



MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

EUROPOS GALIA PASAULYJE

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Europos galia pasaulyje

Kolektyvinė monografija

Vilnius
2010

UDK 32(4)
Eu39

Sudarytojas ir mokslinis redaktorius doc. dr. Povilas Aleksandravičius

Redakcinė kolegija:

doc. dr. Audronė Janužytė
doc. dr. Algirdas Monkevičius
prof. dr. Jūratė Morkūnienė
prof. habil. dr. Vygandas Kazimieras Paulikas
prof. dr. Vytis Valatka

Recenzentai:

MRU Humanitarinių mokslų instituto Filosofijos katedros profesorius
habil. dr. Bronislavas Juozas Kuzmickas
MRU Politikos ir vadybos fakulteto Politikos mokslų katedros docentas
dr. Egidijus Motieka
Lietuvos socialinių tyrimų centro vyresnioji mokslo darbuotoja dr. Anelė
Vosyliūtė

Bruno Benoit, Vincent Tournier, Gil Desmoulin ir Philippe Perchoc straipsnius iš prancūzų į lietuvių kalbą išvertė Aušra Grigaravičiūtė.

Jūratės Morkūnienės ir Onos Gražinos Rakauskienės straipsnius iš lietuvių į prancūzų kalbą išvertė Sylvie Burin des Roziers.

Kalbos redaktoriai: Stasė Simutytė ir Rémi Mossiat.



Turinys

Ivadinis žodis. Povilas ALEKSANDRAVIČIUS	/	5
I skyrius. POLITINĖ EUROPOS GALIA	/	9
Europos Sąjungos politikos privalumai globalizacijos sąlygomis. Bruno BENOIT	/	11
Visuomenės nuomonė ir Europos Sąjungos užsienio politika. Vincent TOURNIER	/	21
II skyrius. MORALINĖ EUROPOS GALIA	/	37
Europos Sąjungos galia ir įsipareigojimai globalizacijos epochoje. Jūratė MORKŪNIENĖ	/	39
III skyrius. EKONOMINĖ EUROPOS GALIA	/	61
Europos Sąjungos finansų sistema ir bendrojo biudžeto politika. Ona Gražina RAKAUSKIENĖ	/	63
Europos Sąjungos finansų kontrolės priemonės. Gil DESMOULIN	/	95
Pabaigos žodis	/	123
Europos tapatybė ir Europos ribos. Philippe PERCHOC	/	125
Literatūros sąrašas	/	135

Įvadinis žodis

Europos galios pasaulyje klausimas yra lemiamas europiečio likimui, todėl nūdienos Europos pilietis į jį žvelgia ir su viltimi, ir su nerimu. Deja, dažniausiai šis žvilgsnis yra lydimas aršaus nesupratimo ir nepagrįstų išankstinių nuostatų. Kai kam Europa, ypač Europos Sąjunga, atrodo kaip jau paruoštas raktas į visų – politinių, ekonominių, etinių – problemų sprendimą, kitiems ji vaidenasi kaip grėsmė nacionalinei tapatybei, politinei autonomijai ar tradicinei moralinių vertybių sistemai.

Ši monografija išsklaidys tam tikras iliuzijas bei ieškos atsakymų į kai kuriuos kertinius klausimus. Ją perskaičius, neliks nei Europos kaip tobulos bendrijos įvaizdžio – čia aiškiai ir konkrečiai keliamos problemos jį sugriauš, nei Europos Sąjungos kaip politinės klaidos ar sąmokslų teorijos tvirtinimo – šio darinio būtinybė čia akivaizdžiai parodoma. Tačiau sudėtingos europinės realybės suvokimas tik dar labiau užaštrina daugybę klausimų. Kiek reali ir galima Europos politinė, ekonominė ir kultūrinė vienybė, nacionalinėms valstybėms iš inercijos laikant savus interesus aukštesniais nei europiniai? Kokią įtaką Europos Sąjunga gali daryti pagal visai kitus principus ir prioritetus besivienijančiam, „besiglobalizuojančiam“ ir kur kas galingesniai už ją pasauliui? Kas yra europinė tapatybė ir kiek pati Europa yra jai ištikima? Pagaliau ką daryti, norint užtikrinti saugią, sočią ir dvasiškai tvirtą europiečio ateitį?

Šioje knygoje šeši prancūzų ir lietuvių mokslininkai ieško atsakymų, įvairiais aspektais analizuodami Europos situaciją pasaulyje. 2010 m. pavasarį jie susibūrė Mykolo Romerio universitete ir skaitė paskaitas apie europinę tapatybę. Šis įvykis buvo Prancūzijos ambasados Lietuvoje remiamo jungtinio frankofoniško studijų modulio „Europos identitetas“ dalis. Kasmet keletas žymių mokslininkų iš Prancūzijos ir Lietuvos – filosofų, politologų, ekonomistų – plačiai visuomenei pateikia savo mąstymus apie tam tikrą europinio pasaulio dimensiją ir taip suteikia galimybę klausytojui lyginti, ginčyti, derinti prancūzišką ir lietuvišką požiūrį į tą pačią problematiką. Bendra 2010 m. tema buvo Europos galios pasaulyje problema. Liono universiteto profesorius Bruno Benoit

talentingai analizavo Europos Sąjungos privalumus pasaulinės globalizacijos procese, nepamiršdamas išryškinti skaudžių problemų ir ieškoti ateities gairių. Žymi lietuvių filosofė, Mykolo Romerio universiteto profesorė Jūratė Morkūnienė atskleidė esminius Europos dvasios bruožus ir leido suvokti pačius europinės civilizacijos pagrindus, taigi ir jos vertę, ir jai pasaulio mestus iššūkius bei artimiausiu metu spręstinus uždavinius. Grenoblio politinių studijų instituto politologas Vincent Tournier įtaigiai parodė Europos Sąjungos užsienio politikai iškilusias kliūtis, kurių šaltinis yra ne išorės jėgos, o tam tikri pačioje Europoje vykstantys ir su viešąja nuomone susiję procesai: tai fundamentalus mąstymas, kas trukdo Europai tapti vyraujančia jėga tarptautinėje arenoje. Žymi Lietuvos ekonomistė, Mykolo Romerio universiteto profesorė Ona Gražina Rakauskienė svarstė Europos Sąjungos finansų sistemą ir bendrojo biudžeto politiką, paaiškindama ekonominę Lietuvos situaciją Europoje: tai reikšmingas indėlis į pastangas praplėsti plačiosios visuomenės supratimą apie visiems aktualius ekonominius europinius procesus. Ta pačia tema išdėstęs savo mintis Reno politikos mokslų instituto docentas Gil Desmoulin detaliai nubrėžė Europos Sąjungos dabartinio institucinio finansinio organizavimosi priešistorę bei išryškino būtinų reformų pagrindus. Pagaliau Sorbonos politinių mokslų doktorantas Philippe Perchoc įdomiu būdu ieškojo atsakymo į fundamentalų europinės tapatybės klausimą, pasirinkęs geografinių bei chronologinių Europos ribų kriterijų. Čia laipsniškai išaiškėjo visas paskaitas, o kartu ir šią monografiją apibendrinanti idėja: Europa – tai projektas, tai nuolat vykdomas uždavinys, kurį sau pačiai be perstojo kelia Europos – jos žmonių – dvasia, nustatanti savo ribas pagal tai, kaip giliai ir sąmoningai šie žmonės suvoks, kas jie yra. Kuo gilesnio savęs pačių, kaip europiečių, suvokimo linkime ir visiems šios knygos skaitytojams.

2010 m., realizuodamas jungtinį frankofonišką studijų modulį „Europos identitetas“, Mykolo Romerio universitetas tapo gražios iniciatyvos liudininku. Modulį, taip pat ir šios knygos išleidimą, finansiškai parėmė Dalkijos grupės įmonė „Vilniaus energija“. Visam jos kolektyvui, o ypač jos generaliniam direktoriui Linui Samuoliui, reiškiamo nuoširdžią padėką ir manome,

kad tokie paramos žingsniai yra puikus visuomeniškai tikslingų universiteto ir verslo pasaulio santykių pavyzdys.

Itin šiltai dėkojame Prancūzijos ambasados Lietuvoje patarėjui bendradarbiavimo ir kultūros klausimais, Prancūzų kultūros centro direktoriui Pascal Hanse, projekto kuratoriui, viso darbo metu mus palaikiusiam savo išmintingomis išvalgomis ir puikios darbo atmosferos kūrimu. Dėkojame Reno politikos mokslų instituto tarptautinių ryšių direktorei Dominique Maliesky, koordinavusiai projekto raidos dalį Prancūzijoje, taip pat Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto dekanui dr. Algirdui Monkevičiui, buvusiam dekanui dr. Gintarui Aleknoniui, šio universiteto Tarptautinių ryšių skyriaus vedėjai Gedrutei Račienei ir Leidybos centro vedėjui Martin Girchis Shetty, svariai prisidėjusiems prie projekto įgyvendinimo. Dėkojame vertėjoms Aušrai Grigaravičiūtei ir Sylvie Burin des Roziers. Pagaliau ypatingos padėkos nusipelnė Mykolo Romerio universiteto Tarptautinių ryšių skyriaus vadybininkė Ramunė Žvirblytė, be kurios organizacinių sugebėjimų viso projekto veikla ir šios knygos pasirodymas būtų sunkiai įsivaizduojami.

Dr. Povilas Aleksandravičius,
Mykolo Romerio universiteto
Humanitarinių mokslų instituto
Filosofijos katedros docentas,
Projekto „Europos identitetas“ akademinis
koordinatorių ir šios monografijos sudarytojas

I skyrius

Politinė Europos galia

Europos Sąjungos politikos pranašumai globalizacijos sąlygomis

Bruno BENOIT

Bruno BENOIT yra Liono universiteto ir Politikos mokslų instituto (LARHRA) profesorius, habilituotas istorijos mokslų daktaras, Liono regiono istorijos ir geografijos dėstymo asociacijos prezidentas; penkiolikos knygų ir keliasdešimties straipsnių geopolitikos ir istorijos tyrimų klausimais autorius.

Europos Sąjunga yra tik dalis Europos žemyno, kuris ilgą laiką buvo karų, invazijų, bet drauge ir industrializacijos, kolonizacijos, didžiųjų ideologijų arena. Europos integracijos istorija yra steigėjų su krikščioniška ir demokratiška dominante pateiktas atsakas į Antrojo pasaulinio karo dramas. Jie siekė sukurti demokratišką, taikią, ekonominiu požiūriu augančią Europą, užtikrinančią gerovę jos gyventojams. Jie suprato, kad kūrimo procesas vyks mažais žingsneliais, o nacionalinį suverenumą vieną dieną pakeis Europos viršnacionalumas. Viskas prasidėjo nuo šešių Bendrijos narių ir 1950 m. gegužės 9 d. Šumano deklaracijos ir tų pačių šešių narių 1957 m. kovo 25 d. pasirašytų Romos sutarčių, o vėliau Bendrija nepaliaujamai plėtėsi – iš pradžių į Vakarų Europą, po to, žlugus SSRS, į Vidurio ir Rytų Europą. Nuo 1993 m. ji sudaro Sąjungą, kuri, vykdydama įvairias bendras politikos kryptis, 2002 m. patvirtino bendrą valiutą, eurą, kuri, tiesa, yra įsivedusios tik 16 valstybių narių iš 27, sudarančių šią Sąjungą. Ši Europos Sąjunga, jai 2010 m. sukanka 60 m., apie pensiją dar nė negalvoja, nors jos istorijoje būta krizių, paskutinė iš jų susijusi su skolų našta ir viešaisiais finansais. Žvelgiant iš ilgalaikės perspektyvos galima teigti, kad Europos Sąjunga visada sugebėjo įveikti nuosmukius ir atsitiesti po patirtos krizės, kad ir kokia ji būtų – institucinė, pramoninė, tarptautinė ar monetarinė – traumų.

Domėtis Europos Sąjungos pranašumais globalizacijos sąlygomis reiškia teigiamai įvertinti Europos potencialą, o ne vien išsijuosus dėstyti kad ir realias Europos Sąjungos silpnybes. Tai reiškia pabrėžti tai, kas šią Europos Bendriją daro galybe globalizacijos sąlygomis, kuri sinonimiška vis didesnio šalių skaičiaus įsitraukimui į bendrą ekonominę veiklą ir prekybos mainų paspartėjimui, tarpusavio priklausomybės stiprėjimui, anglų kalbos dominavimui, sienų išnykimui ir kapitalizmo pergalei. Dabartinės globalizacijos, kurios priežastis – naujasis liberalizmas, tapęs daugumos mūsų planetos valstybių politikų ir vadovų *credo*, sąlygomis¹ žemė vėl tapo plokščia, pradėta kalbėti apie „pasaulinį

1 Neminėsimė didžiųjų atradimų, kurie buvo pirmasis pasaulinės ekonomikos postūmis, tačiau 1914 m. karas ir didžioji 1929 m. krizė užbaigia XIX a. globalizacijos procesą, kurio lyderė buvo Jungtinė Karalystė.

kaimą“, o informacija, prekės bei žmonės juda greičiau ir spartesniais srautais, ir taip formuojasi ašių, monopolizuojančių žmones, kapitalą, prekes ir paslaugas, sistema. Tokia globalizacija suponuoja nelygybę ir aštrią antiglobalistų kritiką, tačiau ji skatina kaitą vietų ir visuomenių, turinčių pranašumą šios tarptautinės ekonominės konkurencijos sąlygomis. Dar visai neseniai dominavo trijulė JAV – Europos Sąjunga – Japonija, bet vis labiau ima reikštis kylančios galybės, garsiosios BRIK šalys (Brazilija, Rusija, Indija, Kinija).

Pagrindinis Europos Sąjungos pranašumas yra tas, kad ji yra vienintelė iš tikrųjų integruota regioninė organizacija

Europos Sąjunga nėra vienintelė tarptautinė regioninė organizacija, tačiau, skirtingai nei NAFTA, ASEAN ar MERCOSUR, jos atsiradimą lėmė istorija ir siekis įveikti karus keliančias nacionalistines įtampas, kurti piliečių Europą, solidarią Europą, Europą, kurios valstybės savo suverenumą patikėtų viršnacionalumui. Žinoma, šeštojo dešimtmečio įvykiai (šaltasis karas, nesutarimai politinių partijų viduje) lėmė, kad Bendrijų Europa pasirinko ekonominės, o ne politinės integracijos kelią, dėl to iki šiol egzistuoja atskiros valstybės, o Briuselis ne toks svarbus kaip skirtingų valstybių sostinės. Be to, istoriniu požiūriu ši dar nebaigta integracija remiasi Prancūzijos ir Vokietijos pora. Tai, kas buvo įmanoma šešiese, gerokai sudėtingiau įgyvendinama, kai yra dvidešimt septyni nariai, ypač Europos Sąjungos traukos centrai pasislinkus į Rytus.

Europos Sąjunga yra labiausiai integruota regioninė organizacija, nes ji yra pasiekusi konkrečių rezultatų, įgyvendindama politikos kryptis, kurios leido modernizuoti įvairius sektorius ir pagerinti juose dirbančiųjų statusą (paminėtina bendroji žemės ūkio politika, BŽŪP), kovoti su teritorine, socialine ir ekonomine nelygybe 27 šalyse (pavyzdys būtų regioninė politika, vykdoma per struktūrinius fondus), sukurti institucijas, kuriose būtų atstovaujami piliečiai (Strasbūro Parlamentas), reiškiamą Europos (Komisija Briuselyje) ir valstybių (Ministrų Taryba) valia. Nuo 2010 m. Europos Sąjunga turi Europos Sąjungos pirmininką ir

vyriausiąjį įgaliotinį užsienio reikalams. Ši integracija, turinti savų funkcionavimo, finansavimo, plėtros iššūkių, tapo dar glaudesnė, kai buvo įvesta bendroji valiuta euras – yra šešiolikos euro zonos šalių bendra valiuta – Europos suverenumo, o gal net jos tapatybės ženklas Šiaurės Amerikos ir jos dolerio atžvilgiu.

Europos Sąjunga yra reali ekonominė galybė²

Valstybė arba valstybių grupė	Plotas km ² (mln.)	BVP milijardais dolerių 2009 m.	Gyventojų skaičius (mln.)	BVP vienam gyventojui 2009 m.
ES 27	4,34	18379	497	36980
JAV	9,6	14280	303	47128
Japonija	0,37	4923	127	38762
Brazilija	8,5	1572	194	8103
Rusija	17,1	1676	140	11971
Kinija	9,6	4401	1350	3247
Indija	3,3	1209	1200	1007
Pietų Afrikos Respublika	1,2	277	48,5	5711

Ši lentelė leidžia Europos Sąjungą palyginti su kitomis esančiomis pasaulio galybėmis ar tokiomis tampančiomis valstybėmis. Jos vienam gyventojui tenkantis BVP nėra pats didžiausias, bet jos gyventojai užima pirmąsias gretas ir turi realią perkamąją galią³. Tačiau Europos Sąjunga užima pirmąją vietą pagal per vienus metus pagaminamų gėrybių kiekį (tiesa, atliekant šiuos skaičiavimus neatsižvelgiama į euro nuvertėjimą 2010 m.). O pagal

2 Galybe vadinama valstybė, sugebanti kitoms diktuoti savo valių. Ekonomikos požiūriu galia priklauso tiems, kurie visos planetos mastu priima sprendimus monetariniais, pramonės, žemės ūkio ir paslaugų klausimais, taip pat bendrovėms, kurių būstinės yra išsikūrusios jų teritorijoje.

3 Savaime suprantama, kad šie skaičiai – tai vidurkiai, jie neatskleidžia regionų skirtumų, kurie tarp Vakarų Europos bei Vidurio ir Rytų Europos šalių gali būti labai dideli; reikšmingi skirtumai gali reikštis ir skirtingų valstybių viduje tarp teritorijų, kurios dalyvauja globalizacijos procese (miestų), ir teritorijų, kurios jaučiasi esančios nuošalyje (kaimai). Būtų galima dar detaliau analizuoti skirtingas socialines ir profesines kategorijas, taip pat nagrinėti skirtumus pagal amžių, lytį, atvykimo į šalį laiką, gyvenamąją vietą, išsilavinimą ir pan.

gyventojų skaičių ji yra grupės priešakyje. Todėl nuostabos nekelia tai, kad pusė iš aštuonių didžiųjų valstybių klubui priklausančių šalių priklauso ES – Vokietija, Jungtinė Karalystė, Prancūzija ir Italija. Tiesa, pažvelgus į dvidešimties didžiųjų valstybių klubą proporcija nėra tokia maloni.

Idėmiau pažvelgus į skaičius matyti, kad 27 valstybių narių Europos Sąjungos dalis pagal pasaulinį BVP po 2005 m. sumažėjo. Tais metais ES svoris sudarė 30,3 proc. pasaulinio BVP, o šiandien sudaro tik 28,3 proc. Tarpvalstybinių įmonių (TVĮ), priklausančių 500 reikšmingiausių grupei, ES 2005 m. turėjo 32,6 proc., 2009 m. ši proporcija nepakito. Pagal pasaulinį BVP ir TVĮ per tą patį laikotarpį JAV proporcija pakito nuo 29 proc. iki 24,9 proc. BVP atžvilgiu ir nuo 32,4 proc. iki 28 proc. TVĮ atžvilgiu. 2008 m., kaip rašoma žurnale *Fortune*, pasaulyje pirmavusi bendrovė buvo *Royal Dutch Shell*, ES priklausė 4 bendrovės iš dešimties pirmųjų. Savo ruožtu BRIK šalių BVP dalis pakilo nuo 10,3 proc. iki 15,3 proc., o TVĮ – nuo 7,8 proc. iki 11,6 proc. Kalbant apie eksportą ir importą, neskaitant prekybinių mainų Bendrijų viduje, 2008 m. ES buvo pirmoji pasaulio eksportuotoja, kurios eksportas sudarė 15,8 proc. viso pasaulio eksporto, ir pirmoji importuotoja, kurios importas sudarė 18,3 proc. viso pasaulio importo. Galų gale pasauliniu mastu ES yra sutelkusi daugiau nei pusę tiesioginių užsienio investicijų (TUI).

Be to, ES turi galingą žemės ūkio sektorių – ES yra ketvirtas pagal reikšmę grūdų gamintojas pasaulyje, ji turi didelį laivyną, kelias dideles automobilių gamybos įmones (ES yra pirmasis pasaulio automobilių gamintojas – 25 proc. visos automobilių gamybos), aeronautikos sektorių su EADS ir „Airbus“, chemijos, maisto produktų, energetikos, naujų technologijų ir galiausiai – prabangos prekių sektorių. ES eksportuoja perteklinį paslaugų balansą, o tai jai leidžia daugybėje valstybių subalansuoti savo užsienio prekybą. Europos Sąjunga taip pat yra vienas pagrindinių tarptautinių turizmo traukos ašų, nes ji priima daugiau nei 53 proc. viso pasaulio turistų srautų.

Euras, nepaisant tarptautinių spekuliuotojų puolimo dėl Graikijos krizės, yra vertinga valiuta, sudaranti 26 proc. centrinių bankų rezervų, ja sudaroma 40 proc. tarptautinių sandorių. Be to, kai kurios prieš JAV nusiteikusios šalys kaip tarptautinių atsiskai-

tymų valiutai pirmenybę teikia ne doleriui, o eurui. Dabartinį euro nuvertėjimą galima vertinti kaip papildomą eksporto privalumą.

Europos Sąjunga taip pat privalo būti normatyvinė galia

Europos Sąjunga yra Europos po Antrojo pasaulinio karo katastrofos gimęs kūdikis. Po nesėkmingo bandymo 1954 m. įsteigti Europos gynybos bendriją jos galia nėra karinė ir nepretenduoja tokia būti⁴, nes tai reikštų atkartoti tai, ką steigėjai atmetė nuo pat pradžių – jėgos santykius tarp valstybių. Kaip įgyti galią nerodant savo karinės jėgos? Kelias, kurį pasirinko ES, – kurti ir pasaulio mastu įgyvendinti normas, galinčias pasaulyje įvesti tvarkos, jį disciplinuoti, plėtoti kolektyvinę atsakomybę, trumpai tariant – padėti silpniausiems atsilaikyti prieš galinguosius. XX a. paskutinio dešimtmečio Jugoslavijos krizė ir 2008 m. vasaros Gruzijos krizė atskleidė Europos ribotumą akistatoje su Rusijos jėgos demonstravimu, net kai prezidentas N. Sarkozy ES vardu susiderėjo dėl Rusijos atsitraukimo nesigriebdamas jėgos. Ar pastaroji krizė nebus pavyzdys šios normatyvinės galios, pagrįstos kaimynystės politika su mūsų kaimyne Rusija, kuri suprato, kad Europos galia yra ne karinė, bet ekonominė, ji labiau naudoja įtikinimo galią, o ne fizinę jėgą. Tiesa, nors ES iškelia normas kaip savo galios principą ir jį siekia naudoti plėtodama tarptautinius santykius, verta priminti, kad jos saugumą užtikrina JAV NATO, kurios narėmis yra dauguma ES valstybių, struktūroje. Tad kaip visa tai pasiekti?

Pirmoji galimybė – ginti laisves, kurioms kyla grėsmė pasaulyje, atsisakant religijos pirmumo viešajame gyvenime, atmetant diskriminaciją, kovojant už lyčių lygybę, atsižvelgiant į mažumų interesus, ginant individualias laisves, nepasiduodant jokiems ekstremizmo pavidalams, atmetant prievartą tarptautinių santykių srityje.

Antroji galimybė – siekti reguliuoti globalizaciją ir jos kraštutinumus, kuriuos atskleidžia nuolat pasikartojančios krizės,

4 Šiuo klausimu siūlome susipažinti su Zaki Laïdi veikalu „La norme sans la force“. Les presses de SciencesPo, 2009.

nubaudžiančios pažeidžiamiausius, suteikiant deramą vietą valstybei, valstybei, kuri vienintelė gali diktuoti normas ir taisykles finansiniam kapitalizmui ir tarpvalstybinėms įmonėms, perskiriant gėrybes vykdant atitinkamą mokesčių politiką, tvarkant teritoriją taip, kad būtų išvengta vadinamųjų pilkųjų zonų, saugant įmones nuo tarptautinės spekuliacijos, rizikuojant pulti į ekonominį patriotizmą, padedant skurdžiausiems, kovojant su tarptautiniu terorizmu, kuris siekia išjudinti demokratijų pusiausvyrą, skatinant tvarią plėtrą miesto, žemės ūkio ar viso pasaulio mastu.

Norėdama šias idėjas skleisti ES gali siekti jų pripažinimo pasaulio valdymo mastu. ES neturi savo atstovo Jungtinėse Tautose, tačiau dvi jos narės – Prancūzija ir Jungtinė Karalystė – nuo 1945 m. yra nuolatinės Saugumo Tarybos narės. Be abejonės, būtent tai ir JTO Saugumo Tarybos planuojama reforma atveria galimybę ES įgyti nuolatinės narės statusą vietoj šių dviejų valstybių. Be to, tai, kad jau kuris laikas Europos Sąjunga turi vyriausiąjį įgaliotinį tarptautiniams reikalams, turėtų leisti įgyvendinti šį kompetencijos perdavimą Sąjungai. Nors europiečiai vadovauja TVF ir PPO, tai jokiū būdu nereiškia, kad ES negalėtų perteikti savo idėjų pasaulyje, kuriame ES interesai nebūtinai sutampa su besiformuojančių ar besivystančių šalių interesais. Be to, ES šiandien nebesugeba išlaikyti tos pačios vietos kaip kadaise, nes, palyginti su kitais labai aukštais augimo lygiais, ji stovi vietoj. Jos reformų siūlymai pasaulio valdymo kontekste pirmiausia grindžiami tuo, kad būtų sąžiningiau pasidalyta tarptautinė atsakomybė, bet drauge prišimtas jos vaidmuo kaip normų skleidėjos žmogaus teisių atžvilgiu, kurios nuolat kur nors pažeidžiamos ir kurios dažnai aukojamos dėl ekonominių ir prekybinių interesų.

Galiausiai kad ES taptų galia be jėgos, ji turėtų veikti solidarai ir greitai. Nes Graikijos krizė parodė, kad taip nėra. Nacionalumas vis dar pirmauja prieš viršnacionalumą, egoizmas prieš kolektyvą. Reikia pasakyti, kad ES galybė yra sudėtinė 27 valstybių, kurių vienos turi didelį svorį, o kitos – palyginti menką, galia. Tiesa, Europos direktyvos visose valstybėse turi įstatymo galią, tačiau vis dar galioja principas, kad kiekviena jų turi didelę manevravimo laisvę išskeldama savo suverenumą, o tai lemia, kad ES yra labiau valstybių sąjunga, o ne Europos federacija. Europos tapatybės klausimas dar nėra įtrauktas į dienotvarkę. Galima ma-

nyti, kad užsienio studentų ir dėstytojų ryšiai, tapę įmanomi dėl „Erasmus“ programos, Europos piliečiams leidžia suartėti, dalytis patirtimi ir geriau integruotis. Tam, kad ES būtų pavyzdinis modelis, kad ji galėtų turėti svarų vaidmenį nacionaliniu lygiu ir būtų pavyzdys kitiems, ES turėtų pradėti kurti bendrą istoriją, kurią sudarytų didieji nacionaliniai įvykiai, susieti su Sąjungos istorija, kurioje save išvelgtų skirtingų kartų žmonės. Dabartinė padėtis visai kitokia, tai rodo ir JAV, kuriai ES yra ne vienas, o 27 partneriai, kiekvienas traukiantis tai į dešinę, tai į kairę.

* * *

Europos Sąjunga pasižymi realiais pranašumais, kurie jai leidžia vis dar būti ir leis dar ilgus metus išlikti viena svarbiausių ekonominės globalizacijos ašiu. Vis dėlto ES apsisprendus ne naudoti jėgos, ji turi rasti kitą būdą tapti tarptautine galybe. Būtent to tarptautiniu lygmeniu ji siekia vadovaudamasi normomis. Šis aukštas siekis dar toli gražu nėra įgyvendintas, nes ES dar vis labiau primena 27 valstybių susirinkimą, o ne tikrą sąjungą. Čia ir glūdi tikrasis iššūkis dabartinėms ES kartoms. Būtent mokydama Europos istorijos, skatindama žmonių susitikimus, norą gyventi kartu, pasipriešindama visiems, siekiantiems atgaivinti galingą praeitį, ES sugebės šiuos privalumus padaryti tikrai veiksmingus ir galiausiai įgyti galią be jėgos.

Literatūra

- Bacconnier, G.; Benoit, B.; Gérard, C. La mondialisation en fiches : genèse, acteurs et enjeux. Bréal, Rosny (Seine-Saint-Denis), Collection, Comprendre et Intégrer, 2005, 379 p.
- Benoit, B.; Frangi, M. Guerre et associations. Lyon: PUL, 2003, p. 130.
- Laïdi, Z. La norme sans la force. Les presses de SciencesPo, 2009.

Visuomenės nuomonė ir Europos Sąjungos užsienio politika

Kodėl sąjungai sunku tapti
tarptautine galybe?

Vincent TOURNIER

Šiuo straipsniu siūloma dar kartą pažvelgti į Europos integracijos istoriją, ypač daug dėmesio skiriant vienam konkrečiam aspektui – visuomenės nuomonės įtakai užsienio ir saugumo politikai. Taip siekiama suprasti Europos Sąjungos sunkumus iškilti iki didžiosios galybės rango. Iš pradžių įvertinsime literatūros, kurioje nagrinėjamas visuomenės nuomonės vaidmuo užsienio politikos srityje, teorinį ir empirinį įnašą, vėliau šiuos diskusinius svarstymus pritaikysime kalbėdami apie Europą.

Teoriniai diskusijos pagrindai: realizmas prieš liberalizmą

Kokia prasmė kelti klausimą apie visuomenės nuomonės ir Europos užsienio politikos sąsajas? Iš pirmo žvilgsnio tokios temos pagrįstumas nėra savaime suprantamas. Yra pakankamai svarių argumentų, skatinančių manyti, kad užsienio politika nuo žmonių valios nepriklauso. Būtent tokią poziciją tarptautinių santykių specialistai vadina realistine požiūriu. Jis remiasi tokių klasikų kaip Tukididas, Makiavelis ar Hobsas darbais. Šiuo požiūriu valstybės – šalti milžinai, siaubūnai be jokios moralės, vedami vien „valstybės intereso“, racionaliai veikiantys idant patenkintų savo pačių interesus. Vadinas, tarptautiniai santykiai vertintini kaip jėgos, galios ryšiai, įvairių pavidalų valstybių tarpusavio sąveika siekiant išsaugoti suverenumą ir savus – ekonominius ar geopolitinius – interesus.

Tokiu požiūriu, diplomatija ir gynyba – sritys, kuriose vietos piliečiams nėra. Realistams dažnai būdingas pesimistinis ir jokių iliuzijų nepripažįstantis žvilgsnis į žmogaus prigimtį, kuri antai perteikia žurnalistas Valteris Lipmanas (Walter Lippman). Piliečiai pirmiausiai rūpinasi savo pačių kasdienybe, tad manoma, kad jie ne itin domisi geopolitiniais klausimais, sritimi, kurioje jų žinios ribotos. Visuomenės nuomonė savaime remiasi emocijomis, yra nepastovi, lengvai manipuliuojama, todėl ji nėra patikimas pagrindas formuoti tinkamą diplomatinį kursą, tad tokio pobūdžio sprendimai turi būti priimami kuo didžiausioje paslapyje.

Vis dėlto galimas ir kitoks požiūris. Tai vadinamoji liberalioji prieiga, kuri gina priešingą, optimistiškesnę požiūrį į paprastus piliečius. Antai tokių autorių kaip Bendžaminas Konstantas (Benjamin Constant) nuomone, priimdami sprendimus pavaldiniai nebūtinai klysta labiau nei valdantieji ir jie ne prasčiau nusimano už juos, kad galėtų tinkamai įvertinti reikšmingiausius diplomatijos uždavinius. Tad vyriausybės gali pasitikėti žmonėmis. Maža to, jos net turėtų remtis „visuomenės nuomonės teismu“ (Džeremio Benthamo žodžiais), o tai reiškia, kad reikia baigti vadovautis paslaptinumo logika ir leisti visuomenei dalyvauti priimant sprendimus.

Visuomenės nuomonės vaidmens nuvertinimas diplomatijos srityje

Remdamiesi apklausų duomenimis, kurios pradėtos taikyti Jungtinėse Amerikos Valstijose XX a. ketvirtajame dešimtmetyje ir po Antrojo pasaulinio karo, tapo įprastu reiškiniu, liberaliosios prieigos šalininkai ėmėsi užduoties pagrįsti tokį optimistinį požiūrį į žmogaus prigimtį ir visuomenės nuomonę. Todėl jie sukritikavo penkis pagrindinius argumentus, kurie tradiciškai būdavo nukreipiami prieš mases – esą joms stinga žinių, jos remiasi emocijomis, yra nepastovios, nenuoseklios ir galiausia – neveiksmingos – tai reiškia, jos nėra pajėgios daryti įtaką valdančiųjų sprendimams.

Pažvelkime į žinių stokos problemą. Tiesą sakant, ši stoka ne tokia akivaizdi, nei atrodo, nes viską lemia aplinkybės. Piliečiai iš esmės racionalūs. Kasdieniame gyvenime noras gauti žinių apie padėtį tarptautinėje arenoje turi tam tikrą kainą, o šios žinios ne visada suteikia didelės naudos, nebent tiems, kuriems jos reikalingos vykdant profesinę veiklą ar jų socialiniam gyvenimui. Vis dėlto reikia pažymėti, kad tam tikromis aplinkybėmis, ypač krizės ar įtampos laikotarpiais, šių žinių lygis išauga. Kartais net nutinka taip, kad tarptautiniai klausimai tampa ypač svarbūs rinkėjams – tokiu mastu, kad jie gali daryti svarią įtaką politiniam gyvenimui ar rinkimų rezultatams. Geras pavyzdys yra neseniai kilusi krizė Nyderlanduose – valdančioji koalicija negalėjo sutarti dėl įsipareigojimų Afganistane. Taip pat galima paminėti nemažą

tarptautinių klausimų svorį JAV politiniam gyvenimui po rugsėjo 11 d. sukrėtimų.

Kita diskutuotina tema – visuomenės nuomonės nepastovumas. Šią tezę, pagrįstą mintimi esą visuomenės nuomonė yra nepastovi ir lengvai manipuliuojama, paneigė ilgalaikiai analitiniai tyrimai. Skirtingais laikotarpiais atlikti palyginimai atskleidžia visai priešingą padėtį – kolektyviniai prioritetai, tarp jų ir prioritetai tarptautiniais klausimais, yra stabėtinai pastovūs. Amerikiečiai B. Page'as ir R. Shapiro rašė – „*stability is the rule*“. Šis pastovumas aiškinamas politinių kultūrų svoriu – tai koncepcija, kurią naujai išpopuliarino tokie autoriai kaip Ronaldas Inglehartas. Pasak jo, politinės vertybės, žinoma, kinta, tačiau vykstant šiems pokyčiams išlieka tam tikros pastovios kultūrinės teritorijos, kurias formuoja religinės ir nacionalinės tradicijos. Juk kultūra daro įtaką tam, kaip suvokiamos kitos šalys, ji formuoja hierarchiją to, ką dera ir ko nedera daryti, ji kuria prioritetus ir įvaizdžius, bendrus tam tikros šalies piliečiams ir jos elito atstovams.

O dėl minties esą vyriausybės sprendimai priimami prieštaraujant gyventojų nuomonei, nuodugnesnė analizė rodo, kad dera būti atsargesniems. Tyrimų rezultatai atskleidžia, kad tarp visuomenės nuomonės ir viešosios politikos egzistuoja stipri atitiktis. Atitikimas toli gražu ne visada tobulas, nes elito atstovai ir piliečiai gali nesutarti, ypač šalyse, kuriose demokratinės tradicijos yra nesenos ar nepakankamai išsisknijusios, ypač kai valstybės aparatas nėra labai imlus visuomenės reikalavimams arba kai yra ryškių politinių susiskaidymų.

Kad ir kaip būtų, per pastaruosius dešimtmečius visuomenės nuomonės įtaka užsienio politikai padidėjo. Visuomenės siekiai yra gana reikšmingas aiškinamasis valstybių strategijos veiksnys. Trumpai tariant, specialistų terminais, modelis „iš apačios į viršų“ ima viršų prieš modelį „iš viršaus į apačią“, o tai nuostabos nekelia turint omenyje, kad demokratiškesnių visuomenių elitas pirmiausia turi paisyti rinkėjų reikalavimų ir patiria gausybę suvaržymų, kurie *de facto* riboja jo autonomiją.

Europos integracijos pradžia per visuomenės nuomonės prizmę

Europos integracija yra labai geras šių skirtingų diskusinių pozicijų pavyzdys. Pakanka grįžti prie pačių Europos integracijos ištakų, t. y. prie laikotarpio iš karto po Antrojo pasaulinio karo. Pasirodo, kad diplomatijos ir karo klausimai suvaidino svarbų, nors ir primirštą, vaidmenį Europai žengiant pirmuosius žingsnius, be to, jie turi ypač reikšmingas pasekmes tolesnei istorijos raidai.

Aukso legendos versija tokia, kad Europos istorija prasideda nuo EAPB (Europos anglių ir plieno bendrijos, 1951 m.) sutarties, arba tiksliau – nuo Šumano deklaracijos 1950 m. gegužės 9 d., kuri mielai pateikiama kaip Prancūzijos ir Vokietijos susitaikymo simbolis. Ar dėl to dera daryti išvadą, kad praėjus vos penkeriems metams po taikos sutarties pasirašymo Antrojo pasaulinio karo nesantaikos jau buvo pamirštos? Iš tikrųjų šis idilinis požiūris nuvertina dar gyvą įtampą, veikusią visuomenės nuomonę. Vienas pirmųjų elementų buvo sudėtingos derybos dėl Vokietijos Saro regiono, kurį norėjo kontroliuoti Prancūzija, ir kuris iki 1955 m. turėjo ypatingą statusą.

Tačiau nepasitikėjimas Vokietija dar labiau jaučiamas kitame tekste – Briuselio sutartyje, kurią 1948 m. pasirašė penkios šalys. Šia sutartimi įsteigiama Vakarų Europos Sąjunga (VES). Pagal oficialiąją chronologiją šiai sutarčiai skiriamas nedidelis dėmesys. Tačiau ji yra labai svarbi – viena vertus, ji pažymi tikrąjį Europos atsiradimo faktą, nes šioje sutartyje pirmą kartą kalbama apie ekonomikos ir socialinių sričių politikos koordinavimą (I ir II straipsnis); kita vertus, ji pranašauja būsimą Europos gynybos bendrijos (EGB) žlugimą.

Iš tikrųjų pagrindinis šios sutarties tikslas yra karinis. Ja siekta įsteigti tarpusavio pagalbos mechanizmą agresijos atveju. Vokietija ne tik nedalyvavo šioje sutartyje – ji labai aiškiai buvo nurodyta kaip pagrindinis priešas – Prancūzijos prašymu tekste aiškiai paminima „agresyvos Vokietijos politikos“ (VII straipsnis) galimybė.

Pakeisti strategiją Vokietijos atžvilgiu europiečius priverė šaltasis karas. Jungtinės Amerikos Valstijos darė atitinkamą

spaudimą. Vis konkretnės komunizmo grėsmės akivaizdoje (valstybės perversmas Prahoje, Berlyno blokas, netrukus – karas Korėjoje) jos pirmą kartą sutaria dalyvauti nuolatiname kariniame aljanse, kuriuo numatoma tarpusavio pagalba agresijos atveju (Šiaurės Atlanto sutarties pasirašymas 1949 m.).

