pavyzdžiui, L. Graužinienė, kalbėjo apie minimalaus atlyginimo padidinimą, kaip euro įvedimo sąlygą³⁷.

³⁶ Čerkauskas M., A. Butkevičius atsistatydins, jei Lietuva 2015 m. neįsives euro, 2014 m. sausio 14 d., <<http://www.lrytas.lt/lietuvas-diena/aktualijos/a-butkevicius-atsistatydins-jei-lietuva-2015-m-neisives-euro.htm>>, 2014 1 01.

³⁷ Žr. Čerkauskas M., L. Graužinienė bijo, kad įvedus eurą žmonės Lietuvoje badaus, 2014 m. sausio 7 d., <<http://www.lrytas.lt/lietuvas-diena/aktualijos/l-grauziniene-bijo-kad-ivedus-eura-zmones-lietuvoje-badaus.htm>>, 2014 11 01. Panašių koalicijos narių pasisakymų galima buvo išgirsti ir vėliau. Žr., pavyzdžiui, Paksas R., *Tai ne Lietuva įsiveda eurą – tai Lietuvai įvedamas euras*, 2014 m. balandžio 3 d., <<http://www.delfi.lt/news/ringas/politics/r-paksas-tai-ne-lietuva-isiveda-eura-tai-lietuva-ivedamas-euras.d?id=64435904>>, 2014 11 01. Beje, 2014 m. liepos 16 d. balsuojant Europos Parlamente dėl Lietuvos prisijungimo prie euro zonos, R. Paksas balsavo „prieš“, o jo partijos kolega V. Mazuronis – „už“.

Tačiau, vertinant valdančiųjų partijų balsavimą Seime dėl eurui įvesti reikalingų įstatymų priėmimo, galima matyti, kad jų partijos nariai toli gražu vieningai nebalsavo prieš tokius įstatymus. Pavyzdžiui, 2014 m. balsuojant dėl euro įvedimo Lietuvos įstatymo priėmimo, 87 Seimo nariai balsavo „už“, 7 – „prieš“ ir 13 susilaikė. Nepaisant „Tvarkos ir teisingumo“ ar Darbo partijos atstovų viešos pasirinkto laiko įvesti eurą kritikos, pirmųjų atstovai Seime balsavo „už“ arba nedalyvavo balsavime, Darbo partijos atstovų balsai pasiskirstė tarp palaikančiųjų ir nepritariančiųjų. Tai rodo, jog vieša kritika buvo parodomąjio pobūdžio ir skirta visuomenei, kurios didesnė dalis vis dar nepritarė euro įvedimui, bet iš tiesų šios partijos aktyviai nesipriešino euro įvedimui reikalingų įstatymų priėmimui. Pažymėtina, jog už tokius įstatymus balsavo ir pagrindinės opozicijos partijos – Tėvynės sąjunga bei Lietuvos liberalų sąjūdis, o jų bei LSDP balsų bendrai bet kokių atveju būtų užtekę sudaryti daugumai Seime.

Taigi, kyla klausimas, kodėl būtent 2012 m. pabaigoje–2013 m. pradžioje pradėjo formuotis politinis sutarimas, ypač LSDP viduje, dėl euro įvedimo 2015 m.? Paprasčiausias atsakymas būtų, kad būtent tada tapo aišku, jog Lietuva sumažins biudžeto deficitą žemiau 3 proc. BVP ribos ir bus nutraukta perviršinio biudžeto deficito procedūra. Tačiau tai buvo numatyta jau anksčiau ir, kai kurių proceso dalyvių nuomone, šį tikslą buvo galima įgyvendinti sparčiau bei įsivesti eurą bent metais anksčiau kartu su Latvija³⁸. Pastarosios atveju daugiau aiškumo ir paskatų politinei mobilizacijai suteikė susitarimas su TVF, kuris numatė, jog Latvija sieks prisijungti prie euro zonos 2014 m.³⁹.

Vis dėlto keletas veiksnių lėmė, kad Lietuvoje pagrindinės atsakingos institucijos neskubėjo prašyti Lietuvos pasirengimo įvesti eurą įvertinimo kartu su Latvija. Lietuvos bankas iki 2012 m. pabai-

³⁸ Ingrida Šimonytė, interviu su autoriumi, Vilnius, 2014 09 04.

³⁹ Plačiau apie TVF susitarimą su Latvija žr. International Monetary Fund, *Republic of Latvia: Request for Stand-by Arrangement – Staff Report*, IMF Country Report No 09/3, January 2009.

