

## **MANDATAS AR DIKTATAS? ES FINANSŲ KRIZĖS VALDYMO PRIEMONIŲ LEGITIMUMO ANALIZĖ**

*UGNĖ BARTAŠIŪTĖ*

Pagrindinis klausimas, į kurį siekiama atsakyti šiame straipsnyje, yra: ar ir kiek ES finansų krizės suvaldymas buvo (ne)legitimus? Analizei pasirinkta konkreti finansų krizės suvaldymo priemonė – finansinės paramos teikimas ES valstybėms. Straipsnyje analizuojamos septynios valstybės, kurios gavo finansinę paramą: Vengrija, Latvija, Rumunija, Airija, Ispanija, Portugalija ir Graikija. Tyrime iškeliamos dvi hipotezės: H(1): finansinės paramos teikimo priemonė ES valstybėms narėms buvo nelegitimi todėl, kad ES piliečiai neturėjo įtakos priimant sprendimus; H(2): finansinės paramos teikimo priemonė ES valstybėms narėms buvo nelegitimi todėl, kad nedavė teigiamų rezultatų. Analizei pasirinktas Fritzo W. Scharpfo demokratinio legitimumo vertinimo teorinis modelis. Remiantis šiuo modeliu, nagrinėjamos dvi politinio proceso dalys: sprendimų įveigos ir išveigos. Atliktas tyrimas paramos teikimo legitimumo įveigų dalyje leidžia patvirtinti hipotezę H(1) ir iš dalies paneigti hipotezę H(2).

---

**Ugnė Bartašiūtė** – politikos mokslų bakalauro ir Europos studijų magistro studijų Vilniaus universitete, Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institute, absolventė (el. paštas: u.bartasiute@gmail.com).

© Ugnė Bartašiūtė, 2017

Straipsnis įteiktas redakcijai 2016 m. spalio 17 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2017 m. birželio 8 d.

*It is rather for us to be here dedicated to the great task  
remaining before us <...> – that government of the people,  
by the people, for the people, shall not perish from the earth.*

*Abraomas Linkolnas, 1863 m.*

### ***Ivadas***

Demokratijos deficitas Europos Sąjungos (toliau – ES) ir jos institucijų priimamuose sprendimuose viešojoje erdvėje dažnai išskiriamas kaip vienas esminių Bendrijos trūkumų. Demokratijos deficitas ES siejamas su demokratinio legitimumo trūkumu – ES sprendimų priėmimas esą per mažai įtraukia piliečius, o pačius sprendimus priima ne piliečių rinktos, tad ir jiems neatskaitingos institucijos.

Diskusijos dėl demokratinio legitimumo stokos ES politikoje ypač paaštrėjo prasidėjus 2008 m. pasaulio finansų krizei ir po jos ėjusiam ekonomikos nuosmukiui. Siekiant suvaldyti ES valstybių narių skolų krizę, buvo imtasi priemonių ne tik nacionalinių valstybių, bet ir ES lygmeniu. Kai kurios naujai nustatytos taisyklės išplėtė supranacionalinių ES institucijų galias, nes Europos Komisija (toliau – EK) gavo teisę ne tik vertinti nacionalinių valstybių biudžetus, bet ir, prireikus, skirti joms nuobaudas. Maža to, šalis, gavusias finansinę paramą, supranacionalinės institucijos mainais įpareigojo įgyvendinti įvairias socialines ir ekonomines reformas, kurios iki tol buvo pačių ES narių kompetencija. Tokia politika finansinę paramą gavusių šalių atžvilgiu viešojoje erdvėje sulaukė nemažai kritikos, pirmiausia dėl to, kad ji buvo įgyvendinta „už uždarytų durų, neatsižvelgiant į ES piliečių nuomonę“<sup>1</sup>.

Krizė ir jos valdymas buvo vienas retų atvejų per ES gyvavimo istoriją, kuris Bendrijos sprendimų legitimumo klausimą iš antrojo plano pastūmė į Europos darbotvarkės dėmesio centrą. Kylant nau-

---

<sup>1</sup> Furedi F., No more working behind closed doors, <<http://www.voxeurop.eu/nl/node/787851>>, 2016 01 02.

joms ekonominėms ir socialinėms krizėms, kurios reikalauja iš ES nepopuliarių, tačiau vieningų sprendimų ir bendros politikos, diskusijos dėl ES legitimumo kaskart neišvengiamai aštrės.

Akademinėje literatūroje, vertinant krizės suvaldymo priemonių legitimumą, dažnai susitelkiama į subjektyvų vertinimo elementą – piliečių nuomonę. Žinoma, piliečių pozicija yra svarbi, tačiau krizės suvaldymą reikėtų vertinti remiantis ir objektyviais elementais, daugiau dėmesio skiriant institucijų galių persidalijimui, poveikiui valstybių suverenitetui ir pan. Taip pat būtina atkreipti dėmesį į tai, kokį rezultatą davė taikytos priemonės.

Dėl pirmiau nurodytų argumentų šiame straipsnyje keliamas probleminis klausimas: ar ir kiek ES finansų krizės suvaldymas buvo (ne)legitimus? Tyrimo tikslas: remiantis demokratinio legitimumo modeliu, įvertinti ES finansų krizės suvaldymo priemonių legitimumą. Objektas: ES finansų krizės suvaldymo priemonės. Konkrečiai pasirinkta viena krizės suvaldymo priemonė – finansinės paramos teikimas ES valstybėms narėms. Tyrime analizuojamos septynios valstybės, gavusios finansinę paramą: Vengrija, Latvija, Rumunija, Airija, Ispanija, Portugalija ir Graikija. Siekiant atsakyti į tyrime iškeltą klausimą, buvo pasirinktas Fritzo W. Scharpfo demokratinio legitimumo vertinimo teorinis modelis. Remiantis šiuo modeliu, straipsnyje keliamos dvi hipotezės: H(1): finansinės paramos teikimo priemonė ES valstybėms narėms buvo nelegitimi todėl, kad ES piliečiai neturėjo įtakos priimant sprendimus. H(2): finansinės paramos teikimo priemonė ES valstybėms narėms buvo nelegitimi todėl, kad neatnešė teigiamų rezultatų<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Aut. past. Šis straipsnis parašytas autorės magistro darbo „Mandatas ar diktatas? ES finansų krizės valdymo priemonių legitimumo analizė“ pagrindu, Europos studijų specialybė, VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovas prof. dr. Ramūnas Vilpišauskas, 2016. Dėl apimties apribojimų straipsnyje sutrumpintos analizės visą versiją, išsamią literatūros apžvalgą ir kt. priedus galima rasti magistro darbe.

## 1. Teoriniai tyrimo rėmai

### 1.1. Legitimumo vertinimo modelis

Demokratinis legitimumas pačia bendriausia prasme gali būti aiškinamas kaip daugumos piliečių palaikymas politiniam režimui ar sistemai. Legitimumas, vadovaujantis šiuo „vėberišku“ apibrėžimu, taip pat reiškia įsitikinimą, kad tam tikro režimo veiksmai atitinka demokratinės vertybes ir normas<sup>3</sup>.

Kaip pažymi Vivien A. Schmidt, demokratinis legitimumas yra sprendimų priėmėjų gebėjimas valdyti atsakingai ir efektyviai. Kartu sprendimų priėmimo procese turi būti atsižvelgiama į piliečių preferencijas bei gerovę – t. y. sprendimus turi priimti piliečių renkamos ir jiems atskaitingos institucijos, kurios gali būti nubaustos arba apdovanotos rinkimų metu<sup>4</sup>. Šis bendrinis apibrėžimas tinkamas kalbant ne tik apie atskirų demokratišų valstybių, bet ir apie ES sprendimų priėmimą.

Fritzas W. Scharpfas suformulavo sprendimų legitimumo vertinimo metodologiją, kuri tiek paties F. W. Scharpf, tiek kitų autorių vėliau dažnai taikyta vertinant įvairių ES sprendimų legitimumą. Autorius išskyrė du legitimumo dėmenis – įėjų (angl. *input*) ir išėjų (angl. *output*). Tam tikri sprendimai, anot šio autoriaus, yra legitimūs, jei tenkina demokratiškumo (įėjų) ir efektyvumo (išėjų) sąlygas<sup>5</sup>.

Remiantis F. W. Scharpfu, sprendimo įėjog yra legitimios tada, kai sprendimus priima piliečių rinkti atstovai arba institucijos, nes to-

---

<sup>3</sup> Lord Ch., *Legitimacy, Democracy and the EU: When Abstract Questions Become Practical Policy Problems*, Policy Paper (03), University of Leeds, 2000, p. 16–17.

<sup>4</sup> Schmidt V. A., *The Eurozone's Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?*, Discussion Paper, Fellowship Initiative „Growth, integration and structural convergence revisited“, 2015, p. 10.

<sup>5</sup> Scharpf F. W., „Political Legitimacy in a Non-Optimal Currency Area“, Cramme O. et al. (sud.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 19–20.

kius sprendimus galima laikyti kylančiais iš visuomenės ir atspindinčiais piliečių preferencijas (angl. *government by the people*). Taip pat piliečiai rinkimuose gali „pasakyti“ nuomonę sprendimus priimančių institucijų atžvilgiu. Šios yra gavusios mandatą veikti rinkėjų vardu ir yra jiems atskaitingos. Taigi, jei valdžios priimti sprendimai netenkina piliečių, jų atstovai gali būti perrinkti (pakeisti).

Kalbant konkrečiai apie ES ir turint omenyje, kad tai yra ne valstybė, o specifinis politinis darinys, vertinant sprendimų legitimumą, labai svarbu papildomai stebėti, kaip institucijų galių pasidalijimas kinta bėgant laikui. Vertinant finansų krizės suvaldymo legitimumą, bus nagrinėjamos šios politikos įeigos, t. y. kiek įtakos priimant sprendimus turėjo piliečių rinktos ir jiems atskaitingos ES ir nacionalinio lygmens institucijos ir kaip krizės suvaldymas paveikė valstybių suverenitetus.

Sprendimo išeigų legitimumas siejamas su priimtų sprendimų rezultatais ir jų efektyvumu. Institucijoms patikima priimti tam tikrus sprendimus tada, kai, vadovaujantis visuomenės nustatytais normomis, siekiama spręsti visuomenės problemas, kurių nebūtų įmanoma išspręsti individualiu lygmeniu. Šis legitimumo dėmuo siejamas su valdžios tarnavimu *piliečiams* (angl. *government for the people*)<sup>6</sup>. Sprendimai yra legitimūs tada, kai jų rezultatai yra teigiami ir efektyvūs, prisideda prie visuomenės gerovės kūrimo<sup>7</sup>. Tad, vertinant ES finansų krizės suvaldymo legitimumą, išeigose bus vertinamas jų efektyvumas ir rezultatai.

V. A. Schmidt manymu, reikėtų išskirti modelio įeigų ir išeigų ryšį. Jos teigimu, tarp šių dviejų dimensijų yra galimi „mainai“ – jei, pavyzdžiui, tam tikras sprendimas nelegitimus įeigų prasme, jį vis tiek galima laikyti legitimu, jei jis legitimus vertinant išeigas<sup>8</sup>. Pa-

<sup>6</sup> Ten pat, p. 19–20.

<sup>7</sup> Alcidi C. et al., „Enhancing the Legitimacy of EMU Governance“, *CEPS Special Report 98*, 2014, p. 17.

<sup>8</sup> Schmidt, 2015, p. 10–12.

prasčiau tariant, kai kuriais atvejais pasiekti rezultatai gali pateisinti pasirinktas priemones. Šis dalykas yra svarbus toliau tyrime nagrinėjant finansų krizės suvaldymo priemonių legitimumą.

Apibendrinant – tam tikri sprendimai yra legitimūs tada, kai sprendimų priėmimo procesas tenkina du esminius legitimumo kriterijus: 1) įeigų (sprendimai kyla iš piliečių, t. y. sprendimus priima jų rinkti ir jiems atskaitingi politiniai subjektai) ir 2) išeigų (sprendimai duoda teigiamų rezultatų ir naudos piliečiams, yra efektyvūs).