Tačiau Europos žemyno gynyba neįmanoma be Vokietijos, kuri, logiška, turi būti iš naujo įtraukta į Vakarų stovyklą. Todėl prancūzams turi būti suteiktos garantijos. Ir būtent čia pasirodo EAPB sutartis, kuria siekiama anglių ir plieno gamybą patikėti viršvalstybinės agentūros kontrolei, siekiant užtikrinti, kad Vokietijos ginklavimasis nebekeltų grėsmės. Tad sutartis sudaryta ne tiek dėl atgauto Prancūzijos ir Vokietijos tarpusavio pasitikėjimo, kiek dėl išlikusio nepasitikėjimo.

Tačiau EAPB sutartis tėra tik pirmasis Europos naujo apginklavimo etapas. Projektą sukurti tikrą Europos kariuomenę inicijavo Prancūzija. Tai vadinamasis Pleveno planas, jo baigtis turėjo būti sutartis, kuria įsteigiama Europos gynybos bendrija (EGB). Pagal pradinį projektą buvo numatytas tiesiog paprastas šalių turimų dalinių, kuriems vadovautų NATO, pergrupavimas. Po derybų vyriausybių priimtas projektas pasirodė esąs dar drąsesnis – daliniai ne tik būtų sujungti ir turėtų vienodą uniformą, bet ir vadovavimas būtų patikėtas Europos federalinei struktūrai. Tokiu atveju buvo galima iš anksto numatyti Prancūzijos parlamento atsisakymą patvirtinti tokį projektą. Tuo metu vyko ypač karštos diskusijos, kad kai kurie istorikai jas net prilygino Dreifuso bylai. Tam ypač prieštaravo dvi politinės partijos – komunistai ir golistai, nors dėl skirtingų priežasčių. Atsisakymą patvirtinti šį projektą plačiai palaikė piliečiai. Žinoma, prancūzai pritarė pastangoms suvienyti Europą, bet jie labai nepatikliai žiūrėjo į Vokietiją ir su nerimu žvelgė į Vokietijos naujo ginklavimosi perspektyvą.

BUSP sukūrimas

Nesėkmingi bandymai įsteigti EGB turėjo reikšmingų pasekmių tolesnei Europos integracijos eigai. Nuo šio momento gynyba tampa uždrausta tema ir išnyksta iš Europos dienotvarkės, o jos vietą užima ekonominė integracija (1957 m. EEB sutartis). Diplomatinės srityje išlieka vien tarpvyriausybinių bendradar-

biavimo principas, politinis Europos bendradarbiavimas (PEB), kuris iš pradžių aštuntajame dešimtmetyje plėtojosi neformaliai, o vėliau įgavo oficialų pobūdį pagal Suvestinį Europos aktą. Šio bendradarbiavimo tikslas buvo formuluoti bendras pozicijas (kurios tėra deklaratyvios), kaip, pavyzdžiui, 1980 m. Venecijos deklaracija dėl Izraelio ir Palestinos konflikto.

Tik XX a. paskutiniame dešimtmetyje diplomatiniai klausimai galiausia grįžta į Europos dienotvarkę. Aplinkybės pasikeitė radikaliai. Berlyno sienos griūtis europiečiams suteikia galimybę išsilaisvinti iš Amerikos globos. Drauge Vokietijos susivienijimas kelia nerimą Prancūzijos vyriausybei, kuri mėgina pasitelkti Europos sutartis, kad sustiprintų Prancūzijos ir Vokietijos solidarumo mechanizmus ir stabilizuotų Vokietijos dalyvavimą Europos reikaluose.

Be bendros valiutos ir pilietybės, Mastrichto sutartis originali tuo, kad joje numatoma bendra užsienio ir saugumo politika (BUSP). Tai antrasis Europos Sąjungos ramstis (pirmasis yra vidaus rinka, trečiasis – teisingumas ir vidaus reikalai). Šiuo tekstu įvedamos naujovės užsimenant apie „Europos tapatybės“ buvimą tarptautinėje arenoje ir kalbama apie „bendros“ saugumo ir gynybos politikos sukūrimą (iki tol žodžio „bendra“ skrupulingai vengta). Nuo tol bendri „veiksmai“ arba „pozicijos“ gali būti priimti visais išorės veikslių klausimais, įskaitant gynybą.

Vis dėlto šios politikos siekiai lieka riboti. Vyriausybių tarpusavio nesutarimai ir britų neryžtingumas lėmė, kad toliau liko galioti vienbalsiškumo principas ir tarpvyriausybinius metodus. Tarybai ir toliau lieka pagrindinis vaidmuo ribojant Komisijos ir Parlamento galias. Europiečių voliuntarizmas ypač skausmingai atskleis jos ribas, kai subyrės Jugoslavija ir užvirs karas (1992–1995), o vėliau – vykstant genocidui Ruandoje (1994 m.).

Amsterdamo sutartimi (1997 m.), kuria siekiama išspręsti Maastrichte neišspręstas institucines problemas, mėginama ištaisyti akivaizdžius BUSP ribotumus. Sukuriama nauja teisinė priemonė – „bendra strategija“, kuri turi būti priimta vienbalsiai, tačiau jos įgyvendinimas užtikrinamas kvalifikuota dauguma. Taip pat ja įvedama papildoma pareigybė (vyriausysis įgaliotinis bendrai užsienio ir saugumo politikai) ir konstruktyvaus susilaikymo mechanizmas, kuriuo apribojamas vienbalsiškumo principas.

Tačiau šią pažangą iš dalies stabdė kai kurių valstybių sprendimas pernelyg nesiangažuoti. Kitaip tariant, siekiama pažangos ir įvedami apribojimai, varžantys BUSP tikslus. Antai sutartyje pažymima, kad BUSP tikslas nėra užtikrinti Europos gynybą išorės agresijos atveju – ji išlieka NATO kompetencija. Sąjungai perleidžiami uždaviniai apribojami vadinamaisiais Petersbergo uždaviniais, kuriuos 1992 m. nustatė VES Taryba. Tai „*humanitarinės ir evakuacijos misijos, taikos palaikymo misijos ir kovos pajėgų misijos krizių sprendimui, įskaitant taikos atkūrimo misijas*“.

ESGP ir civilinis krizių valdymas

Ši ypatinga BUSP orientacija įtvirtinama įvedus ESGP (Europos saugumo ir gynybos politiką). ESGP yra įsteigta ne sutartimis, o Europos Tarybų sprendimais (Kelnas, 1999 m. birželis, Helsinkis, 1999 m. gruodis, Santa Maria de Feira, 2000 m.), vėliau ji įtraukta į Nicos sutartį (2000 m. gruodis). Jai prielaidas sudarė Sen Malo Prancūzijos ir Britanijos viršūnių susitikimo metu (1998 m. gruodžio mėn.) pasikeitusios britų nuostatos.

ESGP žymi svarbų žingsnį į priekį, tačiau greitai ir ji susidurs su savo ribomis. Jos tikslas yra „*ES suteikti reikalingas priemones ir galią, kad ji galėtų priimti savo atsakomybę dėl bendros Europos politikos saugumo ir gynybos srityse*“ (Europos Vadovų Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės išvados, Kelnas, 1999 m. birželis). Tad po nesėkmingo EGB bandymo 1954 m. ESGP yra pirmasis mėginimas užtikrinti Europos gebėjimą veikti savarankiškai ir veiksmingai.

Vadovaudamiesi ESGP europiečiai inicijavo apie dvidešimt operacijų. Pirmoji pradėta 2002 m. sausio mėnesį. Ji vyko Bosnijoje-Hercegovinoje, jai buvo suteiktas kodas MPUE (fr. *Mission de police de l'Union européenne*, Europos Sąjungos policijos misija). 2003 m. sausį pradėta pirmoji karinio pobūdžio operacija Makedonijoje (operacija „Concordia“). Operaciją „Artemidė“ Kongo Demokratinėje Respublikoje (2003 m. birželis) galima vertinti kaip posūkio tašką, nes tai pirmoji operacija už Europos ribų, be to, ją vykdant nesinaudota NATO logistine parama.

Vis dėlto nepaisant šios sėkmės BUSP (ESGP) bendri rezultatai išlieka kuklūs. Karas Kosove (1999 m.) jau atskleidė europiečių ketinimų trapumą – su problemomis jie leisdavo tvarkytis NATO. Pagal ESGP vykdytos intervencijos patvirtina Europos ketinimų nevienareikšmiškumą. Akivaizdu, kad šios intervencijos stokojo užmojo. Jos atrodė kaip mikromisijos, kuriose dalyvavo negausios pajėgos, siekusios labai kuklių tikslų. Ir dalyvavo tik kai kurios valstybės. Ne Sąjunga, o dalyvavusios valstybės turėjo užtikrinti misijų finansavimą, o tai daug ką pasako apie europiečių solidarumo stygių.

Galiausia reikia pažymėti, kad šios misijos iš esmės buvo civilinio pobūdžio ir, kaip nurodyta Santa Maria paskelbtose Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės išvadose, pabrėžiamas krizių valdymo civilinis pobūdis. Tad siunčiamos policijos arba teisinės ir administracinės pagalbos pajėgos teikti patarimų teisinės valstybės organizavimo („gero valdymo“) klausimais. Štai toks intervencijų modelis, pavadintas civiliniu krizių valdymu, būdingas Europai. Jis apibrėžiamas per neigimą – civilinis krizių valdymas reiškia jokie karinio pobūdžio neturinčias intervencijas, per kurias didžiausias dėmesys skiriamas policijai, civilinei saugai, administracijos ir teisinės valstybės stiprinimui.

Kaip suprasti Europos galios stoką?

Kaip suprasti šią menką BUSP pažangą, šį Europos valstybių nesugebėjimą imtis tikros bendros gynybos ir diplomatijos politikos?

Ir realistinis, ir liberalusis požiūris gali pateikti tinkamų atsakymo elementų. Realistiniu požiūriu ribotas BUSP (ESGP) pobūdis aiškintinas tuo, kad jis yra valstybių derėjimosi padarinys. Jos racionaliomis priemonėmis siekia išsaugoti savo suverenumą ir sustiprinti savo interesus aplinkybėmis, susiklosčiusiomis po šaltojo karo. Todėl jos sutinka ištraukti į kolektyvinius veiksmus tik tada, kai įžvelgia naudą, tarkime, kai reikia kovoti su piratais, siaučiančiais Somalio vandenyse (operacija „Navfor Atalanta“, pradėta 2008 m.). Šį aiškinimą galima papildyti klausimu, ar tam tikros valstybės nėra suinteresuotos pristabdyti BUSP plėtros pastangas, nesvarbu, ar tai būtų neutraliosios valstybės, kurių skai-

čius dabar yra gana nemažas ir kurios pirmenybę teikia BUSP orientavimui į civilinių krizių valdymą taip, kad būtų sukliudyta aktyvesnių valstybių avantiūrizmui, ar euroatlantinį modelį palaikančios valstybės, kurios siekia išlaikyti NATO pirmumą ir tarptautinę dinamiką.

Šiam aiškinimui neprieštarauja ir liberalesnio pobūdžio interpretacija, kuri savo ruožtu pabrėžia visuomenės nuomonės vaidmenį. Ši visuomenės nuomone grindžiamą aiškinimą galima suprasti dviem lygmenimis. Pirmasis susijęs su menku pritarimu gynybos ir diplomatijos reikalų perleidimui Sąjungos kompetencijai. Ar tikrai europiečiai nori, kad sprendimai būtų perkelti į viršnacionalinį lygmenį ir kad valstybės narės prarastų savo veto teisę, kad paskui būtų priverstos vykdyti sprendimus, kuriems nepitaria visuomenė? Europos Komisija yra linkusi atsakyti teigiamai. Tačiau toks aiškinimas perdėm optimistinis. Nors tyrimai rodo, kad visuomenės pageidauja didesnio šalių bendradarbiavimo ir tarpusavio koordinavimo, jie rodo, kad idėjai kurti Europos diplomatiją ir gynybos sistemą visiškai perleidžiant suverenumą pritaria tik nedidelė respondentų dalis. Tokia galimybė netgi kelia atvirą tam tikrų valstybių, konkrečiai – neutralių šalių arba Europos šiaurės šalių, o bendriau – valstybių, kuriose nacionalinis jausmas yra labai stiprus, arba tų, kuriose antiamerikietiškas yra labai neryškus ir kurios nori ir toliau būti saugomos Jungtinių Valstijų, priešišumą.

Antrasis samprotavimų lygmuo yra susijęs su bendresne Europos nuomonių raida. Galima prisiminti polemiką, kurią pradėjo Robertas Kaganas įsiveržimo į Iraką momentu. Pasak šio autoriaus, nuo to meto europiečių ir amerikiečių požiūriai į pasaulį radikaliai išsiskyrė. Jis rašė: „*Metas liautis apsimetinėjus esą europiečiams ir amerikiečiams būdingas vienodas požiūris į pasaulį (...). Europa išsižada galios, kad užsisklęstų uždarame pasaulyje, kuri kuria įstatymai ir taisyklės, tarptautinės derybos ir bendradarbiavimas. Ji veržias į poistorinį taikos rojų ir jos santykinę gerovę, sukonkretinimą to, ką Emanuelis Kantas vadina „amžinąja taika“.* Savo ruožtu Jungtinės Amerikos Valstijos lieka Istorijos kaline, išnaudojančia savo galią anarchiškame Hobso pasaulyje, kuriame tarptautiniai susitarimai ir taisyklės yra ne itin patikimi ir kur tikrasis saugumas ir gynyba bei liberaliosios

tvarkos skatinimas visada priklauso nuo karinės jėgos turėjimo ir jos naudojimo“. Trumpai tariant, amerikiečiai iš Marso, europiečiai – iš Veneros, ir „šio tarpatlantinio susiskaidymo priežastys yra gilios, senos ir, neabejotinai, ilgai neišnyks“ (tekstas išspausdintas dienraštyje *Le Figaro*, 2003 m. kovo 6 d.).

Kagano nuostata išskirtinai provokatyvi. Jis neatsižvelgia į Europos pasidalijimą dėl karo Irake (Donaldo Rumsfeldo, George'o W. Busho gynybos sekretoriaus žodžiais, „senoji Europa“ prieš „naująją Europą“). Dar galima pridurti, kad kai kuriose šalyse, pavyzdžiui, Danijoje ir Jungtinėje Karalystėje, amerikiečių įsiveržimas į Iraką sulaukė gana nemažo palaikymo.

Vis dėlto daug ženklių skatina klausti, ar pamfleto vertos Kagano mintys neslepia tiesos daigų. Kitaip nei Jungtinės Amerikos Valstijos, Europos valstybės drastiškai sumažino savo karinį biudžetą. Maža to, mintis imtis karinių veiksmų Europoje sulaukia labai menko palaikymo. Tai buvo galima pasakyti jau paskutiniajame XX a. dešimtmetyje Bosnijos atveju. Su ta pačia tendencija susiduriama 2003 m. dėl Irako, tačiau taip pat ir dėl Afganistano, Šiaurės Korėjos ir Irano. Bendresnis žvilgsnis rodo, kad požiūris esą siekiant užtikrinti teisingumą karas kartais būtinas menko visose šalyse, bet jam akivaizdžiai labiau pritariama JAV ir Anglijoje nei kitose Europos šalyse. Tad karinių priemonių naudojimas, santykis su prievarta šiandien ypač stipriai skiria europiečius ir amerikiečius.

Išvada

Paskutiniųjų dviejų XX a. dešimtmečių siekis Europai vėl suteikti dinamikos (Suvestinis aktas 1986 m., Maastrichto sutartis 1992 m.) galėjo leisti patikėti, kad priešaky laukia naujas etapas, kad Europa nuo šiol įgaus didžiąsias tradicines valstybių kompetencijas – valiutą, saugumą, teisingumą, diplomatiją, gynybą. Euro atveju iš tiesų sulaukta sėkmės, bet dėl visų kitų dalykų iliuzijos netruko subliukšti. Sunkiai derintos tarp valstybių, sutartys po Maastrichto pasirodė ne itin ryžtingos ir pernelyg sudėtingos. Daug leidęs ilgalaikis visuomenės palaikymas galiausiai išsisėmė.

Paskutinis didysis Europos siekis – konstitucinė sutartis – susidūrė su pasipriešinimu tautų, kurioms buvo leista išsakyti savo nuomonę referendumais, o tai ilgam užšaldys bet kokias naujas ryžtingas iniciatyvas Europoje.

Tad pastangos paversti Europos Sąjungą svarbiu žaidėju tarptautinėje arenoje nepasiteisino. Prekybos milžinas vis dar lieka politikos nykštukas. Siekis imtis bendros užsienio ir saugumo politikos nebuvo sėkmingas. Sąjunga netapo itin didele galybe, ir mažai tikėtina, kad ja taps trumpuoju ar vidutiniu laikotarpiu.

Ši nesėkmė skatina kelti klausimą dėl visuomenės nuomonės vaidmens. Ar ji nėra viena iš pagrindinių Europos integracijos neryžtingumo, dinamiškumo stokos priežasčių? Šiuo atveju svarstyti apie visuomenės nuomonę užsienio politikos srityje kartu reiškia kelti Europos tapatybės klausimą. Tapatybė dažnai nagrinėjama ieškant europiečiams bendrų vertybių. Žinoma, tai labai svarbus aspektas. Tačiau į tapatybę taip pat reikia žvelgti grynai politiniu aspektu, t. y. kaip pripažinimą priklausomybės išskirtinei grupei, siekiančiai visiškai suvereniai valdyti savo likimą, kad tam tikromis kraštutinėmis aplinkybėmis būtų galima tikėtis jos narių aukos. Taip žiūrint Europos nesėkmės gynybos ir diplomatijos srityse galėtų būti aiškinamos ne kaip kokie šalutiniai reiškiniai, bet kaip Europos šalių struktūrinio nesugebėjimo susitarti ir sukurti naują pasaulinę galybę apraiška.

Vis dėlto galima ir optimistiškesnė interpretacija. Jos esmė – tikėti, kad Europa pašaukta atlikti kitokią, naujo pobūdžio vaidmenį. Galbūt ji žymi naujo tipo galios kilimą, kurią kai kurie jau pavadino „civiline“, „normatyvine“ ar „taikia“. Šitaip Europa atrastų savo vietą tautų draugijoje, didžiausią dėmesį skirdama didžiųjų humanistinių principų gynimui, tarptautinių įtampų reguliavimui teisės priemonėmis ir derybomis. Vis dėlto dar nežinia, ar tokio pobūdžio moraliniai veiksmai gali duoti apčiuopiamų rezultatų hobsiškame pasaulyje, kurio kontūrai po šaltojo karo pabaigos vis ryškesni.

- Brooks, C.; Manza, J. Social Policy Responsiveness in Developed Democracies. *American Sociological Review*. 2006, 71(3), p. 474–494.
- Burstein, P. The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda. *Political Research Quarterly*. 2003, 56(1), p. 29–40.
- Buton, P. La CED, L’Affaire Dreyfus de la Quatrième République ?, *Vingtième Siècle. Revue d’histoire*. 2004, 4, n° 84, p. 43–59.
- La Balme, N. Opinion publique transatlantique et politique étrangère : le cas de l’intervention en Irak. *Raisons politiques*. 2005, 3, n° 19, p. 81–97.
- Burstein, P. The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda. *Political Research Quarterly*. 2003, 56(1), p. 29–40.
- Everts, P.; Sinnott, R. Opinion publique, défense européenne et intervention militaire. *Revue internationale et stratégique*. 2002, n°48, p. 147–158.
- Girard, A.; Stoetzel, J. L’opinion publique devant la CED. dans Aron R.; Lerner, D. *La querelle de la CED : essai d’analyse sociologique*. Librairie Armand Colin, 1956, p. 127–155.
- Holsti, O.-R. Public Opinion and American Foreign Policy. Michigan Press, 1999, 257 p.
- Irondele, B. Défense européenne et sciences sociales : où en est le débat théorique ? *Revue internationale et stratégique*. n° 48, p. 79–88.
- Inglehart, R. Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values. *American Sociological Review*. 2000, 65 (1), p. 19–51.
- Inglehart, R.; Norris, P. The True Clash of Civilizations. *Foreign Policy*. 2003, n°135, March-April, p. 62–70.
- Inglehart, R.; Welzel, Ch. Modernization, Cultural Change and Democracy. New York, Cambridge University Press, 2005.
- Irondele, B.; Vennesson, P. La défense européenne : un objet de science politique. *Politique européenne*. 2002, n°8, p. 5–12.
- Kagan, R. La puissance et la faiblesse: les Etats-Unis et l’Europe dans le nouvel ordre mondial. Hachette, Pluriel, 2003.
- Klarevas, L. J. The United States Peace Operation in Somalia. *Public Opinion Quarterly*. 2000, 64, p. 523–540.

- Kull, S.; Ramsay, C. The Myth of the Reactive Public: American Public Attitudes on Military Fatalities in the post-Cold War Period. Everts, P.; Isernia, P. *Public Opinion and the International Use of Force*. Routledge, 2001.
- Lippman, W. Le public fantôme. Demopolis, 2008 (édition originale 1925).
- Monroe, A. D. Public Opinion and Public Policy, 1981–1993. *Public Opinion Quarterly*. 1998, 62(1), p. 6–28.
- Nacos, B. L.; Shapiro, R. Y.; Isernia, P. Decisionmaking in a Glass House : Mass Media, Public Opinion and American and European Foreign Policy in the 21st Century. Rowman & Littlefield Publishers, 2000.
- Page, B.; Shapiro, R. Effects of Public Opinion on Policy. *American Political Science Review*. 1983, 77, p. 175–190.
- Page, B. I.; Shapiro, R. Y. The Rational Public: Fifty Years of Trends in American's Policy Preferences. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- Pfister, T. Le volet civil de la politique européenne de sécurité et de défense : ambiguïté et potentialité du concept de « gestion civile des crises ». *Politique européenne*. Printemps 2007, 22, p. 175–195.
- Reynié, D. L'idée d'une « opinion européenne ». *Raisons politiques*. 2005, n° 19, p. 99–117.
- Risse-Kappen, T. Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies. *World Politics*. July 1991, 43(4), p. 479–512.
- Seabra, M.-J. L'opinion publique face aux développements de la PESC, in Durand, M.-F. et Vascolcelos, Á. *La PESC : ouvrir l'Europe au monde*. Presses de Sciences Po, 1998, p. 175–192.
- Sobel, R. To Intervene or Not to Intervene in Bosnia : That Was the Question fort the United States and Europe. dans Nacos, B. L.), Shapiro, R. Y.; Isernia, P. *Decisionmaking in a Glass House, op. cit.*, 2000, p. 111–131.
- Sobel, R. The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy Since Vietnam : Constraining the Colossus. Oxford University Press, 2001.
- Spence, J. M. The European Union: “A View from the Top”. Top Decisions Makers and the European Union. EOS Gallup Europe, 1996, 57 p.
- Terpan, F. La politique étrangère de sécurité et de défense de l'Union européenne. La Documentation française, Réflexe Europe, 2010, 117 p.

Il skyrius

Moralinė Europos galia

Europos Sąjungos galia ir įsipareigojimai globalizacijos epochoje

Jūratė MORKŪNIENĖ

Jūratė MORKŪNIENĖ yra Mykolo Romerio universiteto Humanitarinių mokslų instituto Filosofijos katedros profesorė, habilituota (hp) filosofijos daktarė. Daugybės straipsnių ir monografijų lietuvių ir anglų kalbomis šiuolaikinės filosofijos, globalizacijos, socialinės filosofijos tematika autorė.

Mes pažvelgsime į Europos Sąjungos pranašumus, pradėdami nuo bendrųjų filosofinių principų. Šiuo metu pati Europa iškiliausių politikos veikėjų asmenyje atsigręžia į bendruosius principus kuriant realią Europos Sąjungos politiką. Straipsnyje svarstysime ne istorinę, ekonominę, politinę ir ne geografinę tikrovę, bet kultūros kaip Europos pagrindo dimensiją. Europa yra kintanti sąvoka. Neturėdama aiškių natūralių sienų, Europa yra ne geografiškai apibrėžta erdvė, bet kultūrinė visuma, dvasios erdvė, pati save apibrėžianti.

Europos dvasios, arba Europos kultūros, esmės ženklai

Istoriškai galime teigti, jog būtent Graikija atrado esmines Europos kultūros temas. Vėlesnis laikotarpis, kai „Europa“ imta vadinti kultūrinę visumą, prasidėjo tada, kai šis regionas atsiskyrė nuo Bizantijos ir islamo. Europa, kurioje mes dabar gyvename, yra dvidešimt penkių amžių intelektualinės, kultūrinės ir politinės istorijos rezultatas. Kultūra yra būdingų kiekvienam laikotarpiui gyvų idėjų visuma. Mūsų epochoje didžioji kultūros turinio dalis kyla iš mokslo. Ką šiandien vadiname kultūringu žmogumi, prieš šimtą metų ir anksčiau buvo vadinama „apsišvietusiu žmogumi“.

Vadinamosios europinės erdvės gyventojui kyla pavojus suvokti savo europietiskumą kaip jau turimą, o ne kaip būtiną įgyti. Be abejo, europietiskumą apibrėžia kultūra. Tačiau kultūra yra darbas su savimi, savęs ugdymas savo pastangomis. Todėl jos negalima paveldėti genetiškai ar kaip kitaip. Galima gyventi Europoje ir būti barbaru. Kiekvienas privalo kultūrą išsiugdyti, „užkariauti“, „išskentėti“. Negalima gimti kultūros europiečiu, bet galima dirbti, kad juo taptum. Kiekvienas save turi susikurti kaip europietį. Europiečiui jo tapatybė – tik tušti rėmai, kuriuos jis privalės užpildyti.

Europos kultūrinės tapatybės klausimo negalima kelti izoliuotai. Jis neatsiejamas nuo Europos santykio su kitomis kultū-

romis ir civilizacijomis, dažnai ankstesnėmis už ją ir išoriškomis jai. Europos kultūros santykis su savimi visada priklauso nuo santykio su kitu: kita civilizacija, kitomis vertybėmis, kitomis tautomis, kitomis religijomis.

Mes pažvelgsime į europinę kultūrą iš ypatingo požiūrio taško – Europos dvasios prasme. Europiečiai ieško tapatumo su Europos idėja arba dvasia. Lietuvos „grįžimo į Europą“ šūkis pasigirdo jau po 1989 m. permainų: grįžimas į Europą, kaip grįžimas į namus, į daugiakultūrę, tolerantišką Europą, kur nėra aukštesnių ir žemesnių kultūrų, kur esama tik įvairių tradicijų, įvairių visuomenės gyvenimo organizavimo formų. „Grįžimas į Europą“ išreiškė ne tik idealizuotos Europos siekį, bet ir priklausymą europietiškumui. Tai buvo samprata Europos, pagrįstos universalia Europos dvasia. Europos dvasia buvo tarytum aiški ir atpažįstama, tačiau dažniausiai ji nebuvo įvardijama, buvo idealizuojama ir net mitologizuojama.

Europietiškos dvasios specifika ir vėl iš naujo tampa aktuoliu klausimu dabar, ne tik globalizacijos, bet ir dabartinės krizės akivaizdoje. Neįmanoma pateikti vienintelio Europos dvasios, arba Europos kultūros, apibrėžimo. Ją galima apibrėžti simboliais ar metaforomis, ar net mitais.

Prancūzų politologė ir filosofė Chantal Millon-Delsol savo knygoje „L'irrévérence“ nagrinėja europinės dvasios, arba kultūros, principus. Europa savo priešaušryje iš tiesų turėjo unikalų principą – *nekeliaklupsčiavimą*¹. Europos dvasią visų pirma apibūdina, *nekeliaklupsčiavimas* (pranc. *la révérence* – didelė pagarba, sumišusi su baime; *non-révérence* – *nekeliaklupsčiavimas*).

Mums netolimoje istorijoje Thomas Mannas savo esė „Įspėjimas Europai“ pasmerkė būtent keliaklupsčiavimą, išryškėjusį fašistinio jaunimo dvasioje ir elgsenoje, nes „vieno žmogaus garbinimas veda prie sistemos garbinimo. Rašytojas perspėjo: jei europietis praranda savo kritinį racionalų protą, jei jis vergiškai lenkiasi, jis tuo pat metu praranda savo europietiškąjį tapatumą. Kai Europa ima vergiškai lenktis – žmogui ar sistemai – be jo-

1 Millon-Delsol, Ch. L'irrévérence: Essai sur l'esprit européen. Éd. MaMe, 1993, p. 17.

kio kritiško požiūrio ar abejonės, galima būti tikram, jog ji eina į mirtį.²

Kitas Europos dvasios bruožas, plaukiantis iš pirmojo, yra *atstumo išlaikymas*. Atstumo išlaikymas reiškia nepriklausomumą. Atstumo išlaikymas nuspalvina sąryšį su visu kuo – su pasauliu, su visuomene, su kitu žmogumi. Esminė europinės kultūros savybė – atstumo išlaikymas – reiškia baimę netekti savasties ir savarankiškumo, baimę prarasti nepriklausomybę. Europietis labiau pasitiki ne sąjunga, bet, atvirkščiai, nepriklausomumu. Žymus italų filosofas Norberto Bobbio tai vadina „kritine distancija“, kuri neleidžia iki galo identifikuotis nė su viena kuria puse tiek, kad būtų supančioti veiksmai. Tačiau nepriklausomumas nereiškia abejingumo ar neveikimo. Nesusitapatinimo dvasiai būdinga *proto drąsa, kūryba, veikla, pažinimo geismas*.

Be abejo, šis europietiškosios kultūros ypatingumas nereiškia absoliutaus ar prigimtinio išimtinumo. Europos dvasia *nukalama* nuolatinėje įtampoje tarp laisvės siekimo ir susitaikymo, abejonės ir apsisprendimo, savikritikos ir pasitenkinimo savimi, savigarbos ir garbinimo, vienovės ir įvairovės (dabartinė Europos Sąjungos situacija), uždarumo ir atvirumo, sąjungos ir nepriklausomumo (Europos Sąjungos Konstitucijos problema), pažinimo troškimo ir saugumo (Einšteino ir kitų mokslininkų pastangos uždrausti atominę bombą).

Europos *savikritika*, kaip europinės kultūros sudėtinė dalis, yra tipiškas reiškinys Europos mentaliteto istorijoje. Pavyzdžiui, filosofinių mokyklų savikritika prasidėjo jau prieš 26 amžius, nuo Mileto mokyklos laikų. Racionalus, skeptiškas europietiškas protas amžius po amžiaus kovojo su savo paties arogancija. Paradoksalu, jog Europa jau nuo Aleksandro Makedoniečio laikų ir ypač nuo 18-ojo amžiaus europietina pasaulį, tuo tarpu pati žūva 20-ojo amžiaus nacizme, fašizme ir komunizme.

Europos kultūros esmės ženklas yra *dialogas* arba *sugebėjimas susitarti*. Visa Europos visuomenė yra *susitarimo(u)* visuomenė. Bet ne santarvės bet kokiomis sąlygomis. Sugebėjimas susitarti yra kultūros ženklas ir savybė, o dialogas – kultūros veiklos metodas. Ryškus tokio susitarimo pavyzdys – pati Europos

2 Millon-Delsol, Ch. L'irrévérence: Essai sur l'esprit européen. Éd. MaMe, 1993, p. 17.

Sajunga; o vienas ne tik įdomiausių, bet ir prasmingiausių tokio sugebėjimo susitarti atvejų yra Prancūzijos ir Vokietijos susitarimas po Antrojo pasaulinio karo sulieti plieno gamybos pramonę, kad nekiltų noras gaminti ginklus, kurie bus nukreipti vienu prieš kitus, ir kurį apvainikavo Roberto Schumano plano įgyvendinimas.

Dialogas, susitarimas, kai priešpriešos interesai yra svarstylini, yra pagrindinis kultūros veiklos metodas (*N. Bobbio*). Kultūros visuomenė pripažįsta bendradarbiavimą, ryšį, nė vienai individualybei neatsisakant savo savitumo: santarvė, bet ne bet kokia kaina. Kuo adekvatesnis savo vertės pajautimo lygis, tuo daugiau žmogus ar visuomenė gali sau leisti rūpintis kitais, tai yra išsaugoti žmogiškumą (žmoniją) greta savęs. O tai – giluminis kultūros požymis. *Bendradarbiavimas, ryšys* reiškia atvirumą. „Tai drąsa susieti save su kitais žmonėmis, sugebėjimas rizikuoti savuoju „aš“. Tai drąsa investuoti save į ryšį, kuris reikalautų vis didesnio atvirumo“³, – rašė Rollo R. May. Taigi, *bendravimas, dialogas, gebėjimas susitarti* yra aktualiausia mūsų amžiaus problema ir geidžiamiausia savybė, rodanti tiek žmogaus, tiek visuomenės kultūrinį brandumą.

Europos kultūra iškelia ir pripažįsta *įvairovę*. Visi individai (žmonės, šalys, bendruomenės) traktuojami kaip vienodai vertingi (žr. *Cl. Lévi-Strauss, M. Wertheimer darbus*). Suteikiamas šansas visiems, tai yra išnyksta privilegijuotos publikos idėja. „Nuo šiol tėra viena publika“, nėra lygesnių už lygius. Tai – „atvira visuomenė, kuri niekam *a priori* neužsiveria ir niekam iš anksto neteikia menkesnio vaidmens“⁴, pabrėžia Vaclavas Havelas. Ralfas Dahrendorfas tai pavadino „lygių šansų visuomene“⁵, *kiekvieno visuomene*. *Kiekvieno* visuomenė suponuoja būtinybę kurti pilietinę visuomenę, nepažeidžiančią nė vieno žmogaus, nė vienos visuomenės savitumo. Įvairovė tampa vertybe⁶.

3 May, R. R. Drąsa kurti. *Šiaurės Atėnai*. 1996 m. gegužės 18 d., Nr. 20, p. 9.

4 Havel, V. Begalių galybė. Kn.: *Kas žmogaus galioje*. Vilnius: Vaga, 1995, p. 62.

5 Dahrendorf, R. *The Modern Social Conflict*. University of California Press: Berkeley and Los Angeles, 1988.

6 Lietuvos istorijoje pažymėtina, pvz., kunigaikščio Gedimino, kuris 14 amžiuje kvietėsi žmones iš visos Europos gyventi ir dirbti Vilniaus mieste, politika. Arba Slovakijos taikus atsiskyrimas. Arba Katalonijos savarankiška tapatybė.

Ypatingas Europos kultūros požymis yra *žmogaus teisių* principo, siekiančio 17 amžių ir ypač išvystyto dvidešimtajame amžiuje po Antrojo pasaulinio karo, atsiradimas. Tai nėra pirmiausia politikos ar teisės problema, kaip paprastai priimta manyti. Tai *proto ir dvasios pastangų* dalykas, tai – subrendusios kultūros rezultatas. Aišku, tą kultūrą, deja, subrandino karas. „Pastarasis karas buvo iš esmės „žmogaus teisių“ karas“, – buvo pasakyta 1947 m. UNESCO konferencijoje, aptariančioje skirtumą tarp klasikinių žmogaus teisių deklaracijų ir naujojo Žmogaus teisių pagrindimo, kuris priklauso ne tik nuo ekonominio šalies ir visuomenės potencialo, bet ir nuo esamos mąstymo paradigmos, vertybių ir kultūros. Taigi, žmogaus teisės – irgi europietiškos dvasios kūrinys.

Europos dvasios kūrinys yra *taikos kultūros* idėja. Čia irgi matome ilgą istorinį tos idėjos raidos kelią. Dar Šviečiamajame amžiuje, 1713 m., prancūzų publicistas Abatas de Saint-Pierre'as parašė „Amžinos taikos projektą“, kuriame siūlė sukurti Europos Sąjungą su bendra armija ir taikos teismu. Imanuelis Kantas 1795 m. parašė garsųjį kūrinį „Į amžintąją taiką“. Aštuonioliktajame amžiuje Europoje vyko Taikos kongresai.

Praėjusiame amžiuje, 1994 m., Jungtinių Tautų vystymosi programoje kaip viena iš septynių grėsmių žmogaus saugumui nurodomas *kultūrinis nesaugumas*. Be šio nesaugumo išskiriamas ekonominis, mitybos, sveikatos, asmens, aplinkos, politinis nesaugumas. Nenurodyta mums įprasto – karinio – nesaugumo. Taip yra dėl to, kad karas yra tik visų minėtų grėsmių ir blogos, nemokšiškos ar egoistiškos politikos tęsinys.

Biologiškai žmogus nėra pasmerktas kariauti. Prievarta – nepaveldima, teigia genetikai. Maža to. Jei žmogus nėra biologiškai pasmerktas kariauti, tai dabar žmonės nebegali pasiteisinti dėl agresyvios veiklos ir prievartos, jie privalo atsakyti už savo veiksmus, nes tai tik jų valia. „Karai prasideda žmonių protuose“, – rašoma UNESCO Konstitucijos preambulėje. Taigi, žmonių protuose turi ir gali prasidėti ir taikos kultūra⁷. Jei žmogus sugalvojo karus, jis pajėgus sugalvoti ir taiką.

7 2000 m. UNESCO buvo paskelbti Tarptautiniais taikos kultūros metais, o Jungtinės Tautos 2001–2010 metus paskelbė Tarptautiniu taikos kultūros pasaulio vaikams dešimtmečiu.

Karas visada yra lengviau, bent iki „pirmųjų trimito garsų“. Tačiau tai liūdnas ir pražūtingas lengvumas, su kuriuo karo ideologai ir vadai siunčia mirti vietoj savęs jaunimą. Jeigu karinė kova laikoma pirmąja ir esmine saugumo sąlyga, tai logiška reikalauti maksimalaus pasiaukojimo ir aukų kare. Tačiau jeigu karinį konfliktą laikysime tik pasekme, antriniu, išvestiniu dalyku, nevykusios politikos ir nestabilaus gyvenimo nesėkme, tai nebus nuostatos dėl idealų, dažniausiai netikrų, egoistinių ar grupinių, reguliariai duoti sunaikinti pirmiausia šalies jaunimą, tai yra, genofondą. Pergalė, pasiekta aukojant žmonių gyvybes, negali būti laikoma protinga. Aukų skaičius karinei pergalei pasiekti atvirksčiai proporcingas ne tik politiniam protui, bet ir kultūros dvasiai. Vadinasi, neužtenka taiką iškovoti ir išsaugoti. Ją reikia kurti. Tam pagrindus padėti gali tik kultūra.

Taika nėra karo nebuvimas. Taika yra sunki. Senovės romėnai sakė: *Si vis pacem – para bellam* (*Jei nori taikos – ruoškis karui*). Dabar tai įgyja kitą matmenį: *jei nori taikos – kurk taiką*. Tik taikos metu mes kalbame apie asmenybę, kuri dalyvauja, veikia, kuria. Kare uniformuoti kareiviai – jau ne asmenybės, bet tik individai, vienetai, kurie yra skirti žūti. Aukščiausia ir kartu tragiškiausia to išraiška – „nežinomo kareivio“ kapas.