gos buvo gana atsargus ir neskubėjo įvardyti siektiną euro įvedimo datą dėl aplinkybių, susijusių su Lietuvos bei euro zonos padėtimi. Pirma, buvo nenorima rizikuoti nebūnant tikriems dėl infliacijos kriterijaus vykdymo, kad vėl neatsitiktų kaip 2006 m. Be to, siekdama prisijungti prie euro zonos kartu su Latvija nuo 2014 m., Lietuva būtų turėjusi prašyti neeilinio įvertinimo 2013 m. pavasarį ir ne tik rizikavusi neatitikti infliacijos kriterijaus, bet ir, pretenduodama tapti 19 euro zonos nare, būtų sukūrusi poreikį reformuoti balsavimo taisykles ECB. Antra, kadangi 2012 m. euro zonos krizė buvo pasiekusi tokį neapibrėžtumo laipsnį, jog buvo rimtai svarstoma Graikijos išstojimo iš jos galimybė, pirmiausia norėta sulaukti, kol nerimas ir neapibrėžtumas euro zonoje sumažės⁴⁰. Trečia, tikėtina, kad įtakos turėjo politinis ciklas ir 2012 m. rudenį numatyti Seimo rinkimai. Vykstant rinkimų kampanijai, visi pagrindiniai politiniai veikėjai vengė aiškiai įvardyti siūlomą datą, atsižvelgdami į dominuojančią neigiamą visuomenės nuomonę šiuo klausimu. Pagrindinės verslo organizacijos palaikė euro įvedimą, tačiau viešai aktyviau pradėjo rodyti palaikymą tik Latvijai prisijungus prie euro zonos⁴¹.

Rinkimams praėjus, šio tikslo ėmėsi ne tik naujai suformuota dauguma, aiškiai jį įvardydamą, bet ir prezidentė tvirčiau ėmė kalbėti apie poreikį XVI vyriausybei įgyvendinti šį strateginį prioritetą.

⁴⁰ Vitas Vasiliauskas, interviu su autoriumi, Vilnius, 2014 09 12.

⁴¹ Pavyzdžiui, Lietuvos pramonininkų konfederacijos vadovas R. Dargis po susitikimo su prezidentė D. Grybauskaite 2014 m. sausį teigė, jog „pramonininkai pritaria sprendimui įsivesti eurą. Buvo tam tikrų diskusijų dėl laiko, bet po to, kai Latvija įsivedė eurą nuo šių metų pradžios, manau, kad mes tiesiog neturime kitų alternatyvų“ – žr. ELTA ir lrytas.lt informacija, *Pramonininkų vadovas R. Dargis: „eurui alternatyvų nėra“*, 2014 m. sausio 22 d., <<http://www.lrytas.lt/verslas/izvalgos-ir-nuomones/pramonininku-vadovas-r-dargis-eurui-alternatyvu-nera-201401221238.htm>>, 2014 11 01. Kaip teigia kiti verslo asociacijų veikloje dalyvaujantys analitikai, „verslo vienareikšmiška pozicija buvo už neatidėliotiną euro įvedimą Lietuvoje“ (anoniminė recenzija, 2014 09 20, p. 3). Kitos asociacijos, pavyzdžiui, Investuotojų forumas, nuosekliai palaikė Lietuvos siekį įsivesti eurą, tačiau kartu pabrėždavo, jog vien šio žingsnio užsienio investicijoms pritraukti neužtenka, o reikia keisti ir darbo santykių reguliavimą bei darbo jėgos apmokestinimą – žr. Šimėnas D., „Euras – lazda su dviem galais“, *Verslo žinios*, 2013 m. vasario 4 d., <http://vz.lt/article/2013/2/4/euras-lazda-su-dviem-galais#ixzz3I5BU4OER>, 2014 11 01.

2015–2016 m. kaip euro įvedimo datą ji viešai įvardijo 2012 m. gruodžio mėnesio viduryje po susitikimo su naujai suformuota vyriausybe, tada ir premjeras patvirtino, kad „Vyriausybės tikslas yra įsivesti eurą 2015 m.“⁴² Galimą prezidentės įtaką netiesiogiai patvirtina ir Darbo partijos atstovų komentarai, jog su jais premjeras nederino konkrečios euro įvedimo datos⁴³.

Galiausiai, verta pabrėžti ir smarkiai pasikeitusį politinį foną ES institucijose. Kitaip nei 2006 m., kai jos kritiškai įvertino Lietuvos pasirengimą prisijungti prie euro zonos, suvaldžius krizę jų požiūris į Baltijos šalių pasirengimą prisijungti prie euro zonos labai pasikeitė. Veikiausiai tam įtakos turėjo ne tik Baltijos šalių sugebėjimas išsaugoti fiksuotus valiutos kursus krizės metu ir santykinai greitai atkurti ekonomikos augimą, bet ir pačios euro zonos poreikis gerų naujienų – Baltijos šalių priėmimas rodė, kad euro zona tebėra patraukli. Todėl paaiškėjus, kad Lietuva atitinka konvergencijos kriterijus ir nėra formalių kliūčių įsivesti eurą nuo 2015 m., ES institucijose įsitvirtino pozityvus požiūris į Lietuvos priėmimą⁴⁴.

Sustiprėjusį Lietuvos elito konsensumą dėl euro įvedimo 2015 m. rodo ir šio projekto metu 2014 m. gegužę–birželį atlikto elito apklausa. Net 91,9 proc. apklaustųjų pritarė tam, kad euras Lietuvoje būtų

⁴² ELTA ir lrytas.lt informacija, *D. Grybauskaitė: „euro įvedimas galėtų būti jau 2015–2016 metais“*, 2012 m. gruodžio 17 d., <<http://www.lrytas.lt/verslas/izvalgos-ir-nuomones/d-grybauskaite-euro-ivedimas-galetu-buti-jau-2015-2016-metais.htm>>, 2014 08 29.

⁴³ BNS, *L. Grauzininė: su manimi niekas nederino euro įvedimo*, 2014 m. sausio 8 d., <<http://www.delfi.lt/verslas/verslas/l-grauziniene-su-manimi-niekas-nederino-euro-ivedimo.d?id=63697780>>, 2014 11 01.