Būtent F. W. Scharpfo legitimumo apibrėžimas ir sukurtas modelis buvo pasirinktas šiame tyrime siekiant įvertinti finansų krizės ES suvaldymo priemonių legitimumą.

## *1.2. Legitimumo vertinimo kriterijai*

### *Įeigų vertinimo kriterijai*

Legitimumo įeigos pagal F. W. Scharpfo modelį yra siejamos su piliečių įtraukimo faktoriumi. Norint atsakyti, ar tam tikra politika buvo legitimi, reikia įvertinti, kiek piliečiai ar jų renkamos institucijos / pareigūnai turėjo įtakos formuojant tą politiką. Šiame tyrime, vertinant finansinės pagalbos ES valstybėms legitimumą, bus vertinami du įeigas atspindintys dalykai.

Pirma, politikos procesas: kas priėmė sprendimus, kokį vaidmenį atliko piliečių rinktos nacionalinės ir supranacionalinės institucijos, tokios kaip vyriausybė, parlamentas arba Europos Parlamentas. Taigi, šiuo atveju vertinamas finansinės paramos teikimo procesas ir įvairių institucijų galios santykis.

Antra, kokią įtaką krizės akivaizdoje priimti sprendimai turėjo valstybių suverenitetui. Daroma prielaida, kad valstybės, gavusios finansinę paramą, nebegalėjo savarankiškai priimti sprendimų srityse, kurios tradiciškai yra priskiriamos nacionalinėms kompetencijoms. Norint išsiaiškinti, ar tokia prielaida teisinga, reikia vertinti ne patį sprendimų priėmimo procesą, bet finansinės pagalbos programų tu-

rinį (arba kitaip – sąlygas). Analizuojant šias sąlygas, remiamasi pagrindiniais dokumentais, kuriuos pasirašė šalys, gavusios finansinę paramą.

### *Išeių vertinimo kriterijai*

Įgyvendinamos politikos legitimumas išeių dalyje yra susijęs su jos efektyvumu ir rezultatais. Šiuo atveju galimi bent keli skirtingi išeių vertinimo būdai, tačiau šiame straipsnyje pasirinkta makroekonominių valstybių rodiklių ir jų dinamikos bėgant laikui analizė.

Ar makroekonominiai rodikliai indikuoja teigiamus programų rezultatus, galima įvertinti keliais atžvilgiais<sup>9</sup>. Pirma, valstybės makroekonominių rodiklių ir ES vidurkio palyginimas (leidžia įvertinti, kaip sekasi šaliai platesniame ES regiono kontekste). Antra, absoliučių konkrečios valstybės rodiklių lyginimas bėgant laikui (dviejuose laiko taškuose), kai analizuojama, ar rodikliai po finansinės paramos teikimo programos grįžo į prieškrizinį lygį. Trečia, konkrečios valstybės rodiklių dinamikos analizė – vertinamos rodiklių tendencijos pokriziniu laikotarpiu (leidžia įvertinti, ar vyksta pažanga).

Šalių įgyvendinamos programos turėjo tiesioginį poveikį valstybių makroekonominiams rodikliams. Todėl šiame straipsnyje finansinės pagalbos efektyvumas (arba kitaip – išeių) bus vertinamas remiantis pagrindinių valstybių makroekonominių rodiklių analize: BVP, vartojimas, eksportas, darbas / nedarbas, einamosios sąskaitos balansas, valstybės skola, biudžeto deficitas.

Vertinant programų rezultatus, papildomai bus atsižvelgta į socialinės gerovės rodiklius, kurie galėjo būti paveikti netiesiogiai. Ekspertai pabrėžia, kad tokius rodiklius būtina analizuoti greta bazinių makroekonominių duomenų, nes jie parodo tikslesnę paveikslą,

<sup>9</sup> Directorate General for Internal Policies Economic Governance Support Unit (EGOV), *The Troika and Financial Assistance in the Euro Area: Successes and Failures*, Study on the request of the Economic and Monetary Affairs Committee, 2014, p. 6–8.

kaip krizė paveikė valstybę ir visuomenę. Socialinę atskirtį atspindi keli pagrindiniai rodikliai: skurdo rizika, materialinis nepriteklus ir mažo darbo intensyvumo namų ūkiai (angl. *households with very low work intensity*)<sup>10</sup>. Taip pat verta pažvelgti į Gini indeksą, kuris yra plačiausiai naudojamas rodiklis, siekiant įvertinti socialinę nelygybę valstybės viduje.

Šiame straipsnyje naudojami legitimumo vertinimo kriterijai apibendrinti 1 pav. pateiktoje schemoje (žr. 1 pav.).



1 pav. Legitimumo vertinimo kriterijai<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Eurostat, *People at risk of poverty or social exclusion*, <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion)>, 2016 04 20.

<sup>11</sup> Sudaryta autorės.



## 2. Kodėl tyrimui pasirinkta finansinės paramos priemonė?

ES finansų krizė pasireiškė dviem etapais: 2008–2009 m. ji apėmė euro zonai nepriklausančias ES valstybes nares, o vėliau išplito į pačią euro zoną kaip valstybių skolų krizė.

2010 m., esant kritiškai prastai situacijai, euro zonos valstybių vadovai sutarė, kad bus naudojamos visos reikiamos priemonės, kad būtų užtikrintas euro zonos stabilumas<sup>12</sup>. Siekiant suvaldyti finansų krizę ir užkirsti kelią panašioms krizėms ateityje, nuo 2009 m. ES buvo priimta nemažai ekonomikos krizės suvaldymo priemonių. Iki krizės Europos ekonominėje ir pinigų sąjungoje nebuvo numatyta tokiu pobūdžio krizių suvaldymo mechanizmų<sup>13</sup>.

Dalis taikytų priemonių buvo susijusios su finansinės paramos teikimu didžiausią nuosmukį patyrusioms valstybėms ir orientuotos į „gaisro gesinimą“, kitos turėjo ne tik spręsti tuometinę situaciją, bet ir užtikrinti ilgalaikį euro zonos stabilumą. Priemonės skyrėsi ne tik pagal paskirtį, bet ir pagal geografinę aprėptį, trukmę ir privalomumą. Šias priemones iš principo galima suskirstyti į keturias grupes, arba kitaip – „ramsčius“: 1) finansinės paramos teikimas (angl. *bail-out*); 2) makroekonominio ir fiskalinio perviršių prevencija ir korekcija; 3) ekonominių ir socialinių politikų koordinavimas / bendrų tikslų kėlimas; 4) ES bankų patikimumo ir saugumo užtikrinimas.

Reikia pasakyti, kad tik pirmoji iš keturių priemonių – finansinės paramos teikimas – taikyta individualiai atskiroms ES narėms. Likusios trys priemonės buvo iš esmės kolektyvinio pobūdžio – nukreiptos ne į atskiras šalis, bet į bendrų taisyklių, standartų, procedūrų kūrimą, siekiant išspręsti identifikuotas sisteminės problemas ir užkirsti kelią galimiems padariniams. Kadangi šio straipsnio užduotis yra analizuoti ES legitimumą, kuriam (nes ES yra supranacionali-

<sup>12</sup> The Economist, Europe agrees a “shock and awe” bail-out for Greece, <[http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2010/05/eu\\_rescue\\_greece](http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2010/05/eu_rescue_greece)>, 2015 06 13.

<sup>13</sup> Fernandes S., *National Budgets and European Surveillance: Shedding Light on the Debate*, Policy Paper, Jacques Delors institute, 2014, p. 6.

nė organizacija) itin svarbus Bendrijos ir jos narių santykis, tyrime pasirinkta koncentruotis į pirmosios priemonės legitimumo analizę. Būtent įgyvendinant šią priemonę geriausiai atsiskleidė ES ir jos narių politinis santykis. Be to, su finansine parama susiję ekonominiai reikalavimai (dėl reformų, drausmės ir pan.) sukėlė daugiausia viešųjų diskusijų apie ES demokratiškumą, sprendimų legitimumą ir jų padarinius.

Finansinės paramos teikimas labiausiai iš visų priemonių kelia legitimumo klausimų – tiek politikos įeigoje, tiek išeigoje. Įeigų dalyje (t. y. vertinant, kaip priemonė paveikė galių pasidalijimą tarp įvairių veikėjų) kalbama apie priemonių poveikį suverenitetui ir kartu apie padidėjusias galias tų institucijų, kurios nėra renkamos ar tiesiogiai atskaitingos ES piliečiams. Kalbant apie išeigas, galima pažymėti, jog akademinėje literatūroje ir kitose atliktose analizėse priemonės rezultatai yra vertinami prieštaringai. Vieni autoriai teigia, kad taupymo politikos rezultatai buvo prasti, o kiti tvirtina, jog finansinės paramos teikimo priemonė išties davė rezultatų, nes krizė buvo suvaldyta, o šalyse, kurioms grėsė nemokumas, padėtis stabilizuota.

### ***3. Legitimumo vertinimas: įeigos***

#### *3.1. Finansinė pagalba mainais į valstybių suverenitetą?*

Tyrime analizuojamų valstybių ekonominio koregavimo programų turinio apžvalga leidžia teigti, kad pagalbos šioms šalims, ypač Graikijai, apimtis buvo didelė ir beveik neturinti panašių precedentų ne tik ES, bet ir kituose regionuose (pvz., Lotynų Amerikoje, kurios šalių finansų krizė neretai lyginama su Graikijos atveju). Tad trečiųjų šalių („Troikos“) įtaka nacionalinių valstybių ekonominės politikos atžvilgiu finansinės paramos teikimo metu sustiprėjo.

Kaip teigiama ES Audito Rūmų ataskaitoje dėl finansų krizės suvaldymo, sąlygas, kurios buvo keliamos valstybėms, gavusioms finansinę paramą, galima suskirstyti į dvi grupes: kiekybines ir kokybines. Kiekybinės sąlygos nubrėžė finansinių rodiklių tikslus (pvz.,

fiskalinio deficito ribą). Kokybinės, arba kitaip – struktūrinės, numatė tam tikras finansines ir struktūrinės įvairių sričių reformas. Finansinės reformos susijusios su siekiu stabilizuoti finansų sektorių, struktūrinės – ilgalaikio makroekonominio šalies stabilumo didinimu<sup>14</sup>.

Priede esančioje lentelėje (žr. priedą) pateikiamos pagrindinės finansinę paramą gavusių valstybių reformos, kurias jos įsipareigojo įgyvendinti gaudamos finansinę paramą. Šios reformos buvo numatytos pradinuose dokumentuose – įsipareigojimo memorandumuose. Reikia atkreipti dėmesį, kad lentelėje pateikiamos tik pagrindinės ir aiškiai apibūdintos reformos. Reformos, kurios apibūdintos abstrakčiai ar buvo per siauros apimties, neįtrauktos.

Dokumentų analizė leidžia daryti išvadą, kad reformos buvo numatytos daugelyje nacionalinių valstybių vidaus sričių. Įsipareigojimai apėmė ne tik fiskalinę konsolidaciją, bet ir didelio masto finansų sektoriaus reformas bei įvairias struktūrinės reformas. Struktūrinės reformos taip pat buvo įvairios apimties ir pobūdžio – nuo darbo rinkos reformų iki viešojo sektoriaus efektyvinimo (lentelėje pateiktos tik pagrindinės reformos, dokumentuose numatyta ir daugiau smulkesnių pokyčių bei reformų). Reikia atkreipti dėmesį, kad šios reformos apėmė sritis, kurios priklausė nacionalinių valstybių kompetencijai. Tad tyrime analizuojamų valstybių suverenitetai išties buvo apriboti, nes jos nebegalėjo savarankiškai priimti sprendimų klausimais, kurie iki tol priklausė būtent jų kompetencijai.