Dvidešimtojo amžiaus Europos netektys sunkiai įsivaizduojamos. Europa, Vakarų kultūros lopšys, per du pasaulinius karus, trukusius daugiau nei 10 metų, buvo įtraukta į nesiliaujantį naikinimą ir masines žudynes. Dingo didelė žmonijos intelektualinio talento dalis. Biologiškai susilpnintas Europos tautų talentas, energija ir genofondas. Karo kaina didelė. Bet žmonija įpratusi ar priverčiama ją mokėti⁸. Taikos kaina taip pat didelė, tačiau jos nenorima mokėti ir net nenorima žinoti, kas tai yra. Niekas neapskaičiavo neveikimo kainos. Kadangi reikia turėti drąsos ir proto veikti laiku, o ne po laiko. Laiko strėlė niekam nedaro nuolaidų.

8 20-ojo amžiaus karuose Europoje vien 18–30 metų vyrų žuvo 33 000 000. Pirmajame pasauliniame kare – 8 500 000 (ir 13 000 000 civilių), Antrajame pasauliniame kare – 19 000 000 (ir 20 000 000 civilių). Iš jų: 5 100 000 žydų (vaikų – 2 000 000), 800 000 čigonų, 2 000 000 lenkų. Kitose Europos šalyse – apie 3 000 000. Politinė beprotybė 20 amžiaus pasaulyje (karai ir totalitarinis genocidas) iš viso atėmė 170 000 000 žmonių gyvybes. Lietuva per Antrąjį pasaulinį karą ir po jo neteko 32 proc. gyventojų (Taagepera). Tai – žuvusieji, išvežtieji į Sibirą, pabėgusieji į Vakarus. Lietuvos visuomenės kultūrinis sluoksnis labai sumenkėjo.

Taikos kultūra – tai gyventojų, visuomenės kokybė. Kurti taikos kultūrą – tai kultivuoti dirvą, kurioje gyvename. Tai ir ekonominė kultūra: maistas, stogas visiems; tai ir humanitarinė kultūra: švietimas visiems; tai ir fizinė kultūra – žmogaus sveikatos išlaikymas ir visos kitos kultūros sritys, senovės graikų vadinamos *paideia*.

Konfliktų priežastys bręsta ilgai, per ilgametę marginalizacijos ir atskirties politiką. Taikos kultūros irgi laukia ilgas kelias. Nes žmogus, kaip sakė Merabas Mamardašvili, – tai „ilgą ilgą pastangą“. Žmogus negali būti apibrėžtas vien savo biologine prigimtimi (I. Kant) ar kaip vien tik politinė būtybė (Aristotelis). Žmogus sukurtas kultūros, jis save susikuria, kurdamas kultūrą.

Taikos kultūra nesukuriama prie apskrito stalo, nei diskusijų klube, nei jokiais manifestais. Taikos kultūra nesukuriama ir pasitelkiant filosofines abstrakcijas. Taikos kultūra neįdiegiama nei balsavimu, nei įstatymais. Tačiau – „Pirmiausia buvo Žodis“. Todėl reikia kalbėtis, svarstyti, ieškoti išeities, kurti taikos kultūros modelį. O tai – mokslininkų darbas.

Po to būtina nueiti ilgą ekonomikos ir socialinės politikos kelią, eliminuojantį skurdą, sumažinantį nelygybę, užtikrinantį žmogaus teises ir išraiškos laisvę, garantuojantį švietimą ir lavinimą visiems ir per visą gyvenimą, investuojantį (investicija!) į mokslą (čia turiu omenyje – ne karo technikai ir technologijoms, bet gyvenimo kokybei pagerinti), investuojantį į švietimą (žr. Th. Schultz).

Žinoma, taikos kultūros sampratos reikia ir mokyti. Tai ir sambūriai, grupės, institucijos. Įtraukiama ir medija, ir individuali veikla. Tačiau taikos kultūra kuriama ne akcijomis, ir ne deklaracijomis. Tai ilgalaikė veiksmų programa. Ji pirmiausia kuria socialinę strategiją, apimančią ekonomiką, mokslą ir švietimą (ilgalaikį nuolatinį žmonių švietimą plačiąja prasme). Tam turėtų būti sukurtos ilgalaikės socialinės, humanitarinės, politinės, ekonominės programos, taigi, numatyta valstybės strategija. Tada ir karinė doktrina joje užimtų deramą, apibrėžtą ir protingą vietą. Jei ateities ir negalima numatyti, tai ją galima sukurti, sakė Romos klubo įkūrėjas Aurelio Peccei. Sukurti taikos kultūrą vietoj karo kultūros.

Tokia yra taikos kaina. Tokie yra naujausi ginklai.

Visavertiškas, išsilavinęs, žmogus ne tik yra žinovas, kas skatina jį veikti ir „pagerinti situaciją“, teisingai nuspresti, bet yra atsakingas, nes žino galimas savo veiklos pasekmes. Tai *kultūrinio saugumo* ašis. Gyventojų kokybė pasireiškia kaip gebėjimas dalyvauti politinėje, kultūrinėje, ekonominėje, visuomeninėje ir visose kitose veiklose. Kultūrinio saugumo sistemos tikslas turėtų būti sukurti sąlygas kiekvienam mokytis, šviestis ir lavintis visą gyvenimą, taip pat parengti galimybę kiekvienam tapti informacijos civilizacijos subjektu, tai yra *dalyvauti*. Dalyvavimo prielaida yra švietimas/lavinimas. Kaip išsamiai išanalizavo ir pabrėžė J. Delors pranešime „L'éducation. Un trésor est caché dedans“ („Education: The Necessary Utopia“ – „Švietimas: būtina utopija“)⁹, be kultūrinio saugumo sistemos, kurios pagrindas yra išsilavinusi šalies visuomenė, mes, *Europa*, neatlaikysime įtampų: *tarp globalumo ir lokalumo* – tai išreiškiama klausimu, kaip atskiros šalies visuomenei laipsniškai įsilieti į pasaulio visuomenę, neprarandant savo šaknų, savo kultūrinio tapatumo; *tarp tradicijos ir šiuolaikiškumo* – čia kyla problema, kaip išlaikyti kultūrų įvairovę globalizacijos raidoje; *tarp ilgalaikių ir trumpalaikių tikslų* – dabar dažnai vyrauja efemeriški, akimirksnio tikslai, problemų sprendimas paskubomis, „tučtuojau“, „nedelsiant“. Publika reikalauja greitų atsakymų ir gatavų sprendimų, tuo tarpu daugybė problemų reikalauja kantrišos, sutelktos, strateginės veiklos. Jau klasikinė yra tapusi ekonominės politikos ir socialinės bei švietimo politikos priešprieša. Pirmoji, ekonominė, reikalauja „greit“, kitą – socialinė, švietimo, politika negali to duoti, nes švietimui pasiekti savo tikslus reikia dešimtmečių. Tai reiškia ir tai, kad *kiekvienas* žmogus turi turėti palankias galimybes kurti ir palaikyti savo gyvenimo kokybę, kuri viena yra visuomenės pažangos ir turtingumo pagrindas (žr. *Th. Schultz*)¹⁰; taip pat turėti visą gyvenimą trunkančio lavinimosi ir mokymosi galimybę.

Išsilavinimas yra tiek asmens, tiek visuomenės vystymosi šerdis. Išsilavinimas suteikia asmenybei drąsos pasakyti „ne“. Išsilavinimas reiškia taikos kultūrą. Europinė kultūra pasiryžusi

9 Delors, J. L'éducation. Un trésor est caché dedans. Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle, présidée par Jacques Delors. UNESCO, 1996.

10 Schultz, Th. W. Investing in People. The Economics of Population Quality. University of California Press, 1981.

mokyti, ji geba priimti kitas kultūras. Jos misija – suteikti galimybę kiekvienam iš mūsų be išimties išpuoselėti visus mums slypinčius talentus, įgyvendinti mūsų kūrybinį potencialą su atsakomybe už mūsų pačių gyvenimą ir mūsų asmeninių tikslų pasiekimą. Tačiau iki to, kaip aiškino dar I. Kantas, reikia nueiti ilgą laisvės, pareigos ir atsakomybės kelią.

Kultūra nėra kažkas duota ar vieną kartą sukurta. Kultūra yra socialiai įgyjama, socialiai palaikoma ir įtvirtinama. Tai reiškia, jog Europos dvasia, atvirumo dvasia gali būti sukurta, išugdyta tik žmoguje, individe, per individualybę, per asmenybę. Pirmiausia turi būti atverta žmogaus dvasia. Kultūra prasideda kiekviename žmoguje.

Pagrindiniai Europos kultūros esmės, arba Europos dvasios, bruožai: individo (visuomenės) *orumas*, *pasitikėjimas savimi*, *nekeliaklupsčiavimas*, *distancija*, *arba atstumo išlaikymas*, *dialogas* yra kilę iš vienos didžiųjų Europos tradicijų – *laisvo piliečio* idėjos. Piliečio laisvės gilinimas, ne tik išlaisvinant žmogų nuo kitų žmonių baimės¹¹, bet ir sukuriant tam realias sąlygas. Tai ne tik ir ne tiek politinė, bet visų pirma socialinė užduotis. R. Dahrendorfai tai vadina „*lygių šansų*“ visuomene arba „gyvenimo šansu“: „nėra ko laikyti savęs perdėm dvasingais ir neigti, kad visuomenės gyvenimą visų pirma lemia ekonominės sąlygos“¹². Šie du dalykai – politika ir ekonomika, dalyvavimo galimybės ir gyvenimo lygis – negali būti pakeisti vienas kitu. Reikia ir vieno, ir kitų. Taigi, gyvenimo lygis visų pirma neturi žeminti žmogaus, visuomenės, galų gale – valstybės orumo. Juo labiau, kad demokratija, kaip pabrėžia R. Dahrendorfai, „niekada neatsiranda todėl, kad egzistuoja tam tikri įstatymai. Ji gyva žmonėmis. Esmė – visuomenės sąmonė, o ne nutarimai ir taisyklės.“¹³ Kultūringa visuomenė yra gyva tik žmonėmis: oriais, pasitikinčiais savimi, laisvais nuo tabu, užtikrintais rytojumi, o todėl – nekeliaklupsčiaujančiais. Todėl Europos tikslas – padėti pagrindus tokiai žmogaus ir visuomenės kokybei, išugdyti tokią savimonę ir dva-

11 Havel, V. Užduotis: Europa. *Naujoji Romuva*. 1996, Nr. 5-6, p. 11.

12 (Ralf Dahrendorf, 1996, 29). Dahrendorf, R. *The Modern Social Conflict*. University of California Press: Berkeley and Los Angeles, 1988.

13 *Ibid.*, p. 69.

sią, kad individai žinotų tikslą (būtų išsilavinę), norėtų imtis atsakomybės ir gebėtų sėkmingai veikti visuomenės labui.

V. Havelas, svarstydamas atsikuriančios laisvos valstybės uždavinius, rašė: „Moralai ir intelektualiai valstybė negali būti įkurta konstitucijos ar įstatymų, ar nurodymų keliu, bet tikta sudėtinu, ilgalaikiu, niekada nesibaigiančiu darbu, apimančiu švietimą ir savišvietą. Reikia atsakingai svarstyti kiekvieną politinį žingsnį, kiekvieną sprendimą; <...> begalinio mūsų prioritetų pergalvojimo. Šis kelias reikalauja drąsos suteikti moralinę ir dvasinę motyvaciją visam kam, visuose dalykuose siekti žmogiškosios dimensijos. Mokslo, technologijų, ekspertizių ir vadinamojo profesionalumo nepakanka. Reikia kažko daugiau. Paprastumo dėlei tai gali būti pavadinta dvasia. Arba jausmu. Ar sąžine.“¹⁴

Europos politikai-filosofai V. Havel, F. Mayor, J. Delors, Ch. Millon-Delsol, J. M. Barosso ir daugelis kitų kelia mintį, jog politinei Europai reikia kultūrinės Europos.

Europos sielos/dvasios beiėškant

Europos dvasios sampratos klausimas tapo rimtų ne tik mokslinių akademinų, bet ir politinių diskusijų dalyku. Dar beveik prieš dvidešimt metų Jacques Delors'as, Europos Komisijos Prezidentas, kalbėjo apie Europos sielą. 1992 m. gegužės 2 d. savo kreipimesi jis pasakė, jog „Mes esame Europos konstravimo (statymo) kryžkelėje. 1992 metai yra posūkio taškas. <...> Maastrichto susitikimas žymi Europos konstravimo (statymo) ekonominės fazės pabaigą. <...> Jei per ateinančius dešimt metų mums nepasiseks suteikti Europai sielos, dvasinės dimensijos <...> mes būsime veltui gaišę laiką, dainelė bus sudainuota. Europa negali gyvuoti vien teisinių argumentų ir ekonominio *knowhow* dėka. Maastrichto sutarties potencialas nebus realizuotas be įkvepiančios idėjos.“¹⁵ Taigi, raktažodis yra *Siela Europai*.

Vėliau įvyko įdomus pasikeitimas pačioje diskusijoje ir apie 2005 m. šis devizas pasikeitė į *Europos siela* arba *dvasia*, sutei-

14 Havel, V. Summer Meditations. New York: Alfred A. Knopf, 1992, p. 20.

15 Summary of Addresses by President Delors to the Churches, published by the Commission of the European Communities of 14 May, 1992.

kiant prasmę – *Europos esmė*. Europos politikoje pradėtos gairinti intelektualinės ir dvasinės diskusijos.

Taigi, kas yra Europos esmė arba dvasia? Kas daro Europą unikalia? Europos vertybių klausimais vyko debatai ir diskusijos Vokietijoje, Austrijoje ir kitur. Jose aktyviai dalyvavo ir kardinalas Joseph'as Ratzingeris, būsimasis popiežius Benediktas XVI¹⁶. Atsakymas išryškėjo: Europos dvasia – tai istoriškai susiformavusios vertybės, filosofiniai principai, istorinė atmintis ir istorinė sąmonė.

Dideli Europos kultūros privalumai yra pastebimi. Europa yra valios, o ne religijos ir etniškumo bendrija. Jei pasvarstytume, koks praėjusio šimtmečio Pasaulio politinis dokumentas pakeitė tautų, valstybių, o ir žmonių santykius, tai atsakymas būtų: Roberto Shumano 1950 m. gegužės 9 d. Deklaracija¹⁷. Kitos reikšmingos didžiosios Deklaracijos taip kardinaliai nepakeitė pasaulio vaizdo.

Europa sugeba klausytis ir išgirsti, vykdyti ramias derybas, vesti dialogą; yra pakanti kitų nuomonei, pripažįsta nuomonių įvairovę. „Kitas“, kitoks (šalis, visuomenė, religija) nebematomas kaip priešas¹⁸, kaip kažkas svetima. Mes, europiečiai, *de facto* ir patys esame „kiti“. Mes visi turime ne vieną kaimyną, kalbantį skirtinga kalba, besilaikantį kitokių papročių ir branginantį kitokią istorinę atmintį. Europa galėtų parodyti pasauliui, kaip galima gyventi kartu be asimiliacijos ir be pajungimo.

Šiandien mums daugiau nebereikia vizų ir rodyti pasų keliaujant skersai išilgai Europos. Beveik visa Europos Sąjunga naudojami ta pačia valiuta. Tai buvo absoliučiai neįtikėtina dar prieš keletą metų. Kitoms šalims, kaip ir Lietuvai dar neseniai, iškyla beveik mitinis Europos vaizdas.

16 Žr. kardinolo Joseph'o Ratzingerio, būsimąjį popiežių Benediktą XVI, straipsnį, pavadintą „Europos siela“. *Sueddeutsche Zeitung*, 2005 m. balandžio 13 d. <http://www.sueddeutsche.de/politik/die-seele-europas-die-glaeubigen-christen-sollten-sich-als-schoepferische-minderheit-verstehen-1.914738-3>.

17 Amerikos Nepriklausomybės Deklaracija (1776) – bet jos šešelyje slėpėjo vergai ir karai; Prancūzų revoliucijos Žmogaus ir piliečio teisių deklaracija (1789) – bet kausai ir teroras buvo jos palydovai; Jungtinių Tautų Žmogaus teisių deklaracija (1948) – bet, jai galiojant, liejosi kraujo upės Ruandoje ir kitose vietose.

18 J.-P. Sartre'as savo veikale „Critique de la raison dialectique“ (Paris, 1960) giliai filosofiškai nagrinėjo visuomenę, kurioje „Kitas – visada priešas“.

Filosofiniai principai tampa politikų įrankiais, argumentavimo priemonėmis. Europos Komisijos prezidentas José Manuelis Barroso konferencijoje Europos tapatumo klausimais, pavadintoje *Siela Europai*, pareiškė: „Europos Sąjunga pasiekė savo istorijos pakopą, kai kultūrinė dimensija nebegali būti ignoruojama: kultūra yra struktūrinis mūsų vienybės elementas. <...> Vertybių hierarchijoje kultūrinės vertybės išsirikiuoja virš (aukščiau) ekonominių. Ekonomika yra mūsų gyvenimo būtinybė, o kultūra yra tai, kas iš tikrųjų daro mūsų gyvenimą vertą gyventi.“¹⁹

Filosofija ir kultūra beveik niekam neatrodo pelningos. Jos negali būti apskaičiuotos ir išreikštos skaičiais. Bet jos yra efektyvios ir turi didelę galią žmonėms. Filosofija ir kultūra suteikia žmonėms saugumo, tapatumo, bendrumo, išdidumo ir reikšmingumo jausmus. „Be reikiamo dėmesio žinioms, mokslui ir kultūrai mūsų visa visuomenė ir mūsų ekonomika negali klestėti <...>. Mums reikia bendrų pagrindų ir bendrų svarstymų, kuo Europos Sąjunga gali būti ir kuo ji bus; to negalima pasiekti be tinkamo požiūrio į Europos kultūrinę dimensiją“²⁰, – sakė J. M. Barroso.

Galiausiai „*siela Europai*“ nėra absoliučiai teisingas šūkis. Europos siela yra sena! Ją reikia tik atpažinti ir atgaivinti. Rengiamoje konferencijoje „*Piliečių Europos link*“, kuri vyks Berlyne 2010 m. lapkričio 20 d., bus svarstoma ne Europos kultūrų priešprieša, bet kova už Europą ir jos kultūrą. Teiginys *suteikti Europai sielą* reiškia, jog kultūra turi fundamentalų potencialą aktyvinti Europos piliečius. Konferencija siūlo *Kultūros Europą Pasaulio Piliečiams*. Iškeliama du esminiai svarstymo objektai:

- *Piliečių Europa*: kaip pilietis gali vaidinti didesnę vaidmenį Europos kūrime; kaip galima daryti įtaką politiniams sprendimams; kaip turėtų būti suprastas ir skatinamas kultūrinis šių veiksmų pagrindas? Koks yra pilietinio švietimo vaidmuo kuriant Europą?
- *Kultūros Europa Pasaulio Piliečiams*: kaip kultūra gali vis labiau ir labiau tapti naudingu faktoriumi visose politikos ir visuomenės sferose²¹.

19 Žr. Barroso, J. M. Europe and Culture. Speech by Jose Manuel Barroso at the „Berliner Konferenz für Europäische Kulturpolitik“ (Berlin). November 26, 2004.

20 *Ibid.*

21 The Berlin Conference 2010. Towards a Citizens' Europe. <http://asoulforeurope.eu/what/berlin-conference/2010>.

Europos privalumai šiandien

Europa, užėmusi garbingą vietą pasaulio bendrijoje, turi rimtų privalumų globalizacijos erdvės procesuose. Dėl savo tūkstantmečius kurtos kultūros ypatybių ji tampa svarbia ir aktyviaujančia globalinio politinio, ekonominio, kultūrinio proceso dalyve.

Europa istorijoje ne kartą apibrėždavo savo misiją. Anot *Zbigniewo Brzezinski*, „netolimoje ateityje Europa galėtų tapti pasaulio bendruomenės valstybe-katalizatoriumi. Jos vertingos filosofijos ir meno tradicijos galėtų suteikti Amerikos masinei kultūrai, kuriai Europos jaunimas tapo labai imlus, daugiau intelektualaus turinio.“²² Dar 1993 m. politologas teigė, jog kultūrinis Europos heterogeniškumas – dar vienas jos turtas. Prancūzų, anglų, ispanų, portugalų ir vokiečių kalbos kadaise užkariavo didelę pasaulio dalį ir vis dar išlaiko ten savo įtaką. Zb. Brzezinski nuomone, Europos tautoms būdingas giliai glūdintis didybės siekis. Nors istorijoje tai reikėsi nevienareikšmiškai: tai buvo atradėjų, o vėliau – imperijų kūrėjų veikla, bet kartu ir kur kas tragiškiau – broližudyste, karais pačioje Europoje. *Šiuolaikinėje istorijoje didybės siekis įsikūnijęs europietiškosios tapatybės paieškose. Dar praėjusio amžiaus viduryje Charles de Gaulle’is buvo apimtas idėjos, kad tikroji didybė galinti būti pasiekta tik bendromis Europos pastangomis bendruose Europos namuose iki Uralo, – ypač jei tam vadovaus Prancūzija*²³.

Ekonominės Europos galios augimas patvirtina Zb. Brzezinski teiginį²⁴. Europa daugeliu esminių atžvilgių šiuo metu yra didelė jėga pasaulyje. Šiandien Europa yra ekonomiškai tokia pat galinga, kaip JAV. Ji turi beveik dvigubai daugiau nei JAV (2009 m. 510 000 000) gyventojų. Europos Sąjungos prekybos apimtis pasaulyje beveik didžiausia; yra didžiausias pagalbos donoras, taikdarys. Europa tapo idėjų, švietimo, technologijų ir politinės

22 Žr. Brzezinski, Zb. *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the Twenty-First Century*. New York: Charles Scribner’s Sons, 1993, p. 131, 132.

23 Žr. *ibid.*

24 Zb. Brzezinski 1993 m. rašė, jog, „turėdama kur kas daugiau gyventojų – ir labiau išsimokslinusių – bei didesnę negu Amerikos vidaus rinką, taip pat didesnę nei Amerikos užsienio prekybos apimtį <...> susivienijusi Europa automatiškai gerokai pranoktų Jungtines Valstijas“. *Ibid.*

energijos pasaulinei pažangai šaltiniu²⁵. Žinoma, tą sužinoti yra didelė staigmena patiems europiečiams, nes jie nemano esą supervalstybės piliečiai.

Naujas pasaulio veikėjas, tiek tarptautiniais teisiniais terminais, tiek ir visa realia ir vis labiau augančia galinga ekonomika ir prekybos galia, yra Europos Bendrija. Ji viena yra tarptautinis juridinis individas. Europos Bendrija numatė realų juridinį ir politinį pagrindą šiam Europos iškilimui. Kas yra Europos Bendrijos ir Europos Sąjungos pagrindas? Tai yra *interesų* ir *valios*, o ne geografijos klausimas. Tai pirmą kartą pasiūlė R. Schumanas 1950 metais. Viršnacionalinė bendrija, sakė jis, būtų visiškai naujas pasaulio vystymosi išradimas. Jis pasiūlė naują politinį darinį, sukurtą pirmiausia taikai ir suteikiantį taikai šansą. Sukurta visiškai naujo tipo bendrija, kokios niekada nebuvo jokiais laikais – nuo Babilono ar Egipto istorijos laikų. Ji paremta kitokia politine teorija nego JAV ar kitos federacijos.

Nuo Europos Bendrijos sukūrimo Europa sumušė dar vieną rekordą. Europiečiai, gyvenantys Bendrijos ribose, turėjo ilgiausią taikos laikotarpį visoje jos rašytinėje istorijoje. Šiandien Europa yra taikos zona. Nė vieno karo nevyko Europos Bendrijos viduje nuo jos susikūrimo²⁶.

R. Schumanas, vadinamas Europos Tėvu, savo 1950 m. gegužės 9 d. Deklaracijoje parašė, jog naujoji bendrija, kurią jis siūlo, karą padarys „ne tik nemąstoma, bet materialiai neįmanoma“. Taip ir atsitiko. R. Schumanas pasakė: „Iš to ir gims Europa“. Jis pabrėžė, jog Europa turi išsiugdyti savo dvasią: „Europa siekia suprasti savo pačios egzistenciją: ji žino, kad jos ateitis yra jos pačios rankose. <...> Dabartinis susitarimas negali ir neprivalo likti technikos ir ekonomikos verslu. Jis reikalauja dvasios, jo istorinių bendrumų savimonės ir atsakomybės dabarčiai ir ateičiai, politi-

25 Žr. Burke, T.; Mabey, N. Europe in the World. Political choices for security and prosperity. London: The Science Museum, Third Generation Environmentalism Ltd., 2006, p. 21.

26 Jeigu imsime tik pagrindinių šešių narių įkūrėjų – Prancūzijos, Vokietijos, Belgijos, Nyderlandų, Liuksemburgo ir Italijos – teritoriją patogiausias ir tiksliausias terminas jų istorijai apibūdinti buvo „karo zona“. Vienas istorikas aprašė europiečius kaip tautas, kurios arba ruošiasi karui, arba kariauja, arba atsigauna po karo. Dvidešimtojo amžiaus Europa tapo ištisinių karų ir žudynių vieta. Žr. Price, D. H. The World's Most Important Document. 2000- XII. <http://www.schuman.info>.

nio noro tarnauti tam pačiam žmogiškajam idealui. <...> Europa išsiugdys savo dvasią savo privalumų ir siekių įvairovėje.“²⁷

Europos Sąjungos dvasios tvirtumą ir tikėjimą pasaulio ateitimi labai simboliškai išreiškė dabartinis Prancūzijos prezidentas Nicolas Sarkozy. Kalbėdamas Kolumbijos universitete 2010 m. kovo 3 d., jis kvietė JAV prezidentą Baracką Obamą „klausytis Europos“, kvietė „dirbti kartu su Europa, kad išrastų naują pasaulio modelį“. „Jei Europa ir JAV neišras šio naujo modelio, niekas to nepadarys.“ N. Sarkozy skelbia Europą JAV draugu, nesivaržančiu duoti pamoką Jungtinėms Valstijoms, jas kviesdamas būti tolerantiškas, neužsisklęsti savyje ir klausytis Europos. Kadangi, metė jis pirmajai pasaulio galybei, „jokia valstybė, kokia stipri ji bebūtų, negali XXI amžiuje primesti savo požiūrio visam pasauliui“²⁸.

Artimiausios ateities strategija

Kaip pasiekti ir išlaikyti šiuos beveik utopiniais atrodančius numatymus, kokią strategiją planuoti ateičiai? Europos Komisija jau 2006 m. lapkričio mėnesį sutelkė dėmesį į ekonomikos atsigaivimo po krizės užtikrinimą ir į tris tikslus: 1) kurti vertę grindžiant augimą žiniomis. Europoje turi būti tobulinamas švietimas, tiek ikimokyklinis ugdymas, tiek aukštasis mokslas – taip bus didinamas našumas, remiamos pažeidžiamos grupės, padedama kovoti su nelygybe ir skurdu; 2) suteikti daugiau galimybių žmonėms įtraukiose visuomenėse. Europoje nebus gerovės, jeigu darbuotojai savo įgūdžiais neprisidės prie žinių ekonomikos ir negalės ja naudotis; 3) kurti konkurencingesnę ir ekologiškesnę ekonomiką²⁹.

Europos Komisija pasiūlė Europos Sąjungos strategiją iki 2020 metų. Strategija siūlo pirmiausia siekti konkurentabilumo, darant Europą pajėgią 21-ajame amžiuje. Europos Komisijos prezidentas José Manuelis Barroso, kalbėdamas spaudos konferencijoje Briuselyje 2010 m. kovo 3 d. apie projektą „Europa 2020“, pasakė,

27 Žr. Ten propositions from Robert Schuman's book „For Europe“. [1963, Paris].

28 Žr. Sarkozy appelle Obama à «écouter l'Europe». Par Alain Barluet. *Le Figaro*. 2010 03 29.

29 Europos Sąjungos misija. Europos Komisija. Konsultacinis dokumentas. 2006 m. lapkričio 24 d., Briuselis.

jog krizė parodė esmines silpnąsias vietas ir netvarias tendencijas, kurių nebegalima ignoruoti. Problemos esmė yra ta, kad Europa turi augimo deficitą, ir tai yra rizika dėl ateities. Mums reikia atkurti Europos augimo potencialą, kad Europa vėl taptų visiškai pajėgi konkuruoti pasauliniu lygiu. Todėl reikia investuoti į struktūrinius pakeitimus ir struktūrinį augimą. Bet ne į bet koki augimą. Reikia investuoti į išradimą, tvarų ir įtraukiantį gyventojus augimą³⁰. J. M. Barroso siūlė susitelkti ties trimis prioritetais:

- Išradingas augimas, vystant ekonomiką, paremtą žiniomis (mokslu) ir inovacijomis.
- Tvarus augimas (vystymasis) skatinant efektyviai išteklius naudojančią ir konkurentabilią ekonomiką.
- Įtraukiantis augimas skatinant aukšto užimtumo ekonomiką.

J. M. Barroso pabrėžė: „Visų pirma mes turime investuoti³¹ į žmones, kad jie galėtų investuoti į Europą“. Projektas „Europa 2020“ yra tai, ką mes turime *padaryti šiandien*, o ne ką turime padaryti per ateinančius 10 metų. Kad pasiektume šiuos prioritetus, reikia turėti išmatuojamus (kiekybinius) tikslus. Projekte „Europa 2020“ siūlomi šie kiekybiniai tikslai³²:

- 75 proc. 20–64 metų gyventojų turi turėti darbą (būti įdarbinti). Pakelti užimtumo lygį nuo dabar esančio 69 proc. iki mažiausiai 75proc.; tai reiškia aprūpinimą darbu, imtinai iki mobilumo.
- 3 proc. ES bendrojo vidaus produkto (BVP) turi būti investuojama į tyrimus ir vystymą (R+D) (*Lietuvoje 2009 m. – 0,82 proc.*). Padidinti finansavimą tyrimams ir vystymui nuo 2 proc., esančių dabar, iki 3 proc. BVP (*Lietuvoje 2008 m. – 0,8 proc.*);

30 Speech/10/60 of President Barroso at the Press Conference on Europe 2020. Brussels, 3 March 2010.

Europos Komisijos prezidento José Manuelio Barroso kalba spaudos konferencijoje 2010 m. kovo 3 d. Briuselyje apie projektą „Europa, 2020“.

31 Nobelio premijos laureatas ekonomistas Th. W. Schultzas gyventojų švietimą ir ugdyimą taip pat laikė ne išlaidomis, o investavimu, kuris yra žmogaus, piliečio ir visos visuomenės sėkmės pagrindas. Žr. Schultz, Th.W. Investing in People. The Economics of Population Quality. University of California Press, 1981.

32 Europe 2020: Commission proposes new economic strategy. 2010 kovo 4 d.

- dėl švietimo Komisija rekomenduoja pastangas sumažinti dalį anksti apleidžiančių mokyklą žemiau 10% ribos ir mažiausiai 40% jaunosios kartos iki 30 metų turi įgyti *universitetinį* išsilavinimą; tai apima ir jaunimo mobilumą.
- 20-čia milijonų mažiau žmonių turi būti ant skurdo rizikos ribos. Šiuolaikiniame amžiuje nepriimtina, kad apie 80 milijonų gyventojų Europoje gyvena žemiau skurdo ribos; tai reiškia suteikti galią žmonėms vystant jų sugebėjimus visą gyvenimą, siekiant išplėsti darbo veiklą.

Komisija pageidauja, kad Europos Parlamentas atliktų gerokai svarbesnį vaidmenį. Nacionaliniai parlamentai taip pat bus paraginti išreikšti susidomėjimą ir prisiimti atsakomybę.

Kalbėdamas apie naująją strategiją Europos Parlamento Pirmininkas Jerzy Buzekas pranešime Europos Tarybai 2010 m. kovo 25 d. ypač pabrėžė, jog reikia „susitelkimo politikos. Norėdama įsitvirtinti globaliu lygiu, ES turi suburti visas valstybes nares ir visus savo regionus. Tai ne tik solidarumo klausimas. Tai ekonominio racionalumo klausimas. <...> Dėl to atsiranda nuostata nepalikti Graikijos vienos šių dienų ekonominių negandų akivaizdoje. ES turi parodyti solidarumą, graikai turi parodyti atsakomybę. Tai turi būti mūsų europietiškoji taisyklė: nėra solidarumo be atsakomybės. Mes kalbame ne tik apie Graikiją, bet ir apie eurozonos ateitį, ir pačios ES ateitį.“³³

Globalizacijos chaose žmonija žengia į dažnai neprognozuojamą ateitį. Todėl reikia būti pasiruošus kasdien, kas valandą kovoti už savo kultūrą, kalbą, vertybes, išlikimą. Tą padaryti gali pasiruošusi, išsimokslinusi, atsakinga visuomenė. Europos užduotis nėra skleisti savo tikėjimą, savo kultūrą, vertybes ar išradimus. Ji nesiveržia mokyti pasaulio nei diegti per prievartą Vakarų žmogaus teisių. Europos Sąjungos užduotis kuklesnė ir, matyt, naudingesnė: ji savo buvimu gali parodyti, jog daugybė skirtingų tautų gali taikiai bendradarbiauti, neprarasdamos savo

33 Europos Parlamento pirmininko Jerzy Buzeko 2010 m. kovo 25 d. pranešimas Europos Tarybai. Žr. Buzek, J. Address by the President of the European Parliament Jerzy Buzek to the European Council. Brussels, March 25, 2010.

skirtingumą. Parodyti, jog įmanoma sugyventi su kitų kultūrų pasauliais, neatsisakant nei savo vertybių, nei savo mentaliteto, nei savo orumo.

Literatūra

- Barosso, J. M. Speech of President Barosso at the Press Conference on Europe 2020. Brussels, 3 March 2010. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_2_en.pdf.
- Barosso, J. M. Europe and Culture. Speech by Jose Manuel Barosso at the „Berliner Konferenz für Europäische Kulturpolitik“ (Berlin). November 26, 2004. http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_4097_en.htm.
- The Berlin Conference 2010. Towards a Citizens' Europe. <http://asoulforeurope.eu/what/berlin-conference/2010>.
- Brzezinski, Zb. Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the Twenty-First Century. New York: Charles Scribner's Sons, 1993.
- Brzezinski, Zb. Nebevaldomas pasaulis. Globalinė sumaištis XXI amžiaus išvakarėse. Vilnius: Tvermė, 1998.
- Burke, T.; Mabey, N. Europe in the World. Political choices for security and prosperity. London: The Science Museum, Third Generation Environmentalism Ltd., 2006. www.europeintheworld.eu.
- Buzek, J. Address by the President of the European Parliament Jerzy Buzek to the European Council. Brussels, March 25, 2010.
- Dahrendorf, R. The Modern Social Conflict. University of California Press: Berkeley and Los Angeles, 1988.
- Dahrendorf, R. Der moderne soziale Konflikt: Essay zur Politik der Freiheit. Stuttgart: DVA, 1992.
- Dahrendorf, R. Modernusis socialinis konfliktas: esė apie laisvės politiką. Vilnius: Pradai, 1996.
- Delors, J. L'éducation. Un trésor est caché dedans. Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle, présidée par Jacques Delors. UNESCO, 1996.
- Galtung, J. A World of Regions - And the EU Role? *Transcend Media Service*. 5 April, 2010. <http://www.transcend.org/tms/2010/04/a-world-of-regions-and-the-eu-role/>.

- Havel, V. Laiškai Gustavui Husakui. Kn.: *Kas žmogaus galioje*. Vilnius: Vaga, 1995, p. 13–39.
- Havel, V. *Summer Meditations*. New York: Alfred A. Knopf, 1992.
- Havel, V. *The Power of the Powerless* (1985) [Includes 1978 titular essay.]
- Havel, V. *Begalių galybė*. Kn.: *Kas žmogaus galioje*. Vilnius: Vaga, 1995, p. 40–106.
- Havel, V. Užduotis: Europa. *Naujoji Romuva*. 1996, Nr. 5-6, p. 9–11 (Kalba, pasakyta Vokietijoje 1996 m. gegužės 16 d.).
- Huntington, S. P. *The West Unique, Not Universal*. *Foreign Affairs*. 1996, V 75, N 6, p. 28-46.
- Luibl, H.-J. *In search of Europe's soul*. Edited by Philip Stoellger. *Hermeneutic leaves*. Zürich, 1/2 2005.
- May, R. R. *Drąsa kurti. Šiaurės Atėnai*. 1996 m. gegužės 18 d., Nr. 20, p. 1, 9.
- Mayor, F. *Un monde nouveau*. Paris : UNESCO, 1999.
- Millon-Delsol, Ch. *L'irrévérence: Essai sur l'esprit européen*. Éd. MaMe, 1993.
- Moravcsik, A. *Europos pasirinkimas*. Vilnius: Margi raštai, 2008.
- Morin, E. *Penser l'Europe*. Paris: Gallimard, 1987.
- Nouvelle stratégie européenne pour la l'emploi et la croissance. Grands objectifs de UE. Conseil Européen, Bruxelles 17 juin 2010. Conclusions de la Présidence. Annexe 1. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/10/2&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=lt>.
- Ratzinger, J. *Die Seele Europas – Die gläubigen Christen sollten sich als schöpferische Mindeheit verstehen – Politik* – <http://www.sueddeutsche.de/politik/die-seele-europas-die-glaeu-bigen-christen-sollten-sich-als-schoepferische-minderheit-verstehen-1.914738-3/>
- Sarkozy appelle Obama à «écouter l'Europe». Par Alain Barluet. *Le Figaro*. 2010.03.29. http://www.lefigaro.fr/international/2010/03/29_/01003-20100329ARTFIG00748-sarkozy-appelle-obama-a-ecouter-l-europe-.php.
- Sartre, J.-P. *Critique de la raison dialectique*. Paris, 1960.
- Schultz, Th.W. *Investing in People. The Economics of Population Quality*. University of California Press, 1981.
- Schultz, Th.W. *In Menschen investieren. Die Ökonomik der Bevölkerungsqualität*. Übersetzt von A. Kraus. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1986.

- Schuman, R. Schuman Declaration and the Birth of Europe. Speech of 9 May 1950. Schuman Project. Directed by David H. Price.
- Schuman, R. Ten propositions from Robert Schuman's book „For Europe“. [1963, Paris]. <http://users.belgacombusiness.net/schuman/>.
- Wenders, W. The Image of Europe. Identification and Representation. Discourse on Europe, Brussels, 11 June 2007. <http://www.asoulfor-europe.eu/what/discourses-europe/wim-wenders>.

III skyrius

Ekonominė Europos galia

Europos Sąjungos finansų sistema ir bendrojo biudžeto politika

Ona Gražina RAKAUSKIENĖ

Ona Gražina RAKAUSKIENĖ yra Mykolo Romerio universiteto Ekonomikos ir finansų valdymo fakulteto Tarptautinės prekybos ir muitų katedros profesorė, habilituota ekonomikos mokslų daktarė, penkių monografijų ir daugiau kaip šimto straipsnių ekonomikos ir finansų valdymo klausimais lietuvių, rusų ir anglų kalbomis autorė.

Ivadas

Stiprėjant tarptautiniam Europos Sąjungos aktyvumui ir didėjant jos vaidmeniui pasaulio ekonomikoje teikiama vis didesnė reikšmė procesams, kurie vyksta ekonominiame „naujosios Europos“ gyvenime. Šiame procese iškyla daugybė klausimų. Ar teisinga linkme vyksta plėtra? Ar nebuvo klaidų priimant sprendimą plėsti šią valstybių organizaciją? Ar ekonomiškai pagrįstos šios plėtros ribos? Kodėl vienos šalys sėkmingai žengia į priekį ir pagal konkurencingumo reitingą užima pirmąsias vietas, o kitų šalių ekonomika stagnuoja ir jos augimo tempai artimi nuliui? Kokie pokyčiai, teigiami ir neigiami, įvyko šalių naujokių ekonomikoje, kai jos tapo ES narėmis? Kokią vietą šitame kontekste užima Lietuva, ką reikia daryti, kad Lietuva sėkmingai integruotųsi į bendrąją ES rinką, didindama savo konkurencingumą ir ekonomikos augimo tempus?