⁴⁴ Tai geriausiai iliustruoja ECB ir Europos Komisijos vadovų pasisakymai Lietuvos banko organizuotoje konferencijoje Vilniuje 2014 m. rugsėjo 25 d. Kaip joje teigė ECB pirmininkas M. Draghi, „Lietuvos sprendimas prisijungti prie euro zonos rodo, kad mūsų bendra valiuta yra patraukli“, prieš tai atkreipęs dėmesį, jog Lietuvos patirtis rodo, kad „prisitaikymas nedevalvuojant valiutos yra ne tik būtinas, bet ir įmanomas“, veikiausiai taikydamas tai Pietų Europos euro zonos narėms – žr. Draghi M., *Keynote Speech at the Euro Conference – Lithuania*, Vilnius, 2014 09 25, <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140925_1.en.html>, 2014 09 26.

įvestas 2015 m. Įdomu ir tai, jog lygiai tokia pati dalis apklaustųjų nurodė, kad jų požiūrio dėl euro įvedimo datos nepakeitė Rusijos agresija prieš Ukrainą, o tai galima interpretuoti kaip patvirtinimą, jog respondentai dar prieš 2014 m. pradžios įvykius Ukrainoje buvo susiformavę nuomonę dėl euro įvedimo 2015 m. Taip pat pasakyta ir tai, kad opozicija buvo labiau linkusi palaikyti euro įvedimą 2015 m., nei pozicija, tačiau tai galima aiškinti jau anksčiau minėtų koalicijoje dalyvaujančių partijų (pavyzdžiui, „Tvarkos ir teisingumo“) kai kurių narių nepritarimu šiam tikslui.

Aiškinant poreikio Lietuvai prisijungti prie euro zonos 2015 m. priežastis, daugiausia respondentų (58 proc.) kaip pirmą priežastį įvardijo, kad Lietuvai tai naudinga ekonomiškai. Dar 20 proc. tai nurodė kaip antrą pagal svarbą priežastį ir beveik 18 proc. – kaip trečią pagal svarbą. Šis elito įsitikinimas atitinka Lietuvos banko atliktus Lietuvos narystės euro zonoje padarinių įvertinimus, kurie rodo, kad „teigiamas euro įvedimo poveikis būtų ilgalaikis ir gero- kai viršytų trumpalaikio pobūdžio sąnaudas bei papildomų Lietuvos finansinių įmokų dydį“⁴⁵. Tarp svarbiausių tiesioginių teigiamų padarinių Lietuvos bankas įvardija sutaupytas valiutos keitimo ir apskaitos sąnaudas ir dėl valiutos kurso rizikos išnykimo sumažė- siančią palūkanų normą, prie netiesioginių – teigiamą įtaką šalies kredito reitingui, o per jį investicijoms ir užsienio prekybai bei eko- nomikos augimui, kuris ilguoju laikotarpiu būtų 1,3 proc. didesnis, nei neįvedus euro. Taip pat vertinama, kad dėl kainų suapvalinimo, apskaitos įrangos atnaujinimo ir kitų su euro įvedimu susijusių prie- žasčių trumpalaikis vienkartinis poveikis kainų lygiui būtų lygus 0,2–0,3 procentinio punkto, o bendrosios vienkartinės euro įvedimo išlaidos galėtų sudaryti apie 0,5–0,7 proc. BVP (0,6–0,9 mlrd. litų). Skirtingai nei mėginant įsivesti eurą 2007 m., kai dar nebuvo sukur-

⁴⁵ Žr. Lietuvos banko atliktą prisijungimo prie euro zonos poveikio vertinimą, <https://www.lb.lt/euro_ivedimo_poveikio_salies_ekonomikai_kiekybinio_vertinimo_apzvalga>, 2014 07 05.

tas ESM ir pagrindinė visuomenės neigiamos nuomonės dėl euro įvedimo priežastis buvo susijusi su kainų padidėjimu, dabar stodama į euro zoną, Lietuva įsipareigoja dalyvauti ir ESM. Tai reiškia, jog 2015–2019 m. Lietuva turėtų pervesti į ESM apie 1 mlrd. litų (300 mln. eurų arba po 60 mln. eurų per metus), taip pat įsipareigotų prireikus skirti dar iki 8,5 mlrd. litų (2,5 mlrd. eurų). Be to, Lietuvos bankas turėtų pervesti papildomą apie 143 mln. litų (43 mln. eurų) įmoką į ECB kapitalą, panaudodamas tam dalį savo turto.

Iš kitų elito pateikiamų paramos euro įvedimui 2015 m. priežasčių panašaus palaikymo sulaukė antra ir trečia pagal svarbą dalyvavimo ES šalių „branduolyje“ ir apsaugojimo nuo išorės grėsmių priežastys. Respondentų manymu, svarbu, kad taip Lietuva giliau integruosis į ES (dalyvaus priimant sprendimus ir galės labiau veikti ES politiką) ir naudodama su kitomis euro zonos šalimis bendrą valiutą bus labiau apsaugota nuo išorės grėsmių šalies saugumui. Kiekvieną iš šių motyvų kaip pirmą ir antrą pagal svarbą nurodė kiek daugiau nei pusė, o kaip pirmą, antrą ir trečią pagal svarbą – po maždaug 80 proc. respondentų. Įdomu, jog mažiausiai reikšminga priežastimi respondentai nurodė tai, kad euro neturėjimas gali kenkti Lietuvos reputacijai, nes Estija ir Latvija jį jau įsivedusios.