Programų apimtis pagal valstybes taip pat skiriasi – tokiose šalyse kaip Graikija ar Portugalija reformų buvo numatyta daugiau nei Ispanijoje, Latvijoje ar Vengrijoje. Tai priklausė ir nuo to, kokio sudėtingumo situacijoje atsidūrė sunkumų patirianti ES narė. Pavyzdžiui, Ispanijos programoje numatyti finansinio sektoriaus priežiūros stiprinimas, bankų reforma, nes būtent bankų sektorius joje susidūrė su sunkumais. Apie privalomas struktūrinės reformas nėra užsiminama.

---

<sup>14</sup> Europos Audito Rūmai, „Sunkumų patyrusioms šalims suteikta finansinė parama“, Specialioji ataskaita Nr. 18, 2015, p. 14.

Visose programose taip pat numatyta reformų įgyvendinimo priežiūra ir peržiūra. Kaip šalims sekasi įgyvendinti reformas ir laikytis savo įsipareigojimų, stebėjo EK, TVF, o euro zonos narėse – ir ECB. Nuo valstybės pastangų priklausė, ar ji ir toliau gaus finansavimą<sup>15</sup>. Tad šalys, norėdamos gauti tolesnį finansavimą, turėjo įgyvendinti numatytas reformas.

Visgi čia reikėtų prisiminti, kad teikiant finansinę paramą buvo siekiama ne tik „išgelbėti“ sudėtingoje finansinėje situacijoje atsidūrusias valstybes ir atkurti jų finansinį stabilumą. Kartu buvo siekiama padėti euro zonoje atkurti finansinių rinkų pasitikėjimą euro valiuta. Tad natūralu, kad mainais į finansinę paramą tam, kad būtų užtikrintas tikslingas paramos panaudojimas, buvo numatytos atitinkamos sąlygos, kurias tos valstybės turėjo įgyvendinti. Be to, tokiais „sudrausminimo“ priemonėmis buvo bandoma išvengti ir „zuikiavimo“ (angl. *free riding*) situacijų, kai kitos euro zonos valstybės nuspręstų nesilaikyti įsipareigojimų ar taupymo politikos, nes žinotų, jog likusios euro zonos valstybės suteiks joms paramą<sup>16</sup>.

Kaip teigia Sofia Fernandes, reikia nepamiršti, jog valstybių suverenitetų suvaržymas buvo ribotas erdvėje ir laike. Tai reiškia, kad suverenitetai stipriai buvo apriboti tik toms šalims, kurios atsidūrė kritiškoje situacijoje – joms „suverenitetas baigėsi ten, kur baigėsi jų mokumas“<sup>17</sup>. Suteikus finansinę paramą šioms Bendrijos narėms, buvo siekiama užtikrinti visų bendrą interesą – euro zonos išlikimą. Dar svarbesnis čia yra suvereniteto suvaržymas bėgant laikui. Finansinės paramos programos valstybėms trunka tam tikrą nustatytą laikotarpį. Tai reiškia, kad sėkmingai užbaigus programą ir stabilizavus makroekonominę padėtį, valstybės atgauna laikinai suvaržytas kompetencijas.

---

<sup>15</sup> Pisani-Ferry J. et al., *EU-IMF Assistance to Euro-Area Countries: An Early Assessment*, Bruegel Blueprint 19, 2013, p. 2–3.

<sup>16</sup> Fernandes, p. 7.

<sup>17</sup> Ten pat, p. 6–7.

Žinoma, tokia situacija negali būti vertinama vienu būdu. Viena vertus, suverenitetų apribojimas kai kurioms ES šalims, suteikus joms finansinę paramą, buvo praktiškai neišvengiamas. Kita vertus, pačios reformos toms valstybėms neretai buvo reikalingos ir iki pačios finansų krizės. Visgi pats reformų vykdymas ES narių viduje buvo „nuleistas“ iš institucijų, kurios tose srityse neturėjo kompetencijos. Tas pats pasakytina ir apie reformų priežiūrą bei vertinimą.

### *3.2. Kas yra sprendimų priėmėjas, o kas – tik stebėtojas?*

#### *Taryba ir Europos Vadovų Taryba*

Tiek ES Taryba, tiek Europos Vadovų Taryba (toliau – EVT) sudarytos iš valstybėms narėms atstovaujančių asmenų, kurie daugiausia yra išrinkti nacionaliniuose rinkimuose. Tad šios institucijos atstovauja ES valstybių narių interesams, o kartu ir nacionalinių valstybių piliečių interesams. Dėl to pastarųjų institucijų vaidmuo priimant sprendimus dėl krizės priemonių teikimo ES valstybėms yra svarbus faktorius siekiant įvertinti įeigų legitimumą.

EVT tiesiogiai ES teisėkūros procese nedalyvauja. Visgi reikėtų prisiminti svarbią EVT funkciją – gairių ir krypties ES vykdomai politikai nustatymas. Tai vėliau įgyvendina ES institucijos, vykdydamos teisėkūros procesą. Visame finansų krizės valdymo kontekste EVT turėjo didelę įtaką priimtiems sprendimams<sup>18</sup>. Būtent ES valstybių narių vadovai bei finansų ministrai priėmė sprendimus, kurie leido suteikti finansinę paramą sunkumų patyrusioms valstybėms, o kartu nustatė sąlygas teikiamai paramai. Priimant sprendimus dėl krizės suvaldymo priemonių, padaugėjo sprendimų, priimamų tarpvyriausybinių derybų metu. Tai leistų teigti, kad piliečių rinkti EVT atstovai krizės metu priėmė sprendimus, labiausiai atitinkančius pi-

---

<sup>18</sup> Bertoncini Y., *Eurozone and Democracy(ies): A Misleading Debate*, Project “EU and Differentiated Integration”, Policy paper, Jacques Delors institute, 2013, p. 15.

liečių interesus. O dėl tarpvyriausybinių derybų pobūdžio tuos sprendimus galėjo priimti greitai, tai buvo ypač aktualu stengiantis „gesinti gaisrus“ valstybėse, kurioms reikėjo skubios finansinės pagalbos<sup>19</sup>. Tiesa, reikia atkreipti dėmesį, jog neretai literatūroje kritikuojama, kad pirmuoju smuiku įgyvendinant apskritai visą krizės suvaldymo politiką griežė Vokietija ir Prancūzija<sup>20</sup>. Todėl galima teigti, jog, tarpvyriausybinių derybų metodu priimant sprendimus, susidaro situacija, kai kitų valstybių vadovai gali lemti sprendimus dėl tam tikros valstybės<sup>21</sup>.

ES Taryba tiesiogiai dalyvavo visuose teisėkūros procesuose, susijusiuose su finansinės paramos teikimu (tai galima matyti iš paramos skyrimo procedūrų). Visa tai leidžia teigti, jog tiesiogiai ES piliečių nacionaliniuose rinkimuose rinkti atstovai (esantys EVT ir Ministrų Taryboje) turėjo svarbų balsą teikiant finansinę paramą valstybėms. Tačiau audito ataskaitoje yra atkreipiamas dėmesys, kad EK ne visuomet laikėsi Tarybos sprendimų. Audito metu buvo nustatyta, kad keletu atvejų sąlygos, įrašytos susitarimo memorandumuose valstybėms, neatitiko Tarybos sprendimuose sutartų sąlygų<sup>22</sup>. Čia galima išskirti du konkrečius ir akivaizdžius atvejus, kai nebuvo laikomasi taisyklių. Pirmasis, Airijos, kai į susitarimo memorandumą buvo įtrauktos sąlygos, susijusios su bankų priežiūra ir valstybės turto privatizavimu, nors pirminiuose Tarybos sprendimuose šių sąlygų nebuvo. Antrasis atvejis, Latvijos, kai analogiškai į susitarimo memorandumą buvo įtrauktos sąlygos dėl pensijų reformos, tačiau Tarybos sprendime šių sąlygų nebuvo<sup>23</sup>. Tokių atvejų nebuvo daug,

<sup>19</sup> Schmidt, 2015, p. 17.

<sup>20</sup> Pavyzdžiui, žr. Hix S., „Democratizing a Macroeconomic Union in Europe“, Cramme O. et al. (sud.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford: Oxford University Press, 2015. Taip pat žr. Scharpf F. W., *Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collapse in the Euro Crisis*, MPIfG Discussion Paper 12/6, 2012, ir Scharpf F. W., „Political Legitimacy in a Non-Optimal Currency Area“.

<sup>21</sup> Schmidt, 2015, p. 49–51.

<sup>22</sup> Europos Audito Rūmų specialioji ataskaita, p. 36–37.

<sup>23</sup> Ten pat, p. 37.

tačiau jie atspindi, kad ištis paramos teikimo procese nebuvo užtikrintas visiškas skaidrumas ir proceso sklandumas.

Apibendrinant galima teigti, kad ES Tarybos ir EVT vaidmuo valdant krizę buvo svarbus. Žvelgiant iš legitimumo perspektyvos daugiausia abejonių kelta dėl to, ar šios institucijos netapo kelių įtakingiausių šalių (Vokietijos, Prancūzijos) valios įgyvendintojomis. Tačiau dėl priimtų sprendimų galų gale sutarė visos šalys (ar bent jų dauguma), todėl nėra pagrindo kvestionuoti tų sprendimų legitimumo.

### *Europos Komisija*

Anot V. A. Schmidt, Europos Komisija neturi įeigų legitimumo „mandato“ *per se*. Jos legitimumą galima netiesiogiai kildinti tik iš to, kad ši institucija atsakinga ES institucijoms, kurias sudaro piliečių rinkti atstovai<sup>24</sup>. EK vaidmuo suteikiant finansinę paramą valstybėms gali būti vertinamas nevienodai. Viena vertus, galima teigti, kad EK šioje situacijoje įgavo daugiau galių ir nustatė sąlygas valstybėms (kartu su kitomis „Troikos“ narėmis – Europos centriniu banku (ECB) ir TVF)<sup>25</sup>. Kita vertus, finansų krizės mastas buvo beprecedentis, susidariusi šalių nemokumo situacija turėjo būti sprendžiama greitai, o ES neturėjo reikiamų žinių ir tokių krizių suvaldymo patirties<sup>26</sup>.

Kitas iššūkis buvo tai, kad pirmąsias gelbėjimo programas valstybėms reikėjo paruošti per itin trumpą laiką. Pavyzdžiui, pasiūlymas Vengrijai turėjo būti parengtas per kelias dienas<sup>27</sup>. Tad galima daryti išvadą, jog EK nebuvo tinkamai pasiruošusi teikti finansinę paramą, todėl ir procesas, bent jau pradiniuose finansinės paramos teikimo etapuose, buvo nesklaidus, jam trūko tikslumo, skaidrumo ir aiškumo. Skaidrumo trūkumas sietinas ir su tuo, kad iki

<sup>24</sup> Schmidt, 2015, p. 19–20.

<sup>25</sup> Ten pat, p. 41–43.

<sup>26</sup> Europos Komisijos atsakymas į Europos Audito Rūmų specialiąją ataskaitą „Sunkumų patyrusioms šalims suteikta finansinė parama“, p. 86–88.

<sup>27</sup> Europos Audito Rūmų specialioji ataskaita, p. 24.

šiol, įgyvendinant finansines programas, trūksta dokumentų<sup>28</sup>. Pati EK pripažįsta, kad pradžioje tam tikri procesai nebuvo tinkamai valdomi, ir sutinka su kritika, kad procedūrų skaidrumas ne visada buvo užtikrintas<sup>29</sup>.

Teikdama finansinę paramą, EK stengėsi įtraukti kuo daugiau skirtingų valstybių, kurioms turėjo būti suteikta finansinė parama, nacionalinių institucijų. EK konsultavosi su įvairiomis ministerijomis ir nacionalinėmis institucijomis, nepriklausomomis organizacijomis. Taip pat rengdavo nuolatinius susitikimus su įvairiomis interesų grupėmis: profesinėmis sąjungomis, partijomis, darbdavių asociacijomis ir pan. Latvijoje, Airijoje ir Portugalijoje EK net turėjo specialų diplomatinį atstovą<sup>30</sup>.