Stiprėjant globalizacijos ir pasaulinio ūkio plėtros procesams XXI a. pradžioje Europos Sąjunga susiduria su naujais iššūkiais. Globalizacija iškėlė sudėtingas ir opias problemas ne tik silpnesnėse šalyse, bet ir pasaulio ekonomikoje lyderiaujančiose valstybėse. Buvo pastebėta, kad ES vis labiau atsilieka, lėtėja jos plėtros dinamiškumas, inovatyvumas. Visa tai reiškia, kad ES kyla grėsmė prarasti tarptautinį konkurencingumą. Europos Sąjunga, vienijanti beveik visas Vakarų Europos šalis, išgyvena transformaciją kartu plėsdama, gilindama ir kokybiškai tobulindama savo integruotą struktūrą. Šiame procese glūdi tiek naujos grėsmės, tiek ir didžiulės plėtros galimybės. Ar nauja situacija bus palanki darniam ir efektyviam ES ekonomikos vystymuisi, priklauso nuo europinės gerovės ekonomikos modelio įgyvendinimo ir visų pirma nuo vykdomos finansinės politikos reformų. Akivaizdu, kad reformų sėkmė priklauso nuo to, kaip efektyviai bus reformuota ES finansų politika.

1. Europos Sąjungos finansų politikos iššūkiai

1.1. Europos Sąjungos pinigų ir finansų politikos prieštaringumas

XXI a. pirmajame dešimtmetyje buvo tikėtasi, kad Ekonominė ir pinigų sąjunga (EPS) suteiks stiprų postūmį Europos ekonomikos plėtros dinamiškumui, o bendra pinigų ir valiutos politika bei euro įvedimas teigiamai paveiks ES ekonomiką. Tačiau EPS pradėjo funkcionuoti labai suprastėjus pasaulio rinkos konjunktūrai ir prasidėjus pasaulio finansinei bei ekonominei krizei.

Išgyvenant ekonomikos nuosmukį tapo akivaizdu, kad Vakarų Europos konkurencingumo sumažėjimą sukėlė ne tik laikinos aplinkybės (pasaulio krizė), bet taip pat ES pinigų ir fiskalinės politikos bei struktūrinės ekonominės politikos problemų prieštaringumas. Šalys, kurios bandė užtikrinti patikimą EPS veiklą ir įgyvendinti Stabilumo ir augimo pakto nuostatas, pačios pradėjo jas šiuurkščiai pažeidinėti. Tai pasireiškė ne tik padidėjusiu valstybės biudžeto deficitu, išaugusia infliacija, bet ir struktūrinėmis problemomis, ypač socialinės apsaugos srityje. Akivaizdu, kad pribrendo būtinumas reformuoti socialinę ir finansų sritis. Abi šios sritys yra glaudžiai susijusios ir susipynusios tarpusavyje. Todėl jų reformavimas ES šalyse lyderėse – kompleksiškas ir bendras visos ES uždavinys. Tačiau tuo pat metu kiekvienos šalies narės ekonomikai būdinga ir tam tikra specifika, todėl jų pokyčius reikėtų analizuoti ir atskirai.

1.2. Dviejų greičių Europos plėtros koncepcija

ES išsiplėtus iki 27 šalių išryškėjo dvi nelygiavertės šalių narių grupės. Faktiškai Europa yra padalyta į dvi dalis – Vakarų ir Rytų. Viena politikų grupė neabejodama, kad ES turi plėstis, laikosi „dviejų greičių“ Europos plėtros koncepcijos – tegul naujos šalys narės integruojasi ir pasiekia šiuolaikinį integracijos lygį, bet „kietasis branduolys“ – pažangiausios šalys narės turi siekti glaudesnės integracijos, t. y. ES konfederacijos viduje veiks tam tikra avangardo grupė, kuri turi priimti ir savo ekonominį svorį

atitinkančią politinę visos ES plėtros atsakomybę. Atsižvelgiant į šią nuomonę išsiplėtusią ES reikia palikti tokią, kokia ji yra dabartiniu metu, tačiau vadinamosios euro zonos Europos valstybės žengs toliau, t. y. integruosis visavertiškai.

Kita politikų grupė mato kitokią ES ateitį ir teigia, kad ES pasidalijimas į tokias nelygiavertes dvi dalis yra neleistinas. Siekiant, kad visos šalys narės pasitikėtų vieningos Europos Sąjungos projektu, visos ES ekonomika turi būti nukreipta didinti konkurencingumą ir siekti realios lygybės tarp valstybių. Norint pasiekti protrūkį šia kryptimi būtinas kur kas didesnis tarpusavio supratimas ir naujų ES šalių ir senbuvių bendradarbiavimas.

Ypač didelė problema – ES stabilumo ir augimo pakto nuostatų ir Maastrichto kriterijų laikymasis siekiant įstoti į EPS. Diskusija apie Stabilumo pakto vykdymą krizės sąlygomis ypač sustiprėjo 2008–2010 metais. Šiuo metu aiškiai išvelgiamos dvi kryptys – dvigubų standartų politika. ES šalyse senbuvėse (Vokietija, Prancūzija, Italija, D. Britanija) išbristi iš krizės bandoma švelninant fiskalinę politiką, t. y. siekiant paskatinti ekonomikos augimą ir sumažinti nedarbą didinamos valstybių išlaidos ir mažinami mokesčiai. Kai kuriose silpnesnėse šalyse (Graikijoje, Ispanijoje, Portugalijoje) ir naujose ES narėse (Lietuvoje, Latvijoje, Estijoje) krizės metu ES biudžeto politikos reformos, atvirksčiai, vykdomos didinant mokesčius ir mažinant valstybės biudžeto išlaidas. Kol kas negalima teigti, kad šios šalys sėkmingai brenda iš krizės ir ekonominio nuosmukio.

1.3. Europos Sąjungos finansų politikos modernizavimas

Tačiau viena iš svarbiausių ES biudžeto politikos problemų siejama ne su integracijos procesu, o su stabdančiomis ES ekonomikos plėtrą ribotomis tolesnėmis nacionalinio biudžeto galimybėmis išlaikyti nūdienos ES integracijos variantą, kuris remiasi dabartinio ES biudžeto pajamų šaltiniais.

Bendrojo ES biudžeto sukūrimas siekiant finansuoti bendrąją, žemės ūkio, regioninę bei sanglaudos politiką, leidžia kalbėti, kad Europos Sąjungoje vykdoma vienoda ES biudžeto politika.

Nors ES biudžeto pajamų dydis viso labo yra tik 1,24 proc. ES bendrojo nacionalinio produkto (BNP), tačiau lėšos skiriamos iš bendrojo ES biudžeto atskiroms šalims narėms sudaro apčiuopiamą finansinę paramą struktūrinei politikai vykdyti ir siekti ekonomikos augimo. Todėl bendrojo ES biudžeto pajamų ir išlaidų politika yra nepaprastai aktuali ir svarbi.

Daugelis ES šalių, įgyvendinančių europinės gerovės socialiai orientuotos rinkos modelį, nenori ir nėra pasirengusios jį reformuoti. Tai visiškai suprantama. Jos neketina modernizuoti savo valstybės finansų sistemos mažindamos mokesčius ir socialines įmokas. Joms iškyla problema, kaip modernizuoti biudžetinius santykius išsaugant socialinio teisingumo, solidarumo, aplinkosaugos principus, t. y. tuos principus, kurie suteikia ES ekonomikai unikalumą, kartu stiprinant ir plečiant pačių šalių narių atsakomybę už savo ekonomikos konkurencingumą.

Finansų politikos modernizavimas reiškia didelius kontinentinio europinės gerovės – socialiai orientuotos rinkos modelio pokyčius. Atsižvelgiant į tai gali būti koreguojami ir kitų šalių ekonomikos modeliai. Viena vertus, Lietuva neturėtų kopijuoti JAV ar didžiųjų Vakarų Europos valstybių ekonomikos modelių, o reikėtų suvokti savo mažos šalies specifiką, tautos mentalitetą, istoriškai susiklosčiusias tradicijas, tautos kultūros, moralinių, etinių bei dvasinių vertybių sistemą. Tačiau, antra vertus, Lietuvai nederėtų ir drastiškai taikyti ekonomikos išskirtinumo modelio – ji turėtų pasimokyti iš kitų šalių patirties, atsižvelgti į naujausias pasaulio tendencijas, suvokti nūdienos aplinkybes globalėjančiame pasaulyje. Lietuvoje ypač svarbu suvokti vykstančius procesus, suprasti jų esmę ir mechanizmus, nes formuojantis moderniam europinės gerovės modeliui mes turime žinoti visas grėsmes ir iššūkius, su kuriais mūsų šalis gali susidurti ateityje siekdama išvengti aklavietės ir klaidingų sprendimų.

Ne be pagrindo ES biudžetą nagrinėjantys ekspertai yra nevienareikšmiškai nusiteikę dėl biudžeto reformos rezultatų. Tam turi įtakos tokie veiksniai kaip ilgalaikis valstybių narių, „grynųjų mokėtojų“ ir naudos gavėjų konfliktas, specifiniai valstybių interesai, tai, kad nėra aiškaus ES biudžeto išlaidų poveikio vertinimo. Tačiau siūloma Europos Sąjungos biudžeto peržiūra,

neatsižvelgiant į jos rezultatus, yra naudinga tuo, kad pabrėžia poreikį pritaikyti ES biudžetą naujiems iššūkiams ir priverčia Europą susimąstyti apie ateities prioritetus, kurie atsispindi naujoje ES strategijoje „Europa 2020“.

2. Europos Sąjungos finansų sistema

2.1. Europos Sąjungos finansų raida ir struktūra

Europos Bendrijos integracijos proceso esmė – bendra ES rinka. Turi būti tam tikros lėšos bendrai politikai finansuoti. Rinkos ekonomikos šalyse pagrindinė finansavimo priemonė ekonominei politikai vykdyti yra biudžetas. Panašų vaidmenį vaidina bendrasis ES biudžetas. Skirtingai nei atskirų šalių biudžetai, jis išsiskiria savo specifika ir ypatumais, nes priklauso tokiam tarptautiniam dariniui kaip ES.

Dažnai pasaulyje, o ir ES šalyse naujokėse į Europos integraciją žvelgiama kaip į tam tikrą susivienijimo rūšį dabartinėmis politinėmis ir ekonominėmis aplinkybėmis. ES suvokiama kaip tarptautinė organizacija – tam tikras užsienio prekybos junginys (blokas), panašus į PPO arba kaip viena iš tarptautinių ekonominių organizacijų. Tuo tarpu ES – tai unikalus susivienijimas, kuris kokybiškai skiriasi nuo bet kokios tarptautinės organizacijos, derinantis ne tik tarptautinės organizacijos, bet ir valstybės bruožus, tačiau formaliai ES nėra nei viena, nei kita.

Visų pirma ES – tai ne tarpvalstybinis susivienijimas, grindžiamas tarptautinės teisės normomis, kaip tarptautinės organizacijos. Europos institucijų sistemai būdinga visai kitokia politinė, ekonominė ir teisinė prigimtis. Jos pagrindas – viršnacionalinis principas. Taigi pagrindinis išskirtinis ES bruožas yra tai, kad ES šalys narės atsisakė tam tikros nacionalinio suvereniteto dalies ir perdavė ją viršnacionalinėms ES institucijoms, kad būtų sukurta politinė ir ekonominė sąjunga su vieninga struktūra. Visa tai veikia ir ES finansų sistemos formavimą. Šalys narės perduodamos ES Bendrijai tam tikras funkcijas turėjo sutikti su tuo, kad būtina priimti tam tikras išlaidas, susijusias su šių funkcijų vykdymu. Nuo pat pradžių įsigaliojo nuostata, kad bendrasis ES biudžetas

negali būti deficitinis. Tai reiškia, kad visokios naujos integracijos iniciatyvos reikalauja papildomų šalių narių finansinių lėšų.

Siekiant užtikrinti ES finansinę autonomiją 1970 m. buvo įvesta nuosavų išteklių sistema. Dabartinė ES finansų sistema apima: bendrąjį ES biudžetą ir nebiudžetinį finansavimą, į kurį įeina Europos plėtros fondas, Bendrijos paskolų operacijos ir Europos investicijų banko paskolų operacijos.

ES bendrojo biudžeto galimybės, palyginti su nacionaliniais šalių biudžetais, yra ribotos. Jis sudaro tik apie 1 proc. ES bendrojo vidaus produkto (BVP). Tačiau valstybėms narėms, gaunančioms lėšas iš ES biudžeto, išmokamos sumos yra gana didelės (ES BVP 2009 m. sudarė 16 523 trilijonų JAV dolerių). Reikia pabrėžti, kad ES nuo kitų tarptautinių organizacijų labai skiriasi savo pagrindiniais tikslais ir jų realizavimo priemonėmis. Šie tikslai – tai tolygus, darnus ekonomikos vystymasis (angl. *sustainable development*), aukštas užimtumo ir socialinio saugumo lygis, stabilus ekonomikos augimas, ekonominė ir socialinė sanglauda (angl. *cohesion*), gyvenimo lygio ir kokybės (angl. *quality of life*) kilimas, šalių narių solidarumas.

Valstybių susivienijimai bendrą biudžetą kuria tam, kad kasmet įneštų nedidelį indėlį į bendrą sumą ir užtikrintų administravimo institucijų veiklą. Pirmuosiuose etapuose šis principas ir veikė Europos Bendrijos ekonominėje aplinkoje. Būdingas bruožas buvo tas, kad neretai kai kurios valstybės narės stabdydavo šį procesą uždelsdamos įnešti savo finansinį indėlį – trūkdavo lėšų tarptautinės reikšmės svarbiems ekonominiams uždaviniams įgyvendinti.

Kaip tik poreikis pakankamai finansuoti europines bendrąsias priemones ir buvo viena iš ES paskatų 1970 m. atsisakyti tokio bendro biudžeto formavimo principo – šalių narių indėlių sistemos. Šis sprendimas buvo Muitų sąjungos ES teritorijoje sukūrimo 1968 m. pasekmė. Būtent muitų tarifai ir jų surinkimas importuojant žemės ūkio produkciją tapo pirmaisiais bendrojo ES biudžeto nuosavais ištekliais ir biudžeto pajamų šaltiniais.

ES biudžetas yra finansuojamas iš keturių nuosavų išteklių šaltinių:

- Žemės ūkio produktų išlyginamojo mokesčio rinkliavos – šis mokestis taikomas trečiųjų šalių žemės ūkio produkcijai ir cukraus produktams pagal bendrąją žemės ūkio politiką (BŽŪP).
- Muitai – bendrieji muitų tarifai ir kiti mokesčiai, taikomi importui iš trečiųjų šalių.
- Pridėtinės vertės mokestis (PVM) – suderinto tarifo mokestis, taikomas visose valstybėse narėse (jis negali viršyti 1 arba 1,4 proc. ES BNP).
- „Ketvirtasis nuosavų išteklių šaltinis“ – įnašai nuo BNP – pagrįstas valstybių narių BNP, kurių tikslas padengti planuojamų išlaidų ir pajamų, gautų iš pirmųjų trijų šaltinių, skirtumą.

Be muitų, kuriuos turėjo mokėti žemės ūkio produkcijos importuotojai pagal nustatytus EK tarifus siekiant palaikyti žemės ūkio produkcijos šviežių vaisių ir daržovių gamintojų – ES šalių – kainas, buvo taikomos vadinamosios kompensacinės rinkliavos. Vėliau tarp žemės ūkio rinkliavų ir muitų surinkimo buvo išskirta mokesstinė rinkliava už įvežamą į ES cukrų, gliukozę ir kt. monosacharidus (nuo 2004 m. – insulina). Ši mokesstinė rinkliava sudarė 1 proc. nuo visos netiesioginės PVM sumos, tačiau nuo 1985 m. jis išaugo iki 1,4 proc. Siekiant išplėsti ES bendrojo biudžeto finansines galimybes 1989 m. buvo nutarta ieškoti naujų papildomų finansinių išteklių. Tai vėl leido sumažinti PVM dalį iki 1 proc., tačiau tai dar nebuvo pabaiga. 2002–2003 m. ES buvo nustatytas naujas 0,75 proc. PVM tarifas, 2004 m. jis buvo sumažintas iki 0,5 proc., o vėliau dar mažėjo iki 0,31 proc.

ES biudžeto pajamos iš kitų papildomų šaltinių metai iš metų gali labai keistis, nes priklauso nuo lėšų šaltinių. Kasmet kiekvienai šaliai narei patvirtinamas fiksuotas procentas nuo BNP. Be to, numatomi papildomi ištekliai, jeigu nesiseka ES suformuoti nedeficitinio biudžeto.

1988 m. buvo nustatytas maksimalus biudžeto išteklių nuo BNP dydis. Atsižvelgiant į tai, pradedant nuo 1992 m., bendrojo ES biudžeto pajamos negalėjo viršyti 1,2 proc. ES šalių BNP; nuo 1994 m. – šis dydis buvo 1,27 proc. 2000–2006 m. laikotarpiu jis nepasikeitė ir sudarė 1,27 proc. BNP. **2001 m. pabaigoje šis rodiklis – bendrasis nacionalinis produktas (BNP)** – (angl. GNP – Gros National Product) – buvo pakeistas bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis (BNP) (angl. GNI – Gross National Income). 2007–2013 m. grįžta prie 1,24 proc. BNP.

Vertinant bendrojo ES biudžeto reikšmę galima pasiremti vaidmeniu, kurį vaidina atskirų ES šalių narių biudžetas. Nors jis ir sudaro tik apie 1 proc. ES BNP, o šalyse narėse jų biudžeto pajamos (arba išlaidos) sudaro apie 40–50 proc. jų BVP, bendrojo ES biudžeto, kuris yra svarbiausias ES finansinis išteklius, dydis atspindi ES integracijos ekonominę bei finansinę padėtį. Bendrasis ES biudžetas išsiskiria iš kitų integracinių struktūrų (pvz., JT) biudžeto ne tik savo dydžiu, bet ir struktūra. ES biudžeto finansai gali būti skirti tik tikslinėms griežtai apribotoms sritims. Iš ES biudžeto nėra finansuojamos išlaidos švietimui, krašto bei sveikatos apsaugai ir kt. Šiems tikslams naudojamos išskirtinai tik šalių narių nacionalinių biudžetų lėšos.

2.2. Bendrojo Europos Sąjungos biudžeto pajamų analizė

ES bendrojo biudžeto pajamas sudaro dvi grupės: nuosavi ištekliai ir kitos pajamos. Pagal Europos Bendrijos sutartį (269 straipsnis) „Biudžetas turi būti finansuojamas pilnai nuosavomis lėšomis nekenkiant kitoms pajamoms“. Praktinis šio reikalavimo realizavimas reiškia, kad biudžeto išlaidos yra finansuojamos daugiausia iš nuosavų šaltinių, o kitos pajamos vaidina menką vaidmenį (sudaro apie 2 proc.).

Pagrindinis nuosavų išteklių sistemos tikslas – užtikrinti ES autonomiją šalių narių atžvilgiu. Tai būtina, kad ES harmoningai funkcionuotų. Šios piniginės lėšos gali būti apibrėžtos kaip kvotos, skirtos ES biudžeto išlaidoms finansuoti. Šios lėšos į biudžetą

turi patekti automatiškai, be jokių papildomų šalių narių sprendimų.

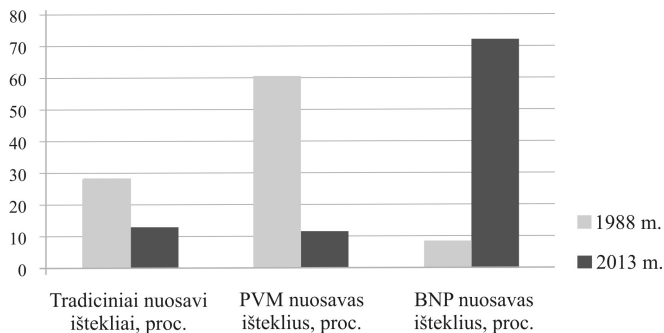
Kertinis apribojimas nuosavų išteklių sistemoje nuo 1988 m. yra šių lėšų riba, apibrėžta santykyje su ES BNP (2003 m. įsigaliojo bendrasis nacionalinis produktas). Ši riba atsiranda siekiant užkirsti kelią nekontroliuojamam išlaidų augimui ir įvesti tvarką ES finansų ūkyje. Iš pradžių ši riba buvo nustatyta 1,15 proc. BNP, 1992–1994 m. ji buvo 1,20 proc., 1995–2006 m. – 1,27 proc., o 2007–2013 m. buvo grįžta prie 1,24 proc. BNP.

1971–2010 m. bendra ES biudžeto lėšų suma padidėjo daugiau nei 60 kartų – nuo 2,33 mlrd. eurų iki 122,9 mlrd. eurų. Labai pasikeitė ES biudžeto lėšų struktūra: tradiciniai pajamų šaltiniai (žemės ūkio produktų bei cukraus mokestinės rinkliavos ir kiti muitai iš trečiųjų šalių) 1971 m. sudarė daugiau kaip 55 proc. visų biudžeto įplaukų, o 2010 m. jų lyginamasis svoris sumažėja iki 11,6 proc.; PVM atitinkamai 1988 m. sudarė 57,2 proc., o 2010 m. tik 11,3 proc. visų bendrų pajamų. „Ketvirtasis šaltinis“, t. y. procentas nuo BNP, 1988 m. sudarė tik 10,6 proc. pajamų, o 2010 m. jis padidėjo 7 kartus ir sudarė didžiausią jų dalį – 75,9 proc.; kitos išlaidos 1971 m. buvo net 44,4 proc., o 2010 m. sudarė labai menką dalį – 1,2 proc. (1 lentelė).

Istoriškai ES biudžeto pajamų struktūra ir tam tikrų nuosavų išteklių svarba labai keitėsi. Iki 1988 m. nuosavų išteklių sistemoje vyravo tradiciniai ir PVM nuosavi ištekliai, o nuo 1988 m., kai buvo įvestas BNP nuosavas išteklis, pradėjo didėti šio ištekliaus reikšmė. Per pastaruosius dvidešimt metų tradicinių išteklių dalis sumažėjo daugiau negu du kartus, o PVM ištekliaus dalis sumažėjo šešis kartus. O BNP nuosavo ištekliaus reikšmė labai padidėjo ir 2013 m. jis sudarys daugiau nei 70 proc. visų ES biudžeto pajamų.

Šie pokyčiai – tai daugelio veiksnių rezultatas, o visų pirma akivaizdaus bendrosios pajamų sumos padidėjimo, kurį paskatino ES integracijos procesas ir naujas sritis apimanti ES veikla. Tai reikalavo ir papildomo finansavimo. Pajamų struktūros pokyčiams įtakos turėjo ir tolygus biudžeto mokesčių naštos paskirstymas tarp šalių narių atsižvelgiant į jų finansines mokestines galimybes.

I pav. Europos Sąjungos biudžeto pajamų struktūra



Šaltinis: The Community budget: facts in figures: European Communities, 2000.

Tradiciniai nuosavi ištekliai – tai cukraus mokestinės rinkliavos, žemės ūkio produktų muitai ir muitai iš trečiųjų šalių už importą. Cukraus mokestinės rinkliavos renkamos iš cukraus gamintojų (gliukozės ir insulino sirupo gamintojų) ir skiriamos: pirma, šių produktų eksportui finansuoti, kai šios produkcijos pasiūla ES viršija paklausą ir, antra, šių produktų rinkos reguliavimo išlaidoms taupant jų atsargas rinkai padengti. Muitų reikšmė (ir cukraus rinkliavų) visą laiką mažėjo ir dabar faktiškai sudaro menkiausią ES bendrojo biudžeto pajamų šaltinį – 2010 m. 1,5 proc., palyginti su 1971 m. – 30,6 proc. visų pajamų. Šis radikalus pokytis yra visų kitų šaltinių reikšmės padidėjimo rezultatas.

Žemės ūkio muitai renkami iš trečiųjų šalių žemės ūkio produktams pagal bendrąją žemės ūkio politiką (BŽŪP). Jie pakeitė iki 1995 m. buvusias žemės ūkio produktų kompensacinio (išlyginamojo) mokesčio rinkliavas. Šių rinkliavų tikslas buvo kompensuoti pasaulinių ir didesnių ES kainų skirtumus pagal BŽŪP. 1995 m. liepos 1 d. pagal GATT (PPO) susitarimą išlyginamieji mokesčiai buvo pakeisti muitais žemės ūkio produktams.

Biudžeto pajamų dalį sudaro muitai už importą iš trečiųjų šalių, renkami už importą iš trečiųjų šalių pagal Bendrąjį muitų tarifą, ir kiti muitai (pvz., antidempingo muitai). Tačiau jų vaidmuo nuolat mažėjo. 1971 m. šio šaltinio pajamos sudarė 25 proc. visų pajamų, o 2010 m. – 10,4 proc. Tai Pasaulio prekybos organizacijos praeitų dešimtmečių susitarimų pasekmė. Panašūs rezultatai

pasiekti ES su kitomis šalimis sudarius preferencinius prekybos susitarimus. Įplaukų iš šių muitų sumažėjimui įtakos turėjo ir tai, kad nuo 2001 m. sausio 1 d. ES šalys narės turi teisę pasilikti sau 25 proc. kvotų, surinktų iš muitų, jų surinkimo išlaidoms padengti. Anksčiau šis rodiklis buvo 10 proc.

1 lentelė. Europos Sąjungos bendrojo biudžeto pajamų struktūros raida, proc.

Įplaukų rūšis	1971	1988	1993	1998	2003	2008	2009	2010
Žemės ūkio produktų ir cukraus mokesstinės rinkliavos	30,6	6,2	2,9	2,3	1,5	1,7	1,3	1,2
Kiti muitai už importą iš trečiųjų šalių	25	22,3	16,8	14,4	11	12,9	11,6	10,4
PVM ištekliai	–	57,2	52,5	39,2	24,7	15,6	12,1	11,3
„Ketvirtasis šaltinis“ – proc. nuo BNP	–	10,6	25,2	41,4	60,9	63,3	72,5	75,9
Kiti pajamų šaltiniai	44,4	3,7	2,6	2,7	1,9	6,5	2,5	1,2
Kiti pajamų šaltiniai	100	100	100	100	100	100	100	100
Mlrd. EUR	2,33	41,84	65,67	84,53	97,5	115,77	116,1	122,94

Šaltinis: General Budget of EU, Brussels. Luxemburg, 2010 January.

Pajamos iš PVM. Pajamos iš tradicinių šaltinių buvo nepakankamos, todėl 1971 m. Taryba priėmė sprendimą dėl papildomų pajamų šaltinių. Toks šaltinis ir buvo įplaukos iš PVM. Šio mokesčio esmė – vienodas visoje ES PVM tarifas, skaičiuojamas vienodai kiekvienai šaliai narei. Įplaukų iš PVM reikšmė biudžete nuolat didėjo nuo 1979 m., kai jos buvo nustatytos pirmą kartą, ir sudarė 31,8 proc. pajamų ir jau kitais metais tai buvo pagrindinis ES biudžeto šaltinis. Tai išsilaikė iki 1997 m., o 1998 m. pirmą kartą buvo įvestas „ketvirtasis šaltinis“ – įplaukos nuo bendrojo nacionalinio produkto (BNP). Tolesni metai buvo įplaukų iš PVM mažėjimo laikotarpis. 2003 m. jos sumažėjo iki 24,7 proc., o 2008 m. – iki 15,6 proc., 2010 m. jos sudarė 11,3 proc.

Įplaukų iš PVM sumažėjimą lėmė sąmoninga ES finansų politika, nukreipta į sistemos atsižvelgiant į šalių narių turtingumą sukūrimą. Taip pat mažėjo PVM apmokestinimo bazė, nuo kurios buvo skaičiuojamas šalių narių PVM, mažėjo ir pats PVM tarifas.

PVM apmokestinimo bazė. Įplaukos iš PVM apskaičiuojamos pagal vienodą apmokestinimo procentą. Ilgesnį laiką PVM buvo skaičiuojamas nuo parduotų prekių ir paslaugų pajamų. Pasirodė, kad tai per didelė našta skurdesnėms šalims narėms, neatsižvelgiant į jų BNP. Nuo 1988 m. Taryba priėmė sprendimą PVM skaičiuoti atsižvelgiant ir į šalių BNP. Apskaičiuojant PVM kvotą buvo imama ne didesnė nei 55 proc. šalių BNP PVM mokesstinė bazė. Šis dydis nuo 1995 m. visą laiką buvo mažinamas. Atsižvelgiant į šalis nares, kurių BNP vienam gyventojui buvo mažesnis nei 90 proc. ES vidurkis (Graikija, Ispanija, Portugalija, Airija), šis mokesstinės bazės dydis buvo nustatytas ne didesnis nei 50 proc. BNP. Kitos šalys 50 proc. rodiklį galėjo naudoti tik nuo 1999 m.

PVM įplaukų į ES biudžetą procentas. 1984 m. trūko lėšų biudžeto išlaidoms finansuoti. 1985 m. įplaukos iš PVM į biudžetą nuo 1 proc. prasidėjus krizei, kai ėmė mažėti ES biudžeto pajamos, buvo padidintas iki 1,4 proc. Vėliau buvo imtasi veikslių mažinti šį procentą ir 1999 m. jis vėl buvo 1 proc. Nuo 2004 m. Tarybos sprendimu procentas nuo įplaukų iš PVM į biudžetą sudaro 0,50 proc. Apibendrinant galima teigti, kad ES biudžeto pajamų rinkimo pokyčiai buvo teisingi, jie leido atsižvelgti į šalių narių realias galimybes finansuoti biudžetą.

„Ketvirtasis šaltinis“ – BNP nuosavi ištekliai. Viena iš 1988–1992 m. reformos pasekmių buvo „ketvirtojo šaltinio“, susieto su bendruoju nacionaliniu produktu (angl. *Fourth resource*), įvedimas. 1988 m. jo lyginamasis svoris sudarė 10,6 proc. biudžeto pajamų, 2003 m. – jau 60,9 proc., 2008 m. – net 68 proc. visų pajamų, o 2010 m. prognozuojama, kad įplaukos iš šio šaltinio sudarys net 75,9 proc. visų lėšų. **Tai reiškia, kad daugiau nei du trečdaliai ES biudžeto pajamų, o kartu ir finansuojamų iš biudžeto išlaidų priklauso nuo tiesioginių šalių narių įmokų.**

Renkant šias įmokas iš šalių narių laikomasi bendros taisyklės: visų pirma apskaičiuojama, kokia išlaidų kvota gali būti padengta pajamomis iš trijų pirmųjų tradicinių ir PVM šaltinių (muitai ir cukraus mokesstinės rinkliavos, kiti muitai ir PVM), o tada nustatoma, kokia dalis turi būti padengta pajamomis nuo BNP. Remdamasi visais šiais elementais EK nustato, koks biudžetiniams metams visoms šalims narėms turi būti vienodas procentas (angl. *Rate of call of the GNI*), kuris ir sudarys kvotą nuo BNP.

„Ketvirtojo šaltinio“ tikslas – padengti biudžeto išlaidas, kurios negali būti finansuojamos iš tradicinių šaltinių (muitai) ir PVM, biudžetiniais metais. Ketvirtojo šaltinio įplaukomis galima subalansuoti ES bendrąjį biudžetą, kad nebūtų biudžeto deficito. Žinoma, reikia atsižvelgti į tai, kad jo kvota neturi viršyti 1,24 proc. BNP. Tačiau deficitas gali būti neišvengiamas, nes biudžetą veikia įvairūs reiškiniai, pavyzdžiui, krizė, importo muitų surinkimo mažėjimas ir kt., gamtos veiksniai. Atsižvelgiant į tai gali didėti biudžeto išlaidos. Tiesioginės įmokos nuo BNP leidžia teisingai paskirstyti mokesčių našta į bendrąjį ES biudžetą šalims narėms.

Vertinant „ketvirtojo šaltinio“ reikšmę negalima pamiršti tam tikrų ypatumų. Pavyzdžiui, integracijos priešininkai dažnai kelia klausimą, ar „ketvirtasis šaltinis“ – procentas nuo šalių BNP – nėra šalių narių išnaudojimas jas apkraunant ES mokesčių našta. Visos šalys stengiasi sumažinti šią kvotą (Prancūzija, Anglija, Vokietija), išsikovoti sau lengvatų. Taigi ES finansinė autonomija patiria didžiulių problemų.

Tačiau vertinant pajamų šaltinius pagal efektyvumą kuriant biudžeto pajamas ir jų vaidmenį siekiant ES finansinės autonomijos, galima pasakyti, kad būtent tradiciniai šaltiniai labiausiai užtikrina šią autonomiją, nes yra neištraukti į šalių narių biudžetų procedūrą. Šia prasme jie nėra šalių iš ES ar pačių šalių narių konfliktų objektas. Tačiau jų trūkumas – didelės surinkimo išlaidos, be to, kyla neteisingumo, apgavysčių, neskaidrumo grėsmė. Todėl, ES institucijų nuomone, turi būti griežtinama kontrolė. Pavyzdžiui, PVM ir „ketvirtojo šaltinio“ surinkimas nėra susijęs

su tokiomis išlaidomis kaip tradicinių šaltinių. Tačiau jų silpnoji pusė – stiprus ryšys su nacionaliniais biudžetais. Tai sukuria ES ir nacionalinių šalių narių interesų kovos lauką.

Europos Komisija, turėdama omenyje šiuos ES finansų sistemos nesklandumus, kaip vieną iš išeičių siūlo suteikti ES biudžeto valdžios dariniams daugiau galių formuojant bendro biudžeto pajamas. Manoma, kad turėtų būti vienas ar keli mokesčiai, kurių įplaukos būtų skiriama tik biudžeto pajamoms, o ne išlaidoms finansuoti. Taip pat tai galėtų padėti geriau identifikuoti ES piliečių likimus ES integracijos procese. ES mokesčio nustatymo klausimas siejamas su ES biudžeto evoliucijos perspektyva, federalinio ES biudžeto kryptimi ir su politine ES integracija. Tai fundamentinis strateginis klausimas, kuris turi būti sprendžiamas ilgalaikiu laikotarpiu.

Kitos pajamos turi menką reikšmę ES biudžetui. 2010 m. jos sudarė tik 1,2 proc. (1971 m. – 44,4 proc.). Dabartiniu metu tai menki pajamų šaltiniai: mokesčiai už apdovanojimus dirbančiesiems ES institucijose, bankų procentai už darbą ES institucijų administravimo procese, delspinigiai, EK baudos įmonėms už konkurencijos pažeidimą, pajamos už suteiktas EK paslaugas.

3. Europos Sąjungos biudžeto išlaidų analizė

3.1. Europos Sąjungos biudžeto išlaidų struktūra

Atsižvelgiant į biudžeto pusiausvyros principą išlaidų struktūra turi būti sudaryta taip, kad būtų galimybė ją visiškai patenkinti ir kad tai užtikrinti sutiktų ES šalys narės. Būtina atsižvelgti į esamus įvairius pajamų apribojimus, nes būtent nuo jų priklauso išlaidų finansavimo galimybės biudžetiniais metais. ES biudžeto išlaidos skirstomos į dvi pagrindines grupes: privalomas išlaidas ir neprivalomas. Pirmoji išlaidų grupė – privalomos (*obligatory*), kurią nusako ES sutarties teisiniai aktai, apima visų pirma žemės ūkio produktų rinkos finansavimą. Antroji išlaidų grupė (*non-obligatory*) – tai kitos išlaidos, skirtos regioninei plėtrai finansuoti

arba vidinei rinkai. Privalomų išlaidų finansavimas turi būti užtikrintas pirmiausia. Jos yra prioritetinės, palyginti su neprivalomomis išlaidomis, nes biudžetas turi vykdyti tam tikras funkcijas, kurias ES įpareigojo šalys narės.

ES biudžeto išlaidų struktūros pokyčiai pasireiškė mažėjančiomis išlaidomis žemės ūkio ir didėjančiomis išlaidomis integracijos tikslams. Tai sąmoningos šalių narių veiklos pasekmės, kai kuriamos sąlygos integracijai ne tik žemės ūkyje, bet ir kitose srityse.

Analizuojant ES bendrojo biudžeto išlaidų struktūrą visu pirma reikia pabrėžti, kad didžiausią išlaidų dalį sudaro išlaidos bendrajai žemės ūkio politikai finansuoti (2 lentelė) – iš Europos orientacijos ir žemės ūkio garantijų fondo (angl. European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) Garantijų sekcijos. Šio fondo dalis 2006 m. buvo 44,6 proc., tai sudarė 99,6 mlrd. eurų. Prieš 20 metų jis sudarė net 79,6 proc. Galima tvirtinti, kad šio fondo (ir šių išlaidų) vaidmuo dėl žemės ūkio politikos pokyčių ir kitų politikų didėjančio vaidmens metai iš metų mažėjo.

2 lentelė. Europos Sąjungos bendrojo biudžeto išlaidų struktūra, proc.

Išlaidų rūšys	1971	1988	1993	1998	2003	2006
Bendroji žemės ūkio politika	79,6	64,3	53,9	48,2	44,9	44,6
Struktūrinė politika	5,3	15,6	31,6	35,4	34,3	34,6
Vidaus politika	3	2,7	3,4	3,6	4,1	6,4
Išorės veiksniai	–	1,8	4,4	5,2	5,3	5
Administracinės išlaidos	6,2	4,6	5,1	5,6	5,4	5
Kitos išlaidos (garantijos ir rezervas)	5,9	11	1,6	2	0,2	1
Parama prieš stojimą	–	–	–	–	3,2	3,4
Iš viso	100	100	100	100	100	100

Šaltinis: General Budget of EU. <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2010.pdf>

Antąją vietą pagal reikšmingumą užima išlaidos struktūriniam pokyčiams finansuoti, finansuojamos iš struktūrinių fondų

ir Sanglaudos fondo, kurie sudaro integruotą išlaidų dalį. 2006 m. jų dalis buvo 34,3 proc., o 1971 m. – tik 5,3 proc. Laipsniškai didėja išlaidos moksliniams darbams – vidaus politikai (2006 m. – 6,4 proc.). Išorės politikai finansuoti ES skiria 5,0 proc. visų išlaidų.

Laukiama, kad naujos šalys narės skirs daugiau savo biudžetų lėšų ES bendrajam biudžetui į ES sudėtį neįeinančioms – Rytų Europos ir Vidurio Azijos regionų – šalims remti. To motyvai – užtikrinti taiką ir stabilumą į Rytus nuo ES sienų.

Administracinės išlaidos sudarė apie 5 proc. Jos skirtos ES institucijoms – Europos Parlamentui, Europos Tarybai, Europos Komisijai, Audito Rūmams, Teisingumo Teismui, Ekonomikos ir socialiniam komitetui bei Regionų komitetui – išlaikyti. Šių institucijų personalas sudaro apie 33 tūkst. asmenų (1968 m. 9 tūkst.). Administracinės išlaidos skiriamos jų darbo užmokesčiui, pensijoms, pastatams Briuselyje, Strasbūre, Liuksemburge išlaikyti, taip pat publikacijoms, diplomatinėms ES tarnyboms trečiojoje šalyse.