Respondentų taip pat buvo klausiama apie su dalyvavimu euro zonoje susijusią biudžeto politiką. Absoliuti dauguma (83,8 proc.) jų pritaria tam, kad Lietuvos biudžetas būtų subalansuotas. Panaši respondentų dalis (82,4 proc.) taip pat pritaria tam, kad atlyginimų didėjimas Lietuvoje neturi viršyti darbo našumo didėjimo. Be to, du trečdaliai (67,6 proc.) respondentų pritaria, kad taupymo politika (atlyginimų ir biudžeto išlaidų mažinimas) Lietuvoje dėl 2008 m. krizės buvo būtina, nors atsakant į šį klausimą ryškiau išsiskiria tai palaikančios opozicijos ir nepalaikančios pozicijos nuomonės. Šie atsakymai rodo, kad politikos elitas gerai supranta ir palaiko biudžeto politiką, kuri būtina atsisakius galimybės devaluoti valiutos kursą.

Taip pat beveik du trečdaliai (64,9 proc.) respondentų palaiko tiesiogiai surenkamo atskiro euro zonos biudžeto, skirto finansinių

sunkumų patiriančioms šalims, egzistavimą, nors dėl poreikio didinti bendrą ES biudžetą nuomonės pasidalija beveik po lygiai (56,8 proc. tai palaiko, likę pasisako „prieš“). Net 73 proc. respondentų visiškai arba labiau pritaria tam, kad ECB galios būtų sustiprintos, ir tai yra labiausiai elito palaikoma ES institucija. Kartu net 91,9 proc. respondentų visiškai arba labiau pritaria tam, kad valstybės narės išliktų pagrindinės ES veikėjos, o tai rodo absoliutų palaikymą tarpvyriausybiniam ES veiklos metodui ir tikėtiną nepritarimą tolesniems integracijos žingsniams perduodant daugiau galių viršvalstybinėms institucijoms. Ši nuostata dera ir su atsakymu į klausimą apie tiesioginių mokesčių (pavyzdžiui, pelno mokesčio) harmonizavimą tarp euro zonos narių – tam nepritaria 70 proc. respondentų. Tik tarp LSDP narių kiek daugiau respondentų pritaria, nei nepritaria tiesioginių mokesčių harmonizavimui. Tad dešiniųjų partijų atstovai labiau linkę palaikyti taupymo politiką, o kairiųjų (LSDP) – mokesčių harmonizavimą. Pasakytina, jog santykinai didesnė administracinio elito dalis nei Seimo nariai neigiamai vertina ir mokesčių harmonizavimą, ir didesnio ES biudžeto poreikį ateityje.

Apibendrinant elito apklausą ir susiejant jos metu gautus atsakymus su teksto pradžioje keltomis hipotezėmis, galima teigti, kad euro įvedimas Lietuvoje grindžiamas pirmiausia ekonomine nauda ir tai galima konstatuoti net ir prasidėjus Rusijos veiksams, nukreiptiems prieš Ukrainą. Poreikis dalyvauti euro zonos reikaluose bei daryti įtaką ir taip siekti apsisaugoti nuo išorės grėsmių Lietuvos saugumui, elito nuomone, yra ne tokios svarbios priežastys kaip ekonominė nauda, nors ir laikomos gana svarbiomis. Šis ekonominės naudos argumentas veikiausiai susijęs su fiksuoto valiutos kurso taikymu, kuris, ir nenaudojant euro, Lietuvą susieja su euro zona ir ECB sprendimais. Šiuo atvilgiu Lietuvos situacija reikšmingai skiriasi nuo Lenkijos, kurioje svyruojantis valiutos kursas euro atžvilgiu ir aktyvus centrinis bankas siejami su sėkminga šalies reakcija į 2009 m.

krizę, po kurios Lenkijos vadovai ėmė akcentuoti pačios euro zonos pertvarkas bei apskritai nustojo kalbėti apie euro įvedimo datą⁴⁶.

Įdomu, jog sekimas Estijos ir Latvijos pavyzdžiais nelaikomas svarbia priežastimi Lietuvai taip pat įsivesti eurą. Gali būti, kad šių šalių dalyvavimas euro zonoje įvertintas per tikėtiną ekonominę naudą, nes, įvertinant jų svarbą tarp Lietuvos užsienio prekybos partnerių, šių šalių prisijungimas prie euro zonos padidino euro zonos šalių svorį Lietuvos užsienio prekybos struktūroje ir potencialią Lietuvos verslo, prekiaujančio su euro zona ir atsiskaitančio eurai, naudą. Galiausiai, papildomo aiškinimo verta tai, kad konvergencijos kriterijų atitikimas nelaikomas svarbiausia priežastimi įsivesti eurą 2015 m., nors respondentai turėtų žinoti, kad tai yra būtina sąlyga bet kokiai prie euro zonos prisijungti norinčiai ES valstybei. Tikėtina, kad, elito manymu, to nepakanka, kad šalis įsivestų eurą, ir šalia šių kriterijų laikymosi būtina, kad euro įvedimas būtų ekonomiškai naudingas.