Vykstant nuolatinei programų peržiūrai, Komisija vertino, kaip šalims sekasi jas įgyvendinti. Jei valstybė, įgyvendindama įvairias reformas, nesilaiko nustatyto susitarimo, teoriškai jai gali būtų nutraukiamas paramos teikimas. Tačiau realiai taip, kad šaliai nebūtų pratęstas finansavimas, neatsitiko. Net Graikijai trečiajame paramos etape galų gale finansavimas buvo pratęstas. Tiek nacionalinės valstybės, tiek paramos teikėjos – ypač EK – yra suinteresuotos teikti finansavimą. Valstybė paramos gavėja taip pat negali likti be gyvybiškai svarbaus finansavimo. Nesutarus dėl tolesnio paramos teikimo, grėsmė kyta ne tik tai valstybei, bet ir visos euro zonos ar ES patikimumui finansų rinkose. Šį teiginį patvirtina įvykiai Graikijoje. Didesnė problema šiuo atveju kaip tik atrodo per menki EK įgaliojimai tam, kad būtų užtikrinta valstybių, įgyvendinančių finansines programas, drausmė.

---

<sup>28</sup> Dokumentų tvarkymą tyrė Europos Audito Rūmai nustatė, jog nuo finansinės paramos teikimo pradžios EK neužtikrino skaidraus ir aiškaus dokumentavimo proceso. Teigiama, jog laikui bėgant dokumentavimas gerėjo, tačiau iki šiol trūksta kai kurių svarbių dokumentų, kurie nėra viešai prieinami.

<sup>29</sup> Europos Komisijos atsakymas į Europos Audito Rūmų specialiąją ataskaitą, p. 86–91.

<sup>30</sup> Europos Audito Rūmų specialioji ataskaita, p. 29.



Taip pat reikėtų įvertinti ir skirtingą EK vaidmenį teikiant finansinę paramą ne euro zonos narėms ir euro zonos narėms. Finansinės paramos ne euro zonos narėms programose EK, kaip ir TVF, yra „vertikaliai integruota“. Tai reiškia, kad ji vykdo platų spektrą funkcijų – nuo derybų inicijavimo iki programų stebėjimo ir pan. Tačiau finansinės paramos programose euro zonos narėse EK funkcijos išties yra suvaržytos. Taip yra todėl, kad realiai šiuo atveju EK veikia tik kaip euro grupės agentė. Būtent euro grupė priima sprendimus dėl finansavimo valstybei suteikimo ir kontroliuoja tą procesą per ESM mechanizmą. ESM mechanizmui būdingas tarpvyriausybės bruožas, o tai vėlgi apriboja EK galias<sup>31</sup>.

Apibendrinant – EK, teikdama šalims finansinę pagalbą, prisiėmė labai plačius įsipareigojimus: nuo derybų su nacionalinėmis valdžiomis iki prognozių ir programų sudarymo bei įgyvendinimo kontrolės ir pan. Atsižvelgiant į finansų krizės mastą, trumpą laiką, patirties stygių, gerokai svarbesnis EK vaidmuo yra suprantamas ir pateisinamas, tačiau kartu reikia pripažinti, kad tiesioginio piliečių mandato tam ji neturėjo.

### *TVF ir ECB vaidmuo skiriant finansinę paramą šalims*

Finansinės paramos teikimo legitimumo trūkumas labiausiai siejamas su tuo, kad, priimant sprendimus, padidėjo išorės veikėjų – ECB ir TVF – įtaka. Šios institucijos, kurios apskritai „nekyla“ iš ES piliečių valios, įgavo daugiau galių priimant sprendimus krizės metu<sup>32</sup>. Visos trys institucijos – EK, ECB ir TVF – galėjo priimti viena nuo kitos nepriklausomus sprendimus dėl finansavimo skyrimo valstybėms, t. y. finansinės paramos teikimo atveju veikė kaip savarankiški partneriai.

<sup>31</sup> Pisani-Ferry et al., p. 109.

<sup>32</sup> Žr. Schmidt V. A., „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput“, *Political Studies* 61, 2013. Taip pat žr. Scharpf, 2015.

Čia svarbus ne tiek pats faktas, jog ECB ir TVF įsitraukė į sprendimų priėmimo procesą, kiek aplinkybės, kuriomis tai vyko. Kadangi EK su šiomis institucijomis bendradarbiavo labiau neformaliai, tai sutrukdė užtikrinti, kad bus priimti aiškūs ir skaidrūs sprendimai. Šį teiginį įrodo ir Europos Audito Rūmų ataskaita dėl finansinės paramos teikimo ES valstybėms<sup>33</sup>.

Teikiant finansinę paramą tyrime nagrinėjamos valstybės, visais atvejais procese dalyvavo ir TVF. Kaip rašoma Jeano Pisani-Ferry, André Sapiro ir Guntramo B. Wolffo ES ir TVF finansinės paramos teikimo ankstyvojo vertinimo ataskaitoje, teikiant finansinę paramą Vengrijai ir Rumunijai, EK teko „jaunesniojo partnerio“ vaidmuo. Teoriškai EK ir TVF teikiant finansinę paramą valstybėms tenka lygiaverčiai vaidmenys. Tačiau minėtų dviejų šalių atveju EK turėjo per mažai patirties, teikdama paramą per mokėjimų balanso mechanizmą. Todėl TVF, kuris suteikė daugiau kaip 60 proc. paskolos, teko pagrindinis vaidmuo<sup>34</sup>. Teikiant finansinę paramą euro zonos narėms, TVF laikomas smulkesniuoju partneriu, nes teikė tik maždaug trečdalį paskolų, likusi dalis per sukurtus mechanizmus buvo teikiama kitų ES valstybių narių<sup>35</sup>.

Teikiant finansinę paramą Airijai, Graikijai, Ispanijai ir Portugalijai (euro zonos narėms), dalyvavo ir ECB. Šios institucijos negalima prilyginti TVF, kuris niekaip neatskaitingas ES piliečiams. Tačiau ECB legitimumas irgi egzistuoja tik netiesiogiai, kaip ir EK atveju. Čia svarbu atkreipti dėmesį, jog, kaip teigia Simon'as Hix'as, finansų krizės kontekste ECB vaidmuo pasikeitė – jis įgijo daugiau galių EPS<sup>36</sup>. Tačiau ECB vaidmenį teikiant finansinę paramą tiksliai įvertinti gana nelengva. Kaip pažymima J. Pisani-Ferry ir kt. studijoje, ši institucija kitaip nei EK ar TVF, bent jau ankstyvuojau finansinės

<sup>33</sup> Europos Audito Rūmų specialioji ataskaita, p. 29.

<sup>34</sup> Pisani-Ferry et al., p. 104–105.

<sup>35</sup> Ten pat, p. 107.

<sup>36</sup> Hix, p. 187–188.

paramos teikimo euro zonos narėms laikotarpiu, nerengė dokumentų, vertinančių šalių pažangą ir pan. Maža to, galima teigti, jog ECB įsitraukimas į finansinės paramos teikimą euro zonos narėms galėjo sukelti interesų konfliktą. ECB aktyviai įsitraukus į EK ir TVF paramos teikimo procesus, ECB įtaka išsiplėtė už įprastinės monetarinės politikos ribų<sup>37</sup>. Galima paminėti, jog ECB taikoma politika kelia tam tikrų klausimų ar problemų ne tik finansinės paramos teikimo priemonių atžvilgiu. Šiaurinėse euro zonose šalyse pastaruoju metu kyla vis daugiau diskusijų dėl ECB priemonių (kaip antai palūkanų normų sumažinimas, kiekybinio skatinimo priemonės, obligacijų supirkimai ir pan.) perskirstomojo poveikio, kai ištekliai perskirstomi tarp Šiaurės ir Pietų valstybių pastarųjų naudai<sup>38</sup>.

Kita vertus, kaip rašoma Europos Audito Rūmų audito ataskaitoje, EK, ECB ir TVF bendradarbiavimas turėtų būti traktuojamas kaip teigiamas dalykas siekiant užtikrinti programų sėkmę. Pažymima, kad, esant daugiau partnerių, sumažėjo klaidų programose rizika. EK taip pat turėjo progą nemažai pasimokyti iš TVF gerosios finansinių programų valdymo patirties<sup>39</sup>. Tačiau reikia sutikti, kad, vykstant šiam bendradarbiavimui, išties trūko aiškumo, skaidrumo ir komunikacijos visuomenės atžvilgiu. Tad bendradarbiavimas vyko labiau chaotiškai, nesilaikant visiems aiškių nustatytų taisyklių.

### *Europos Parlamentas ir nacionaliniai parlamentai*

Siekiant išsiaiškinti, ar finansinės paramos teikimo priemonė buvo legitimi įeigų prasme, ypač svarbu įvertinti Europos Parlamento (toliau – EP) vaidmenį. Būtent EP galima laikyti legitimiausia ES ins-

<sup>37</sup> Pisani-Ferry et al., p. 110–112.

<sup>38</sup> Bentzien H., Fairless T., Germany's Schäuble: Time Is Near to End Central Banks' Easy-Money Policies, <<http://www.wsj.com/articles/germanys-schauble-time-is-near-to-end-central-banks-easy-money-policies-1460220687>>, 2016 05 04.

<sup>39</sup> Europos Audito Rūmų specialioji ataskaita, p. 47.

titucija, nes jo nariai yra renkami tiesiogiai ES piliečių. EP nuo pat Europos integracijos pradžios laikytas silpnesne nei Taryba institucija, nes kai kuriose teisėkūros srityse EP galios yra ribotos. Siekiant užtikrinti tiesiogiai ES piliečių renkamos institucijos įtaką priimant sprendimus, EP galios didintos kiekvienos ES sutarčių peržiūros metu. Vienas didžiausių pokyčių – EP galių išplėtimas ES teisėkūros procese, kuriame EP savo reikšme buvo prilyginta ET<sup>40</sup>. Visgi reikia atkreipti dėmesį, kad EP galios nebuvo sustiprintos EPS klausimų atžvilgiu<sup>41</sup>. Dėl to krizės suvaldymo procese EP svarbaus vaidmens neturėjo.

Kalbant konkrečiai apie finansinės paramos teikimo valstybėms priemonę, EP nebuvo įtrauktas į „Troikos“ sudėtį. Tad šių institucijų priimamuose sprendimuose, kurie buvo tiesiogiai susiję su ES piliečių interesais, jų renkama institucija – Europos Parlamentas – nedalyvavo<sup>42</sup>. Be to, EP galios buvo menkesnės ir dėl padidėjusio sprendimų, priimamų tarpvyriausybinių derybų metu, skaičiaus. Toks EP vaidmuo teikiant finansinę paramą šalims leidžia teigti, kad įeigose trūko legitimumo. Žinoma, neturėdamas įstatymų leidžiamosios galios, EP yra silpnesnis veikėjas apskritai visame ES sprendimų priėmimo procese.

Nacionalinių parlamentų, kaip ir EP, legitimumas kildinamas iš tiesioginių rinkimų, todėl parlamentų įsitraukimas į ES sprendimų priėmimą legitimumo atžvilgiu yra svarbus. Ar nacionaliniai parlamentai, kaip ir EP, nagrinėjamu sprendimų priėmimo atveju turėjo silpną balsą?

---

<sup>40</sup> Europos Parlamentas, *Treaties and the European Parliament*, 2015, <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/20150201PVL00022/The-EP-and-the-treaties>>, 2015 06 04.

<sup>41</sup> Fasone C., „European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?“, *European Law Journal* 20 (20), 2014, p. 164–185.

<sup>42</sup> Schmidt V. A., „Forgotten Democratic Legitimacy: “Governing by the Rules” and “Ruling by the Numbers”, Blyth M. et al. (sud.), *The Future of the Euro*, New York: Oxford University Press, 2014, p. 111–112.

Šiame tyrime analizuojamų valstybių parlamentai skiriasi savo galiomis. Galima sakyti, kad pietinių valstybių – Graikijos, Portugalijos, Ispanijos, taip pat Airijos – parlamentai turi mažai institucinių galių svarstant ES klausimus. Latvijos, Vengrijos ir Rumunijos<sup>43</sup> parlamentai reitinguojami kaip turintys didesnę įtaką priimant sprendimus<sup>44</sup>.