3.2. Išlaidos bendrajai žemės ūkio politikai

Išlaidos iš EŽŪOGF skirtos žemės ūkio politikai finansuoti. Atsižvelgiant į EB sutartį šios politikos tikslai yra:

- Užtikrinti produktyvumą žemės ūkyje skatinant techninę pažangą, užtikrinti nacionalinę žemės ūkio produkcijos plėtrą, optimaliai išnaudoti gamybos veiksnius, ypač darbo jėgą.
- Užtikrinti kaimo gyventojų gyvenimo lygį didinant jų pajamas.
- Stabilizuoti žemės ūkio produktų rinką.
- Užtikrinti prieinamumą prie žemės ūkio produktų bei aprūpinimą maisto produktais.
- Užtikrinti racionalias ir prieinamas kainas žemės ūkio produktų vartotojams.
- Siekiant šių tikslų svarbiausia prielaida – bendroji rinka, preferencijų sistemos taikymas ES produktams ir finansinis solidarumas.

EŽŪOGF buvo įkurtas 1962 m. 1964 m. jis buvo padalytas į dvi dalis: Garantijų sekciją ir Orientavimo sekciją. Iš šio fondo finansuojamos šios veiklos kryptys:

- Operacijos, siejamos su tam tikrų produktų rinkos reguliavimu (produktų sandėliavimas, amatų rėmimas ir kt.).
- Atskaitymas eksportuotojams (graža), kurie eksportuoja savo produktus į trečiąsias šalis pasaulinėmis kainomis, mažesnėmis nei ES kainos.
- Parama augalininkystės ir gyvulininkystės gerinimo veikloms (nuo 2000 m.).

Šio fondo lėšos skiriamos šalims narėms. Kiekvienoje šalyje už tai atsakingos mokėjimo agentūros (angl. *Paying agencies*). Didžiausia šio fondo išlaidų dalis skirta aliejams ir taukams, pieno produktams, taip pat grūdams, jautienai ir cukrui. 2006 m. šios išlaidos sudarė 40 proc. visų išlaidų, tačiau jos turi tendenciją mažėti (1988 m. buvo 64 proc.). Finansų krizė verčia imtis radikalių šių išlaidų struktūrizavimo priemonių.

3.3. Išlaidos struktūriniais tikslais ir sanglaudos politikai

Struktūriniai fondai sudaro pamatinę ES regioninės politikos instrumentą. Struktūrinė politika nepriklauso vien tik ES kompetencijai. Ji lieka šalių narių, atsakingų už regioninę plėtrą, žinioje. ES šioje srityje vadovaujasi pagalbos paramai principu, o tai reiškia, kad ES institucijos gali įsikišti tik siekiant įgyvendinti nustatytus tikslus geriau negu pačios šalys narės.

Regioninės politikos esmė nacionaliniu lygiu – sumažinti regioninius skirtumus. Tuos skirtumus lemia regionų geografiniai veiksniai (prieiga prie išteklių, tarp jų ir energetinių), politiniai, socialiniai veiksniai (darbo jėgos ištekliai) ir ekonominiai veiksniai (infrastruktūra, transportas ir kt.). Kas lemia vienu regionų aukštą ekonominę išsivystymą (keliai, tiltai, geležinkeliai, ryšiai, elektrinės, vandentelio ir kanalizacijos sistemos) ir socialinės plėtros lygį (būstas, mokyklos, ligoninės, kultūros ir sporto centrai), o kitų žemesnį. Ekonominė plėtra buvo skatinama pritraukiant investicijas iš kitų regionų ir šalių. Rinkos ekonomikos sąlygomis

ekonomiškai stiprūs regionai turtėjo dar labiau, o ekonomiškai silpni dar labiau atsiliko ir tai didino regionų ekonominę nelygybę.

ES ekonominės politikos tikslas ir buvo sustabdyti šį reiškinį ir sudaryti sąlygas mažinti regioninius skirtumus. Svarbus tapo aktyvus valstybės, kurios funkcijos yra mažinti šiuos regioninius skirtumus ir disproporcijas, vaidmuo. Silpniesiems regionams būdingi tokie reiškiniai, kaip didelis nedarbas, žemas pajamų lygis, gyventojų migracija, nusikalstamumas. Stipriųjų regionų plėtros problema – gyventojų perteklius didžiausiuose miestuose, užteršta aplinka, bloga ekologija, didelis krūvis transportui ir būsto stygius.

Regioninių problemų kyla tarp valstybių ES narių, kurių ekonominio išsivystymo lygis yra skirtingas. Jeigu ekonominės integracijos procesas remtųsi vien tik laisvos rinkos svertais, tai šitie valstybių skirtumai dar labiau didėtų. Esant bendrai ES prekių ir paslaugų rinkai ir atvirai ekonomikai, kai laisvas kapitalo, darbo jėgos judėjimas, šių skirtumų rizikos lygis dar padidėja.

ES nuo pat savo gyvavimo pradžios tai buvo suvokta ir buvo imtasi iniciatyvų mažinti šiuos skirtumus skiriant tam tikslui finansavimą. ES devintojo dešimtmečio pradžioje 52 proc. gyventojų gyveno regionuose, kuriems buvo būdingas žemesnis išsivystymo lygis. BVP vienam gyventojui 10-tyje skurdžiausių ES šalių sudarė tik vieną ketvirtadalį (t. y. 25 proc.) BVP lygio turtingiausiųjų ES šalių. Nedarbas šiuose 10-tyje regionų buvo 7 kartus didesnis negu turtingose ES šalyse.

Reikia pabrėžti, kad formuojant ir realizuojant ES regioninę politiką ES bendruoju lygiu atsižvelgiama į tai, kad visa Bendrija netenka tos naudos, kuri galėtų būti, jei visų šalių narių potencialas būtų visavertiškai panaudotas. Tai daro įtaką ne tik žemesniam gyventojų gyvenimo gerovės lygiui silpniau išsivysčiusiose ES šalyse, bet ir bendrajam ES, kaip visumos, konkurencingumo lygiui. Todėl toks didelis dėmesys teikiamas ES struktūrinei paramai silpniesiems regionams.

ES struktūrinių fondų bendrieji tikslai ir veiklos principai apibrėžti EB sutarties 158–162 straipsniuose. Pagrindinis išlaidų struktūriniams pokyčiams finansuoti tikslas – stiprinti ES sociali-

nę ir ekonominę sanglaudą, o tai praktiškai reiškia mažinti plėtros skirtumus tarp šalių ir tarp regionų atskirose šalyse. Lėšos šiems tikslams finansuoti buvo skiriamos iš šių šaltinių:

- Europos regioninės plėtros fondo, ERPF (angl. European Regional Development Fund-ERDF);
- Europos žemės ūkio orientacijos ir garantijų fondo, EŽŪOGF (angl. European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF);
- Žuvininkystės orientavimo finansinio instrumento, ŽOFI (angl. Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG);
- Sanglaudos fondo, SF (angl. Cohesion Fund).

Anksčiau struktūriniais buvo vadinami tik pirmieji keturi fondai, o Sanglaudos fondas buvo išskiriamas atskirai, tačiau nuo 2007 m. jis irgi yra priskiriamas prie struktūrinių fondų, nes iš esmės irgi yra skirtas struktūrinei politikai. Tačiau Sanglaudos fondui (jo veiklos principams) būdinga tam tikra specifika. Struktūriniai fondai buvo reformuojami taip pat 1999 m. priėmus 2000–2006 m. Finansinę perspektyvą (Berlyne). ET sprendimu buvo priimtas ilgalaikis ES biudžetas – keleriems metams. ES Taryba taip pat patvirtino keletą ES struktūrinių fondų veiklos sprendimų, kuriuose ES struktūrinė veikla buvo koordinuojama kartu su Europos investiciniu banku.

Buvo nustatyti tam tikri lėšų iš ES struktūrinių fondų įsivavinimo mechanizmai. 2000–2006 m. Finansinės perspektyvos taisyklės nustatė nacionalinių programų prioritetinius tikslus, Europos Bendrijos iniciatyvas, inovacines priemones ir techninę paramą. 2007–2013 m. ši sistema buvo reformuota.

3.4. 2007–2013 m. finansinė perspektyva

Nuosavi ES pajamų ištekliai yra riboti. Viena pagrindinių problemų 2007–2013 m. laikotarpiu – klausimas, kaip paskirstyti šiuos kuklius pajamų išteklius. ES Tarybos komunikate „Mūsų bendra ateitis. Iššūkiai ir biudžeto lėšos išsiplėtusiai ES 2007–2013“, kuriame buvo pateiktas 2007–2013 m. biudžeto projektas,

Komisija pasiūlė tris pagrindinius prioritetus, pagal kuriuos turi būti paskirstyti ištekliai: darnus vystymasis; laisvės, teisingumo ir saugumo erdvės keitimas; ES vaidmens stiprinimas globalioje erdvėje.

Pirmasis tikslas – darnus vystymasis. Atsižvelgiant į ilgalaikę ES strategiją (Lisabonos strategija), darnios plėtros pagrindų sukūrimas, kuriant naujas ir nuolatinės darbo vietas, reikalauja padidinti ES ekonomikos, grįstos žinių ekonomika, konkurencingumą. Didinant ekonomikos konkurencingumą būtina atsižvelgti į darnaus vystymosi principus, saugią aplinką, išsaugant gamtos išteklius.

Antrasis tikslas – Europos identitetas – laisvės, teisingumo ir saugumo erdvės kūrimas grindžiamas ES išorinių sienų saugumo stiprinimu, imigracijos politikos panaudojimu ES ūkio reikmėms, bendradarbiavimu užsienio reikalų srityje, teisingumu, priėjimo prie ekonominių ES piliečiams išteklių užtikrinimu siekiant įgyvendinti Europos visuomenės politinį modelį, bendradarbiavimu kultūros srityje.

Trečiasis tikslas – ES vaidmens stiprinimas globalizacijos procese reikalauja aktyvaus bendradarbiavimo su kaimyninėmis valstybėmis, dvišalių santykių plėtros ir aktyvaus dalyvavimo tarptautinėse organizacijose.

2007–2013 m. ilgalaikėse finansinėse gairėse buvo išskirti šeši prioritetai: darnus vystymasis, susidedantis iš dviejų dalių: konkurencingumo, siekiant ekonomikos augimo, ir užimtumo didinimo; sanglauda; natūralių gamtos išteklių valdymas ir saugumas; pilietiškumas, laisvė, saugumas, teisingumas; ES – globalus partneris; administravimas; naujų ES šalių narių priėmimas ir tolydi plėtra – paramos joms – išlyginimas (3 lentelė).

Bendra 2007–2013 m. biudžeto įsipareigojimų asignavimų suma – 974,8 mlrd. eurų. Ši suma sudaro 1,24 proc. Bendrijos BNP. Iš jų didžiausią ES biudžeto dalį sudaro išlaidos darniam vystymuisi ir sanglaudos politikai (48,5 proc.), kurios paskirtos – sumažinti ekonominius, socialinius ir teritorinius ES regionų, turtingų ir neturtingų valstybių skirtumus. Atsižvelgiant į dabartines ekonomines sąlygas, būtina ryžtingai siekti vienas kitą pa-

pildančių *konkurencingumo ir sanglaudos augimui ir užimtumui skatinti* tikslų, kuriems skirta didžiausia biudžeto dalis: 32,2 proc., arba 308 mlrd. eurų.

3 lentelė. 2007–2013 m. Europos Sąjungos finansinė perspektyva, proc.

IŠLAIDOS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Iš viso 2007– 2013 m., mln. eurų
1. Darnus augimas	44,9	45,3	46,0	46,5	47,0	47,8	48,5	382 139
Konkurencin- gumas augimui ir užimtumui skatinti	9,3	10,4	11,7	12,9	14,1	15,3	16,3	77 098
Sanglauda augimui ir užimtumui skatinti	35,6	34,9	34,3	33,6	32,9	32,5	32,2	308 041
2. Gamtos išteklių apsauga ir valdymas	42,8 32,6	52,0 41,7	50,9 40,6	49,7 39,5	48,6 38,5	47,4 37,5	46,3 36,5	371 344 360 574
3. ES identitetas Pilietiškumas, laisvė, saugumas ir teisingumas	1,2	1,5	1,6	1,8	2,0	2,1	2,3	10 770
4. US – globalus partneris	8,5	8,8	9,0	9,4	9,7	9,8	9,9	49 463
5. Administravimas	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	4 980
Įsipareigojimų asignavimai, iš viso (mln. eurų galioju- siais kainomis)	124 457	132 797	134 722	140 978	142 629	147 210	151 976	974 769
Nuosavų išteklių viršutinė riba, išreikšta BNP pro- centine dalimi	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Apskaičiuota autorės pagal šaltinius: ES 2010 m. bendrasis biudžetas. Briuselis, Liuksemburgas, 2010 m. sausio mėn.

M. Mattlin. Structural and Institutional Integration: Asymmetric Integration and Symmetry Tendencies // Cooperation and Conflict. 2005, p. 403–421.

Antra pagal dydį dalis (46,3 proc.) – **ES gamtos ištekliams išsaugoti ir valdyti** numatyta 371 mlrd. eurų, iš jų 360 mln. – išlaidos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai (36,5 proc.) – neatidėliotinai pagalbai pieno gamintojams teikti ir tvariai kaimo plėtrai remti.

Nors išlaidos regioninei politikai sudaro nemažą ES biudžeto dalį, tačiau didžiausios sanglaudos paramos gavėjos yra senbuvės didelės ES valstybės, kurios yra daug labiau išsivysčiusios nei naujos valstybės narės. Taip 2004–2006 m. senbuvės valstybės narės gavo 88 proc. paramos, skirtos sanglaudai didinti, o naujoms šalims narėms atiteko tik 12 proc. šios paramos. Lietuvos gaunamos paramos sanglaudai 2006 m. tesudarė 0,6 proc. visos šiam tikslui ES skirtos paramos.

Dešimtadalis biudžeto skiriamas Europos konkurencingumui didinti ir skatinti. Reikia pripažinti, kad ES biudžeto išlaidų struktūra neatitinka „modernios“ Europos prioritetų (visų pirma Lisabonos darbotvarkėje numatytų tikslų) – didžioji dalis ES biudžeto išlaidų vis dar skiriama žemės ūkio sektoriui, kurio ekonominė reikšmė mažėja, o didelė struktūrinės paramos dalis tenka turtingesnėms šalims.

Europos Sąjunga skatina ekonomikos augimą ir saugo gamtos išteklius, taip pat siekia išsklaidyti piliečių rūpesčius **laisvės, saugumo ir teisingumo** srityje. Šiuo tikslu biudžete numatyta apie 10 mlrd. EUR, dar 0,7 mlrd. EUR numatyta **pilietybės** srities programoms, pavyzdžiui, jaunimo ir kultūros paramai.

Europos Sąjunga išsaugos centrinį savo **kaip globalaus masto veikėjos vaidmenį** – išorės veiksmų biudžetas padidintas iki 49,5 mlrd. EUR.

Visų ES institucijų **administravimo** sąnaudos nesiekia ir 5 mlrd. EUR, t. y. tik 2,8 proc. biudžeto.

4. Europos Sąjungos biudžeto reforma

4.1. Pagrindinės Europos Sąjungos biudžeto reformos kryptys ilgalaikėje perspektyvoje

Europos Sąjungos biudžetas yra vienas svarbiausių Europos Sąjungos instrumentų, kuriuo siekiama susidoroti su kylančiais

iššūkais, naujais uždaviniais ir aktualiomis problemomis. Krizė sudavė skaudų smūgį: bendruomenės, piliečiai ir verslo subjektai visoje Europoje pajuto jos didelę naštą. ES biudžeto peržiūra visų pirma siekiama iš esmės peržiūrėti ilgalaikio ES biudžeto struktūrą (pajamas, išlaidas) ir iš naujo įvertinti jo vietą įgyvendinant ES tikslus.

2006 m. spalio 10 d. Europos Parlamente vykusiame seminare dėl ES biudžeto reformos apie ES biudžeto ilgalaikę perspektyvą¹ buvo pažymėta, kad finansų reforma yra būtina, nes ES biudžeto struktūra neatitinka ES skelbiamų prioritetų, o finansiniai ištekliai – ES siekių, biudžetui trūksta lankstumo reaguoti į pokyčius dinamiškame pasaulyje, nuosavų išteklių sistema yra pernelyg sudėtinga ir nepakankamai skaidri. Todėl būtina iš naujo įvertinti visus su ES biudžetu susijusius aspektus: pajamas, išlaidas ir biudžeto procedūrą, apibrėžti, kokios bus pagrindinės ES politikos kryptys ateityje ir atitinkamai keisti išlaidų struktūrą, taip pat svarbu iš esmės pakeisti sudėtingą ES pajamų sistemą, siekiant didesnio jos aiškumo, paprastumo ir skaidrumo.

Dar viena priežastis peržiūrėti Europos Sąjungos biudžetą – pajamų sistemos netobulumas. ES biudžeto pajamos surenkamos per nuosavų išteklių sistemą, kurios trūkumai kelia vis daugiau diskusijų.

Dabartinė nuosavų išteklių sistema neatitinka tokių svarbių kriterijų – paprastumo ir skaidrumo. Pagrindinė to priežastis – Jungtinės Karalystės korekcijos taikymas. Taip pat nėra visiškai užtikrinamas lygybės principas, pagal kurį reikalaujama, kad valstybių narių įmokų našta būtų paskirstyta teisingai, pagal šalies gerovės lygį.

2007 m. rugšėjo 12 d. Europos Komisija išplatino komunikatą „Pertvarkykime biudžetą ir pakeiskime Europą“². Šiame dokumente Europos Komisija pabrėžia, kad biudžeto peržiūra – unikali galimybė visapusiškai įvertinti ES biudžetą ir jo finansavimą. Ji apima daug ilgesnį laikotarpį nei finansinė programa,

1 Europos Parlamento seminaras „ES biudžeto reforma“. http://ec.europa.eu/commission_barroso/grybauskaite/pdf/presentation_2006oct10_en.pdf.

2 European Commission. Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributionshttp. Consultation report. http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_en.pdf.

ja siekiama išdėstyti ES ateities išlaidų struktūrą ir kryptis vertinant pagal ES išlaidų sukuriama pridėtinę vertę ir veiksmingumą. Be to, siekiama atlikti viso biudžeto analizę, iš naujo įvertinti ES biudžeto išteklius. Komunikato tikslas – pradėti plačias konsultacijas su visų lygių suinteresuotomis šalimis – ES institucijomis, valstybėmis narėmis, jų vyriausybėmis, parlamentais, akademinė visuomene, nevyriausybinėmis organizacijomis, piliečiais.

Kaip teigia daugelis pasaulio ekspertų, ES ekonomikos būklė nėra optimistinė. Nors 2000 m. buvo iškelti ambicingi Lisabonos tikslai, šiandien vargu ar kas dar tiki, kad juos pavyks pasiekti. Net ir ES senbuvų (ES 15) gyvenimo lygis iš esmės nepriartėjo prie Jungtinių Amerikos Valstijų (JAV) gyvenimo lygio ir yra mažesnis 30 proc. Nepanašu, kad šios tendencijos artimiausiu metu keisis – kasmetinis ES bendrojo vidaus produkto augimas lygus vos 2 proc. O ekonominio išsivystymo atotrūkis tarp ES ir besivystančių pasaulio šalių (Kinijos, Pietryčių Azijos šalių ir kt.) sparčiai mažėja. Tai kelia didelę grėsmę ateities Europos ekonomikos konkurencingumui. Be labai kritikuojamų kai kurių esamos ES biudžeto struktūros ypatybių, svarbiausiais biudžeto trūkumais laikomi finansinių programų nelankstumas ir akivaizdus nesugebėjimas greitai prisitaikyti prie kintančių pokyčių.

Europos Komisija, ieškodama naujų pajamų šaltinių, nurodė dvi galimas ES nuosavų išteklių plėtros kryptis.

Pirmoji kryptis pakeistų dabartinius pajamų šaltinius vienu – grįstu BNP. Tai supaprastintų dabartinę finansų sistemą ir padidintų jos skaidrumą. Tačiau čia būdingas trūkumas – „ES netenka specialaus statuso kitų tarptautinių organizacijų kontekste“³, nes tai reiškia ES finansinės autonomijos atsisakymą ir grįžimą prie dalinių įnašų sistemos.

Antroji kryptis reikštų naujų ES pajamų šaltinių sukūrimą didinant mokesstinę bazę. Potencialių pajamų šaltinių sukūrimas – tai ilgalaikis procesas, apimantis modifikuotą PVM, akcizo mokesčių, Europos centrinių bankų sistemos pajamas, komunikacijos mokesčių, įmonių pelno mokesčių, gyventojų pajamų mokesčių, energetinių mokesčių, santaupų mokesčių ir Tobino mokesčių (valiutų keiti-

3 European Commission. Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system. Brussels, 14 July 2004, COM (2004), 505 final.

mo operacijų mokesčių). Be to, aktyviai diskutuojamas vadinamojo Europos Sąjungos mokesčio įvedimo klausimas.

Kiekvienas pateiktas pasiūlymas turi atitikti šiuos reikalavimus: teikti adekvačias pajamas – įplaukos iš duoto šaltinio turi atitikti išlaidų dydį; garantuoti teisingą dalinių įnašų paskirstymą – apmokestinimo naštos dydis turi būti teisingai paskirstytas tarp valstybių narių; užtikrinti finansų autonomiją, o tai reiškia ES biudžeto nepriklausomybę nuo valstybių narių biudžetų; sistema turi būti skaidri ir paprasta – priimtas mokestis turi būti suprantamas piliečiams; sistema turi būti pigi – duoto mokesčio surinkimas ir administravimas turi sudaryti nedidelį lyginamąjį svorį pajamose, kurios gaunamos iš to mokesčio.

Dokumente „ES finansavimas“ EK⁴ pasiūlė tris mokesčius kandidatus: mokestį už energiją; PVM (ES piliečiai mokėtų Bendrijos mokestį greta nacionalinio PVM, pvz., jei PVM yra 21 proc. X valstybėje, tai 20 proc. galėtų eiti į nacionalinį biudžetą, o 1 proc. į ES biudžetą); įmonių pelno mokestį (EK vertinimu, tik ketvirtadalis iš dabartinių 2,6 proc. mokesčių įplaukų į nacionalinius valstybių biudžetus iš pelno mokesčio užtektų ES biudžeto reikmėms).

Europos Komisijos pragmatiškas požiūris į ES finansų pusiausvyrą palieka „ketvirtąjį šaltinį“ – procentą nuo BNP kaip papildomą, kuris papildo reikiamas pajamas išlaidoms padengti. Šis šaltinis papildytų ES biudžeto pajamas ir užtikrintų išlaidų ir pajamų, kurios nėra patikimos, pusiausvyrą.

Ankstesnis patyrimas rodo, kad pasiekti visų šalių narių sutikimą ir pritarimą yra nepaprastai sunku. Daugelį metų mokestis už energiją kelia didžiulį Viduržemio jūros šalių narių pasipriešinimą, argumentuojant, kad tokio mokesčio įvedimas ypač jas apsunkintų. PVM europinio tarifo įvedimas nekelia entuziazmo, nes šis mokestis sudaro didelę ES narių pajamų dalį, o nenoras dalytis su „Europos fikuso vėduokle“ pastebimas jau esančioje sistemoje.

Sudėtingas taip pat ir įmonių pelno mokesčio įvedimo klausimas. Jau daugelį metų bandoma harmonizuoti šį mokestį, nors

4 European Commission. Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system. Brussels, 14 July 2004, COM (2004), 505 final.

nepavyksta pasiekti jokios pažangos net nustatant pamatinę konstrukciją – apmokestinimo bazę. Atsižvelgiant į tai, kad nė viena šalis narė nepritaria šioms ES Komisijos siūlomoms pajamų struktūros reformos idėjoms, reforma nukeliama į tolimą ateitį po 2013 metų.

4.2. Lietuvai svarbūs Europos Sąjungos finansų politikos prioritetai

ES valstybių pažanga įmanoma tik konkurencingoje, solidarioje ir saugioje Europoje. Atsižvelgdama į tai Lietuva skiria tris pagrindinius prioritetus, į kuriuos turėtų būtų atsižvelgta formuojant ateities ES politiką: **konkurencingumo didinimas, solidarumo skatinimas, saugumo užtikrinimas.**

Nors keičiantis ES politikos prioritetams turėtų atitinkamai keistis ir ES biudžetas, tačiau, Lietuvos nuomone⁵, jis turėtų remtis šiomis principinėmis nuostatomis: ES biudžetas turėtų būti orientuotas į didžiausią pridėtinę vertę sukuriančias sritis; skiriamos lėšos turėtų kuo mažiau iškreipti konkurenciją; turėtų būti taikomas ES politikų tarpusavio suderinamumo principas; ES biudžetas turėtų labiau padėti didinti ekonominę, socialinę ir teritorinę sanglaudą bei valstybių narių solidarumą; jis turėtų būti modernus, lanksčiai reaguoti į naujai kylančius iššūkius.

Lietuvos ES pozicija, įvertinant visus finansų sistemos aspektus – biudžeto struktūrą, išlaidų efektyvumą bei jų sukuriamą pridėtinę vertę, biudžeto finansavimo šaltinius, buvo suformuota po 2007 m. gruodį–2008 m. vasarį Finansų ministerijos rengto viešųjų diskusijų ciklo „Pertvarkykime ES biudžetą ir pakeiskime Europą“. Buvo apžvelgti mūsų šalies svarbūs prioritetai ir įvertinti įvairių sričių finansavimo iš ES biudžeto po 2013 m. poreikiai bei būdai.

Lietuvai svarbu, kad reformuojamo ES biudžeto dydis atitiktų nustatytų prioritetų ir tikslų ambicingumą bei užtikrintų pakankamą jų finansavimą. Siekiant užtikrinti finansinės programos

5 Lietuvos Respublikos pozicija dėl Europos Sąjungos biudžeto peržiūros. <http://www.finmin.lt/web/finmin/esbiudzetas/perziura>.

stabilumą ES biudžeto reforma turėtų būti pradėta įgyvendinti ne anksčiau kaip 2014 m.

Išskirti šie Lietuvai svarbūs ES politikos prioritetai.

Sanglaudos politika. Dabartiniai sanglaudos politikos prioritetiniai tikslai – konvergencija, regioninis konkurencingumas ir užimtumas bei teritorinis bendradarbiavimas – yra pagrįsti ir turi išlikti ateityje. Lietuva, pritardama sanglaudos politikos ir Lisabonos strategijos sąsajai, pripažįsta, kad valstybių narių ir atskirų regionų plėtros prioritetai skiriasi. Nors 2007–2013 m. laikotarpiu Lisabonos tikslams įgyvendinti Lietuva skyrė daugiau nei pusę ES struktūrinės paramos, šalyje vis dar egzistuoja didelis investicijų poreikis sveikatos, švietimo ir socialinės infrastruktūros bei kitose svarbiose srityse, kurių finansavimas nepriskiriamas prie atnaujintos Lisabonos strategijos tikslų.

Lietuva yra įsitikinusi, kad ES struktūrinės paramos panaudojimo mechanizmą galima supaprastinti peržiūrint jo administravimo kontrolės ir audito reikalavimus. Taip pat, Lietuvos nuomone, didesnė reikšmė turėtų būti teikiama politikos poveikio analizei (daugiau dėmesio skiriant struktūrinės paramos rezultatų ir efektyvumui).

Žemės ūkis ir kaimo plėtra. Atsižvelgiant į nevienodą Europos Sąjungos valstybių narių ekonominio išsivystymo lygį ir siekiant surasti būdą mažinti žemės ūkio išsivystymo netolygumus, galėtų būti atliekama ES šalių narių Bendrosios žemės ūkio politikos įgyvendinimui skiriamų lėšų peržiūra. Ypač daug dėmesio turi būti skiriama bendrosios žemės ūkio politikos peržiūrai, nustatant aiškius galutinius terminus, iki kada apskritai būtų atsakyta tiesioginių išmokų žemdirbiams. Jei to nebus padaryta, žemės ūkis dar ilgai liks priklausomas nuo paramos.

Energetikos ir transporto politika. Lietuvai ypač svarbu, kad peržiūrint ES biudžetą didelis dėmesys būtų skiriamas bendrai energetinei infrastruktūrai, visų pirma izoliuotų rinkų (Baltijos valstybių) integracijai į bendrą ES energetikos vidaus rinką ir elektros bei dujų jungčių sukūrimui, stiprinti bendrą ES energetikos politiką, ypač energetinio saugumo srityje, numatant ES paramą energetinių krizių valdymui, taip pat kovos su klimato kaita

instrumentams, transeuropinių transporto tinklų plėtros, saugumo didinimo, inovacijų diegimo šioje srityje skatinimui, įskaitant efektyvaus ir patikimo tarptautinio susisiekimo užtikrinimą.

Moksliniai tyrimai ir eksperimentinė plėtra (MTEP) bei inovacijos. Lietuva palaikytų naujų finansinių instrumentų kūrimą ir taikymą siekiant reformuoti ir sustiprinti Europos universitetus ir labiau integruoti Europos aukštojo mokslo erdvę, taip pat skatinti Europos mokslinių tyrimų erdvės ir Europos aukštojo mokslo erdvės integraciją.

Kadangi Lietuvos ekonomika yra maža ir atvira, neturinti didelių gamtos, energijos ir kitų išteklių, jos raida ateityje turėtų vis labiau remtis žiniomis, o ne kapitalo ar žaliavų imlia pramonės ir paslaugų sektoriaus plėtra.

Išorės santykiai. ES išorės santykiuose Lietuva pasisako už tolesnio dėmesio išlaikymą tokioms politikos sritims kaip Europos kaimynystės politika, vystomasis bendradarbiavimas ir bendroji užsienio ir saugumo politika. Lietuva siūlo remiantis Viduržemio jūros regiono šalių patirtimi plėtojant kaimynystės politiką skatinti daugiašalį regioninį Rytų Europos ir ES bendradarbiavimą kartu įvertinant ir finansinius tokio bendradarbiavimo aspektus.

Vidaus politika. Lietuvai svarbi nuostata dėl atsakomybės pasidalijimo ir finansinio solidarumo principo sprendžiant migracijos politikos ir Europos Sąjungos išorės sienų apsaugos klausimus. Atsižvelgiant į ES gerai funkcionuojančią supaprastintą asmenų tranzito schemą (Kaliningrado tranzitas), svarbu užtikrinti tolesnę šios schemos finansavimą.

Lietuva taip pat pasisako už būtinybę koordinuoti visų Baltijos jūros regiono valstybių veiksmus ir sprendimus, siekiant sukurti sąlygas tolesnei ekonominei ir socialinei Baltijos jūros regiono, kuris yra vienas labiausiai užterštų jūros zonų pasaulyje, plėtrai bei taip didinti šio regiono konkurencingumą Europoje ir pasaulyje.

Lietuva pasisakė ir dėl ES biudžeto finansavimo. ES nuosavų išteklių sistema turėtų būti tobulinama siekiant užtikrinti jos skaidrumą, efektyvumą ir pakankamumą.

Nors yra didelė pagunda ES biudžeto reformos metu egoistiškai ginti Lietuvos interesus, siekiant, kad didžiausia biudžeto dalis būtų skirta toms sritims, kuriose Lietuva numato gauti didžiausią paramą iš ES, vis dėlto nereikėtų pamiršti ir europinio intereso.

Reformuojant ES biudžeto pajamas, Lietuva turėtų pasisakyti už pataisų mechanizmų panaikinimą, nes pataisos daromos Lietuvos nenaudai ir labai sumažina visos ES pajamų sistemos skaidrumą. Taip pat nelabai palankus Lietuvai būtų naujo ES mokesčio įvedimas. Lietuvai stojant į ES mokesčių, kurie yra suderinti ES lygiu, našta nuolat didėjo ir toliau gana sparčiai didės, kol bus pasiekti ES nustatyti minimalūs dydžiai. Naujas ES mokesstis sukurtų papildomą mokesčių našta Lietuvos mokesčių mokėtojams. Be to, atsižvelgiant į tai, kad sprendimai mokesčių srityje priimami vienbalsiai, sunku tikėtis sutarimo dėl visoms valstybėms narėms priimtino naujo mokesčio.

Derybose dėl 2007–2013 m. ES finansinės perspektyvos Lietuvos principinės pozicijos dviem pagrindiniais elementais buvo siekis susiderinti pakankamą ir teisingai apskaičiuotą ES struktūrinės paramos dydį ir užsitikrinti stojimo sutartimi į ES užfiksuotą ES išsipareigojimų (Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo ir tranzito į/iš Kaliningradą organizavimo) finansavimo tęstinumą bei pakankamą jo dydį. Lietuva siekė, kad apskaičiuojant struktūrinės paramos dydį būtų remiamasi naujausiais turimais duomenimis, ekonominė augimo prognozė būtų individuali, o ne imamas ES naujųjų narių vidurkis.

2007–2013 m. ES struktūrinė parama Lietuvai skiriama pagal Konvergencijos ir Europos teritorinio bendradarbiavimo prioritetus. 2007–2013 m. finansiniu laikotarpiu ES struktūrinė parama skiriama šiems prioritetams: konvergencijos prioritetui, regioninio konkurencingumo ir užimtumo prioritetui, Europos teritorinio bendradarbiavimo prioritetui.

Pagal 2009 m. gruodžio 31 d. iš EK gautą lėšų panaudojimo statistiką Lietuva yra pirmoji tarp naujųjų ES šalių narių ir trečioji tarp visų ES šalių pagal EK išmokėtų ES struktūrinių fondų lėšų dalį. Iš ES struktūrinių fondų iki 2009 m. gruodžio 31 d. Lietuvai išmokėta 796,86 mln. eurų, t. y. 11,8 proc. visam 2007–2013 m. laikotarpiui skirtų ES struktūrinių fondų lėšų.

Tačiau siekiant užtikrinti Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijos įgyvendinimą ir įsisavinti 23 mlrd. Lt, skirtų Lietuvai, būtų tikslinga didinti šių lėšų panaudojimo efektyvumą, orientuojant jas ne į begalinius bedarbių mokymus (Lietuvoje šiuo metu beveik neįmanoma suburti bent 15-os besimokančių asmenų grupę, kurie, išėję daugybę kad ir turiningų kursų, fiziškai negali sau rasti kvalifikuotesnės darbo vietos, nes nėra kur dirbti), o kurti mokslinį ir inovacinį žinių ekonomikos pamatą, orientuotą į aukštų technologijų produktų gamybą ir kartu į kvalifikuotų darbo vietų kūrimą.

Turint omenyje iškeltas ES biudžeto ir Lietuvos ES struktūrinės paramos įsisavinimo problemas, turėtų būti atsakingai parengta Lietuvos ekonomikos plėtros ilgalaikė strategija atsižvelgiant į ES strategiją „Europa 2020“. Pirmasis naujosios Europos Komisijos politinis veiksmas ir buvo nedelsiant pateikti svarbiausią iniciatyvą – „Europa 2020“ – pažangaus (protingo), tvaraus ir integracinio augimo strategiją⁶, iš kurios matyti, kad ES turi galimybes įveikti krizę, užtikrinti tvaresnę ir dinamiškesnę ekonomikos augimą ir didesnę užimtumą, našumą ir socialinę sanglaudą. ES strategijoje „Europa 2020“ numatytos artimiausio dešimtmečio ES veiklos ir darbo kryptys, kurios turės įtakos būsimam ES biudžetui: krizės iškeltų uždavinių sprendimas ir Europos socialinės rinkos ekonomikos išsaugojimas; piliečių darbotvarkė, pagal kurią Europos veiksmai pirmiausia būtų vykdomi piliečių labui; išorės darbotvarkė; nuosekli ir įtakinga Europos Sąjunga; ES priemonių ir darbo metodų modernizavimas. Nuo jų įgyvendinimo ir priklausys ES ir jos šalių narių ekonominė ir finansinė ateitis.

Literatūra

Hix, S. Europos Sąjungos politinė sistema. Vilnius: Eugrimas, 2006.

Oreziak, L. Finanse Unii Europejskiej. Warszawa: PWN, 2005.

2007-09-12 Communication from the Commission Reforming the Budget, Changing Europe. ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_en.pdf.

Europos Sąjungos finansų kontrolės priemonės

Gil DESMOULIN

Gil DESMOULIN yra Reno politikos mokslų instituto docentas, viešosios teisės daktaras, dviejų monografijų ir dešimties mokslinių straipsnių viešosios teisės ir finansų valdymo klausimais autorius.

Pirmoji tema: Fiskalinė sistema

Finansiniam Europos integracijos aspektui paprastai skiriamas nepakankamas dėmesys, dažniau akcentuojami normatyvinio pobūdžio apribojimai ir politinės pozicijos trūkumas. Tačiau jis yra svarbus šalių „davėjų“ ir šalių „gavėjų“ konfliktų šaltinis. Be to, Europoje vis nesiliauja ginčai tarp vadinamojo veiksmų biudžeto (išteklų telkimo, politikos krypčių ir investicijų finansavimo) ir valdymo biudžeto (biudžeto paskirtis esanti viso labo užtikrinti Europos funkcionavimą, kad būtų mokamas atlygis jos tarnautojams ir vertėjams) šalininkų.

Biudžeto klausimai neatsiejami nuo svarstymų apie Europos galią. Beje, Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 311 straipsnis, kuriame kalbama apie nuosavus išteklius, įtvirtina biudžeto politikos svarbą, jame teigiama, kad „Sąjunga pasirūpina savo tikslams pasiekti ir savo politikai įgyvendinti reikalingomis priemonėmis“. Juk Europa netaps pagarbos verta ir gerbiama galybe neturėdama biudžeto išteklių, nesiimdama reikšmingų finansinių veiksmų.

Tad iš pradžių dera nuosekliai aptarti fiskalinę sistemą, o vėliau – fiskalines priemones.

I) Fiskalinė sistema

Norint suprasti dabartinę padėtį, iš pradžių reikia glaustai apžvelgti didžiuosius biudžeto formavimo ir Europos biudžeto teisės pokyčius. Taip drauge išryškės Europos ir valstybių narių tarpusavio įtakos ypatumai.

A) Didieji Europos biudžeto formavimo ir biudžeto teisės raidos etapai

1) Pradinė biudžeto architektūra

Palyginti su sistemomis, kurios buvo būdingos tarptautinėms organizacijoms, pirmoji įsteigta bendrija, Europos anglių ir

plieno bendrija, išsiskyrė savo naujoviškumu. Didžioji jos išteklių dalis buvo gaunama nuskaičiusus dalį sumos, gautos iš anglių ir plieno pramonės, o tai buvo mokesčiams labai artima sistema. O štai pirmasis EEB biudžetas (1958 m.) buvo gana kuklus, juo buvo finansuojamos tik administracinės išlaidos. Ilgainiui pradiniai Bendrijų „tikslai“ tapo „politikos kryptimis“. Dėl to įdiegus finansines priemones – Europos socialinį fondą, Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondą (EŽŪOGF) – biudžetas išaugo.

Žvelgiant į biudžeto sudarymo dokumentus, prieš 1965 m. sutartį, kuria buvo sujungti Bendrijų vykdomieji organai, padėtis buvo gana keblė, nes trys bendrijos turėjo atskirus biudžeto sudarymo dokumentus, o tai neleido susidaryti bendro vaizdo, ir apie Europos biudžetą nebuvo galima kalbėti. Biudžeto sudarymo dokumentai iš dalies sujungti 1965 m., sujungus Bendrijų vykdomuosius organus, kai visų trijų Bendrijų reikalus ėmė tvarkyti viena administracija. Taip atsirado galimybė turėti vieną administracinį biudžetą. Šią kryptį įtvirtino aštuntajame dešimtmetyje priimtos finansinio pobūdžio sutartys.