Išvados

Lietuvos pasiruošimas stoti į euro zoną nesukėlė reikšmingų pinigų ir valiutos kurso politikos pokyčių. Svarbiausia to priežastis – šalyje veikęs valiutų valdybos modelis, kurio pagrindu 2002 m. litas fiksuotu kursu buvo susietas su euru, o galimybės manipuluoti pinigų emisija apribotos pamatiniu valiutų valdybos principu – automatiniu ir visišku nacionalinės valiutos padengimu bazine valiuta. Tai reiškė, jog pinigų politika jau buvo „depolitizuota“, o ES teisės normų perkėlimas tik šiek tiek pakoregavo centrinio banko nepriklausomumą ir kai kurias su viešojo sektoriaus finansavimu susijusias nuostatas. Tolesnis narystei euro zonoje svarbių teisės nuostatų perkėlimas Lietuvoje sustiprino nemažoritarinių institucijų (Lietuvos banko) galias ir

⁴⁶ Žr. Lovasz A., *Poland's Euro Bid Requires Revamp*, Not Deadline: Rostowski, Bloomberg, 2013 February 18, <<http://www.bloomberg.com/news/2013-02-18/poland-s-euro-bid-requires-revamp-not-deadline-rostowski.html>>, 2014 11 01.

sukūrė papildomą apsaugą nuo politinės įtakos jo veiklai. Su naryste euro zonoje susijusių biudžeto politikos koordinavimo ir priežiūros nuostatų perėmimas turėtų sustiprinti Europos Komisijos ir Valstybės kontrolės vaidmenį biudžeto politikos procese ir gali apriboti politikų galimybes manipuliuoti makroekonominėmis prognozėmis ir biudžeto surinkimo planais bei išlaidų didinimu priešrinkiminiais tikslais.

Analizė patvirtina tezę, kad nuo įstojimo į ES Lietuvos institucijos sieks kuo sparčiau įsivesti eurą ir prisijungti prie euro zonos. Jau kitą mėnesį po įstojimo į ES Lietuva prisijungė prie ERM II, kuriame šalis privalo dalyvauti bent dvejus metus prieš įsivesdama eurą. Tačiau 2006 m. vertindami, ar Lietuva atitinka konvergencijos kriterijus, Europos Komisija ir ECB konstatavo, kad Lietuva neatitinka infliacijos kriterijaus. Ne tik akcentuota, kad truputį viršyta jo referencinė reikšmė, bet ir prognozuota, kad artimiausiais metais Lietuvoje infliacija nuolat peržengs konvergencijos kriterijaus ribas, t. y. bus netvari.

Lietuvos išsikeltos tikslo kuo greičiau prisijungti prie euro zonos neįgyvendinimas aiškintinas keliais veiksniais. Pagrindinė Lietuvos nesėkmingo bandymo prisijungti prie euro zonos priežastis sietina su tarpusavyje nesuderintais Lietuvos institucijų sprendimais skirtingose ekonominės politikos srityse – pinigų, biudžeto ir ekonominės aplinkos reguliavimo. Todėl intensyvios diplomatinės pastangos įtikinti ES institucijas ir valstybių narių vadovus, kurių buvo imtasi 2006 m. pradžioje, buvo nepakankamos, kad Lietuvai būtų suteikta galimybė prisijungti prie euro zonos. Atrodo, jog Lietuvos politikai aiškiai nesuvokė ryšių tarp pinigų politikos bei poreikio turėti perviršinį biudžetą ekonomikos augimo metu ir ekonominės aplinkos reguliavimo sprendimų. Politinės mobilizacijos trūkumą taip pat sustiprino ekspertinės bendruomenės nesutarimas dėl tinkamiausių priemonių suvaldyti infliaciją ir neigiama visuomenės nuomonė dėl euro įvedimo. Be to, Lietuvos institucijų aukštesnieji pareigūnai šiuo klausimu neturėjo paramos ES institucijose, kurios ypač griežtai įvertino tai, kad Lietuva (ne)atitinka infliacijos kriterijaus.

Prociklinė biudžeto politika ne tik prisidėjo prie neigiamo Lietuvos pasirengimo prisijungti prie euro zonos įvertinimo 2006 m., bet ir pablogino viešųjų finansų situaciją prasidėjus krizei. Dėl spartaus biudžeto deficito padidėjimo 2009 m. Lietuva nebeatitiko šio konvergencijos kriterijaus ir turėjo atidėti ketinimus įsivesti eurą 2010 m. Nors jau 2010 m. Lietuvos skolinimosi kaina sumažėjo iki prieškrizinio lygio, o ekonomika pradėjo augti, biudžeto deficitas tik 2012–2013 m. buvo sugrąžintas į 3 proc. šalies BVP ribas. Kaip tik tuo metu vėl atsirado galimybių, nes po krizės infliacija Lietuvoje taip pat sumažėjo ir galiausiai Lietuva pirmą kartą nuo įstojimo į ES atitiko visus formalius konvergencijos kriterijus.