Finansų krizės suvaldymas turėjo asimetrinį poveikį valstybių parlamentams. Instituciškai stiprūs parlamentai sugebėjo išlaikyti ar net sustiprinti savo pozicijas politinėje sistemoje. Tačiau instituciškai mažiau galių turintys parlamentai buvo dar labiau nustumti į sprendimų priėmimo paraštes. K. Auelis ir Oliveris Höingas atkreipia dėmesį, kad krizės labiausiai paveiktų Pietų valstybių parlamentai institucine prasme – vieni silpniausių ES. Čia autoriai pažymi, jog savo galias suvaldant krizę sugebėjo padidinti tik Airijos parlamentas. Tad, atrodo, būtų galima teigti, kad valstybių parlamentai, kilus finansų krizei, elgėsi panašiai kaip ir sprendžiant kitus su ES susijusius klausimus: stiprių parlamentų balsas buvo girdimas geriau, o silpnesni parlamentai priimant sprendimus liko tik stebėtojai<sup>45</sup>. Tai reikštų, kad krizės suvaldymas šių piliečių išrinktų demokratinių institutų vaidmeniui didesnės įtakos neturėjo.

Tačiau, kaip savo analizėje rašo V. A. Schmidt, apskritai nacionalinių parlamentų vaidmuo finansinės paramos teikimo priemonės atžvilgiu buvo menkas. Mokslininkė teigia, kad parlamentai buvo „įspraudžiami“ į kampa ir realiai neturėjo kitos išeities, kaip tik sutikti su iš Briuselio „nuleistais“ sprendimais<sup>46</sup>. Čia reikėtų akcentuoti kelis svarbius dalykus, kurie įrodo parlamentų galių sumažėjimą.

---

<sup>43</sup> Rumuniją būtų galima laikyti tam tikra išimtimi, nes, kaip galima matyti iš skirtingų autorių analizių, jos parlamento galios traktuojamos gana skirtingai.

<sup>44</sup> Auel K., „The Europeanization of National Parliaments“, Magone J. M. (sud.), *Routledge Handbook of European Politics*, New York: Routledge, 2015, p. 373–374.

<sup>45</sup> Auel K., Höing O., „Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis“, *SIEPS European Policy Analysis*, 2014, p. 13–14.

<sup>46</sup> Schmidt, 2015, p. 39.

Pirma, valstybių, kurios, gaudamos finansinę paramą, MoU įsipareigojo įgyvendinti reformas, parlamentai turėjo laikytis numatytų griežtų įsipareigojimų, susijusių su reformų įgyvendinimu<sup>47</sup>. Kaip rašoma Europos Audito Rūmų ataskaitoje, kai kurioms programose numatytiems sąlygoms įgyvendinti reikėjo, kad nacionaliniai parlamentai priimtų teisėkūros pakeitimus. Šios sąlygos ataskaitoje klasifikuojamos kaip turinčios stiprų struktūrinį turinį<sup>48</sup>. Tai reiškia, kad tokių sąlygų įvykdymas turėtų didelių ilgalaikių ekonominių padarinių.

Antras dalykas – nacionalinių parlamentų galioms įtakos turėjo vykdomosios valdžios politinio svorio padidėjimas suvaldant krizę. Žvelgiant formaliai, ET ir EVT atstovai, vykdami į posėdžius Briuselyje, turi gauti nacionalinių parlamentų mandatą. Nacionaliniai parlamentai suteikia teisę ministrams išsakyti tos valstybės oficialią poziciją tam tikru klausimu (įskaitant krizės suvaldymo priemones). Visgi čia reikėtų prisiminti jau anksčiau aptartą ES Tarybos galių padidėjimą priimant sprendimus tarpvyriausybinių derybų metu, kai į šį procesą parlamentai buvo įtraukti mažiau. Susidarė situacija, kai vyriausybės krizės metu ne tik priėmė sprendimus ES lygmeniu dėl įvairių politikų, bet ir vėliau tapo aktyviomis šių supranacionalinių sprendimų ambasadorėmis savo šalyse (kitai tariant, vyriausybė atstovaudavo ne savo nacionalinio parlamento palaikomai pozicijai, o priešingai – mėgindavo nacionalinį parlamentą įtikinti ES lygmeniu priimto sprendimo teisingumu)<sup>49</sup>.

Apibendrinant galima teigti, kad finansinės paramos teikimo priemonės kai kuriose finansinę paramą gavusiose ES narėse marginalizavo nacionalinių parlamentų vaidmenį. Tačiau tai labiausiai priklausė nuo to, kokias galias parlamentas politinėje sistemoje turėjo prieš tai – „silpno parlamento“ šalyse jie buvo beveik eliminuoti iš sprendimų priėmimo, „stipraus parlamento“ valstybėse – išlaikė ar net sustiprino savo galią.

---

<sup>47</sup> Auel, 2015, p. 379.

<sup>48</sup> Europos Audito Rūmų specialioji ataskaita, p. 84.

<sup>49</sup> Auel, 2015, p. 379.

#### **4. Legitimumo vertinimas: išeigos**

##### *4.1. Politikos efektyvumas: makroekonominių veiksnių analizė*

Pagal anksčiau aptartą demokratinio legitimumo modelį, vienas iš svarbių legitimumo vertinimo kriterijų yra vykdomos politikos rezultatas, kitaip tariant, efektyvumas. Jei valdžios priimti sprendimai yra naudingi visuomenei, kuria vertę, tai yra pagrindas ja pasitikėti. Straipsnyje analizuojamų finansų krizės valdymo priemonių atveju vykdoma politika gali būti vertinama kaip efektyvi, jei ji padeda krizės ištiktoms valstybėms stabilizuoti ekonomiką ir, pageidautina, sugrąžinti svarbiausius rodiklius į prieškrizinį lygį. Dar geriau – paskatinti tolesnį jų augimą.

Svarbu pažymėti, kad vertinti efektyvumą tokiose situacijose būna subjektyvu ir gana nelengva. Viena vertus, net ir priimti teisingi sprendimai valstybėse, turinčiose didelių, ilgalaikių struktūrinių problemų, realių, matomų rezultatų gali duoti tik po kurio laiko<sup>50</sup>. Antra vertus, kai kalbama apie tokias daugialypes politines struktūras kaip ES, reikia suprasti, kad supranacionaliniu lygmeniu pasiektų susitarimų turinys nebūtinai sutaps su jų įgyvendinimu – t. y., nacionalinė vyriausybė ar net atskiros institucijos nebūtinai tinkamai vykdys sutartas reformas ar kitus sprendimus. Galiausiai, egzistuoja daug nepriklausomų išorės veiksnių, kurie gali pakenkti ekonomikos atsigavimui, net jei visi sprendimai būtų įgyvendinti idealiai (geras iliustratyvus pavyzdys – karinis konfliktas Ukrainoje ir paskesnė sankcijų virtinė, iš pagrindų pakeitusi ne vienos ES šalies eksporto ir importo struktūrą).

Šias iššygas būtina turėti omenyje, vertinant su finansinės paramos priemonėmis susijusios politikos efektyvumą. Reikia suprasti,

---

<sup>50</sup> Tokios reformos gali sukelti trumpalaikių neigiamų padarinių (ypač tiems, kurie tiesiogiai patiria išlaidų mažinimo, mokesčių didinimo ar konkurencijos stiprinimo poveikį), bet ilgalaikėje prasme galima tikėtis teigiamo poveikio ekonomikai.

kad jokių duomenų negalima suabsoliutinti, o daugelis įžvalgų neišvengiamai turi likti mažiau ar daugiau patikimų prielaidų lygmens<sup>51</sup>.

### *Bendrasis vidaus produktas*

Bendrasis vidaus produktas (BVP) yra plačiausiai naudojamas rodiklis, siekiant išmatuoti valstybių ekonomikos dydį ir dinamiką. Krizės piko metu daugelyje ES šalių BVP susitraukė, o pažeidžiamiausiose šalyse – drastiškai smuko. Tad vienas iš paprasčiausių būdų įvertinti krizės valdymo priemonių efektyvumą – išanalizuoti, a) ar tiriamoms šalims pavyko sugrąžinti BVP apimtis į prieškrizinį lygį, b) įvertinti šio rodiklio dinamiką pastaraisiais metais, t. y. ar pavyko atkurti tvarų BVP augimą.

Iš septynių analizuojamų valstybių visoms, išskyrus Graikiją, pavyko kilstelėti BVP į aukštesnį lygį nei jis buvo fiksuotas 2007 m. Rumunija, Airija, Vengrija jį aplenkė daugiau, Latvija, Ispanija ir Portugalija – tik šiek tiek. Tačiau, atsižvelgiant į tai, koks nuosmukis buvo patirtas krizės metu, tai turėtų būti laikoma pozityviu rezultatu.

Teigiamai valstybių pažangą galima vertinti ir pagal BVP augimo dinamiką. Nuo 2014 m. visose tiriamose valstybėse, vėlgi išskyrus Graikiją, fiksuotas BVP didėjimas. Tiek 2014, tiek 2015 m. jis lenkė ir euro zonos, ir visos ES augimo vidurkį (netgi priskaičiuojant Graikijos rezultata). 2014 m. septynių analizuojamų šalių vidurkis buvo 2,47 proc. (1 proc. didesnis nei ES ir 1,5 proc. didesnis nei euro zonoje), 2015 – 3,1 proc. (1,2 proc. didesnis nei ES ir beveik dvigubai nei euro zonoje). Net jei vertintume pastarųjų penkerių metų BVP dinamiką, kai dalis valstybių patyrė didelių ekonominių sunkumų, o kai kurios vis dar dalyvavo krizės valdymo programose,

---

<sup>51</sup> Toliau šiame poskyryje esanti makroekonominių rodiklių analizė atlikta remiantis „Eurostat“ duomenimis, Europos Komisijos leidiniais *Employment and Social Developments in Europe 2015*, 2016, ir *Spring 2016 Economic Forecast: Staying the course amid high risks*, 2016. Kodai „Eurostat“ duomenų bazėje: 00001, 00115, tec00009, ext\_lt\_intertrd, une\_rt\_a.



bendras septynių šalių BVP augimo vidurkis buvo lygus ES vidurkiui (0,94 proc.) ir lenkė euro zonos vidurkį, kuris buvo 0,54 proc. Tai reiškia, kad pagal BVP augimą įvairiais pjūviais septynios tiriamos šalys vidutiniškai pasirodė geriau nei ES, o dalis jų netgi yra tarp Bendrijos lyderių.

### *Privatus vartojimas*

Privatus vartojimas (angl. *private consumption / household final consumption expenditure*) yra rodiklis, matuojantis namų ūkių išlaidas prekėms ir paslaugoms. Nors jis neapima viso namų ūkių vartojimo (neįskaičiuojama nemokamų paslaugų, pvz., valstybės teikiamų paslaugų vertė, kuri gali būti nemaža, ypač gerovės valstybėse), tačiau atspindi vartotojų perkamąją galią ir pasitikėjimą ekonomikos perspektyvomis (nes privačios išlaidos priklauso ne tik nuo realių ekonominių galimybių, bet ir nuo vartotojų optimizmo).

Lyginant su 2007 m., 2015 m. privatus vartojimas buvo pasiekęs arba pralenkęs ikikrizinį lygį keturiose tiriamose rinkose (Latvijos, Rumunijos, Portugalijos, Ispanijos), dar dviejose (Vengrijos, Airijos) atsiliko nuo 2007 m. rodiklio tik šiek tiek. Vienintelėje Graikijoje atotrūkis tebėra didelis.

Šie duomenys rodo, kad iš esmės vartotojų galimybės visose šalyse, išskyrus Graikiją, beveik susilygino su turėtomis iki krizės. Tiesa, kartu galima pasakyti, kad perkamoji galia ir / ar pasitikėjimas ekonomikos perspektyvomis (prilyginamas norui leisti pinigų) kol kas atsilieka nuo tokių rodiklių kaip BVP. Pavyzdžiui, nors Vengrijoje ir Airijoje BVP ikikrizinį dydį aplenkė, privataus vartojimo rodikliui to paties padaryti kol kas nepavyko.