2) Finansinė integracija

Europos integracijos pradžioje valstybės narės mokėjo savanoriškas įmokas į Bendrijų biudžetą, todėl Europos biudžetas tiesiogiai priklausė nuo valstybių narių.

Europos Bendrijų finansinė autonomija įtvirtinta 1970 m. balandžio 21 d. sprendimu dėl valstybių narių finansinių įmokų pakeitimo Bendrijų nuosavais ištekliais. Šie pokyčiai buvo reikalingi dėl politikos krypties plėtros – tam buvo būtina užtikrinti didesnę biudžeto stabilumą. Šis sprendimas dėl nuosavų išteklių, kurio negalima keisti be vieningo Tarybos pritarimo, leido Europos Bendrijų finansavimą padaryti stabilesnį. Taip Bendrijos įgijo biudžeto savarankiškumą su trimis „nuosavais ištekliais“ – muitais, žemės ūkio mokesčiais ir valstybių narių įmokomis, skaičiuojamomis nuo PVM (1 proc. nuo PVM).

Pirmąja 1970 m. balandžio 22 d. biudžeto sutartimi (ki-
taip vadinama Liuksemburgo sutartimi), kuria iš dalies keičiamos tam tikros biudžeto nuostatos, iš dalies pakeistos steigiamosios sutartys, jos sudarė sąlygas prijungti EAEB mokslo tyrimų ir in-

vesticijų biudžetą. Nuo tos akimirkos trys Bendrijos turėjo vieną bendrą biudžetą (Europos Bendrijų ar kitaip – bendrą biudžetą, kuris įsteigus ES tapo ES biudžetu). Šiai bendrai sistemai nepriklausė tik EAEB veiklos biudžetas. Tuo pat metu Europos Parlamentas tapo viena iš **biudžeto valdymo institucijų** (Europos lygiu biudžeto valdymo institucijos yra dvi – Parlamentas ir Taryba).

Antrąją 1975 m. liepos 22 d. biudžeto sutartimi (įsigaliojusia 1977 m. birželio 1 d.) užbaigta 1970 m. pradėta reforma. Per tą laiką prisijungė Danija, Airija ir Jungtinė Karalystė (1973 m.), o Europos Bendrijų finansavimo reforma iš nacionalinių parlamentų atėmė dalį kontrolės galios. Todėl reikėjo sustiprinti Europos Parlamento galias ir jam suteikti galimybę modifikuoti kai kurias išlaidas (vadinamąsias neprivalomas išlaidas, kurios nebuvo tiesiogiai įtvirtintos sutartyse), suteikti galią tvirtinti biudžetą ir, Komisijai įvykdžius biudžetą, priimti sprendimą dėl biudžeto įvykdymo. Be to, 1975 m. sutartis sudarė sąlygas sukurti tikrą aukščiausiąją kontrolės instituciją – **Europos Audito Rūmus**, kurie, įsigaliojus 1992 m. vasario 7 d. Europos Sąjungos sutarčiai, įgijo Europos institucijos, o mūsų dienomis – Sąjungos institucijos statusą.

3) Su biudžetu susijusios problemos

Nuosavų išteklių mechanizmas pradėtas taikyti 1971 m., o visiškai pradėjo veikti 1979 m. Vis dėlto buvo būtinas pereinamasis laikotarpis. 1971–1978 m. valstybės narės vis dar mokėjo pereinamąjį įnašą, skirtą subalansuoti bendrąjį biudžetą, o 1979–1981 m. jos jau mokėjo mažesnę įnašą.

Nuo 1980 m. iki 1987 m. Europą kamavo ilga biudžeto ir finansų krizė. Pastarąją atskleidė Teisingumo Teismui pateikti Tarybos, Komisijos ar valstybų narių ginčai. Tada vėluojama priimti biudžetą arba Parlamentas jam nepritaria: 1980 m., 1985 m., 1986 m. ir 1988 m. biudžetas buvo priimtas jau prasidėjus finansiniams metams (penkis–šešis mėnesius taikytas laikinas laikinųjų biudžeto dvyliktųjų dalių principas).

Šiuo laikotarpiu išlaidos didėja dėl poreikio finansuoti bendrąją žemės ūkio politiką ir dėl struktūrinių fondų, skirtų sustiprinti sanglaudos politiką (ypač ESF ir ERPF), išlaidų. Prie to dar

prisideda naujų politikos krypčių finansavimas, bendros žuvininkystės politikos plėtra, pirma bendroji mokslinių tyrimų programa bei integruotos Viduržemio jūros programos.

Šios su finansavimu susijusios problemos susilpnino institucijų, ypač Tarybos ir Parlamento, tarpusavio ryšius. Pirmasis sprendimas pasiūlytas 1982 m. birželio 30 d. Parlamento, Tarybos ir Komisijos pasirašytu susitarimu (jis yra institucinių susitarimų prototipas). Be to, jau ne vienus metus Jungtinė Karalystė laikėsi pozicijos, kad jos mokėjimai Bendrijai yra per dideli, palyginti su realia jos finansine padėtimi dėl menkai išvystyto žemės ūkio ir aukšto bazinio PVM. Todėl 1984 m. vykstant Fontenblo Europos Tarybai Margaret Thatcher išsikovojo, kad būtų grąžinama Jungtinės Karalystės permoka, buvo įvestas korekcijos mechanizmas, leidžiantis sumažinti Jungtinės Karalystės įmokas į Bendrijų biudžetą (trūkumą kompensuoja kitos valstybės narės).

4) Biudžeto drausmė

Devintojo dešimtmečio viduryje Tarybos ir Parlamento nesutarimai dėl biudžeto raidos tęsėsi ir toliau. Be to, 1984 m. ir 1985 m. valstybės išimtinė tvarka atliko grąžintinus ir negrąžintinus išankstinius mokėjimus. Europos Bendrijos susidūrė su savo įplaukų erozija, nes dėl prekybinių susitarimų sumažėjo tradiciniai nuosavi ištekliai (surenkami nuo muitų). Taip pat nekinta PVM pagrįsti nuosavi ištekliai.

Tuo pat metu Europos Bendrijos išlaidos ypač padidėjo, nes pradėtos stiprinti esamos (ESF, ERPF) ir startavo naujos (žuvininkystė, moksliniai tyrimai) politikos kryptys, nuolat augo išlaidos žemės ūkiui (+ 16 proc. per metus), prisidėjo finansinės Graikijos (1981 m.) ir Ispanijos (1986 m.) prisijungimo pasekmės.

Biudžeto klausimus, susijusius su žemės ūkiu, naujoviškai spręsti pradėta 1984 m. kovo 19–20 d. Briuselio Europos Taryboje (dėl žemės ūkio), o visam biudžetui naujus metodus pradėta taikyti garsiojoje Fotenblo Taryboje, vykusioje 1984 m. birželio 25–26 d., per kurią aptartas Britanijos mokėjimų klausimas. Taryba siekė, kad 1986 m. planuojamas biudžetas būtų griežtesnis. Europos Parlamentas siūlymą atmetė. Buvo kreiptasi į Teisingumo Teismą, šis savo ruožtu 1986 m. biudžetą anuliuo (EB TT

1986 m. liepos 3 d. sprendimas byloje Nr. 34/86 *Europos Bendrijų Taryba prieš Europos Parlamentą*, Teismo praktikos rinkinys 1986, p. 2155).

Dėl šio aštraus Tarybos ir Parlamento susipriešinimo Europos Komisija parengė finansinės 1988–1992 m. perspektyvos siūlymą, vadinamąjį Delors paketą, pavadintą to meto Europos Komisijos pirmininko vardu. Šių siūlymų pagrindu 1988 m. birželio 29 d. priimtas tarpinstitucinis Komisijos, Europos Parlamento ir Tarybos susitarimas. Šio pirmojo susitarimo turinys – biudžeto drausmė ir biudžeto priėmimo procedūros patobulinimas. Kartu su juo eina du 1988 m. birželio 24 d. tekstai – sprendimas dėl biudžeto drausmės (Sprendimas Nr. 88/377/EEB) ir sprendimas dėl nuosavų išteklių (Sprendimas Nr. 88/376/EEB).

Komisija, ieškodama šių nesutarimų sprendimo būdų, pasiūlė apriboti metinių išlaidų didėjimą. Būtent taip nustatytos pirmosios **finansinės perspektyvos** 1988–1992 metams (siūlymas sutapo su parengiamąja vidaus rinkos, kuri pradėta 1993 m., kūrimo stadija). Šiomis pirmosiomis perspektyvomis siekta apriboti žemės ūkio išlaidų augimą ir didinti sanglaudos politikai skiriamas išlaidas.

Taip pat įvedamas ketvirtasis nuosavas **ištekliai**, pagrįstas BNP. Jis leidžia susieti valstybės mokamą įnašą su jos gebėjimu mokėti ir finansuoti biudžetą iki ribos, nustatytos pagal nuosavų išteklių lubas, nes nuosaviems ištekliams nustatoma aukščiausia riba – 1988 m. jie sudarė 1,15 proc. BNP. Būtent tada, vieną po kitos priėmus finansines programas, prasideda ramus, be Europos finansavimo pertrūkių didelio finansinio stabilumo laikotarpis. Su biudžetu susiję konfliktai laikinai nurimo, tačiau ilginiui buvo priimami stipriai apriboti, neambicingi biudžetai.

5) Finansinės programos

Antroji finansinė programa apima 1993–1999 metus. Į Europos Sąjungos (Mastrichto) sutartį įtraukiamos naujos finansuotinos veiklos sritys, paminėtina bendra užsienio ir saugumo politika, teisingumas ir vidaus reikalai. Naujos finansinės priemonės, **Sanglaudos fondo**, paskirtis – investicijomis, suteikiančiomis galimybę plėtoti infrastruktūrą, remti skurdžiausias vals-

tybes. 1999 m. nuosavų išteklių riba pakyla nuo 1,20 proc. iki 1,27 proc. BNP.

2000–2006 m. finansinė perspektyva (trečioji finansinė programa) turėjo palengvinti gausaus Europos valstybių būrio prisijungimo sąlygas. Pagal šią finansinę programą numatyta Vidurio ir Rytų Europai skirta pasirengimo narystei strategija, išlaidų žemės ūkiui stabilizavimas, sanglaudai skirtų išlaidų nukreipimo į skurdžiausius regionus pradžia; nauja korekcija leido sumažinti Vokietijos, Nyderlandų, Austrijos ir Švedijos, kurios buvo pagrindinės įnašo į biudžetą mokėtojos, mokėjimų dydį. Čekijos Respublika, Estija, Kipras, Latvija, **Lietuva**, Vengrija, Malta, Lenkija, Slovėnija ir Slovakija prisijungė 2004 m.

Pagal dabar galiojančią finansinę perspektyvą (2007–2013 m.) išlaidos nukreipiamos geresnei sanglaudai ir Europos Sąjungos konkurencingumui (Lisabonos strategija augimui ir darbo vietų kūrimui), taip pat numatyta mažinti žemės ūkio finansavimą. Nuosavų išteklių riba išliko ankstesnio lygio, nors buvo truputį pakoreguota (iki 1,24 proc. bendrųjų nacionalinių pajamų). Buvo persvarstyti Britanijos mokėjimai, tačiau jie išlieka kaip buvę, nes Prancūzija deda daug pastangų išsaugoti bendrąją žemės ūkio politiką. 2007 m. prisijungia Bulgarija ir Rumunija.

Galiausiai reikia pažymėti, kad finansinių programų praktika įtvirtinama Lisabonos sutartimi, o atitinkama procedūra nuodugniai išdėstyta Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 312 straipsnyje – daugiamečę finansinę programą vieningai priima Taryba (ateityje gali iškilti blokavimo pavojus), prieš tai pritarus Europos Parlamentui (speciali teisėkūros procedūra, kuria Europos Parlamentui suteikiama didesnė nei anksčiau reikšmė).

Šiandien Sąjungos biudžetas yra labai reiklų teisinių įsipareigojimų dalis, nes biudžeto pusiausvyros principo būtina griežtai laikytis. Biudžetui yra taikomos išlaidų ribos (1,24 proc. Sąjungos bendrųjų nacionalinių pajamų, tai sudaro 290 € vienam Sąjungos gyventojui), jos gali kisti tik atsižvelgiant į Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos nustatytas daugiamečes programas.

B) Europos biudžeto pagrindai ir įtaka teisei

Per keletą metų padėtis iš esmės pakito – iš pačių pradžių valstybės narės darė įtaką biudžeto ir finansų teisei. Nuo šiol valstybės ja vadovaujasi arba yra priverstos ja remtis.

1) Pradinė nacionalinės teisės įtaka Bendrijų biudžeto teisei

Iš pradžių, tai yra 1951 m. ir 1957 m., kai buvo rengiamos Paryžiaus ir Romos sutarčių finansinės nuostatos, o vėliau rengiant pirmuosius finansinius reglamentus daugiausia vadovautasi nacionaline, ypač Prancūzijos ir Vokietijos, teise.

Prancūzijos įtaka ypač pasireiškia per *a priori* patikros sistemą – prieš vykdymą išlaidas turi patvirtinti vadinamasis finansų tikrintojas. Tai tvarka, perimta iš tuo metu Prancūzijoje galiojusios sistemos. Perimtas ir kitas Prancūzijai būdingas principas – leidimus duodančių pareigūnų ir apskaitos pareigūnų atskyrimas. Pagal šį principą išlaidas patvirtina ir jas vykdo skirtingi asmenys.

Vokietijos įtaka biudžeto ir finansų klausimais ypač pasireiškė steigiant Europos Audito Rūmus, aukščiausiąją audito instituciją, kuri, priešingai nei Prancūzijoje, neturi jurisdikcinės kompetencijos, be to, yra labai tolima anglosaksų modeliui. Vokietijos įtaka vėl po kurio laiko pasireiškė įvedus bendrą valiutą, kai Vokietija išreiškė siekį „apsaugoti“ valiutą keliant didesnius valstybių narių biudžeto drausmės reikalavimus.

Vis dėlto ilgainiui, ypač paskutiniuoju XX a. dešimtmečiu, anglosaksų įtaka ėmė reikštis vis labiau (labiausiai dėl kalbinių veiksnių – išsiplėtus Europos Sąjungai daugiausia bendraujama anglų kalba), pradedant *a posteriori* kontrolės kultūra ir baigiant... pirminiais kontrolės sistemos trūkumais. Dėl to įvesta sąskaitų patikimumo patikinimo pareiškimų, kuriuos kasmet turi išduoti Audito Rūmai, sistema, taip pat nuo 2004 m. pradžios vykdomi didieji vidaus kontrolės pokyčiai, ypač išnykus apriorinei kontrolės sistemai, taip pat svaresnis vaidmuo atiteko vidaus auditui.

2) Stiprėjanti Bendrijų ir Europos Sąjungos teisės įtaka nacionalinių biudžetų teisei

Stebinant faktas, kad jau maždaug dvidešimt metų Europos Sąjungos biudžeto teisė vis labiau veikia nacionalines teisės sistemas – kartais nenoromis, kartais tyčia.

Štai pavyzdys – rengiant ir priimant 2001 m. rugpjūčio 1 d. konstitucijos pataisą įstatymą dėl įstatymų, susijusių su finansais, įtaka Prancūzijos biudžeto teisei buvo tiesiog akivaizdi. Tie-

sa, nors programavimo procedūros kinta pagal bendrąsias viešųjų finansų raidos tendencijas, apskaitos principai ir kontrolės mechanizmai dažnai remiasi Europos Sąjungoje taikomomis sistemomis.

Ryščiausias tarpusavio įtakos pavyzdys, be abejonės, yra procedūros dėl perviršinio deficito. Sąjungos biudžeto atžvilgiu Mastrichto sutartimi įtvirtinta biudžetinės drausmės koncepcija, kuri iki šiandien yra išlikusi sutartyse (SESV 310 straipsnis).

Vėliau šis drausmės reikalavimas imtas taikyti valstybėms, nes jis yra susijęs su perviršinio biudžeto stebėsenos priemonėmis. Įsigaliojus Europos Sąjungos sutarčiai, finansinės pusiausvyros principas tampa ypač reikšmingas, nes valstybės narės įpareigojamos kontroliuoti viešojo sektoriaus deficitą. Ši prievolė taikoma ir valstybės, ir teritorinių bendrijų bei socialinio draudimo organų finansams. Sutartimi taip pat įvedama konkreti procedūra, skirta užtikrinti, kad drausmės bus laikomasi.

II) Fiskalinių veikslių priemonės

Sąjungos biudžetas yra netipinis, jis nėra panašus į jokios kitos tarptautinės organizacijos biudžetą (jis 500 kartų viršija Europos Tarybos biudžetą), drauge jo negalima prilyginti federaliniam biudžetui, kuris iš principo svyruoja nuo 15 proc. iki 25 proc. bendrųjų nacionalinių pajamų. Vis dėlto valstybės narės siekia jo tolesnę raidą stipriai apriboti, taip ant kortos statydamos Europos Sąjungos ateitį.

A) Europos Sąjungos biudžeto turinys

2010 m. biudžetas siekia **141,5 mlrd. eurų** įsipareigojimų asignavimais (123 mlrd. mokėjimų asignavimais), o tai sudaro 1,2 proc. Bendrijos bendrųjų nacionalinių pajamų. Biudžetas pasižymi netipiniais ištekliais ir ribotam sektorių skaičiui sutelktomis išlaidomis.

1) Pagrindiniai ištekliai

Kaip minėjome, pagrindiniai Europos Sąjungos biudžeto ištekliai yra nuosavi. Ši nuosavų išteklių samprata nėra apibrėžta sutartyse, *a contrario*, ją galima vertinti pasitelkus valstybių na-

rių finansinio įnašo sampratą. Komisija nuosavų išteklių sampratą apibrėžė pagal keturis kriterijus:

- tai fiskalinio pobūdžio nuosavi ištekliai,
- jie tiesiogiai surenkami iš Bendrijos fizinių ar juridinių asmenų,
- jie nepriklauso nuo valstybių narių sprendimų ir
- tarp Bendrijos ir pajamų šaltinių yra savaiminis ryšys.

Nuosavų išteklių samprata tam tikra prasme reiškia tokia finansų teisę, pagal kurią Sąjungai valstybių narių atžvilgiu skiriama pirmenybė.

Išteklių pasiskirstymas tarp skirtingų nuosavų išteklių rūšių yra labai stipriai išbalansuotas, didžiausias svoris tenka bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis grindžiamiems ištekliams.

Muitai ir vadinamieji cukraus mokesčiai – 14,20 mlrd. eurų, arba 11,6 proc. viso biudžeto.

PVM grindžiami ištekliai – 13,95 mlrd. eurų, arba 11,3 proc. viso biudžeto.

Bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis grindžiami ištekliai – 93,35 mlrd. eurų, arba 75,9 proc. viso biudžeto.

Kitos įplaukos – 1,4 mlrd. eurų, arba 1,2 proc. viso biudžeto.

Bėgant laikui, skaičiuojant kai kurių šalių mokėjimų dydį, pradėtos taikyti korekcijos. Kadangi manoma, kad Vokietijos, Nyderlandų, Švedijos ir Jungtinės Karalystės mokėjimo lygis per aukštas, jų įmokų į Sąjungos biudžetą dydis sumažinamas.

2) Pagrindinės išlaidos

Europos biudžeto išlaidų pasiskirstymas visada yra stipriai išbalansuotas:

Tvariam augimui skiriamos lėšos sudaro 45,4 proc. biudžeto (čia svarbiausią vietą užima sanglaudos politika).

Gamtos ištekliams (iš jų 30 proc. – žemės ūkio finansavimui) – 41,1 proc. biudžeto.

Sąjungai kaip pasaulio dalyvei skiriama vis dar labai nedidelė biudžeto dalis – 5,7 proc.

Dažnai piktinamasi dėl **administracijos**, tačiau ji suvartoja „vos“ 5,6 proc. lėšų (turint omeny, kad vien Komisija jų sunaudoja 45 proc.)

Pilietiškumo, laisvės, saugumo ir teisingumo reikalams skiriama vos 1,2 proc.

B) Ateities iššūkiai

Sąjungos biudžeto ateities iššūkiai sietini su teisine bei finansine išteklių raida bei su tinkamos gražos Europos Sąjungos valstybių narių atžvilgiu problema.

1) Išteklių raida

Visų pirma netyla diskusijos dėl Europos Sąjungos išteklių raidos, kuri lems būsimą Europos Sąjungos išteklių lygį.

Išeities taškas yra sąlyginis stabilumas, nes nuo 1988 m. Sąjungos biudžeto raida gana griežtai prižiūrima. Nuo to laiko Europos Taryba nustato bendrąsias nuosavų išteklių ribas – 1988–1994 m. jos sudarė 1,20 proc. Bendrijos bendrųjų nacionalinių pajamų, o 1995–1999 m. riba pakilo nuo 1,21 proc. iki 1,27 proc.

Pastaba:

2002 m. pasikeitus skaičiavimų pagrindui, bendrojo nacionalinio produkto vietą užėmė bendrosios nacionalinės pajamos. Todėl bendroji riba šiandien siekia 1,24 proc. bendrųjų nacionalinių pajamų (arba 1,27 proc. BNP).

Nuo šiol, norint padidinti Sąjungos išlaidas, reikalingas 27 valstybių pritarimas pakeisti šią ribą. Vis dėlto derybos visada sudėtingos, nes po to, kai buvo įvesti nuosavi išteklių, kiekvienos valstybės finansinį įnašą į Sąjungos biudžetą sudarydavo atitinkama skirtingų Bendrijos išteklių dalis.

Diskutuojama dėl santykinės skirtingų išteklių dalies, tačiau už to slypi klausimas dėl skirtingų valstybių grynųjų mokėjimų.

2) Tinkamos gražos problema

Derėtis pasidarė tuo sunkiau, kad kai kurios valstybės, tokios kaip Vokietija, Austrija, Nyderlandai ar Švedija, išreiškė norą sumažinti savo mokėjimus į Sąjungos biudžetą. Šis noras skatina vėl kelti klausimą dėl kompensacijos mechanizmo, kuris nuo 1984 m. taikomas Didžiajai Britanijai. Bet koku atveju mokančios šalys šiuo metu mėgina atsiriboti nuo tiesiog būtino Europos solidarumo ir labai dėmesingai stebi savo grynųjų mo-

kėjimų raidą: jų manymu, mokėjimų dydis neturi augti, o finansavimas iš Sąjungos biudžeto neturi mažėti.

Ši problema ypač aštri ir dėl to, kad daugelyje valstybių Europos integracijos idėja remiama vis mažiau, o tai susiję su atviros ekonomikos pasekmėmis, su sutartyse įtvirtintomis biudžeto nuostatomis ir su stabilumo bei augimo paktu. Visa tai verčia suabejoti vienu ypu dėl jos veiksmų, finansavimo, valdymo ir galiausiai – plėtros.

Nors šie dalykai nėra tiesiogiai susiję, nepasisekę referendumai dėl Europos konstitucijos Prancūzijoje ir Nyderlanduose taip pat rodo tam tikrą nepasitikėjimą Europos integracija. O siekiamas tikslas – užtikrinti kuo teisingesnį įnašo paskirstymą. Būtent dėl šios priežasties nuo 1988 m. buvo įvestas išteklius, turintis kuo labiau atitikti realias valstybių mokėjimo galias. Dėl to skirtingų biudžeto išteklių dalis labai ryškiai pakito. Todėl stipriai išaugo BNP/bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis grįstas išteklius, o PVM grindžiamas išteklius sumažėjo, nes nuspręsta, kad taip skriaudžiamos mažiausiai pasiturinčios valstybės, kurių vartojimo lygis (vadinasi, ir PVM) sudaro didelę nacionalinių pajamų dalį. Todėl buvo sulyginamas mokėjimo pagrindas, naudojamas apskaičiuoti PVM grindžiamą išteklių, ir jis sudaro 50 proc. kiekvienos valstybės bendrųjų nacionalinių pajamų. Drauge nuolat mažėjo PVM bazei taikomas pareikalavimo tarifas (nuo 1,4 proc. 1985 m. iki 0,3 proc. 2007 m.).

Sąlyginė „tradicinių nuosavų išteklių“ dalis taip pat sumenko, ypač liberalizavus tarptautinę prekybą ir dėl to sumažėjus muitų tarifams bei žemės ūkio mokesčiams. Laipsniškai ryškėja būtinybė įvesti Europos mokesťį.

3) Europos mokesčio būtinybė

Jau minėjoma, kad Europos finansinis solidarumas reiškiasi per išlaidas, bet ne per surenkamas įplaukas, nes trūksta vieno ypač svarbaus elemento – Europos mokesčio. Juk biudžeto atveju solidarumas visų pirma reiškia tai, kad laikomasi biudžeto universalumo principo: visos įplaukos turi finansuoti visas išlaidas. Žinoma, šis principas įtvirtintas finansiniame reglamente ir jo dažniausiai laikomasi, tačiau jis yra neabejotinai būtina, bet vis dėlto nepakankama Europos finansinio solidarumo sąlyga.

Kadangi Europos mokesčių sistema beveik neegzistuoja, Europos mokestis ar mokesčiai leistų užmegzti ryšį ne tik su valstybėmis, bet ir sukurti tikrą Europos piliečių finansinį solidarumą. Nacionaliniu mastu individų solidarumas prasideda nuo to, kad jie bendrai naudoja per mokesčius surinktus finansinius išteklius. Nesant Europos mokesčių sistemos, išskyrus įsidėmėtiną muitų, kuriuos moka už Sąjungos ribų įsisteigę ūkinės veiklos vykdytojai, išimtį, nėra galimybės užmegzti šio gyvybinio ryšio tarp piliečių ir Sąjungos, kuris pasireiškia sutikus mokėti mokesčius.

Juk nors ir kalbame apie nuosavus išteklius, Europos biudžetą ir toliau finansuoja valstybės, o piliečiai šiame procese tiesiogiai nedalyvauja, ir jis savo ruožtu piliečiams tiesioginio poveikio neturi. Nuosavų išteklių koncepcija kiek apgaulinga, ypač kai kalbama apie PVM ir bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis pagrįstus išteklius – juos surenka ne Europos Sąjunga tiesiogiai, bet jie pervedami iš nacionalinių biudžetų.

Šią padėtį galima ištaisyti įvedus tikrąjį Europos mokestį. Šiuo atžvilgiu Lisabonos sutartis (SESV 311 straipsnio 3 pastraipa) Tarybai suteikia galimybę įvesti naujas nuosavų išteklių kategorijas, kartu išlaikant valstybių patvirtinimo procedūrą, panašią į tą, kuri reikalinga iš dalies keičiant sutartis.

Žinoma, dėl privalomo ir įpareigojamo pobūdžio mokesčiai dažnai vertinami nepalankiai, tačiau jie prisideda kuriant ar įtvirtinant nacionalinį ryšį. Kai valstybė turi viešųjų išlaidų, ypač kai jos yra pervestos išlaidos, ji veikia visų mokesčių mokėtojų vardu, kurie dažnai prisideda prie priverstinio, bet veiksmingo solidarumo.

Antroji tema: Europos Sąjungos finansų kontrolės priemonės

Nuo pat pradžių Europos Bendrijos, panašiai kaip valstybės ar tarptautinės organizacijos, turėjo savo biudžeto vidaus (finansų tikrintojas) ir išorės (kontrolės komitetas) kontrolės mechanizmus. Politinio pobūdžio kontrolė, suprantama, atiteko Europos Parlamentui.

Vis dėlto pradinė sistema turėjo nemažai spragų. Vidaus kontrolę saistė stipri priklausomybė nuo kontroliuojamos institu-

cijos. Išorės kontrolei buvo skiriama mažai laiko ir nepakankamai lėšų, o politinę kontrolę ribojo silpnos Asamblėjai, vėliau tapusiai Europos Parlamentu, suteiktos sprendimų priėmimo galios.

Vis dėlto kontrolės sistemos labai stipriai keitėsi ir ilgainiui tvirtėjo. Jos stiprėjo augant Bendrijų, vėliau – Sąjungos galiai (atsiradus įvairesnių politikos krypčių, pagausėjus biudžetui). Tačiau visa kontrolės sistema vis dar tobulintina, nors ir pasiekta didelės pažangos. Tikslas – ilgainiui užtikrinti tikrą demokratinę audito sistemą, o tai reiškia, kad reiks įdiegti du skirtingus, bet vienas kitą papildančius dalykus.

Pirma, priežiūros organai turi vykdyti techninio pobūdžio kontrolę, atlikdami patikras, skirtas įsitikinti, kad jų tikrinamos organizacijos veikla grindžiama teise, yra tinkama ir remiasi patikimo finansų valdymo principu. Be to, kontrolės rezultatai turi būti perduoti institucijai, kuriai patikėta demokratinė atsakomybė (Parlamentui). Antra, demokratinė kontrolės sistema reiškia, kad informacija apie biudžeto ir finansų padėtį Europos piliečiui suteikia galimybę įsitikinti, kad vienos ar kitos viešosios institucijos veikla atitinka demokratiškai plėtojamą politikos kryptį. Visos sistemos turi užtikrinti teisėtumo ir tvarkingumo kontrolę, tačiau visos institucijos privalo laikytis patikimo finansų valdymo principo.

Mūsų dienomis vidaus kontrolė, visų kitų kontrolės pavidalų pagrindas, visiškai pasikeitė, o išorės kontrolė, kurią atlieka Audito Rūmai, įgyja vis didesnę autoritetą. Galiausiai politinė kontrolė stiprina savo pozicijas Komisijos autoriteto ir Tarybos galios atžvilgiu.

1) Kontrolės pagrindas – vidaus kontrolė

Kaip ir Prancūzijos teisės atveju, biudžeto vidaus kontrolės sistema grindžiama leidimus duodančių ir apskaitos pareigūnų atskyrimu. Europos Sąjungoje taikomas funkcijų atskyrimas, tačiau reikia pabrėžti, kad nėra institucinio atskyrimo, kuris būtų tikro galių atskyrimo garantas.

Šiuo požiūriu Europos Audito Rūmai ne kartą metinėse specialiose ataskaitose ir nuomonėse kritikavo leidimus duodančių, finansų tikrinimo ir apskaitos pareigūnų atsakomybės suliejimą.

Siekiant šiuos trūkumus pašalinti, 2001 m. ir 2002 m. įvesta daug vidaus kontrolės sistemos pakeitimų. Ši reforma atskleidė panaikintos finansų tikrintojo sistemos trūkumus, tad atsakomybė perduota leidimus duodantiems ir apskaitos pareigūnams.

A) Finansinių tikrintojo funkcijos panaikinimas ir leidimus duodančiam pareigūnui patikima savikontrolė

Paprastai vidaus kontrolė priklauso vykdomosios valdžios kompetencijai. Sąjungos atveju tai iš principo Komisija, nes SESV 317 straipsnyje nurodoma, kad „biudžetą vykdo Komisija“, o Lisabonos sutartyje priduriama – „bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis“.

Ši bendro pobūdžio vykdomoji kompetencija tiksliau apibrėžiama finansiniame reglamente, kuriame nurodoma, kad kiekviena institucija atsako už savo biudžeto skirsinį.

1) Ankstesnioji sistema – tikrintojas, priklausantis tikrinamai institucijai

1977 m. finansiniame reglamente (24 straipsnyje) numatyta, kad kiekviena institucija skiria finansų tikrintoją. Jam pavesta kontroliuoti visus mokėjimų įsipareigojimus ir mokėjimų pavedimus; jo pareiga taip pat buvo konstatuoti visas įplaukas ir išieškoti negautas pajamas. Finansų tikrintojas turėjo teisę atlikti dokumentų patikrą arba patikrinimą vietoje.

Jis turėjo teisę išduoti savo patvirtinimą (teoriškai patikrinimas *a priori* buvo labai griežtas), taip pat galėjo teikti informaciją ar patarimus. Jei tikrinamas aktas, finansų tikrintojo nuomone, buvo netvarkingas, jis galėjo atsisakyti išduoti savo patvirtinimą. Tokiu atveju, leidimus duodančiam pareigūnui pateikus motyvuotą prašymą, institucija galėjo šio atsisakymo nepaisyti, nebent pristigdavo asignavimų. Tokia vidaus kontrolės sistema, paremta prancūziškuoju to meto modeliu, nebuvo veiksminga.

2) Vidaus kontrolės sistemos neveiksmingumas

J. Santero vadovaujamos Komisijos žlugimas atskleidė šios institucijos vidaus kontrolės sistemos trūkumus. 1999 m. pradžioje Komisijos administracija buvo stipriai kritikuojama

dėl kai kurių Europos programų įgyvendinimo sąlygų. Vos per plauką išvengusi nepasitikėjimo pareiškimo 1999 m. sausio 14 d. (293 balsai prieš, 232 už ir 27 susilaikę), Komisija vis vien buvo priversta atsistatydinti paskelbus Europos Parlamento iniciatyva parengtą nepriklausomų ekspertų komiteto ataskaitą. Paaikškėjo, kad finansų tikrintojas savo išankstinį patvirtinimą išduodavo sistemingai, bet nesukontroliuodavo visų operacijų, be to, nebuvo pastebėta kai kurių finansinių sutrikimų, ypač turizmo, Viduržemio jūros programų ir branduolinės saugos sektoriuose.

Šis atsitikimas į dienos šviesą iškėlė ir sisteminius, ir funkcinus trūkumus. Remiantis teorija, finansų tikrintojas turėjo būti nepriklausomas, be to, šis principas įtvirtintas dokumentuose. Tačiau iš tikrųjų, nors finansų tikrintojo statusas kito su biudžeto reformomis ir institucijomis, jis visada priklausė kontroliuojamosios institucijos hierarchijai. Finansų tikrintojas turėjo teisę kontroliuoti tiesiogines Bendrijų išlaidas. Tačiau jei išlaidas, susijusias su tam tikrais Bendrijų fondais, vykdavo valstybės narės, jo galios neišvengiamai buvo ribotos. Be to, net jei jis galėjo tikėtis jam pavaldžių finansų tikrintojų pagalbos, pasirodė, kad realiai finansų kontrolierius visko sukontroliuoti negalėjo. Ir dokumentuose buvo numatytas šis praktinis ribotumas, nes nurodyta, kad *išankstinis patvirtinimas gali būti išduotas atlikus patikrinimą apklausa*.

Reikia pasakyti, kad J. Santerui vadovaujant Komisijai, probleminiams dalykams, susijusiems su tam tikrais Bendrijų fondais, buvo išduoti finansų tikrintojo patvirtinimai. Pasirodė, kad finansų kontrolė buvo atliekama pernelyg nerūpestingai ir buvo neveiksminga. Kad išvengtų praeities klaidų, 1999 m. R. Prodi vadovaujama Komisija ėmėsi daugiausia administracinio pobūdžio reformų, tačiau jos buvo susijusios ir su finansų valdymu, kontrole bei auditu. Šių reformų jau nuo 1997 m. ypač laukė Audito Rūmai (nuomonė dėl pirmojo 1977 m. naujos finansų reglamento redakcijos projekto).

Galiausiai buvo suteikta didesnė atsakomybė leidimus duodantiems pareigūnams, sukurta **vidaus audito tarnyba** (VAT), finansų reglamentavimo dokumentuose visiškai panaikintos nuostatos dėl finansų tikrintojo.

3) 2002 m. reforma – didesnė leidimus duodančių pareigūnų atsakomybė

2002 m. birželio 25 d. (iš dalies pakeistu) finansų reglamentu daugiau atsakomybės suteikiama leidimus duodančiam pareigūnui; dabar jis atsakingas už visą finansų valdymo procesą. Leidimus duodantis pareigūnas privalo visas kontrolės funkcijas sutelkti savo tarnybose ir užtikrinti, kad operacijos vykdomos laikantis teisės, tvarkingumo ir patikimo finansų valdymo principo.

Pačioje institucijoje užtikrinamas vykdomosios ir kontrolės funkcijų atskyrimas, nes visas finansines operacijas tikrina ir jas inicijuoja skirtingi asmenys.

Institucijos įgalioto leidimus duodančio pareigūno metinėje veiklos ataskaitoje, be kitų dalykų, turi būti įvertinta, kaip veikia vidaus kontrolė. Galiausiai visais šiais atvejais leidimus duodantys pareigūnai savo sprendimus turi pagrįsti vidaus audito pagrindu.

B) Vidaus audito tarnyba

Nuo 1998 m. pabaigos (dvyliktasis 1977 m. finansinio reglamento dalinis pakeitimas) finansų tikrintojas, be savo patvirtinimo teisės, dar buvo įpareigotas atlikti *institucijos vidaus auditą*. Tam turėjo būti įvertinamos valdymo ir kontrolės sistemos, taip pat patikrinamas operacijų taisyklingumas.

Komisija, dar prieš paskelbiant naują finansų reglamento redakciją, priimtą 2002 m. birželio 16 d., nusprendė, kad reikia vėl iš dalies pakeisti 1977 m. finansų reglamentą, kad būtų atskirtos iki tol finansų tikrintojui patikėtos vidaus audito funkcijos nuo jo tradicinių *ex-ante* kontrolės funkcijų.

Tad 2001 m. balandžio 9 d. Tarybos reglamentu patvirtintas penkioliktasis dalinis 1977 m. finansų reglamento pakeitimas ... Iki tol, kol bus priimtas „naujasis“ 2002 m. finansų reglamentas.

1) Vidaus kontrolės pokyčiai

Pagal finansinio reglamento nuostatas (finansų reglamento 85, 86 ir 87 straipsniai, įgyvendinimo priemonių reglamento 109–114 straipsniai) numatoma, kad kiekviena institucija sukuria **vidaus audito funkcijas**. Siekiant užtikrinti pareigų atskyrimą, vidaus auditorius negali būti nei leidimus duodantis pareigūnas,

nei apskaitos pareigūnas. Vidaus audito funkcija turi būti vykdoma „pagal atitinkamus tarptautinius standartus“ (tarptautines audito normas). Galiausiai vidaus auditorius institucijai yra atsakingas už tinkamo biudžeto vykdymo sistemų veikimo ir procedūrų patikrinimą, o jo atsakomybę gali nustatyti tik pati institucija.

2) Vidaus auditoriaus vaidmuo

Iš esmės vidaus auditoriaus vaidmuo yra patariamasis. Jis teikia nuomones apie valdymo ir kontrolės sistemas. Be to, jis taip pat teikia rekomendacijas, skirtas užtikrinti gerą finansinį institucijos valdymą.

Teoriškai vidaus auditoriui garantuojama didelė nepriklausomybė, jis kontroliuoja visą institucijos veiklą, turi teisę atlikti dokumentų patikrą arba patikrinimą vietoje (taip pat valstybėse narėse ir trečiosiose šalyse). Savo ruožtu institucija užtikrina jo veiklos nepriklausomumą ir taip pat nustato jo atsakomybės mastą, nors įgyvendinimo taisyklėse numatyta, kad „*vidaus auditorius sudaro savo darbo programą ir ją pateikia institucijai*“.

Atliktas auditas įgyja medžiaginę formą parengus institucijai skirtą metinę ataskaitą. Joje turi būti nurodytas atliktų auditų skaičius ir jų pobūdis, pateiktos rekomendacijos ir tai, kaip atsižvelgta į ankstesnes rekomendacijas.

C) Apskaitos pareigūnas (Finansinio reglamento

61 straipsnis)

Bendrijų apskaitos pareigūnas nėra valstybinis apskaitininkas tikrąja šių žodžių prasme, nes jis atlieka jo funkcijas, bet neturi jo statuso. Šią padėtį geriausiai galima paaiškinti Bendrijų išdo tvarkymo taisyklėmis – didžiausioji Bendrijos išteklių dalis saugoma ne kokiame nors Bendrijų išde, bet valstybių narių išde, o nuosavais ištekliais naudojamosi pagal poreikį. Visa likusioji dalis patikėta klasikinei bankų sistemai.