Apibendrinant antrojo bandymo prisijungti prie euro zonos patirtį ir susiejant analizę su teksto pradžioje iškeltomis hipotezėmis, galima teigti, jog ekonomikos krizė pakoregavo situaciją tiek Lietuvoje, tiek euro zonoje. Viena vertus, ji atskleidė su siekiu kuo greičiau prisijungti prie euro zonos nesuderintos prociklinės biudžeto politikos Lietuvoje žalą, bet kartu parodė, kad net ir neįgyvendinus struktūrinių reformų Lietuvos ekonomika pajėgi lanksčiai prisitaikyti prie nuosmukio ir atkurti konkurencingumą, nedevalvuojant nacionalinės valiutos. Kita vertus, pačioje euro zonoje krizė sukėlė didelį neapibrėžtumą ir gerų naujienų poreikį, dėl kurio pakito ir požiūris į Baltijos šalių narystę joje. Lietuvos atveju reikšmingos įtakos turėjo pagrindinių politinių veikėjų (prezidentės, pagrindinių valdančiųjų ir opozicijos partijų vadovų) įsitikinimai dėl euro įvedimo 2015 m. svarbos, kuriuos sustiprino verslo organizacijų palaikymas ir mažėjantis visuomenės nepritarimas euro įvedimui. Elito apklausa rodo, kad didžiausia motyvacija prisijungti prie euro zonos yra su tuo siejama ekonominė nauda. Tai atitinka ir Lietuvos banko vertinimus, kuriais remiantis, euro įvedimo nauda gerokai viršija jos sąnaudas, nors šios ir yra koncentruotos artimiausiu laikotarpiu, o nauda tikėtina per ilgesnį (maždaug septynerių metų) laiką. Svarbus, nors ir ne tiek, kiek ekonominė nauda, yra dalyvavimas priimančios euro zonos

sprendimus ir apsauga nuo išorės grėsmių. Mažiausiai reikšminga priežastis – kad eurą jau įsivedė Estija ir Latvija.

Šie elito apklausos rezultatai stebina, nes ekonominės naudos daugelis analitikų nelaiko pagrindine pačios EPS sukūrimo priežastimi. Veikiausiai tai galima paaiškinti tuo, jog Lietuva, kaip ir kitos Baltijos šalys, ekonominių reformų pradžioje pasirinko fiksuoto valiutos kurso ir „depolitizuoto“ centrinio banko pinigų politiką, kuri atitiko prisijungimo prie euro zonos logiką. Tai sumažino prisitaikymo prie EPS nuostatų sąnaudas ir padidino narystės joje naudą. Ją padidino ir tokių svarbių Lietuvai prekybos partnerių kaip Estija ir Latvija prisijungimas prie bendros valiutos erdvės. Šiuo atžvilgiu Baltijos šalių padėtis buvo kitokia nei Lenkijos, kurios valiutos keitimo ir pinigų politikos režimas smarkiai skyrėsi ir tie skirtumai dar labiau išryškėjo krizės metu. Dėl jų ir pablogėjusios euro zonos padėties Lenkijos prisijungimo prie euro zonos perspektyvos tapo dar neaiškesnės.

Gali būti, jog didžiausia su prisijungimu prie euro zonos susijusi rizika yra potencialus Lietuvos politinio elito atsipalaidavimas, pasiekus šį turbūt aiškiausiai pastaraisiais metais artikuliuojamą ir vyriausybės programoje deklaruotą tikslą. Kitaip sakant, tikėtina, jog, ypač jei šalies ekonomika ir toliau bus viena sparčiausiai augančių ES, biudžetas ir toliau gali išlikti deficitinis, o artėjant 2016 m. Seimo rinkimams, paskatos didinti išlaidas dar sustiprės. Kol kas ES ir euro zona nėra išbandžiusi naujų krizės metu priimtų viešuosius finansus ir makroekonominius balansus bei konkurencingumo rodiklius reguliuojančių taisyklių efektyvumo. Dėl lėtai atsigaunančios euro zonos šalių prastesnės nei tikėtasi ekonominės būklės koreguojamos ekonominės prognozės suteikė erdvės suderinti kai kurių šalių atsilikimą nuo viešųjų finansų deficito mažinimo grafiko ir naujos euro zonos valdysenos sistemos funkcionavimą nesiimant finansinių sankcijų.

Vykstančios diskusijos ir kai kurių pietinių euro zonos šalių keliamos idėjos dėl fiskalinės drausmės sušvelninimo rodo, kad nusiteikimo griežtai interpretuoti ir taikyti šias taisykles, reglamentuojančias

struktūrinio biudžeto balanso principus, dabartinėje sustiprėjusio euroskepticizmo atmosferoje gali trūkti. Be to, kaip rodo Lietuvos patirtis mėginant vykdyti struktūrines reformas krizės metu ir siėti jas su fiskalinio konsolidavimo priemonėmis, tokios pastangos buvo nelabai efektyvios, o kai kurios įgyvendintos priemonės turėjo tik trumpalaikį poveikį. Tad gali būti, jog sėkmingas prisijungimas prie euro zonos gali ilgainiui turėti priešingą poveikį – sumažinti motyvaciją siekti ekonominės konvergencijos ir realizuoti struktūrines reformas, kurių reikia, atsižvelgiant į demografinius pokyčius ir poreikį stiprinti konkurencingumą. Vis dėlto elito apklausos metu gauti atsakymai, rodantys supratimą, kokios biudžeto politikos reikia dalyvaujant bendros valiutos erdvėje, teikia pagrindo tikėtis, kad iki kitos ekonomikos krizės gali būti pasimokyta iš pirmojo narystės ES dešimtmečio patirties.

LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Ahearne A., Pisani-Ferry J., *The Euro: Only for the agile*, Bruegel Policy brief, 2006/01.

Angeloni I., Flad M., Mongelli F. P., „Monetary Integration of the New EU Member States: What Sets the Pace of Euro Adoption?“ *Journal of Common Market Studies* 45 (2), 2007, p. 367–409.

Aslund A. *How Latvia came through the financial crisis*, Washington, D. C.: Peterson Institute for International Economics, 2011.

Asmussen J., „Introductory Remarks to Panel „Lessons from Latvia and the Baltics“, High-level conference on Latvia, Riga, June 5, 2012, <<http://www.ecb.int/press/key/date/2012/html/sp120605.en.html>>, 2013 05 02.

Bank of Latvia, <http://www.macro-economics.lv/category/analysis/bank-latvia-conferences>>, 2014 10 29.

Begg I. *Economic Governance in an Enlarged Euro Area*, European Economy, Economic Papers 11, March 2008.

BNS, L. *Grauzinienė: su manimi niekas nederino euro įvedimo*, 2014 m. sausio 8 d., <<http://www.delfi.lt/verslas/verslas/l-grauziniene-su-manimi-niekas-nederino-euro-ivedimo.d?id=63697780>>, 2014 11 01.

Bodoni S., *Draghi's Whatever It Takes bid Saved Euro Area*, ECB says, Bloomberg, 2014 October 14, <<http://www.bloomberg.com/news/2014-10-13/draghi-s-whatever-it-takes-plan-faces-trial-at-eu-court.html>>, 2014 11 01.

Buiter W., <<http://www.willembuiter.com/>>, 2014 11 01.

Buiter W., Sibert A., „When should the New EU Members from Central Europe join the Eurozone“? *Bančni vestnik – The Journal for Money and Banking of the Bank Association of Slovenia*, Special Issue, Small Economies in the Euro Area: Issues, Challenges and Opportunities, 11/2006, p. 5–11.

Council of the European Union, *Council closes Excessive Deficit Procedures for Italy, Latvia, Lithuania, Hungary and Romania*, Luxembourg, Press, 21 June 2013.

Čerkauskas M., L. *Graužiniene bijo, kad įvedus eurą žmonės Lietuvoje badaus*, 2014 m. sausio 7 d., <<http://www.lrytas.lt/lietuvos-diena/aktualijos/l-grauziniene-bijo-kad-ivedus-eura-zmones-lietuvoje-badaus.htm>>, 2014 11 01.

Čerkauskas M., A. *Butkevičius atsistatydins, jei Lietuva 2015 m. neįsives euro*, 2014 m. sausio 14 d., <<http://www.lrytas.lt/lietuvos-diena/aktualijos/a-butkevicius-atsistatydins-jei-lietuva-2015-m-neisives-euro.htm>>, 2014 11 01.

Dandashly A., Verdun A., „A Road with Multiple Lanes: The Journeys of Czech Republic, Poland and Slovenia to Wards Euro Adoption“, paper presented at Eleventh Biennial European Union Studies Association conference, Los Angeles, USA, April 23–25, 2009.

De Grauwe P., The Politics of the Maastricht Convergence Criteria, April 15, 2009, <<http://www.voxeu.org/article/politics-maastricht-convergence-criteria>>, 2014 11 01.

Dyson K., „Euro-area entry in East-central Europe: Paradoxical Europeanization and Clustered Convergence“, *West European Politics* 30 (3), 2007, p. 417–442.

Draghi M., *Keynote Speech at the Euro Conference – Lithuania*, Vilnius, 2014 09 25, <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140925_1.en.html>, 2014 09 26].

ELTA ir lrytas.lt informacija, D. *Grybauskaitė: „euro įvedimas galėtų būti jau 2015–2016 metais“*, 2012 m. gruodžio 17 d., <<http://www.lrytas.lt/verslas/izvalgos-ir-nuomones/d-grybauskaite-euro-ivedimas-galetu-buti-jau-2015-2016-metais.htm>>, 2014 08 29.

ELTA ir lrytas.lt informacija, *Pramonininkų vadovas R. Dargis: „eurui alternatyvų nėra“*, 2014 m. sausio 22 d., <<http://www.lrytas.lt/verslas/izvalgos-ir-nuomones/pramonininku-vadovas-r-dargis-eurui-alternatyvu-nera-201401221238.htm>>, 2014 11 01.

Eurobarometras, <http://ec.europa.eu/lietuva/news_hp/news/24092014_eurobarometras_euras_lt.htm>, 2014 10 29.

European Commission, *Regular Report on Lithuania's Progress towards Accession*, Brussels, COM(2002) 700 final, 2002, <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/lt_en.pdf>, 2014 07 03.

European Commission, *Communique on Lithuania joining the Exchange Rate Mechanism II*, Brussels, 27 June 2004.

Europos Komisija, *2006 m. Lietuvos konvergencijos ataskaita* (parengta Lietuvos prašymu pagal Sutarties 122 straipsnio 2 dalį), KOM (2006) 223 galutinis, Briuselis, 16.05.2006, p. 4–8.

Gulde A. M., Kahkonen J., Keller P., *Pros and Cons of Currency Board Arrangements in the Lead-up to EU Accession and Participation in the Euro Zone*, International Monetary Fund, Policy Discussion Paper, January 2000.