### *Eksportas ir prekybos balansas*

Valstybės eksporto apimtys yra tiesiogiai siejamos su BVP augimu (didesnis eksportas tiesiogiai prisideda prie BVP didėjimo), jos taip pat rodo šalyje gaminamų prekių ir paslaugų konkurencingumą

tarptautinėse rinkose. Prekybos balansas ekonomistų yra vertinamas įvairiai, tačiau dominuoja siekis jį subalansuoti arba paversti teigiamu, tikint, kad taip bus sukuriama daugiau darbo vietų ir gerovės valstybės viduje.

Lyginant su 2007 m., 2015 m. eksporto išaugimas užfiksuotas visose septyniuose tiriamose rinkose, įskaitant Graikiją. Apskritai galima atkreipti dėmesį, kad eksportas smuktelėjo tik krizės pradžioje, vėliau gana sparčiai atsigavo, o 2015 m. daugelyje šalių buvo gerokai užtelėjęs, palyginti su ikikriziniu laikotarpiu (be abejo, čia svarbu turėti omenyje, kad iš dalies tai natūralus ekonominis atsakas į krizę, nes valstybės viduje krizės metu smukusi perkamoji galia mažina vartojimą ir darbo jėgos kainą, o tai, savo ruožtu, kuria paskatas daugiau prekių ir paslaugų parduoti užsienyje).

Prekybos balansas 2007 m. buvo neigiamas visose valstybėse, išskyrus Airiją, ir nors 2015 m. šiuo aspektu situacija pakito mažai (teigiamą balansą, be Airijos, sugebėjo sukurti tik Vengrija), visų analizuotų rinkų balansas stipriai pasislinko į pusiausvyros pusę: Latvijoje, Graikijoje, Portugalijoje prekybos deficitas sumažėjo daugiau nei dvigubai, Rumunijoje – 2,5 karto, Ispanijoje – beveik 4 kartus.

Galima teigti, kad tai sukuria prielaidas baziniams ekonomikos pagrindams stiprinti, darbo vietoms kurti vidaus rinkoje ir pan.

### *Užimtumas*

Užimtumas yra svarbus rodiklis, padedantis įvertinti valstybės ekonomikos sveikatą. Smarkiai išaugęs nedarbas buvo vienas skaudžiausių ES ištikusios krizės padarinių, kuris išliko aktualus net ir tada, kai daugelis kitų makroekonominių rodiklių ėmė atsigauti. Pripažįstama, kad užimtumo problema (ypač tokių visuomenės grupių kaip jaunimas) apskritai šiuo laikotarpiu yra vienas didžiausių struktūrinių ekonominių iššūkių Europai.

Šią problemą atskleidžia ir septynių tyrime analizuojamų šalių duomenys. Vienintelė Vengrija sugebėjo pasiekti, kad nedarbo

lygis 2015 m. (6,8 proc.) būtų mažesnis nei prieš krizės pradžią – 2007 m. (7,4 proc.). Iš likusių šalių vienintelei Rumunijai pavyko bent jau priartėti prie 2007 m. rodiklio. Kitose valstybėse nedarbo lygis 2015 m. nuo 2007-ųjų skyrėsi daug, kai kur – netgi kartais.

Tam tikro pozityvumo galima įžvelgti papildomai į analizę įtraukiant tarpinius 2011 m. nedarbo rodiklius, kai krizės poveikis jau buvo sukrėtęs darbo rinką. Tai leidžia pamatyti, kad dalis šalių – Vengrija, Latvija, Airija – per pastaruosius ketverius metus padarė didelę pažangą ir bedarbių skaičių sumažino labai apčiuopiamai. Latvijoje fiksuotas pokytis – 6,3 proc., Airijoje – 5,3 proc., Vengrijoje – 4,2 proc.

Tačiau apibendrinant reikia konstatuoti, jog su šia problema daugeliui tiriamų šalių susidoroti nepavyko, o bendras jų nedarbo lygio vidurkis 2015 m. viršijo 13,2 proc. ir gerokai lenkė tiek ES 28, tiek euro zonos vidurkį.

### *Viešieji finansai*

Tokie viešųjų finansų rodikliai kaip valstybės skola, einamosios sąskaitos balansas ar biudžeto deficitas rodo šalies ekonominės sveikatos būklę ir jos tvarumą. Krizės paveiktose valstybėse netvarūs viešieji finansai tapo vienu iš ekonominių sunkumų šaltinių.

Valstybės skola septyniuose tiriamose šalyse dar iki krizės 2007 m. siekė 45 proc. nuo BVP, o per krizę ir po jos ji toliau augo, nes šalims teko skolintis, siekiant įveikti kilusius ekonominius sunkumus. Tad 2011 m. jų skolos vidurkis šoktelėjo beveik dvigubai – iki 88,5 proc., o iki 2015 m. padidėjo dar šiek tiek – iki 92,7 proc. (tačiau tik gana nedaug lenkė ES 28 ir euro zonos vidurkius, kurie atitinkamai buvo 85,2 proc. ir 90,7 proc.). Pradėti mažinti valstybės skolą iš septynių analizuojamų šalių pavyko tik Latvijai, Airijai ir Vengrijai.

Biudžeto deficitą sumažinti, lyginant su ikikriziniu lygiu, kol kas pavyko irgi vos dviem šalims – Vengrijai ir Rumunijai. Kitose jis kol

kas yra didesnis. Kita vertus, jei atsižvelgsime į tai, kad krizės metu deficitas stipriai šoktelėjo (jis padidėjo visose tiriamose šalyse, daugelyje – kartais), galima teigti, kad jį pavyko suvaldyti. Štai 2011 m. biudžeto deficito vidurkis pasiekė  $-7,73$  proc. (palyginimui – 2007 m. buvo  $-2,29$  proc.), o 2015 m. jį pavyko sumažinti du kartus – iki  $-3,29$  proc. Tačiau jis išlieka gerokai didesnis nei ES.

Einamosios sąskaitos deficitas nėra vertinamas griežtai neigiamai, tačiau sutariama, kad ilgalaikis didelis deficitas pranašauja rimtas ekonominės sveikatos problemas. 2007 m. einamosios sąskaitos balansas visose septyniuose šalyse buvo neigiamas ir vidutiniškai siekė  $-11,76$  proc. Tuo metu ES deficitas sudarė vos  $-0,4$  proc., o euro zonoje fiksuotas  $0,4$  proc. perteklius. Iki 2015 m. tirtose šalyse deficitą daug kur pavyko paversti pertekliumi, o vidutinis einamosios sąskaitos balansas pasiekė  $+1,26$  proc.

Apibendrinant – septynioms analizuojamoms šalims beveik pavyko subalansuoti einamąją sąskaitą, palyginti su krizės piku, matyti pažanga mažinant biudžeto deficitą. Tačiau keturių iš septynių šalių valstybės skola vis dar didėja. Kita vertus, tai natūralu, turint omenyje, kad skolinti pinigai buvo naudojami kaip viena iš pagrindinių krizės suvaldymo priemonių.

#### *4.2. Ar naudotos priemonės galėjo pabloginti piliečių socialinę gerovę?*

Pasirinkta taupymo (angl. *austerity*) politika mokslininkų yra vertinama nevienodai (tai priklauso nuo ekonominių pažiūrų). Kaip teigia V. A. Schmidt, krizės suvaldymo priemonės galėjo turėti tiesioginę neigiamą įtaką tų šalių piliečių socialinei gerovei. Taupymo politika lėmė, kad su skolomis besitvarkančiose valstybėse buvo mažinamos pensijos, socialinių garantijų fondai, išlaidos sveikatos apsaugai<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Schmidt, 2015, p. 8–10.

Tad tyrime vertėtų trumpai apžvelgti pagrindinių socialinę piliečių gerovę atspindinčių rodiklių tendencijas finansinę paramą gavusiose valstybėse<sup>53</sup>.

### *Gini indeksas*

Vienas tokių rodiklių – Gini indeksas (arba koeficientas). Tai išvestinis rodiklis, kuris yra skirtas parodyti pajamų tarp namų ūkių pasiskirstymo netolygumus valstybėje. Kuo indeksas mažesnis (šis indeksas gali įgauti reikšmes nuo 0 iki 100), tuo valstybėje yra tolygesnis pajamų pasiskirstymas, arba kitaip – socialinė lygybė.

Žvelgiant į Gini koeficiento tendencijas analizuojamose septyniose valstybėse, galima matyti, jog, palyginti su 2007 m., rodiklis padidėjo keturiose iš jų: Vengrijoje, Graikijoje, Airijoje ir Ispanijoje. Latvijoje, Rumunijoje ir Portugalijoje jis mažėjo. Lyginant su ES ir euro zonos vidurkiu, visose valstybėse, išskyrus Vengriją ir Airiją, socialinė nelygybė yra didesnė nei vidurkis.

Kita vertus, fiksuoti neigiami pokyčiai nebuvo dideli. Dar svarbiau pažymėti, kad iš principo Gini indekso lygmuo ir jo santykis su ES vidurkiu kiekvienoje iš tirtų šalių tiek prieš krizę, tiek po jos išlaikė tas pačias tendencijas. Tai yra, jei valstybės ikikrizinis Gini koeficientas buvo mažesnis už ES vidurkį, jis toks išliko ir po krizės, jei buvo didesnis – vėlgi po krizės ir liko didesnis. Tai leidžia daryti prielaidą, kad fundamentalių pokyčių socialinės lygybės srityje analizuojamu laikotarpiu neįvyko.

### *Skurdas*

Kalbant apie ES piliečių dalį, priklausančią skurdo rizikai, galima teigti, kad krizė didelio poveikio bendram ES valstybių rodikliui

---

<sup>53</sup> Toliau šiame poskyryje esanti makroekonominių rodiklių analizė atlikta remiantis „Eurostat“ duomenimis ir Europos Komisijos leidiniu *Employment and Social Developments in Europe 2015, 2016*. Kodai „Eurostat“ duomenų bazėje: ilc\_peps01, ilc\_lvhl11, ilc\_mddd11, ilc\_mdms04, ilc\_li01, tessi190.

neturėjo. 2010 m. duomenimis (2008 ir 2009 m. duomenys nepateikiami), ES piliečių dalis, priklausanti skurdo rizikos grupei, buvo 16,5 proc., o 2014 m. šis skaičius padidėjo mažiau nei 1 proc. punktu ir siekė 17,2 proc. Panaši tendencija ir euro zonos valstybėse – 2008 m. šis rodiklis sudarė kiek daugiau kaip 16 proc., o 2014 m. – per 17 proc.

Iš septynių šiame darbe tirtų šalių, 2014 m. duomenimis, tik vienoje šalyje skurdo rodiklis, palyginti su 2007 m., sumažėjo (Airijoje), o vienoje nepakito (Latvijoje). Likusiose šalyse skurdo rodiklis didėjo, tačiau ne drastiškai.

Kita vertus, pastebima tendencija, kad, priešingai nei daugelis analizuotų makroekonominių rodiklių, skurdo lygis nepasiekė piko krizės metu, o pamažu didėja visą laiką. Kitaip tariant, nepaisant fiksuojamo bendro ekonomikos atsigavimo, daugėja skurdo riziką patiriančių žmonių.

### *Materialinis nepriteklis*

Materialiniu nepriteklumi (angl. *severe material deprivation rate*) vadinamas rodiklis vertina, kokia dalis žmonių nėra pajėgūs prisiimti tam tikrų finansinių įsipareigojimų.

Šis rodiklis krizės laikotarpiu patyrė didesnius svyravimus nei skurdo rodiklis. Latvija ir Rumunija nuo 2007 iki 2014 m. gana smarkiai sumažino nepriteklių patiriančių žmonių dalį: Latvija – nuo 24 iki 19,2 proc., Rumunija – nuo 36,5 iki 25 proc. Likusiose šalyse rodiklis didėjo: Vengrijoje – daugiau nei 4 proc., Graikijoje – 10 proc., Airijoje – beveik 4 proc., Ispanijoje – 3,6 proc., Portugalijoje – 1 proc. Atsižvelgiant į tai, kad bendras ES vidurkis per šį laikotarpį sumažėjo 1 proc., akivaizdu, jog tai nėra geras rezultatas. Be to, keturios iš tirtų šalių (Latvija, Rumunija, Graikija, Vengrija) pagal materialinio nepritekliaus rodiklį ES vidurkį lenkia daugiau nei du kartus.