1) Europos apskaitos pareigūno statusas

Finansinio reglamento 61 straipsnyje numatyta, kad „kiekviena institucija paskiria apskaitos pareigūną“. Drauge Finansinio reglamento 58 straipsnyje įtvirtinami klasikiniai viešosios

atskaitomybės principai, tai leidimus duodančio pareigūno ir apskaitos pareigūno pareigų atskyrimas ir tarpusavio nesuderinamumas, be to, Bendrijų apskaitos pareigūnas yra visiškai integruotas į Komisijos ar kitų institucijų administracinę hierarchiją, jam nėra suteiktas koks nors atskiras statusas.

Tad pasirodo, kad administracinis Bendrijos apskaitos pareigūno statusas sąlyginai neatitinka Bendrijų finansų sistemos raidos ir, žvelgiant iš ilgalaikės perspektyvos, neabejotinai tinkamiausias žingsnis būtų steigimas tikrojo Europos išdo, kuris prižiūrėtų Europos viešuosius finansus ir kuriam ilgainiui būtų pavesta surinkti galimus Sąjungos mokesčius.

2) Europos apskaitininko užduotys

Dėl finansinio reglamento reformos jau nėra taikomas sisteminis mokėjimų patvirtinimas, kurį atlikdavo apskaitos pareigūnas. Tačiau kalbant apie apskaitos pareigūno pareigų įtvirtinimą ir apskaitos informacijos pateikimą, leidimus duodančio pareigūno atžvilgiu jo galios sustiprėjo. Bendrijos apskaitos pareigūnui nuo šiol tenka trys skirtingos užduotys (55 straipsnis ir Įgyvendinimo taisyklės):

- **nuomonės** apie apskaitos ir atsargų sistemas kompetencija (nuomonė dėl leidimus duodančio pareigūno nustatytos valdymo sistemos),
- **iždo valdymas** (jis turi užtikrinti, kad jo institucija turėtų pakankamai lėšų),

Apskaitos pareigūnas atsako už įplaukų inkasavimą ir išlaidų apmokėjimą, o bendriau – už Europos Sąjungos lėšų valdymą.

II) Kontrolės institucija – Europos Audito Rūmų vykdoma išorės kontrolė

A) Išorės kontrolės kilmė

Bendrijoms pradėti taikyti tikrą išorės kontrolę, kuri egzistuoja nacionaliniu lygiu, prireikė nemažai laiko ir tai buvo sudėtinga procedūra, mat iš pradžių reikėjo pakeisti pradinę, tarptautinėms organizacijoms būdingą sistemą **išbaigtesne**, atitinkančia Sąjungos valstybių integracijos laipsnį.

1) Pradinė išorės kontrolė

Europos anglių ir plieno bendrijoje išorės kontrolė buvo patikėta Auditoriui. EAPB sutarties 78e straipsnyje nustatyta, kad Taryba trims metams skiria auditorių, kurio įgaliojimai gali būti pratęsimi. Savo užduotis jis turi vykdyti visiškai nepriklausomai, o jo pareigos buvo nesuderinamos su jokiais kitomis pareigomis bet kurioje Bendrijos institucijoje ar tarnyboje. Tačiau iš tikrųjų auditoriaus veiksmų galimybės buvo santykinai ribotos, norsi kasmet jis privalėjo pateikti ataskaitą apie skirtingų institucijų apskaitos operacijų ir finansinio valdymo taisyklingumą.

Išorės kontrolės požiūriu nuo pat pradžių Europos ekonominė bendrija (EEB) ir Europos atominės energijos bendrija (Euratomas) turėjo bendrą kontrolės komitetą, kurį sudarė Tarybos skiriami auditoriai.

Nepaisant visko, Europos biudžeto teisėje (sutartyse ir finansiniame reglamente) išorės kontrolei skirta palyginti kukli vieta, o kontrolės komiteto kompetencija buvo aprašyta gana glaustai ir pagal klasikinį modelį. Jis turėjo teisę atlikti dokumentų patikrą ir patikrinimą vietoje, privalėjo kontroliuoti įplaukų ir išlaidų teisėtumą ir taisyklingumą, įsitikinti finansinio valdymo tinkamumu.

Kontrolės komiteto kompetencijos tiksliau apibrėžtos ir išplėstos priimant 1973 m. balandžio 25 d. finansinį reglamentą. Galiausiai buvo įtvirtinti visi Audito Rūmų būdingi elementai – nepriklausomumas, kolegialumas, tyrimo galios ir išraiškos priemonės (ataskaitos) – tiesa, skirtingais laipsniais.

Vis dėlto vidaus ir išorės kontrolės sistemos trūkumai buvo stipriai kritikuojami, ir galiausiai buvo įsteigti Audito Rūmai.

2) Audito Rūmų įsteigimas

Kai buvo kuriami Europos Audito Rūmai, bendra išorės kontrolės padėtis buvo vargiai patenkinama. Su vidaus kontrole sąsajų būta nepakankamai, nes kontrolės komitetas būtų turėjęs gauti laisvą prieigą prie vidaus kontrolės dokumentų ir informacijos, tačiau šią informaciją gauti buvo neįmanoma, ir dėl to nuolat kildavo nesutarimų tarp kontrolės komiteto ir Europos Komisijos. Be to, išorės kontrolės organas dirbdavo ne visą laiką ir turėjo labai kuklias pajėgas.

Parlamentas ne kartą buvo atkreipęs dėmesį į kontrolės trūkumus, tiesiogiai kaltindamas Europos Komisiją ir Tarybą, ir pabrėždavo būtinybę gerinti išorės kontrolę, kartu teikdamas atitinkamus siūlymus. Išorės kontrolės sistemą reikėjo gerinti augant Europos biudžetui, taip pat dėl biudžeto operacijų sudėtingumo ir įvairovės.

1975 m., pirmą kartą po Europos Bendrijų įsteigimo, valstybės narės ėmėsi kurti naują institucinį organą. Audito Rūmai įsteigti 1975 m. liepos 22 d. Briuselio sutartimi (antroji biudžeto sutartis įsigaliojo 1977 m. birželio 1 d.). Tiesa, atsiradus naujai Europos Bendrijų finansinei autonomijai, reikėjo daugiau galių suteikti Europos Parlamentui. Nuosavų išteklių sistema reiškė, kad iš nacionalinių parlamentų atimama dalis galių, tad Europos institucijos turėjo perimti tam tikras nacionalinių institucijų pareigas drauge gaudamos tikrą Audito Rūmų ekspertinę pagalbą.

B) Audito Rūmai, Europos Sąjungos institucija

Audito Rūmai ilgainiui iš „institucinio organo“ peraugo į Sąjungos instituciją. Nuo to laiko Audito Rūmai turi tokį patį statusą kaip Taryba, Parlamentas, Komisija ir Teisingumo Teismas, prie kurių, įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, reikia pridėti dar ir Europos Vadovų Tarybą bei Europos Centrinį Banką.

1) Audito Rūmų statusas

Nuo įsteigimo 1977 m. iki Maastrichto sutarties įsigaliojimo 1993 m. lapkričio 1 d. teisinė Audito Rūmų padėtis buvo neaiški, dėl jos kelta nemažai teorinio pobūdžio diskusijų. Vis dėlto Audito Rūmams suteikus Bendrijų institucijos statusą, Maastrichto sutartimi šis neapibrėžtumas buvo nutrauktas. Nuo Amsterdamo sutarties Audito Rūmai taip pat yra Sąjungos institucija (ES sutarties 5 str., po Lisabonos sutarties – 13 str.).

Suteikus Audito Rūmams institucijos statusą, išaugo Audito Rūmų autoritetas ir pakito jų padėtis Teisingumo Teismo atžvilgiu. Kol Audito Rūmai nebuvo visateisė institucija, jie neturėjo teisės pateikti ieškinių teisme. Pasikeitęs statusas Rūmams suteikė galimybę nustačius trūkumų kreiptis į teismą.

Europos Sąjungos išorės kontrolė nėra atribota nuo savo aplinkos, kurią sudaro kitos Europos Sąjungos institucijos ir valstybės narės.

Vykdydami savo užduotis Audito Rūmai remiasi vidaus kontrolės atliktais veiksmais (kontrolės sistemų analizės metodas), ir iki 2002 m. laipsniškai susiformavo neformalus dviejų kontrolės organų kompetencijų pasidalijimas. Tad Komisijos vidaus kontrolė užsiima beveik išimtinai teisėtumo ir taisyklingumo kontrole, o Audito Rūmai daugiausia tiria, ar laikomasi tinkamo finansinio valdymo principo.

Parlamente Audito Rūmų pašnekovas yra Parlamento biudžeto kontrolės komitetas, nors dviejų instancijų santykiai nėra kodifikuoti. Vis dėlto, nors Parlamentas buvo Audito Rūmų steigimo iniciatorius, dviejų institucijų bendradarbiavimas lieka gana formalus pobūdžio, nes Rūmai nenori Parlamentui „tarnauti“, kaip kartais nutinkai kai kurių valstybių atvejais.

Remiantis sutartimis (287 str. 3 dalis) kontrolė valstybėse narėse vykdoma bendradarbiaujant su nacionalinėmis kontrolės institucijomis, tačiau bendradarbiauti nėra paprasta dėl nacionalinių teisinių sistemų įvairovės. Kad ir kaip būtų, laipsniškai ryšiai tampa glaudesni – vykdomos bendros patikros programos, dalijamasi informacija, atsiranda ryšių palaikymo pareigūnai.

2) Audito Rūmų struktūra

Audito Rūmai neturi jurisdikcinės kompetencijos, jų nariai nėra teisėjai. Vis dėlto Audito Rūmų statusas ir nustatyta kompetencijų pasiskirstymo sistema juos daro artimus jurisdikcinei struktūrai.

Prieš Lisabonos sutartį priimtuose dokumentuose būdavo nurodomas valstybių narių skaičiui lygus Audito Rūmų narių skaičius; Nicos sutartyje aiškiai nurodyta, kad Audito Rūmus sudaro po vieną narį iš kiekvienos valstybės. Narius skiria Taryba kvalifikuota balsų dauguma po konsultacijos su Europos Parlamentu. Sutartyje nurodomi profesiniai kriterijai; nariams įgaliojimai suteikiami šešeriems metams numatant galimybę pratęsti. Nariai savo pareigas vykdo visiškai nepriklausomai, jiems taikomas Europos Bendrijų privilegijų ir imunitetų protokolas.

C) Europos Audito Rūmų kompetencijos

1) Kontrolės sritis

Dėl kontrolės srities galima realiai kalbėti apie išorės kontrolės universalumą. Kontroliuojamas teisėtumas, taisyklingumas ir tinkamas finansinis valdymas.

Pagal SESV 285 straipsnį Audito Rūmai atlieka auditą. Ši bendro pobūdžio kompetencija reiškia ir bendro biudžeto, ir jam nepriklausančių sąskaitų auditą (skolinimosi ir (arba) skolinimo operacijos, EPF, subsidijuojamos organizacijos ir t. t.).

2) Veiklos įvairovė

Rūmai atlieka *a posteriori* kontrolę, tačiau ji gali būti atliekama prieš uždarant sąskaitas. Ši kontrolės galia grindžiama institucijų pareiga Rūmams teikti informaciją (pavyzdžiui, dėl asignavimų judėjimo), teise atlikti dokumentų patikrą ir patikrinimą vietoje bei nereguliarus veiksmus (pastabų raštai, pirmininko raštas).

Įvykdžius biudžetą kontrolė sukonkretinama keturiais skirtingais būdais:

- *metinė ataskaita* dėl Europos Sąjungos biudžeto vykdymo (su institucijų atsakymais),
- *specifinės metinės ataskaitos* (decentralizuotos organizacijos, Europos agentūros),
- *specialiosios ataskaitos* konkrečiais klausimais, kuriuos Rūmai siekia išdėstyti nuodugniau (kartais metinėje ataskaitoje pateikiamos nuorodos į šias ataskaitas).

Be to, įsigaliojus Maastrichto sutarčiai, Audito Rūmai Europos Parlamentui ir Tarybai turi pateikti sąskaitų patikimumo ir pagal jas atliktų operacijų, nurodytų SESV 287 straipsnyje, teisėtumo ir tvarkingumo patikinimo pareiškimą. Todėl kiekvienais metais Rūmai išsako nuomonę dėl visų sąskaitų paskelbdami, kad, atlikę šiam tikslui reikalingus auditus, jie gavo pakankamą patikinimą, kad sąskaitos visiškai atitinka tikrovę. Patikinimo pareiškimas įtraukiamas į metinę ataskaitą ir skelbiamas tuo pačiu metu kaip ir ji. Rūmų pareiškimas gali būti pateikiamas su išlygomis, Rūmai gali iš viso atsisakyti duoti bendrą teigiamą pa-

tikinimą. Sąskaitų patikimumo patikinimo pareiškimui taip pat taikoma Europos Audito Rūmų ir valdymo tarnybų prieštaravimo procedūra.

Audito Rūmams taip pat suteikta patariamoji kompetencija. Numatyta, kad su Europos Audito Rūmais privaloma konsultuotis vykstant teisėkūros konsultavimosi procedūrai (Finansinio reglamento 144 straipsnis). Sutartyse išskiriamos kelios dokumentų kategorijos, dėl kurių turi būti pateikta Audito Rūmų nuomonė vykstant įprastai teisėkūros procedūrai: tai finansiniai reglamentai, tekstai, susiję su finansų tinkrintojų, leidimus duodančių ir apskaitos pareigūnų atsakomybe. Vykstant specialiajai teisėkūros procedūrai su Rūmais taip pat konsultuojamasi nuosavų išteklių klausimais, taip pat dėl daugiametės finansinės programos reglamento.

Numatyta ir neprivalomo prašymo pateikti nuomonę galimybė, nes „Audito Rūmai taip pat gali (...) kitų Sąjungos institucijų prašymu pareikšti nuomones“ (SESV 287 straipsnio 4 dalis). Visais atvejais Audito Rūmai yra laisvi priimti neprivalomą prašymą pateikti nuomonę arba atsisakyti jį priimti.

III) Europos Parlamento politinė kontrolė

Politinė kontrolė vykdoma kiekvienu biudžeto ciklo momentu, o pagrindinis parlamentinės biudžeto ir finansų kontrolės vykdytojas yra Biudžeto kontrolės komitetas.

A) Kontrolės instancija – Biudžeto kontrolės komitetas

Biudžeto kontrolės komitetas įsteigtas 1976 m. pradžioje kaip Biudžeto komiteto pakomitetas, nes Biudžeto komitetas siekė savo žinioje išlaikyti visus su biudžetu susijusius klausimus. Tačiau po visuotinių 1979 m. birželio Europos Parlamento rinkimų jis tapo savarankišku Biudžeto kontrolės komitetu.

1) Biudžeto kontrolės komiteto kompetencijos

Biudžeto kontrolės komiteto atliekama kontrolė papildo ir užbaigia Audito Rūmų kontrolę ir jai suteikia politinį matmenį. Vis dėlto tarp Biudžeto komiteto ir Biudžeto kontrolės komiteto

būta nesutarimų dėl kompetencijų. *Modus vivendi* rastas 1981 m. pavasarį – klausimai, susiję su techniniais finansų ir apskaitos aspektais, atiteko Biudžeto komiteto kompetencijai, o Biudžeto kontrolės komitetas prisiėmė atsakomybę už kontrolės klausimus.

Biudžeto kontrolės komitetas siūlo tvirtinti biudžeto įvykdymą ir nagrinėja priemones, kurių ėmėsi institucijos po Parlamento priimto sprendimo dėl biudžeto įvykdymo patvirtinimo. Jis taip pat didelį dėmesį skiria biudžeto vykdymo kontrolei (ypač remdamasis institucijų pateiktomis ketvirčių ataskaitomis), išsipareigojimų tyrimui ir kontrolei, asignavimų judėjimui ir metiniam asignavimų naudojimui. Galiausiai komitetas yra atsakingas už ryšius su Audito Rūmais ir su nacionalinėmis kontrolės institucijomis, jis taip pat dalyvauja skiriant Audito Rūmų narius.

2) Biudžeto kontrolės komiteto veikla

Kaip ir kitų Europos Parlamento komitetų atėju, į Biudžeto kontrolės komitetą Taryba ar Komisija gali kreiptis prašydamos pateikti nuomonę, jis taip pat Parlamento narių prašymu arba savo paties iniciatyva gali rengti ataskaitas. Dėl kompetencijų masto savaime suprantamas Biudžeto kontrolės komiteto pašnekovas išlieka Audito Rūmai, o palaikomi santykiai su išorės kontrolės organu yra jo veiksmingo darbo sąlyga.

B) Politinės kontrolės raiška – biudžeto įvykdymo patvirtinimas

1) Įgaliojimai patvirtinti biudžeto įvykdymą

Europos Parlamentas yra išskirtinis Audito Rūmų atliekamų darbų adresatas ir vartotojas. Audito Rūmai Parlamentui leidžia įtvirtinti biudžetinę galią Komisijos ir kitos biudžeto valdymo institucijos (Tarybos) atžvilgiu. Iš esmės per biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūrą Parlamentas, bendradarbiaudamas su Audito Rūmais, įgyvendina savo biudžeto kontrolės galią.

SESV 319 straipsnis: „*Europos Parlamentas, remdamasis Tarybos kvalifikuota dauguma priimta ir teikiama rekomendacija, patvirtina, kad Komisija biudžetą įvykdė.*“

Šiuo tikslu Europos Parlamentas, išnagrinėjęs Tarybai, nagrinėja:

- Komisijos pateiktas (...) ataskaitas ir finansinę ataskaitą,*
- įvertinimo pranešimą (Lisabonos sutarties naujovė),*
- Audito Rūmų metų pranešimą (...),*
- patikinimo pareiškimą (...),*
- bet kokius kitus svarbius specialius Audito Rūmų pranešimus.“*

2) Sprendimas dėl biudžeto įvykdymo patvirtinimo

Biudžeto įvykdymo patvirtinimas leidžia patvirtinti konkretaus biudžeto faktines išlaidas ir įplaukas. Europos Parlamentas gali nuspręsti savo sprendimą atidėti, taip buvo įvykę dėl 1977 m., 1980 m., 1985 m biudžeto įvykdymo ir, ne taip seniai, dėl 1990, 1992 ir 1996 m. biudžeto (1996 m. biudžeto įvykdymo patvirtinimas nukeltas į 1998 m. kovo 31 d.). Šiuo atveju Komisija turi kuo greičiau imtis priemonių, padedančių panaikinti šio sprendimo priėmimą stabdančias kliūtis. Tai reiškia, kad biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra gali daryti svarią įtaką Audito Rūmų pastaboms.

Kita vertus, nors atsisakymas patvirtinti biudžeto įvykdymą nėra aiškiai numatytas teisės aktais, Europos Parlamentas laikosi nuomonės, kad tokį sprendimą jis gali priimti remdamasis numanomų galių teorija – jei jis gali priimti sprendimą dėl biudžeto įvykdymo, vadinasi, jis gali ir atsisakyti tai daryti. Tokiu pagrindu Parlamentas atsisakė patvirtinti 1982 m. (1984 m. lapkričio 14 d. sprendimas) ir 1996 m. biudžeto įvykdymą (1998 m. gruodžio 17 d. sprendimas).

Vis dėlto atsisakius patvirtinti biudžeto įvykdymą nėra jokių savaiminių pasekmių. Toks sprendimas pirmiausia yra politinis, nes Komisija privalo atsižvelgti į motyvus, dėl kurių priimtas toks išsikirtinis sprendimas. Jei Komisija nesiima jokių veiksmų, jai gresia Parlamento teikiamas ieškinyš dėl neveikimo ar net balsavimas dėl nepasitikėjimo.

Litratūra

- Commission Européenne, Les finances publiques de l'Union européenne. *OPOCE, 2009.*
- Bréhon, N.-J. Le budget de l'Europe. *LGDJ Systèmes, 1998.*
- Douat, E. Finances publiques-Finances communautaires, nationales, sociales et locales. *PUF Thémis, 1999.*
- Isaac, G. (ss dir.). Les ressources financières de la Communauté européenne : *Economica, 1988.*
- Megret, J. Le droit de la CEE et de l'Union européenne. Tome 11. Les finances de l'Union européenne. Éd. de l'Université libre de Bruxelles, 2e éd, *Bruxelles, 1999.*
- Philip, L. (ss dir.). Finances publiques. *Cujas 2000 ; Dictionnaire encyclopédique de finances publiques. Economica, 1991.*
- Steckel, M.-C. L'essentiel des finances publiques communautaires. *Gualino éditeur, 2007.*
- Strasser, D. Les finances de l'Europe, Le droit budgétaire et financier des Communautés européennes, 6e éd., 4e éd. en français. *LGDJ, 1990.*
- Terrasse, Y. Le budget de la Communauté européenne. *Masson, 1991.*
- Wallace, H. Budgetary Politics, the finances of the european Communities. University association for contemporary european studies, *1980.*

Pabaigos žodis

Europos tapatybė ir Europos ribos

Philippe PERCHOC

Philippe PERCHOC yra Paryžiaus Naujosios Sorbonos universiteto dėstytojas, Paryžiaus politikos mokslų instituto doktorantas. Paskelbė penkis mokslo straipsnius Lietuvos, Latvijos ir Estijos politiniais klausimais ir šia tematika rengia disertaciją.

Štai tema, kuri mažų mažiausiai žadina diskusijas. Jau pačiame pavadinime slypi du semantiniai sprogmenys, galintys sukelti polemiką dvidešimt septyniose Europos Sąjungos valstybėse narėse ir kaimyninėse šalyse – Balkanuose, Turkijoje, Ukrainoje, Rusijoje. Prancūzijoje, čia politiniai debatai tiek televizijoje, tiek kavinėse pasižymi aistringumu polinkiu į abstrakcijas¹, 2005 m. atmeta Sutartis dėl konstitucijos Europai ypač prisidėjo prie tokio pobūdžio diskusijų pagausėjimo. O tai leidžia tikėtis neišsemiamų argumentų – mat daugiau ar mažiau dėsningai iškyla vis tie patys Europos tapatybės klausimai.

Štai dėl ko turbūt derėtų savo žvilgsnį atitraukti nuo centro ir pamėginti imtis nagrinėti klausimą kiek kitaip, iš pakraščių. Todėl pradėkime nuo paradokso. Kijeve ukrainiečiai save laiko europiečiais. Bet jų šalis nėra (ir artimiausioje ateityje nebus) Europos Sąjungos narė. Tačiau kaip galima būti europiečiu nebūnant europiečiu? Tokį klausimą visai galėjo užduoti Monteskije persai². Ir atvirkščiai – kaip būti europiečiu, kai kiti europiečiai nėra europiečiai? Tad kelti Europos tapatybės klausimą pradendant nuo jos pakraščių greičiausiai yra tinkamas būdas savaip prisidėti prie šių diskusijų.

Iš pradžių pamėginkime apibrėžti kai kurias tapatybės ir jos ribų savybes. Labai paprastai tapatybė apibrėžta Didro ir d'Alambro *Enciklopedijoje* – „kokio nors dalyko tapatybė yra tai, kas leidžia teigti, kad jis yra pats savimi, o ne kuo kitu“. Tad dalyką su savimi pačiu sieja tapatumas ar „savitumas“, jei būtų galima šį žodį pavartoti tokia reikšme. Europa yra Europa. Štai jos tapatybė. Žinoma, šio apibrėžimo nepakanka, jei jo nepatiksline iš erdvės ir laiko perspektyvų. Pažymėti tam tikro dalyko tapatybę erdvėje reiškia gebėti nubrėžti „ribą“, kuri jį skiria nuo kito dalyko ir kuri yra jo buvimo sąlyga. Nusakyti tapatybę lai-

1 Norint tuo įsitikinti pakanka paminėti daugybę leidinių (knygų, žurnalų, interneto publikacijų) ir karštas net tų visuomenės sluoksnių, kurie paprastai menkai tesidomi Europos klausimais, diskusijas.

2 Montesquieu. Lettres persanes. Paris: Gallimard, coll. «Folio. Classique.», 2003, p. 104. „Tačiau jei kas nors netyčia draugijai pranešdavo, kad esu persas, tuojau pat šalia manęs pasigirdavo šurmuly: „Cha, cha, cha, ponas yra persas? Koks neįtikėtinas dalykas! Kaip įmanoma būti persu?“

ko atžvilgiu reiškia suteikti galimybę suvokti patį save. Abiem atvejais kyla vienas kertinis klausimas – iki kur? Vadinasi, riba, pakraštys yra nedaloma tapatybės dalis, štai kodėl prasminga tirti tapatybės ribas.

A – Europa nesugeba nusakyti savo pačios tapatybės

Pirmasis taikytinas metodas galėtų būti tas, kuris glūdi pačioje temoje – ką ES sako apie tai, kas ji yra? Antai Kopenhagos kriterijai³ nusako, kad „kiekviena Europos valstybė gali pareikšti norą tapti Bendrijos nare“. Šitaip Europos Sąjungoje, išsiplėtusioje beveik iki Europos žemyno ribų, Europą galima ir vėl vertinti kaip tapačią Europai. Tačiau ir šį kartą tai mums nepadeda rasti bent dalinio atsakymo.

O tam reiktų iš pradžių panagrinėti pačią Europos sąvoką. Viena vertus, yra Europos žemynas, kita vertus – skirtingos Europos organizacijos. Palikdami kol kas nuošalėje geografinį aspektą, susidursime su daugybe Europos organizacijų – Europos Taryba⁴, Europos Sąjunga⁵, Europos bendradarbiavimo ir saugumo organizacija⁶, ekonomine Europos erdve⁷, taip pat su skirtingomis valiutos (euro zona⁸) ar žmonių (Šengeno⁹) judėjimo erdvėmis,

3 Pakartota Lisabonos sutarties 49 straipsnyje.

4 Tai 1947 m. įkurta 47 šalių narių organizacija, kuri didžiausią dėmesį skiria asmens laisvių gynimui Europos žemyne, ypač per Strasbūro Europos Žmogaus Teisių Teismo vykdomą veiklą.

5 Europos Sąjungai šiame straipsnyje skiriama daugiausia dėmesio, nes ji yra bene labiausiai pažengusi Europos valstybių bendradarbiavimo forma.

6 ESBO yra ESBK institucionalizavimo žlugus Berlyno sienai rezultatas. Tai didžiausia Europos organizacija, nes į ją įeina 56 valstybės narės, 6 Viduržemio jūros regiono bendradarbiavimo partnerės ir 5 partnerės iš Azijos. Ji daugiausiai užsiima bendradarbiavimu politikos (ypač saugumo), ekonomikos ir žmogaus teisių srityje, ypač stebėdama rinkimus.

7 Į Europos ekonominę erdvę įeina visos Europos Sąjungos valstybės narės, taip pat Šveicarija, Norvegija bei Islandija.

8 16 valstybių narių (greitai jų bus 17, kai Estija įsives eurą 2011 m.) yra įsivedusios eurą ir sudaro vadinamąją euro zoną.

9 Šengeno erdvei priklauso valstybės, taikančios to paties pavadinimo konvenciją, kuri dabar yra įtraukta į Europos Sąjungos sutartis ir sudaro sąlygas laisvam asmenų judėjimui. Airija ir Jungtinė Karalystė, Bulgarija ir Rumunija, nors ir yra ES šalys, Šengeno erdvei nepriklauso; Šveicarija, Norvegija ir Islandija nėra ES narės, tačiau priklauso Šengeno erdvei.

kurios nebūtinai apima visą Europos Sąjungą. Iki 1989 m. visos šios Europos turėjo vieną paprastą ribą – geležinę uždangą. Trys Žoržo Bido (George Bidault)¹⁰ įvardytos Europos – geografinė Europa, laisvės Europa (Europos Taryba) ir valios Europa (būsimoji Europos Sąjunga) – buvo aiškiai atskirtos. Šiandien jų istorinė jungtis atveria erdvę nenuoseklumams ir painiavai. Nei visuma, nei jos dalys negali būti įvardytos kaip Europa. Atrodo, kad Europos Sąjunga savo dydžiu ir kompetencijomis turėtų palengva monopolizuoti Europos sampratą. Vis dėlto ribų klausimas šias institucijas paralyžiuoja. Jos nenusako, kur baigiasi Europa. Savo ruožtu Europos valstybės susiduria su ta pačia negalia. Visoms Europos valstybėms būdingas tas pats rūpestis – išplėsti pakraščius ir atitolinti su jais susijusias problemas (kaimynystė, imigracija, pasienio kontrolė), susitelkti į centrą. Šitaip Prancūzija buvo tapusi 15 narių Europos centru, Vokietija – 27, Lenkija ir Lietuva galbūt bus centras Europos Sąjungos, į kurios sudėtį įeis Baltarusija ir Ukraina. Tad Europos valstybės laikosi labai skirtingų nuomonių dėl kraštinių Europos Sąjungos ribų, o joms pagrįsti pasitelkia skirtingus politinius, istorinius ar geografinius argumentus.

Tad Europos Sąjunga nesugeba savęs pačios apibrėžti. Jai pačiai nežinomos jos teritorijos ribos ir pakraščiai. Šį nevienareikšmiškumą tobulai atskleidžia euro monetų pavyzdys. Žakas Deloras (Jacques Delors) yra pasakęs – „euras – tai Europa kišenėje“. Bet kokia ši Europa? Ant pirmųjų bendros valiutos monetų buvo pavaizduota 15 valstybių narių, atribotų viena nuo kitos sienomis. Ant monetų nebuvo pavaizduota nei Vidurio Europa, nei Norvegija. Nuo 2004 m. vaizduojamas visas žemynas be vidinių sienų tarp valstybių narių ir Rusijos. Tačiau Turkijos žemėlapyje nėra, o Kipras „nudreifavęs“ žemiau Graikijos – o tai savotiška geografinė nesąmonė. O vis dėlto atrodo, kad erdvė, teritorija, kaip jau pažymėjome įvade, yra kertinis tapatybės matmuo ir jos

10 Bidault, G. Discours de M. Georges Bidault, président du Conseil spécial des Ministres devant l'Assemblée ad hoc. 1953, Assemblée ad hoc. Projet de traité portant statut de la Communauté européenne. Informations et documents officiels de la Commission constitutionnelle. Paris: Secrétariat de la Commission constitutionnelle, mars/avril 1953, p. 117-121, http://www.ena.lu/discours_georges_bidault_president_conseil_special_ministres_devant_assemblee_strasbourg_1953-1-1388.

sudedamoji, labai greitai išskylanti bet kokiuose samprotavimuose apie Europą.

B – Neprasmingoji geografija?

Kad ir kokia būtų, Europos geografija yra problemiška. Iš tikrųjų geografinis padalijimas visada yra santykinis dalykas, o gamtinių ribų teorija negalioja nei nacionaliniu, nei Europos lygmeniu. Garsi yra generolo de Golio apibrėžtis – „Europa nuo Atlanto iki Uralo“¹¹. Š. de Golio Europos vizijoje savo deramą vietą užima ir Turkija, o ši mintis išsakyta laikotarpiu, kai pusę Europos valdė sovietai, o tokia perspektyva ne daug kam atrodė įtikima.

Geografiniu požiūriu Europą apibrėžti labai sudėtinga. Iš tikrųjų ji yra Eurazijos žemyno dalis¹², o jo padalijimas į Europą ir Aziją yra visiškai sąlyginis. Galima pažymėti, kad šiandien Europos Sąjunga geografijos visai nepaiso. Viena vertus, nemažai Europos valstybių turi užjūrio valdų, todėl Gviana yra Europos teritorija, kurioje atsiskaitoma eurais ir kur balsuojama Europos Parlamento rinkimuose. Kita vertus, Nikosija yra daugiau kaip 800 km nutolusi nuo Stambulo į rytus, bet Kipras yra ES narė, o Turkija – ne. Beje, kai kurios Europos šalys pačiame žemyno centre, antai Šveicarija ir Norvegija, regis, puikiai verčiasi ir nebūdamos ES narėmis. Beje, šių šalių gyventojų nuomonė apie Europos Sąjungą nėra palanki.

Galiausiai reikia pridurti, kad net saloms geografija niekada nebuvo kliūtis. Antai Jungtinė Karalystė sala tapo tik baigiantis viduramžiams, iki to meto Anglija buvo kontinentinė galybė, įsitvirtinusi Normandijoje ir Akvitanijoje Plantagenetų valdymo laikais. Visai kaip ir Rusija, kuri nuo XVIII a. buvo galybė, išsidriekusi per du žemynus, kelianti visad gyvas modernistų ir slavofilų diskusijas. Turint omeny atotrūkį su dabartinės Europos Sąjungos tikrove, Europos žemyno geografinis apibrėžimas – keblus reikalas.

11 Joue, E. L'Europe de l'Atlantique à l'Oural. *Espoir*. 18, 1977.

12 Valery, P. Notes ou l'Européen, dans *Variétés. Essais quasi politiques*. Paris: Gallimard, 1957. „Tad kas gi toji Europa? Tai savotiškas Senojo Žemyno kyšulys, vakarinis Azijos priedėlis“.

Tad geografija nėra vertingas argumentas. Žmonių bendrijos visada geografijos argumentą pateikdavo jau *a posteriori*, siekdamos pagrįsti savo poziciją arba reikalavimus. Mišelio Fušė (Michel Foucher) žodžiais, „riba – tai laikas erdvėje“. Tad į šį laiko matmenį būtina atsižvelgti.

C – Neįmanoma Europos istorija

Keblu nagrinėti ilgą Europos žemyno, kurio geografinių ribų neįmanoma apibrėžti, istoriją. Nelygu dominantis laikotarpis, žemyno kontūrai labai nevienodi¹³. XVIII a. Osmanų imperija, panašiai kaip Rusijos imperija, buvo iš dalies europietiška. Šiuo atžvilgiu galima prisiminti 1878 m. princo Aleksandro Gorčakovo apie Osmanų imperiją pasakytus žodžius – tai „Europos ligonis“. O pats princas Aleksandras – rusas, osmanus laikantis europiečiais.

Mėginant atskleisti bendrą europiečių palikimą buvo pasitelktas ne vienas didžiųjų istorinių laikotarpių. Pirmiausia – Romos imperijos mitas. Tikrai, Romos imperija apėmė didžiąją dalį dabartinės Vakarų Europos teritorijos – nuo Hadriano sienos iki Heraklio stulpų ir Armėnijos. Tačiau geografiniu požiūriu Trajano laikais, pačiame imperijos apogėjuje, visa Europa nebuvo romėniška; ir imperija buvo ne vien romėniška, ji apėmė ir visą pietinę Viduržemio jūros baseino dalį, o jos širdis plakė ne tik Romoje, bet ir Antiochijoje, Konstantinopolyje ir Aleksandrijoje. Užtenka priminti, kad tokia Europos kultūrai svarbi asmenybė – Šv. Augustinas, gimė ir didžiąją gyvenimo dalį praleido Hipone, dabartinio Tuniso teritorijoje.

Vis dėlto dera pripažinti, kad sukrikščionintą lotynų kultūrą perėmė didžioji dalis Europos tautų. Šimtmečiais lotynų kalba buvo Europos *lingua franca*, vartota ir Vilniuje, ir Lisabonoje.

13 Braudel, F.; Aymard, M. *Grammaire des civilisations*, Paris, Flammarion, coll. «Champs», 2008, p. 419-420. Brodelis savo garsiojo veikalo įvade į Europai skirtą dalį pirmiausia atkreipia dėmesį į neįtikėtiną Europos žemyno nevienalytiškumą, po to – į šiaurės ir pietų bei rytų ir vakarų priešpriešą. Jis pažymi, kad „*Europos likimą nuo vieno jos krašto iki kito kūrė atkakli asmens laisvių raida, kurios vis dėlto lieka tam tikrų grupių privilegijos – vienas atvejais jos ribotos, kitais atvejais – labai didelės.*“ Toliau jis aptaria vadinamąsias europietiškas civilizacijas – Vakarų Europa, Amerikas ir Rusiją.

Tačiau Remi Bragas (Rémi Brague) atkreipia dėmesį, kad tai busi „antrinė kultūra“. Ir XVII a. Europos kultūra, kaip ir lotyniškoji, buvo antrinė. Romėnai sugebėjo pritaikyti graikų kultūrą savo pačių poreikiams, tačiau jos akiai nekopijavo. Renesansas yra puikus pavyzdys, parodantis, kad čia būta daugiau įkvėpimo nei kopijavimo.

Karolingų imperija taip pat neapėmė visos Europos teritorijos. Tačiau jos įvaizdis plačiai naudotas šešių narių Europos, kurios ribos daugiau ar mažiau sutapo su šios imperijos teritorija, laikais. Nė Napoleono imperija nesiekė Europos pakraščių. Tačiau nelyginant Romos imperija ji buvo Revoliucijos idėjų sklaidos veiksnys – puikus pavyzdys – civilinis kodeksas, vėliau imtas taikyti didelėje žemyno dalyje. O nacistinė Europa, apie kurią svajojo Adolfas Hitleris, buvo pernelyg trumpalaikė, kad būtų turėjusi koki nors ilgalaikį poveikį, nebent tai, kad ji sutelkė europiečius kovai prieš ją.

Tad istorija nepateikia vieno istorinio atskaitos taško, į kurį galėtų remtis visi europiečiai (kad ir kokie neraiškūs būtų šios sąvokos kontūrai). Antai Suomija ir Portugalija niekada neturėjo bendros politinės valdžios, jos niekada neturėjo daug bendrų atskaitos taškų, nebent paminėtini tam tikri kultūros ar religijos aspektai, bet net šiuo atveju vienuolynų Europa, kuri kartais įvardijama kaip geografinis šiandieninės Europos provaizdis, nėra iki galo tenkinantis pavyzdys – jis neapima ortodoksiškos Europos dalies.

D – Europa kaip projektas. Nauja ekscentriškoji tapatybė?

Vadinasi, Europos Sąjunga yra projektas, kuris nėra šiuolaikinė kokios nors senovės, Antikos ar Viduramžių valstybės versija. Tai labai taikliai atskleidžia Remi Bragas pažymėdamas, kad Europos kultūra yra „ekscentriška“ (romėniška) ta prasme, kad ji daug ką perėmė iš kitų, jai iš dalies svetimų kultūrų, kad galėtų priimti dabarties iššūkius. Iš garsiosios Polio Valery (Paul Valéry)¹⁴ apibrėžties, į kurią įeina Atėnai, Jeruzalė ir Roma, filo-

¹⁴ Valery, P. Notes ou l'Européen. Beje, Valéry šį puikų posakį užrašė kalbėdamas apie romėnų tradicijos įvairių kultūrų palikimo perinterpretavimą: „*Jis nugalėjo, kad*

sofas ypač akcentuoja pastarąją, kuriai iš šios trijulės paprastai skiriama mažiausiai dėmesio.