International Monetary Fund, *Republic of Lithuania: Selected Issues*, IMF Country Report No 06/163, May 2006.

International Monetary Fund, *Republic of Latvia: Request for Stand-by Arrangement – Staff Report*, IMF Country Report No 09/3, January 2009.

Kropienė R., Kropas S., Dulkys A., *Euro zonos plėtros asimetrijos problema, Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2007*, Vilnius: TSPMI, 2008, p. 121–148.

Lietuvos bankas, <https://www.lb.lt/euro_ivedimo_poveikio_salies_ekonomikai_kiekybinio_vertinimo_apzvalga>, 2014 07 05.

Lisbon Council, *The 2013 Euro Plus Monitor: From Pain to Gain*, <<http://www.lisboncouncil.net/publication/publication/101-the-2013-euro-plus-monitor-from-pain-to-gain-.html>>, 2014 08 20.

Lovasz A., *Poland's Euro Bid Requires Revamp*, Not Deadline: Rostowski, Bloomberg, 2013 February 18, <<http://www.bloomberg.com/news/2013-02-18/poland-s-euro-bid-requires-revamp-not-deadline-rostowski.html>>, 2014 11 01.

Maniakas K., *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija*, Vilnius: Eugrimas, 2003.

Maniakas K., Vilpišauskas R., Žeruolis D., red., *Lietuvos kelias į Europos Sąjungą. Europos susivienijimas ir Lietuvos derybos dėl narystės Europos Sąjungoje*, Vilnius: Eugrimas, 2004.

Markevičiūtė A., „Kodėl jie pirmesni? Lietuva, Latvija ir euro zona“, bakalauro darbas, vadovas V. Kuokštis, VU TSPMI, Vilnius, 2014.

Moravcsik A. *The Choice for Europe*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

Ostrup F., „Economic and Monetary Union“, Laursen F. (ed.), *The Political Economy of European Integration*, The Hague: Kluwer Law International, 1995, p. 145–178.

Paksas R., *Tai ne Lietuva įsiveda eurą – tai Lietuvai įvedamas euras*, 2014 m. balandžio 3 d., <<http://www.delfi.lt/news/ringas/politics/r-paksas-tai-ne-lietuva-isi-veda-eura-tai-lietuvai-ivedamas-euras.d?id=64435904>>, 2014 11 01.

Pasaulio bankas, <<http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2015>>, 2014 10 29.

Pasaulio ekonomikos forumas, <<http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015>>, 2014 10 29.

Rostowski J., *When Should the Central European Join the EMU?* Center for Social and Economic Research, Warsaw, 2003.

Sandholtz W., „Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht“, *International Organization* 47 (1), Winter 1993, p. 1–39.

Slušnytė R., „Interviu su Estijos prezidentu H. Ilves“, *Verslo žinios*, 2013, gegužės 21, p. 10.

Šimėnas D., „Euras – lazda su dviem galais“, *Verslo žinios*, 2013, vasario 4, <<http://vz.lt/article/2013/2/4/euras-lazda-su-dviem-galais#ixzz3I5BU4OER>>, 2014 11 01.

Vilpišauskas R., Kuokštis V., „Economic Adjustment to the Crisis in the Baltic States in Comparative Perspective“, paper prepared for the 7th Pan-European International Relations Conference, September 5–7, 2010, Stockholm.

Vilpišauskas R., Nakrošis V., Kuokštis V., „The Politics of Reacting to the Crisis in Lithuania from 2008 to 2013: Exiting the Crisis, Entering Politics as Usual?“, K. Bukovskis (ed.), *The Politics of Economic Sustainability: Baltic and Visegrad Responses to the Economic Crisis*, Riga: LIIA, 2014, p. 38–63.

SUMMARY

LITHUANIA'S ACCESSION INTO THE EURO ZONE – ANALYSIS OF INSTITUTIONAL AND POLITICAL CHANGES IN LITHUANIA AND THE CHOICE OF THE TIMING

The article discusses Lithuania's accession into the euro zone, first, by presenting the political economy analysis of the first unsuccessful attempt to introduce euro in 2007 and then comparing it with the second, successful attempt to do that in 2015. The focus is on legal, institutional and political changes, for example, the strengthening of non-majoritarian institutions, and the functional linkages between monetary policy and budgetary or regulatory policies. It is argued that although the existence of a currency board reduced uncertainty linked to the fluctuating exchange rate regime and facilitated the participation in the Exchange rate mechanism II, due to the lack of political consensus in the country and misaligned monetary and budgetary and regulatory policies, in particular as Parliamentary elections approached, the actual accession into the euro zone was achieved only ten years after joining the EU and Lithuania was the last of the three Baltic States to accomplish that. It should be noted that due to the different regimes of monetary and exchange rate policies in the three Baltic States, on the one hand, and Poland, on the other, for the former the euro introduction represented a final step out of the crisis of 2008–2009 while in the latter the experience of 2009 resulted in the indefinite postponement of this goal. According to the survey of political elites in Lithuania conducted for this project, the main motive for joining the euro zone is mostly linked to the perceived economic benefits, while the 'seat at the table', i.e., the possibility to participate in the decision-making of the euro zone and security benefits from being part of the core member states of the EU are less important.