Analizuojant nepritekliaus rodiklį, verta žvilgtelėti ir į kitą rodiklį, kuris parodo piliečių galimybes padengti neplanuotas išlaidas (angl. *inability to face unexpected financial expenses*). Šio rodiklio analizė leidžia daryti prielaidas apie pablogėjusią analizuojamų valstybių piliečių socialinę padėtį. Visose valstybėse šis rodiklis, palyginti su prieškriziniu laikotarpiu, padidėjo. Daugelyje analizuojamų šalių 2015 m. jis siekė daugiau kaip pusę gyventojų (tiesa, dalyje šalių jis buvo didelis ir iki krizės).

Trečiasis rodiklis – piliečių dalis, kuri gyvena mažo intensyvumo namų ūkiuose (tai namų ūkiai, kurių gyventojai per metus dirba mažiau nei nustatytą sąlyginį laiko minimumą). Šis rodiklis nesmarkiai kito tiek visos ES valstybėse, tiek euro zonoje, tačiau tendencijos analizuojamose valstybėse kiek kitokios. Iš visų valstybių šis rodiklis 2008–2014 m. laikotarpiu mažėjo tik Rumunijoje (nuo 8,3 proc. iki 6,4 proc.). Mažas rodiklio pokytis fiksuotas ir Vengrijoje, kur 2014 m. jis siekė 12,8 proc. ir per analizuojamą laikotarpį padidėjo 0,8 proc. Kitose šalyse jis didėjo daugiau – 4–11 proc. Tad galima teigti, kad pastarosiose valstybėse šis rodiklis atspindi pablogėjusią piliečių socialinę gerovę.

### *Išvados*

**Įeigų legitimumas.** Apibendrinant galima teigti, jog analizuojamų valstybių, gavusių finansinę paramą, suverenitetai buvo suvaržyti. Šios valstybės prarado savarankiškumą nacionalinėms kompetencijoms priskiriamose srityse. Valstybės turėjo ne tik laikytis fiskalinio konsolidavimo, bet ir atlikti tam tikras reformas finansų sektoriuje bei įvairias struktūrines reformas. Visgi reikėtų atkreipti dėmesį, kad toks suvereniteto suvaržymas apribotas laike ir geografiškai. Tai reiškia, kad valstybės, kurios sėkmingai įgyvendino finansinės paramos teikimo programas, atgavo laikinai suvaržytas teises spręsti nacionalinėms kompetencijoms priskiriamus klausimus. Be to, suvereniteto

suvaržymai yra būdingi toms šalims, kurios gavo finansinę paramą (apribota geografiškai).

Atlikus įeigų legitimumo analizę, galima daryti išvadą, jog galiu balansas tarp nacionalinių ir supranacionalinių institucijų krizės metu kito. Daugiau svorio įgavo institucijos, kurios nėra tiesiogiai rinktos piliečių. Čia svarbu akcentuoti ne tik patį institucijų galių persiskirstymą, bet ir tai, kad, persiskirsčius galias, nebuvo užtikrinti atskaitomybės mechanizmai. Vertinant galių pasidalijimą tarp institucijų ir sprendimų priėmimo procesą, reikia paminėti, jog procesas nebuvo sklandus. Žinoma, tam prielaidas sudarė ne tik finansų krizės mastas, bet ir tai, kad sunkioje finansinėje padėtyje atsidūrusioms valstybėms reikėjo skubios pagalbos. EK turėjo „gesinti finansinius gaisrus“ valstybėse, neturėdama didelės institucinės patirties, kaip teikti finansinę paramą šalims.

ECB ir TVF įsitraukimas į finansų krizės suvaldymą sprendimų priėmimo legitimumą išties sukompromitavo, nes nebuvo sukurti tinkami jiems įsitraukti į sprendimų priėmimo procesą atskaitomybės mechanizmai. Šių institucijų įsitraukimas buvo legitimuojamas per išeigų legitimumą. Tai reiškia, kad ECB ir TVF įsitraukimas buvo reikalingas tam, kad būtų pasiektas rezultatas – suvaldyta finansų krizė, o finansinę paramą gavusiose valstybėse stabilizuotųsi padėtis. Legitimiausia ES institucija laikomas EP (nes tai vienintelė supranacionalinė institucija, renkama piliečių tiesioginiuose rinkimuose) liko sprendimų priėmimo nuošalyje. Kitos institucijos buvo aktyvios sprendimų priėmėjos, o EP realiai liko pasyvus stebėtojas ir didesnio vaidmens teikiant šalims finansinę paramą neturėjo.

Valstybių narių nacionalinių parlamentų vaidmuo suvaldant krizę priklausė nuo to, kiek stiprus ar silpnas parlamentas buvo prieš tai. Vienose šalyse parlamentai buvo marginalizuoti ir sprendimų procese beveik nedalyvavo, o visą iniciatyvą atiduodavo vykdomajai valdžiai. Kitose jų vaidmuo kaip tik konsolidavosi. Kitaip tariant, tai buvo daugiausia vidinės politinės konfigūracijos nulemtas faktas.



Tačiau matyti tendencija, kad krizės metu apskritai kur kas daugiau galių ir iniciatyvos valstybėse įgavo vykdomosios valdžios institucijos – tai buvo atsakas į poreikį skubiai, tarptautiniu mastu spręsti klausimus. Taigi nacionalinių parlamentų vaidmuo daugeliu atvejų išliko reikšmingas tik tiek, kiek stiprus buvo jų ryšys ir bendradarbiavimo tradicijos su ministrų kabinetu.

Be to, kad krizės akivaizdoje išaugo EK vaidmuo, reikia nepamiršti, kad taip pat išsiplėtė tarpvyriausybinių derybų metu priimamų sprendimų praktika. Tai reiškia, jog daugiau svorio priimant sprendimus įgavo MT ir EVT, kurios sudarytos iš nacionalinės valdžios atstovų. Apskritai reikia pasakyti, kad finansų krizės metu ES lyderiai parodė ryžtą priimti dažnai skausmingus, bet būtinus bendrus sprendimus tam, kad būtų suvaldyta krizė ir išsaugota EPS. Tai neretai kritiškose analizėse dėl krizės suvaldymo priemonių nėra įvertinama.

Apibendrinant galima daryti išvadą, jog įeigų legitimumas teikiant finansinę paramą valstybėms užtikrintas nebuvo: nacionalinių valstybių suverenitetai buvo suvaržyti, daugiau svorio įgavo tiesiogiai piliečių nerinktos institucijos, procesuose aktyviai dalyvavo ES gyventojams menkai atskaitingos arba visai neatskaitingos organizacijos (ECB, TVF), o EP ir nacionalinių parlamentų vaidmuo buvo marginalizuotas. Taigi, atlikta įeigų legitimumo analizė leidžia patvirtinti tyrimo pradžioje iškeltą hipotezę H(1): *finansinės paramos teikimo ES valstybėms narėms priemonė buvo nelegitimi todėl, kad ES piliečiai neturėjo įtakos priimant sprendimus.*

**Išeigų legitimumas.** Žvelgiant į bazinius makroekonominis rodiklius ir jų tendencijas, galima teigti, kad krizės suvaldymo politika iš esmės pasiekė pagrindinį savo tikslą – sustiprinti valstybių ekonomikos pamatus. Visos tyrime analizuotos valstybės rodo ekonomikos atsigavimo ženklus. Čia labai svarbu akcentuoti ir tai, jog iš esmės pagrindinis finansinės paramos teikimo tikslas buvo, visų pirma, suvaldyti krizę ir padėti valstybėms, kurios prarado finansinių rinkų pasitikėjimą, stabilizuoti padėtį. Taip pat matyti, kad, palyginti

su krizės laikotarpiu, daugelis valstybių pagerino savo makroekonominius rodiklius. Įvairių reformų įgyvendinimas šalims neretai buvo skausmingas, tačiau „kartūs ES vaistai“ krizei įveikti buvo rezultatyvūs. Žinoma, reikia pripažinti, kad finansinės paramos efektyvumas valstybėse buvo nevienodas. Tai reiškia, jog politikos efektyvumui įtakos galėjo turėti veiksniai, kurie nėra tiesiogiai susiję su ES taikyta politika. Tam daug įtakos galėjo turėti skirtumai tarp valstybių narių (pvz., skirtingo valstybių institucijų efektyvumo, korupcijos lygio).

Minėti valstybių skirtumai galbūt atspindi ES taikomos politikos ribotumą, nes dažnai tai, kaip efektyviai bus įgyvendinta viena ar kita politika, daugiausia priklauso būtent nuo valstybių narių gebėjimo tai padaryti. Ne išimtis tokiu atveju būtų krizės suvaldymas – teigiamų rezultatų pasiekia tos valstybės, kurios geba drausmingai laikytis nustatytų reikalavimų ir įgyvendinti reikiamas reformas. Tai galbūt dar labiau apsunkina išeišios vertinimus, nes atsakomybė įgyvendinti reformas tenka ne krizės valdymo sąlygas nustačiusiems veikėjams (ES institucijoms, TVF), o ES valstybių narių institucijoms. Žinoma, šių probleminių aspektų vertinimas išeina už šio straipsnio ribų ir juos būtų galima analizuoti kituose tyrimuose.

Visgi reikia atkreipti dėmesį, jog, nors apskritai makroekonominių rodiklių tendencijų atžvilgiu valstybės juda pozityvia kryptimi, išlieka keletas neigiamų tendencijų. Jų poveikis paprastiems ES piliečiams gali būti juntamas labiau nei valstybių pasiekta pažanga. Pirmiausia, susirūpinimą kelia nedarbo lygis. Didelis nedarbas yra vienas iš rimčiausių krizės „palikimų“, su kuriuo valstybės kol kas tvarkėsi nepakankamai efektyviai. Taip pat dėmesį reiktų atkreipti į rodiklius, parodančius piliečių socialinę gerovę. Šių rodiklių analizė atskleidžia, kad krizės metu padaugėjo žmonių, patiriančių didelių ekonominių sunkumų ir rizikų. Žinoma, negalima griežtai teigti, jog šių rodiklių pablogėjimą lėmė būtent ES taikyta politika. Kita vertus, vertinant rezultatyvumą ir efektyvumą piliečių atžvilgiu, pastarųjų tendencijų ignoruoti nereikėtų.

Visi pirmiau įvardyti veiksniai leidžia iš dalies paneigti antrąją tyrimo hipotezę H(2): *finansinės paramos teikimo ES valstybėms narėms priemonė buvo nelegitimi todėl, kad nedavė teigiamų rezultatų*. Taikytos priemonės išties leido suvaldyti blogėjančią situaciją analizuojamose valstybėse, atkurti pasitikėjimą finansų rinkose ir užtikrinti ekonomikos atsigavimą. Kita vertus, pagrindinių visuomenės gerovę atspindinčių rodiklių analizė parodė, jog vien teigiamai pasiektų rezultatų vertinti negalima.

Atlikta finansinės paramos teikimo ES valstybėms legitimumo analizė atskleidė, kad išties krizės suvaldymo vertinti vienu būdu negalima. Nors valstybės pasiekė teigiamų pokyčių įvairių „kietų“ rodiklių (angl. *hard data*) atžvilgiu, piliečių gerovės atžvilgiu liko nemažai neišspręstų problemų. Šios problemos gali kelti pavojų ne tik pačiam ES legitimumo vertinimui, bet ir apskritai ES ateičiai. Tam tikri reiškiniai, kurie matomi ES valstybėse šiandien (pvz., euroskeptiškų populistinių partijų iškilimas), galbūt yra atspindys to, kad taikytos politikos rezultatai paprasčiausiai nepasiekė dalies ES piliečių. Taip pat čia pažymėtina įtampa tarp nacionalinio ir supranacionalinio lygmens dėl to, kaip galima vertinti pasiektus valstybių rezultatus.

Kaip parodė Graikijos atvejis, neatsakingai vykdoma politika finansinės paramos teikimo metu gali lemti prastesnius išėigų rezultatus. Todėl, nors teoriškai ES taikoma politika turėtų būti veiksminga, jai didžiausią grėsmę gali kelti būtent politinis dėmuo nacionaliniu lygmeniu. Finansų krizė ir jos suvaldymas leido atskleisti ir kitą egzistuojančią įtampą tarp pačių legitimumo elementų – įėigų ir išėigų. Veikiausiai, jei laikotarpiu, kai reikėjo „gesinti finansinius gaisrus“, valstybėse, atsidūrusiose sudėtingose situacijose, būtų daugiau dėmesio skirta procedūroms, krizės valdymo rezultatai galbūt galėjo būti prastesni. Todėl čia galima kelti klausimą, ar didesni suvaržymai legitimumo įėigų dalyje yra toleruoti dėl to, kad būtų pasiekti maksimaliai geri rezultatai išėigų dalyje.

## LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Alcidi C. et al., „Enhancing the Legitimacy of EMU Governance“, *CEPS Special Report 98*, 2014.

Auel K., Höing O., „Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis“, *SIEPS European Policy Analysis*, 2014.

Auel K., „The Europeanization of National Parliaments“, Magone J. M. (sud.), *Routledge Handbook of European Politics*, New York: Routledge, 2015.

Bentzien H., Fairless T., Germany's Schäuble: Time Is Near to End Central Banks' Easy-Money Policies, <<http://www.wsj.com/articles/germanys-schauble-time-is-near-to-end-central-banks-easy-money-policies-1460220687>>.

Bertoncini Y., *Eurozone and Democracy(ies): A Misleading Debate*, Project „EU and Differentiated Integration“, Policy paper, Jacques Delors institute, 2013.

Directorate General for Internal Policies Economic Governance Support Unit (EGOV), *The Troika and Financial Assistance in the Euro Area: Successes and Failures*, Study on the request of the Economic and Monetary Affairs Committee, 2014.

Europos Audito Rūmai, „Sunkumų patyrusioms šalims suteikta finansinė parama“, Specialioji ataskaita Nr. 18, 2015.

Europos Komisija, *Balance of Payments Assistance Programme: Romania*, Institutional Paper 012, 2015.

Europos Komisija, *Employment and Social Developments in Europe 2015*, 2016.

Europos Komisija, ES valstybių (Latvijos, Vengrijos, Rumunijos, Ispanijos, Portugalijos, Airijos, Graikijos) pasirašyti MoU, <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/index_en.htm)>.

Europos Komisija, *EU Balance of Payments Assistance to Hungary*, 3, 4, 5, 6 Reviews, 2013–2015.

Europos Komisija, *EU Balance of Payments Assistance to Latvia*, EC Staff Reports, 2012–2014.

Europos Komisija, *Financial assistance in EU Member States*, <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/index_en.htm)>.

Europos Komisija, *Spring 2016 Economic Forecast: Staying the course amid high risks*, 2016.

Europos Komisija, *Statistical annex of European economy*, 2015.

Europos Komisija, *Strategija „Europa 2020“*, <[http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)>.

Europos Komisija, *The Economic Adjustment Programme for Greece*, Occasional Papers 61, 68, 72, 77, 82, 87, 94, 123, 148, 159, 2010–2013.

Europos Komisija, *The Economic Adjustment Programme for Ireland*, Occasional Papers 76, 84, 88, 93, 96, 115, 127, 131, 154, 162, 167, 2011–2013.

Europos Komisija, *The Economic Adjustment Programme for Portugal*, Occasional Papers 79, 83, 89, 95, 111, 117, 124, 153, 164, 2011–2013.

Europos Komisija, *The Financial Assistance Programme for Spain*, Occasional Papers 118, 121, 126, 130, 155, 163, 193, 206, Institutional Papers 013, 019, 2012–2016.

Europos Parlamentas, *Treaties and the European Parliament*, 2015, <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/20150201PVL00022/The-EP-and-the-treaties>>.

Eurostat duomenų bazė. Kodai duomenų bazėje: 00001, 00115, tec00009, ext\_lt\_intertrd, une\_rt\_a, ilc\_peps01, ilc\_lvhl11, ilc\_mdtd11, ilc\_mdcs04, ilc\_li01 tessi190.

Eurostat, *People at risk of poverty or social exclusion*, <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion)>.

Fasone C., „European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?“, *European Law Journal* 20 (20), 2014.

Fernandes S., *National Budgets and European Surveillance: Shedding Light on the Debate*, Policy Paper, Jacques Delors institute, 2014.

Furedi F., *No more working behind closed doors*, <<http://www.voxeurop.eu/nl/node/787851>>.

Hix S., „Democratizing a Macroeconomic Union in Europe“, Cramme O. et al. (sud.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

Lisbon Council, „Euro Plus Monitor: Leaders and Laggards“, 2014.

Lisbon Council, „Euro Plus Monitor: More Progress, New Risks“, 2015.

Lord Ch., *Legitimacy, Democracy and the EU: When Abstract Questions Become Practical Policy Problems*, Policy Paper (03), University of Leeds, 2000.

Pisani-Ferry J. et al., *EU-IMF Assistance to Euro-Area Countries: An Early Assessment*, Bruegel Blueprint 19, 2013.

Scharpf F. W., *Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collapse in the Euro Crisis*, MPIfG Discussion Paper 12/6, 2012.

Scharpf F. W., „Political Legitimacy in a Non-Optimal Currency Area“, Cramme O. et al. (sud.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

Schmidt V. A., „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput“, *Political Studies* 61, 2013.

Schmidt V. A., „Forgotten Democratic Legitimacy: “Governing by the Rules” and “Ruling by the Numbers”, Blyth M. et al. (sud.), *The Future of the Euro*, New York: Oxford University Press, 2014.

Schmidt V. A., *The Eurozone’s Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?*, Discussion Paper, Fellowship Initiative „Growth, integration and structural convergence revisited“, 2015.

The Economist, *Europe agrees a “shock and awe” bail-out for Greece*, <[http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2010/05/eu\\_rescue\\_greece](http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2010/05/eu_rescue_greece)>.

*SUMMARY*

*A MANDATE OR A DICTATE? LEGITIMACY  
OF THE EU FINANCIAL CRISIS MANAGEMENT*

The main aim of this article is to evaluate the legitimacy of the EU financial crisis management. The key question of this analysis is this: Was the management of the EU financial crisis illegitimate in respect of the citizens? If yes, to what extent was it illegitimate? This analysis concentrates on one particular measure – financial assistance given to the EU member states. The states that are being analyzed in this thesis are the following: Hungary, Latvia, Romania, Ireland, Spain, Portugal and Greece.

In order to answer the question, the democratic legitimacy evaluation theoretical model of Fritz W. Scharpf was chosen. Based on this model, two dimensions of political process – input and output – are analyzed. Two hypotheses were raised in the work based on the theoretical model. H(1) Financial assistance to EU member states during the crisis measure was illegitimate because the citizens of the EU did not have influence in the decision making process. H(2) Financial assistance to EU member states during the crisis measure was illegitimate because it did not bring positive results.

Based on the analysis, hypotheses are tested and the main findings presented. Based on the analysis of input legitimacy, hypothesis H(1) was confirmed. The financial assistance measure redistributed the balance of powers among national and supranational players in the EU. Institutions that are not elected directly and are not accountable to citizens gained more powers. Also, sovereignties of countries were constrained as these countries had to commit to implement various reforms. Based on the analysis of input legitimacy, hypothesis H(2) was partially denied. Analysis showed that the financial assistance measure helped to overcome financial crisis as well as to stabilize the situation in these countries and positive macroeconomic results were achieved in all countries. However, an analysis of various social welfare indicators showed that some of them deteriorated during the crisis period and that might have great impact on the quality of life of EU citizens.

*Priedas. ES valstybių išipareigojimai įgyvendinti reformas*<sup>54</sup>

Valstybė	Pagr. finansų sektoriaus reformos	Pagr. struktūrinės reformos
Vengrija	1. Finansų sektoriaus reguliavimo / priežiūros stiprinimas	1. Aktyvios darbo rinkos skatinimo politika
Latvija	1. Finansų sektoriaus reguliavimo / priežiūros stiprinimas 2. Bankų pertvarkymas	1. Palankesnės aplinkos verslui kūrimas (R&D politikos išgryninimas) 2. Geresnis ES lėšų valdymas (mechanizmo, vertinančio ES fondų poveikį, sukūrimas) 3. Aktyvios darbo rinkos skatinimo politika
Rumunija (1)	1. Finansų sektoriaus reguliavimo / priežiūros stiprinimas 2. Teisinės bazės, susijusios su bankais, tobulinimas	1. Palankesnės aplinkos verslui kūrimas (biurokratinių kliūčių mažinimas) 2. Geresnis ES lėšų įsisavinimas ir valdymas 3. Viešojo sektoriaus efektyvinimas
Rumunija (2)	<i>Daugiausia numatytas prieš tai buvusių reformų tęstinumas</i>	1. Darbo rinkos reformos 2. Vidaus konkurencingumo skatinimas (pvz., reformos energetikos, transporto sektoriuose) <i>Taip pat tęsiamos prieš tai numatytos reformos</i>
Graikija (1)	1. Finansų sektoriaus reguliavimo / priežiūros stiprinimas 2. Bankų sektoriaus priežiūros stiprinimas 3. Finansų sektoriaus institucijų pertvarka	1. Socialinės srities reformos (pvz., pensijų reforma) 2. Darbo rinkos reformos 3. Vidaus rinkos reformos 4. Viešojo sektoriaus reforma 5. Valstybės valdomų įmonių reformos (pagr. transporto ir energetikos sektoriaus VVĮ) 6. Palankesnės aplinkos verslui kūrimas 7. Teismų reformos 8. Sveikatos apsaugos srities reformos <i>Ir kt.</i>
Graikija (2)	<i>Daugiausia numatytas prieš tai buvusių reformų tęstinumas</i>	1. Spartesnė privatizacija 2. <i>Taip pat tęsiamos prieš tai numatytos reformos</i>

<sup>54</sup> Sudaryta autorės, remiantis tyrimo analizuojamų valstybių pasirašytais MoU, kuriuos pateikia EK, <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/index_en.htm)>, ir Europos Audito Rūmų ataskaitoje pateikta informacija.

<b>Airija</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Finansų sektoriaus reguliavimo / priežiūros stiprinimas</li> <li>2. Bankų sektoriaus pertvarkymas</li> <li>3. Finansinio įsiskolinimo mažinimas</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Darbo rinkos reformos</li> <li>2. Vidaus konkurencingumo skatinimas (reformos paslaugų ir mažmeninės prekybos sektoriuose)</li> </ol>
<b>Portugalija</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Finansinio įsiskolinimo mažinimas</li> <li>2. Finansų sektoriaus reguliavimo / priežiūros stiprinimas</li> <li>3. Bankų sektoriaus pertvarkymas</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Darbo rinkos reformos</li> <li>2. Vidaus ir išorės konkurencingumo skatinimas (reformos telekomunikacijų, energetikos, transporto ir kt. paslaugų sektoriuose)</li> <li>3. Palankesnės aplinkos verslui kūrimas</li> <li>4. Reformos švietimo ir sveikatos apsaugos srityse</li> <li>5. Teismų reformos</li> <li>6. Viešojo sektoriaus reformos</li> <li>7. Būstų rinkos reformos (nuomos rinkos, renovacijos ir pan. srityse)</li> </ol>
<b>Ispanija</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Finansų sektoriaus reguliavimo / priežiūros stiprinimas</li> <li>2. Bankų sektoriaus pertvarkymas</li> </ol>	<p><i>Nenumatyta (rekomendacinio pobūdžio reformos)</i></p>