Bragas pabrėžia, kad romėnai ir kopijavo, ir pagal savo reikmes taikė skirtingas kultūras, pernelyg nepasiduodami jų nekontroliuojamai įtakai¹⁵ – čia paminėtina Bizantija ar islamo pasaulis. Europos projekto, kurio pirmosios konkrečios idėjos buvo iškeltos tarp dviejų pasaulinių karų, neįmanoma nusakyti per vieną kurią nors kultūrą, religiją ar teritoriją. Anaipatol. Tačiau jį išties galima apibrėžti kaip projektą, kuris Vakarų Europoje pradėtas įgyvendinti iš karto po karo, o jo simbolis yra tai, ką Žoržas Bido (Georges Bidault) pavadino „valios Europa“¹⁶. Europiečiams Europos Sąjungoje, išsiplėtusioje beveik iki žemyno geografinių ribų (ir nesvarbu, kad jos neraiškios) bendras yra sprendimas veikti kartu ir bendros yra institucijos, kurios įpareigotos veikti jų vardu. Be to, Europos projekto tikslas laikui bėgant keitės – iš pradžių pagal Žano Monė (Jean Monnet) pasiūlytą modelį jis turėjo būti taikos užtikrinimo, vėliau – bendros gerovės projektas¹⁷, kurio simbolis buvo Suvestinis Europos aktas (1986 m.) ir 1992 m. tikslai¹⁸. Mastrichto sutartis iš dalies karūnavo šį Europos projekto etapą įvesdama bendros valiutos principą.

Šiuo atžvilgiu galima pažymėti, kad plėtra iš dalies buvo sumanyta (bent jau elito atstovų, nes Europos piliečiams ji paaiškinta labai nevykusiai) kaip naujasis Europos kvėpavimas griuvus Berlyno sienai. Nuo 2004 m. Sąjunga ieško savo veido.

būtų nugalėtas. Jį persmelkė Graikija, persmelkė krikščionybė, o jis joms suteikė didžiulę, taikią ir tvarkingą erdvę; jis parengė vietą ir nulipdė formą, kurioje pačiais keisčiausiais būdais susiliejo ir susipynė krikščionybės idėjos su graikų išmintimi.“

- 15 Brague, R. *Europe, la voie romaine*, Paris, Gallimard, coll. «Folio. Essais.», 1999, p. 108–109 (Vertimas į lietuvių kalbą: Brague, R. Ekscentriškoji Europos tapatybė. Vilnius: Aidai, 2001).
- 16 Bidault, G. Discours de M. Georges Bidault, président du Conseil spécial des Ministres devant l'Assemblée ad hoc⁷. Bido kritiniai 1953 m., prieš tai, kai Prancūzija atmetė Europos gynybos bendrijos idėją, taip mėgino atskirti laisvės Europą (Europos Tarybos Europą) nuo valios Europos (Europos anglių ir plieno bendrijos Europos).
- 17 Jabko, N. *L'Europe par le marché : histoire d'une stratégie improbable*. Paris: Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 2009. Nicolas Jabko puikiai pademonstravo, kad XX a. devintajame dešimtmetyje ekonominis klestėjimas buvo politinės integracijos variklis.
- 18 Chernyaev, A. Mikhail Gorbachev reports on the Trilateral Commission. 1989, Making the History of 1989. <http://chnm.gmu.edu/1989/items/show/138>. Priminsime, kad 1989 m. Valery Žiskaras d'Estanas (Valérie Giscard d'Estaing) Gorbaciiovui yra pareiškęs, kad šis netrukus turėsiąs tartis su „valstybių federacija, vardu Europa“.

Ji praleido begalę laiko reformuodama savo institucijas, tačiau vietoj to ji galėjo pasakyti, koks galėtų būti naujasis žemyną mobilizuojantis projektas. Nes reikia pripažinti, kad bent dabar vis dar galioja „projekto tapatybė“, nes 27 valstybių istorijai bendras tik šis projektas. Tiesa, pats projektas kurs istoriją, geografiją ir bendrą tapatybę, bet tik praslinkus keliems dešimtmečiams, ypač turint omeny, kad 6 valstybės steigėjos turi šešiasdešimt bendrų Europos integracijos metų, o Rumunija ir Bulgarija – vos tris!

Ši Europos kaip projekto apibrėžtis leidžia pateikti savą įnašą į diskusijas dėl Europos tapatybės – Europos ribos yra jos projekto ribos. Jei turkai ir ukrainiečiai pritaris šiai idėjai ir jei šios šalys bus priimtos į Europos Sąjungą, po 100 m. niekam nekils klausimų dėl jų „europietiškumo“. Prisijungimas prie projekto yra tuo svarbesnis, juo kitas ribas yra sunku nubrėžti. Juk niekas neabejoja, kad Norvegija ar Šveicarija priklauso Europai geografiniu ar istoriniu požiūriu. Tačiau periferinėms ar nutolusioms nuo geografinio centro valstybėms projekto tapatybė reikšmingesnė už visus kitus Europos tapatybės matmenis, nes pats šis projektas kuria savo istoriją ir geografiją.

Literatūra

- Bidault, G. Discours de M. Georges Bidault, président du Conseil spécial des Ministres devant l'Assemblée ad hoc. Assemblée ad hoc, 1953.
- Brague, R. Europe, la voie romaine. Paris: Gallimard, coll. «Folio. Essais», 1999. (Vertimas į lietuvių kalbą: Brague, R. Ekscentriškoji Europos tapatybė. Vilnius: Aidai, 2001).
- Braudel, F.; Aymard, M. Grammaire des civilisations. Paris: Flammarion, coll. «Champs», 2008.
- Jabko, N. L'Europe par le marché : histoire d'une stratégie improbable. Paris: Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 2009.
- Jouve, E. L'Europe de l'Atlantique à l'Oural. *Espoir*. 18, 1977.
- Montesquieu. Lettres persanes. Paris: Gallimard, coll. «Folio. Classique», 2003.
- Valery, P. Notes ou l'Européen. dans *Variétés. Essais quasi politiques*. Paris: Gallimard, 1957.

- 2007-09-12 Communication from the Commission Reforming the Budget, Changing Europe. ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_en.pdf.
- Bacconnier, G.; Benoit, B.; Gérard, C. La mondialisation en fiches: genèse, acteurs et enjeux. Bréal, Rosny (Seine-Saint-Denis), Collection, Comprendre et Intégrer, 2005, 379 p.
- La Balme, N. Opinion publique transatlantique et politique étrangère : le cas de l'intervention en Irak. *Raisons politiques*. 2005, 3, n° 19, p. 81–97.
- Barosso, J. M. Speech of President Barosso at the Press Conference on Europe 2020. Brussels, 3 March 2010. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_2_en.pdf.
- Barosso, J. M. Europe and Culture. Speech by Jose Manuel Barosso at the „Berliner Konferenz für Europäische Kulturpolitik“. Berlin, November 26, 2004. http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_4097_en.htm.
- Benoit, B.; Frangi, M. Guerre et associations. Lyon : PUL, 2003, 130 p.
- The Berlin Conference 2010. Towards a Citizens' Europe. <http://asoulforeurope.eu/what/berlin-conference/2010>.
- Bidault, G. Discours de M. Georges Bidault, président du Conseil spécial des Ministres devant l'Assemblée ad hoc. Assemblée ad hoc, 1953.
- Brague, R. Europe, la voie romaine. Paris: Gallimard, coll. «Folio. Essais.», 1999 (Vertimas į lietuvių kalbą: Brague R. Ekscentriškoji Europos tapatybė. Vilnius: Aidai, 2001).
- Braudel, F.; Aymard, M. *Grammaire des civilisations*. Paris: Flammarion, coll. «Champs», 2008.
- Bréhon, N.-J. Le budget de l'Europe. *LGDJ Systèmes*, 1998.
- Brooks, C.; Manza, J. Social Policy Responsiveness in Developed Democracies. *American Sociological Review*. 2006, 71 (3), p. 474–494.
- Brzezinski, Zb. Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the Twenty-First Century. New York: Charles Scribner's Sons, 1993.
- Brzezinski, Zb. Nebevaldomas pasaulis. Globalinė sumaištis XXI amžiaus išvakarėse. Vilnius: Tvermė, 1998.
- Burke, T.; Mabey, N. Europe in the World. Political choices for security and prosperity. London: The Science Museum, Third Generation Environmentalism Ltd., 2006. www.europeintheworld.eu.

- Burstein, P. The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda. *Political Research Quarterly*. 2003, 56 (1), p. 29–40.
- Buton, P. La CED, L’Affaire Dreyfus de la Quatrième République? *Vingtième Siècle. Revue d’histoire*. 2004, 4, n° 84, p. 43–59.
- Buzek, J. Address by the President of the European Parliament Jerzy Buzek to the European Council. Brussels, March 25, 2010.
- Commission Européenne, Les finances publiques de l’Union européenne: *OPOCE 2009*.
- Dahrendorf, R. The Modern Social Conflict. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1988.
- Dahrendorf, R. Der moderne soziale Konflikt: Essay zur Politik der Freiheit. Stuttgart: DVA, 1992.
- Dahrendorf, R. Modernusis socialinis konfliktas: esė apie laisvės politiką. Vilnius: Pradai, 1996.
- Delors, J. L’éducation. Un trésor est caché dedans. Rapport à l’UNESCO de la Commission internationale sur l’éducation pour le vingt et unième siècle, présidée par Jacques Delors. UNESCO, 1996.
- Douat, E. Finances publiques-Finances communautaires, nationales, sociales et locales : *PUF Thémis 1999*.
- Everts, P.; Sinnott, R. Opinion publique, défense européenne et intervention militaire. *Revue internationale et stratégique*. 2002, n° 48, p. 147–158.
- Galtung, J. A World of Regions – And the EU Role? *Transcend Media Service*, 5 April, 2010. <http://www.transcend.org/tms/2010/04/a-world-of-regions-and-the-eu-role/>.
- Girard, A.; Stoetzel, J. L’opinion publique devant la CED. Aron, R.; Lerner, D. *La querelle de la CED : essai d’analyse sociologique*. Librairie Armand Colin, 1956, p. 127–155.
- Havel, V. Laiškas Gustavui Husakui. Kn.: *Kas žmogaus galioje*. Vilnius: Vaga, 1995, p. 13–39.
- Havel, V. Summer Meditations. New York: Alfred A. Knopf, 1992.
- Havel, V. The Power of the Powerless (1985) [Includes 1978 titular essay].
- Havel, V. Begalių galybė. Kn.: *Kas žmogaus galioje*. Vilnius: Vaga, 1995, p. 40–106.
- Havel, V. Užduotis: Europa. *Naujoji Romuva*. 1996, Nr. 5-6, p. 9–11 (Kalba, pasakyta Vokietijoje 1996 m. gegužės 16 d.).
- Hix, S. Europos Sąjungos politinė sistema. Vilnius: Eugrimas, 2006.
- Holsti, O. R. Public Opinion and American Foreign Policy. Michigan Press, 1999, 257 p.

- Huntington, S. P. The West Unique, Not Universal. *Foreign Affairs*. 1996, V. 75, n° 6, p. 28–46.
- Inglehart, R. Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values. *American Sociological Review*. 2000, 65 (1), p. 19–51.
- Inglehart, R., Norris P. The True Clash of Civilizations. *Foreign Policy*. 2003, n°135, March-April, p. 62–70.
- Inglehart, R.; Welzel, Ch. Modernization, Cultural Change and Democracy. New Yor: Cambridge University Press, 2005.
- Irondelle, B.; Vennesson, P. La défense européenne : un objet de science politique. *Politique européenne*. 2002, No. 8, p. 5–12.
- Irondelle, B. Défense européenne et sciences sociales : où en est le débat théorique ? *Revue internationale et stratégique*. n°48, p. 79–88.
- Isaac, G. (ss dir.) Les ressources financières de la Communauté européenne: *Economica*, 1988.
- Jabko, N. L'Europe par le marché: histoire d'une stratégie improbable. Paris: Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 2009.
- Jouve, E. L'Europe de l'Atlantique à l'Oural. *Espoir*, 18, 1977.
- Kagan, R. La puissance et la faiblesse: les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial. Hachette, Pluriel, 2003.
- Klarevas, L. J. The United States Peace Operation in Somalia. *Public Opinion Quarterly*. 2000, 64, p. 523–540.
- Kull, S.; Ramsay, C. The Myth of the Reactive Public: American Public Attitudes on Military Fatalities in the post-Cold War Period. Everts, P.; Isernia, P. *Public Opinion and the International Use of Force*. Routledge, 2001.
- Lippman, W. Le public fantôme. *Demopolis*, 2008 (édition originale 1925).
- Luibl, H.-J. In search of Europe's soul. Edited by Philip Stoellger. Hermeneutic leaves, Zürich, 1/2 2005.
- May, R. R. Draša kurti. *Šiaurės Atėnai*. 1996 m. gegužės 18 d., Nr. 20, p. 1, 9.
- Mayor, F. Un monde nouveau. Paris : UNESCO, 1999.
- Megret, J. Le droit de la CEE et de l'Union européenne, Tome 11, «Les finances de l'Union européenne» : Éd. de l'Université libre de Bruxelles, 2e éd, Bruxelles, 1999.
- Millon-Delsol, Ch. L'irrévérence: Essai sur l'esprit européen. Éd. MaMe, 1993.
- Monroe, A. D. Public Opinion and Public Policy, 1981-1993. *Public Opinion Quarterly*. 1998, 62(1), p. 6–28.

- Montesquieu. Lettres persanes. Paris: Gallimard, coll. «Folio. Classique.», 2003.
- Moravesik, A. Europos pasirinkimas. Vilnius: Margi raštai, 2008.
- Morin, E. Penser l'Europe. Paris: Gallimard, 1987.
- Nacos, B. L.; Shapiro, R. Y., Isernia P. Decisionmaking in a Glass House : Mass Media, Public Opinion and American and European Foreign Policy in the 21st Century. 2000, Rowman & Littlefield Publishers.
- Nouvelle stratégie européenne pour la l'emploi et la croissance. Grands objectifs de UE. Conseil Européen, Bruxelles 17 juin 2010. Conclusions de la Présidence. Annexe 1. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/10/2&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=lt>.
- Oreziak, L. Finanse Unii Europejskiej. Warszawa: PWN, 2005.
- Page, B., Shapiro R. Effects of Public Opinion on Policy. *American Political Science Review*. 1983, 77, p. 175–190.
- Page, B. I.; Shapiro, R. Y. The Rational Public: Fifty Years of Trends in American's Policy Preferences. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- Pfister, T. Le volet civil de la politique européenne de sécurité et de défense : ambiguïté et potentialité du concept de « gestion civile des crises ». *Politique européenne*. 22, Printemps 2007, p. 175–195.
- Philip, L. (ss dir.). Finances publiques: Cujas 2000 ; Dictionnaire encyclopédique de finances publiques: *Economica*, 1991.
- Ratzinger, J. Die Seele Europas – Die gläubigen Christen sollten sich als schöpferische Minderheit verstehen – Politik – sueddeutsche.de. <http://www.sueddeutsche.de/politik/die-seele-europas-die-glaeu-bigen-christen-sollten-sich-als-schoepferische-minderheit-verstehen-1.914738-3>.
- Reynié, D. L'idée d'une « opinion européenne ». *Raisons politiques*. 2005, n°19, p. 99–117.
- Risse-Kappen, T. Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies. *World Politics*. July 1991, 43(4), p. 479–512.
- Sarkozy appelle Obama à «écouter l'Europe». Par Alain Barluet. *Le Figaro*. 2010.03.29. <http://www.lefigaro.fr/international/2010/03/29/01003-20100329ARTFIG00748-sarkozy-appelle-obama-a-ecouter-l-europe-.php>.
- Sartre, J.-P. Critique de la raison dialectique. Paris, 1960.
- Schultz, Th.W. Investing in People. The Economics of Population Quality. University of California Press, 1981.

- Schultz, Th.W. In Menschen investieren. Die Ökonomik der Bevölkerungsqualität. Übersetzt von A. Kraus. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1986.
- Schuman, R. Schuman Declaration and the Birth of Europe. Speech of 9 May 1950 // Schuman Project. Directed by David H. Price.
- Schuman R. Ten propositions from Robert Schuman's book „For Europe“ [1963, Paris]. <http://users.belgacombusiness.net/schuman/>.
- Seabra, M.-J. L'opinion publique face aux développements de la PESC. In Durand M. F. et Vascolcelos (Álvaro de). *La PESC : ouvrir l'Europe au monde*. Presses de Sciences Po, 1998, p. 175–192.
- Sobel, R. To Intervene or Not to Intervene in Bosnia : That Was the Question fort the United States and Europe. In Nacos B. L., Shapiro R. Y., Isernia P. *Decisionmaking in a Glass House, op. cit.*, 2000, p. 111–131.
- Sobel, R. The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy Since Vietnam: Constraining the Colossus. Oxford University Press, 2001.
- Spence, J. M. The European Union: “A View from the Top”. Top Decisions Makers and the European Union. EOS Gallup Europe, 1996, 57 p.
- Steckel, M.-C. L'essentiel des finances publiques communautaires. *Gualino éditeur*, 2007.
- Strasser, D. Les finances de l'Europe, Le droit budgétaire et financier des Communautés européennes, 6e éd., 4e éd. en français: *LGDJ*, 1990.
- Terpan, F. La politique étrangère de sécurité et de défense de l'Union européenne. La Documentation française, Réflexe Europe, 2010, 117 p.
- Terrasse, Y. Le budget de la Communauté européenne: *Masson*, 1991.
- Valery, P. Notes ou l'Européen, dans *Variétés. Essais quasi politiques*. Paris: Gallimard, 1957.
- Wallace, H. Budgetary Politics, the finances of the european Communities: *University association for contemporary european studies*, 1980.
- Wenders, W. The Image of Europe. Identification and Representation. Discourse on Europe, Brussels, 11 June 2007. <http://www.asouforeurope.eu/what/discourses-europe/wim-wenders>.
- Zaki, L. La norme sans la force. Les presses de SciencesPo, 2009.

Summary

This collective monograph, written by six French and Lithuanian authors, presents an analytical account examining the state of the present-day Europe, and especially of the European Union, in the light of an ever increasing globalization. The monograph also discusses the future outlook of the European Union, provides a clear-cut insight into the major issues, and offers authoritative solutions thereof. *The power of Europe in the world* – it is this core concept through which the authors have chosen to unfold the genesis of the present European situation from the three standpoints, to wit: (1) a cross-section of European political situation in the global context, (2) a moral assessment of the European authority, and (3) an analysis of economic framework of the European Union, with an emphasis on financial aspects.

Professor Bruno Benoit of the University of Lyon brilliantly introduces the benefits for the European Union in the globalization process, while pointing out the sore issues and searching for the future guidelines. Further, Professor Jūratė Morkūnienė, an eminent Lithuanian philosopher, discloses the essence of the European spirit and thus enables understanding of the very basis of the European civilization, and hence its value, along with the global challenges encountered and problems to be solved in the short run. Vincent Tournier, a political scientist from the Grenoble Institute of Political Studies, demonstrates in a suggestive manner the obstacles for the foreign policy of the European Union arising not from the external environment but rather due to the processes associated with the public opinion that take place within Europe itself—it is a fundamental contemplation as to what prevents Europe from becoming a dominant force in the international arena. The renowned Lithuanian economist Professor Ona Gražina Rakauskienė of Mykolas Romeris University discusses the financial system of the European Union and the general budget policy while explaining the situation of Lithuanian economy in Europe. The Professor makes a significant contribution towards broadening the public understanding of highly relevant issues within

European economic processes. The same topic is further developed by Gil Desmoulin, an Associate Professor from the Grenoble Institute of Political Studies, who presents a detailed account on the prehistory of current institutional financial organization of the European Union and sets out the basis for the essential reforms needed. Finally, Philippe Perchoc, a doctoral student in political science in Sorbone, brings an original inquiry into the fundamental issue of the European identity, from the perspective of geographic and chronologic boundaries of Europe, thereby summarizing the main idea of the monograph: Europe is a project as well as a continuous cause self-imparted by the European spirit—its people, which mark out their existence in line with the depth of consciousness of being.

The monograph is dedicated to both the academic society and the general public which take an interest in the search for the essence of the European Union and its place in the world. The book will be of use to students of social sciences and humanities in both Lithuania and France.

The idea of the book was endorsed by the Cultural Centre of the French Embassy in Lithuania while the necessary financial support was kindly provided by *Vilniaus Energija*, a joint-stock company based on French capital.

UNIVERSITÉ MYKOLAS ROMERIS

L'EUROPE EN TANT QUE PUISSANCE MONDIALE

ISBN 978-9955-19-221-3



9789955192213

UNIVERSITÉ MYKOLAS ROMERIS

L'Europe en tant que puissance mondiale

Monographie collective

Vilnius
2010

UDK 32(4)
Eu39

Sous la direction de dr. Povilas Aleksandravičius

Comité scientifique :

dr. Audronė Janužytė
dr. Algirdas Monkevičius
prof. dr. Jūratė Morkūnienė
prof. dr. Vygandas Kazimieras Paulikas
prof. dr. Vytis Valatka

Révisé par :

prof. dr. Bronislavas Juozas Kuzmickas, professeur de la Chaire de philosophie de l'Institut de sciences humaines de l'université Mykolas Romeris,
dr. Egidijus Motieka, professeur associé de la Chaire des sciences politiques de la Faculté de sciences politiques et de gouvernance de l'université Mykolas Romeris,
dr. Anelė Vosyliūtė, chercheuse au Centre d'études sociales de Lituanie.

Les articles de Bruno Benoit, Vincent Tournier, Gil Desmoulin et Philippe Perchoc sont traduits du français en lituanien par Aušra Grigaričiūtė.

Les articles de Jūratė Morkūnienė et Ona Gražina Rakauskienė sont traduits du lituanien en français par Sylvie Burin des Roziers.

Rédacteurs de langue : Rémi Mossiat et Stasė Simutytė.



Table des matières

Avant-propos , par <i>Povilas ALEKSANDRAVIČIUS</i>	/ 5
Chapitre I. L'EUROPE EN TANT QUE PUISSANCE POLITIQUE	/ 9
Les atouts de la politique de l'Union européenne au sein de la mondialisation. <i>Bruno BENOIT</i>	/ 11
Opinions publiques et politique étrangère en Europe. <i>Vincent TOURNIER</i>	/ 21
Chapitre II. L'EUROPE EN TANT QUE PUISSANCE MORALE	/ 37
La force morale et les engagements de l'Union européenne à l'époque de la globalisation. <i>Jūratė MORKŪNIENĖ</i>	/ 39
Chapitre III. L'EUROPE EN TANT QUE PUISSANCE ÉCONOMIQUE	/ 63
Le système financier et la politique du budget communautaire de l'Union européenne. <i>Ona Gražina RAKAUSKIENĖ</i>	/ 65
Les moyens de contrôle financiers de l'Union européenne. <i>Gil DESMOULIN</i>	/ 103
Mot conclusif	/ 135
L'identité européenne par les frontières. <i>Philippe PERCHOC</i>	/ 137
Bibliographie générale	/ 148

Avant-propos

Le problème de la puissance de l'Europe dans le monde est décisif pour l'avenir de l'homme européen. Celui-ci l'interroge donc aussi bien avec espoir qu'avec inquiétude. Or, cette interrogation est souvent accompagnée de graves mécompréhensions et d'à priori mal fondés. Pour certains, l'Europe, l'Union Européenne en particulier, représente une solution déjà toute faite à tout problème politique, économique, éthique, alors que d'autres l'associent à une menace pour les identités nationales, pour l'autonomie politique des états qui la composent et pour le système traditionnel des valeurs morales.

Ce livre dispersera un nombre d'illusions et tentera de répondre à quelques questions fondamentales. Il détruira l'image de l'Europe comme organisme quasi parfait, image encore bien présente en Lituanie, en mettant en lumière de façon concrète ses dysfonctionnements ; il déclinera en même temps l'affirmation selon laquelle l'Union Européenne serait une erreur politique, voire un complot contre l'autonomie des nations, en prouvant sa nécessité. Cependant, la saisie de la réalité complexe européenne ne fait que susciter des interrogations encore plus ardues. A quel point l'union politique, économique et culturelle de l'Europe est-elle réelle ou simplement possible, alors même que ses nations, portées par des forces d'inertie, subordonnent leurs intérêts communs à leurs biens propres ? Quelle influence l'Union Européenne est-elle capable d'exercer sur un monde qui se globalise avec une rapidité inouïe et sur des bases, qui sont loin d'être celles des valeurs européennes ? Qu'est-ce que l'identité européenne et dans quelle mesure l'Europe elle-même lui reste-t-elle fidèle ? Enfin, que faire pour assurer la prospérité économique et spirituelle de l'Europe de demain ?

Six penseurs français et lituaniens ont cherché des réponses à ces questions en analysant la situation mondiale de l'Europe sous ses diverses facettes. Ils se sont rassemblés au printemps 2010 à l'université Mykolas Romeris à Vilnius et ont animé une série des conférences, ouvertes au public lituanien francophone, sur l'identité européenne. Cet événement faisait partie d'un

projet d'études francophone intitulé «Identité européenne». Chaque année, soutenus par l'Ambassade de France en Lituanie, une dizaine des spécialistes des sciences humaines et sociales, venant de France et de Lituanie, livrent leur réflexion sur une dimension choisie du monde européen et donne ainsi, aux étudiants de l'université et à une partie de la société, la possibilité de comparer, de discuter, d'harmoniser les positions françaises et lituaniennes, souvent divergentes, sur la même problématique. Le sujet commun du module de l'année 2010 fut l'Europe en tant que puissance mondiale. Le professeur Bruno Benoit, de l'université de Lyon, a magistralement démontré et analysé les atouts de l'Union Européenne au sein de la mondialisation tout en révélant de graves difficultés du fonctionnement européen et en cherchant des solutions à ce problème. Une philosophe lituanienne, Jūratė Morkūnienė, professeur à l'université Romeris, a livré une réflexion sur les traits essentiels de l'esprit européen et sur les fondements mêmes de la civilisation européenne, réflexion qui a permis de comprendre la valeur et les défis de cette civilisation dans un contexte mondial et d'articuler les problèmes concrets à résoudre dans un futur immédiat. Le professeur à l'Institut d'études politiques de Grenoble, Vincent Tournier, a analysé avec talent les difficultés que subit la politique étrangère de l'Union européenne, difficultés liées au statut et au développement des opinions publiques: il s'agit là d'une réflexion fondamentale sur ce qui empêche l'Europe à devenir une puissance dominante au niveau international. Le professeur des sciences économiques à l'université Romeris, Ona Gražina Rakauskienė, a minutieusement expliqué la structure du système financier et des actions budgétaires de l'Union en n'oubliant pas de montrer la place qu'occupe la Lituanie au sein de cette structure ; c'est un effort significatif pour approfondir la compréhension des processus économiques européens, qui, quel que soit leur importance dans la vie des gens, restent très souvent incompris par ces derniers. Le maître de conférences de droit public à l'Institut d'études politiques de Rennes, Gil Desmoulin, tout en réfléchissant sur le même sujet, a tracé le préhistorique de l'organisation actuelle du système institutionnel financier de l'Union européenne et a clarifié les bases des réformes nécessaires. Enfin, Philippe Perchoc,

doctorant au CERI et enseignant en questions européennes à Sciences Po Paris et à l'université Sorbonne Nouvelle, a tenté de façon originale de trouver une solution au problème de l'identité européenne en choisissant pour critère de jugement les frontières géographiques et historiques de l'espace européen. C'est ici que, progressivement, s'est dessinée l'idée qui unit à la fois les six conférences du module et les articles de ce recueil : l'Europe, c'est un projet constant, c'est une tâche interminable que pose devant soi l'esprit de l'Europe, l'esprit de ses habitants. Nous souhaitons donc à tous les lecteurs de cette monographie collective d'approfondir leur connaissance de cet esprit afin que, par les moyens politiques que l'Europe se donne, la formulation du projet européen s'approche le plus possible du destin qu'ils désirent.

En 2010, en réalisant le module francophone « Identité européenne », l'université Mykolas Romeris a accueilli une initiative que nous ne pouvons pas ne pas mentionner ici. Les activités du module et l'édition de ce livre ont été financièrement soutenues par « Vilniaus Energija », entreprise du groupe Dalkia. Nous remercions très sincèrement son collectif, et tout particulièrement son président Linas Samoulis, pour ce précieux soutien. Nous estimons que leur geste est exemplaire des rapports qui devraient cultiver le monde de l'entreprise et de l'université, tous deux hautement responsables de l'avenir de la société.

Nous remercions très chaleureusement l'Ambassade de France en Lituanie en la personne de Pascal Hanse, conseiller de coopération et d'action culturelle et directeur du Centre culturel français. C'est lui, en tant que coordinateur principal du module, qui, par ses sages conseils, a su inspirer et guider toutes les activités du présent projet. Nous remercions madame Dominique Maliesky, directrice des Relations Internationales de l'Institut d'études politiques de Rennes, pour avoir coordonné la partie des activités du module en France, ainsi que monsieur Algirdas Monkevičius, doyen de la faculté des Sciences politiques et de gouvernance de l'université Romeris, monsieur Gintaras Aleknonis, ancien doyen de cette faculté, madame Gedrutė Račienė, directrice des Relations Internationales de l'université Romeris, et monsieur Martin Girchis Shetty, directeur du centre éditorial de cette

université, qui, chacun à sa façon et selon ses compétences, ont considérablement contribué au bon fonctionnement du module. Un grand merci aux traductrices des articles de ce recueil, mademoiselle Aušra Grigaravičiūtė et madame Sylvie Burin des Roziers. Enfin, les activités du module et l'édition de ce recueil seraient difficilement imaginables sans les capacités organisationnelles de mademoiselle Ramunė Žvirblytė, membre d'équipe des Relations Internationales de l'université Romeris.

Dr. Povilas Aleksandravičius
Professeur associé de la chaire de la Philosophie
de l'Institut de sciences humaines de l'université Mykolas Romeris,
coordinateur académique du module « Identité européenne »

Chapitre I

L'Europe en tant que
puissance politique

Les atouts de l'Union européenne au sein de la mondialisation

Bruno BENOIT

Bruno BENOIT est professeur des Universités en histoire contemporaine, agrégé, membre de Larhra et professeur à l'université de Lyon, président de l'association régionale de Lyon des professeurs d'Histoire et Géographie. Il est auteur d'une quinzaine d'ouvrages et d'une qua-

L'Union européenne n'est qu'une partie du continent européen, lequel n'a été, pendant longtemps qu'un espace de guerres, d'invasions, mais aussi celui de l'industrialisation, de la colonisation, des grandes idéologies. L'histoire de la construction européenne est une réponse, portée par les pères fondateurs à dominante chrétienne-démocrate de l'Europe, aux drames de la seconde Guerre mondiale. Leur volonté est de mettre en place une Europe démocratique, de la paix, de la croissance et du bien être pour ses habitants. Ils ont conscience que cette construction se fera à petits pas et qu'à la souveraineté nationale devrait succéder un jour une supranationalité européenne. Tout a commencé par une Communauté à six, le 9 mai 1950, avec la déclaration Schuman qui s'est poursuivie, toujours à six, avec les traités de Rome du 25 mars 1957, puis cette Communauté n'a cessé de s'élargir d'abord à l'Europe occidentale, puis, après la fin de l'URSS, à l'Europe centrale et orientale. Elle forme depuis 1993 une Union qui, après avoir mis en place plusieurs politiques communes, s'est dotée en 2002 d'une monnaie unique, l'Euro, qui, certes, ne concerne encore que 16 membres des 27 formant cette Union. Cette Union européenne qui a 60 ans en 2010 n'est pas du tout concernée par la retraite, même si son histoire est émaillée de crises, dont la dernière en date est celle de l'endettement et des finances publiques. La prise en compte de la longue durée permet de dire que l'Union européenne est toujours parvenue à surmonter les crises après une période de difficultés consécutives au traumatisme de ces crises que celles-ci soient institutionnelles, industrielles, internationales ou encore monétaires.

S'interroger sur les atouts de l'Union européenne au sein de la mondialisation, c'est adopter une attitude positive quant aux potentiels européens et non souligner à l'envi, les faiblesses de l'Union européenne, certes bien réelles. Mettre l'accent sur ce qui fait de cette Europe communautaire une puissance au sein du processus de mondialisation qui est synonyme de maritimisation et d'accélération des échanges, de renforcement des interdépendances, de domination de la langue anglaise, de disparition des frontières et de victoire du capitalisme. Avec

l'actuelle mondialisation/globalisation¹, fille du retour du libéralisme comme credo des politiques et des dirigeants de la plupart des Etats de la planète, la terre est à nouveau plate, on parle d'un « village planétaire », les informations comme les marchandises et les hommes circulent plus vite et selon des flux de plus en plus intenses, ce qui engendre un système de pôles qui monopolisent les hommes, les capitaux et les biens et les services. Cette mondialisation est porteuse d'inégalités, de fortes critiques de la part des altermondialistes, mais aussi de dynamismes pour les espaces et les sociétés qui disposent d'atouts au sein de cette compétition économique internationale dominée jusqu'à une date récente par la triade Etats-Unis - Union européenne-Japon - mais où se profilent de plus en plus des puissances émergentes, dont les fameux BRIC (Brésil-Russie-Inde-Chine).

Le principal atout de l'union européenne est d'être la seule organisation régionale vraiment intégrée

L'Union européenne n'est pas la seule organisation régionale au niveau international, mais à la différence de l'ALENA, de l'ASEAN ou encore du MERCOSUR, elle résulte d'une histoire qui plonge ses racines dans une volonté de dépasser les tensions nationalistes porteuses de guerres pour bâtir une Europe des citoyens, une Europe solidaire, une Europe où les Etats abandonneraient leur souveraineté au profit d'une supranationalité. Certes, les événements des années 1950 (guerre froide, clivages entre les partis politiques) ont fait que cette Europe communautaire a choisi la voie économique et non politique pour avancer sur le chemin de l'intégration, ce qui a fait que les nations subsistent aujourd'hui et que Bruxelles pèse moins que les capitales des différents Etats. De plus, cette construction, non achevée actuellement, repose historiquement sur le couple franco-allemand. Ce qui était possible à six l'est beaucoup moins à vingt-sept, surtout lorsque le centre de gravité de l'Union européenne s'est déplacé vers l'Est.

¹ Sans remonter aux grandes découvertes qui ont porté la première ouverture de l'économie mondiale, la guerre de 1914 et la grande crise de 1929 mettent fin à la mondialisation du 19^e siècle avec le Royaume Uni comme leader.

Si cette Union européenne est l'organisation régionale la plus aboutie, c'est qu'il existe des réalisations concrètes, c'est-à-dire des politiques qui ont permis de moderniser des secteurs et d'améliorer le statut de ce ceux qui y travaillent, telle la Politique agricole commune ou PAC, de lutter contre les inégalités spatiales, sociales et économiques existant dans l'espace européen à vingt-sept, telle la politique régionale représentée par les fonds structurels, de mettre en place des institutions où sont représentés les citoyens - le Parlement de Strasbourg -, la volonté européenne - la Commission de Bruxelles -, les Etats avec le Conseil des ministres. Depuis 2010, l'Union européenne bénéficie d'un Président de l'Union européenne et d'un haut commissaire pour les affaires étrangères. Cette intégration, non sans problèmes de fonctionnement, de financement, d'élargissement, est encore plus forte depuis l'existence d'une monnaie unique, l'Euro, qui donne aux seize pays de l'Euroland une monnaie commune qui est une marque de souveraineté, voire d'identité européenne face à l'espace nord américain et son dollar.

L'Union européenne est une réelle puissance² économique

Etat ou ensemble d'Etats	Superficie en millions de Km2	PIB en milliards de dollars en 2009	Population en millions	PIB par habitant En 2009
UE à 27	4,34	18379	497	36980
Etats-Unis	9,6	14280	303	47128
Japon	0,37	4923	127	38762
Brésil	8,5	1572	194	8103
Russie	17,1	1676	140	11971
Chine	9,6	4401	1350	3247
Inde	3,3	1209	1200	1007
Afrique du Sud	1,2	277	48,5	5711

2 On appelle puissance l'Etat capable d'imposer aux autres sa manière de voir les choses. Dans le domaine économique, une puissance appartient aux décideurs de la planète dans les domaines monétaire, industriel, agricole et serviciel, mais aussi par les entreprises qui ont leur siège social implanté sur son territoire.

Ce tableau nous donne la possibilité de comparer l'Union européenne aux autres puissances actuelles ou en devenir de la planète. Ses habitants n'ont pas le PIB/h le plus élevé, mais ils se situent dans le peloton de tête et disposent d'un réel pouvoir d'achat³. En revanche, l'Union européenne décroche la première place pour la richesse produite en une année (certes ce calcul ne prend pas en compte la baisse de l'Euro en 2010). Quant à sa population, elle se classe encore dans le peloton de tête. Il n'est donc pas étonnant que parmi les puissances du G8, l'UE en compte 4, soit la moitié : l'Allemagne, le Royaume Uni, la France et l'Italie. La proportion est moins flatteuse quand on considère le G20.

Si l'on donne un peu de profondeur de champ à cette étude chiffrée, la part de l'Union européenne (UE) à 27 dans le PIB mondial a reculé depuis 2005. A cette date, l'UE pesait 30,3% du PIB mondial et seulement 28,3% aujourd'hui. Pour ce qui est du nombre des firmes transnationales (FTN) classées dans les 500 premières, l'UE en avait 32,6% en 2005, pourcentage inchangé en 2009. Au niveau du PIB mondial et des FTN, les Etats-Unis sont passés aux dates citées de 29 à 24,9% pour le PIB et de 32,4 à 28% pour les FTN. En 2008, la première entreprise du monde est, selon la revue *Fortune*, la Royal Dutch Shell et l'UE place 4 entreprises parmi les dix premières mondiales. De leur côté les BRIC, sont passés pour le PIB de 10,3 à 15,3% et pour les FTN de 7,8 à 11,6%. En ce qui concerne les exportations et les importations, sans compter les échanges intracommunautaires, l'UE est en 2008 le premier exportateur avec 15,8% des exportations mondiales et le premier importateur avec 18,3% des importations mondiales. Enfin, l'UE représente plus de la moitié des IDE (Investissements directs à l'étranger) sortants et entrants au niveau mondial.

Pour compléter cette approche de puissance, l'UE dispose d'un secteur agricole puissant - l'UE est le 4^e producteur de blé de la planète -, d'une flotte non négligeable, de quelques belles

3 Il est évident que ces chiffres sont des données moyennes et ne mettent pas en lumière les disparités régionales qui peuvent être grandes entre l'Europe occidentale et l'Europe des ex-PECO, mais aussi à l'intérieur des différents Etats entre la partie intégrée à la mondialisation - le monde urbain - et celle qui se sent rejetée, le monde rural. On peut encore affiner cette analyse entre les différentes catégories socio-professionnelles, mais aussi en fonction de l'âge, du sexe, de la date d'arrivée dans le pays, du quartier de la résidence, du diplôme ...

entreprises dans l'automobile - l'UE est le premier producteur d'automobiles du monde avec plus de 25% de la production de véhicules -, l'aéronautique avec EADS et Airbus, la chimie, l'agroalimentaire, l'énergie, les nouvelles technologies ou encore les produits de luxe. Quant aux services, l'UE dégage des balances des services excédentaires qui lui permettent d'équilibrer, dans de nombreux Etats, sa balance commerciale. C'est aussi un des pôles majeurs du tourisme international puisqu'elle accueille plus de 53% des flux touristiques mondiaux.

Enfin, l'Euro, avant d'être attaqué par les spéculateurs internationaux, à la suite de la crise grecque, est une monnaie recherchée qui représente 26% des réserves des banques centrales et près de 40% des échanges internationaux. De plus, certains pays, hostiles aux Etats-Unis, tel l'Iran, préfèrent l'Euro au dollar comme monnaie internationale. La baisse actuelle de l'Euro peut être lue comme un atout supplémentaire pour les exportations.

L'Union européenne se doit d'être également une puissance normative

L'Union européenne est fille du désastre européen de l'après seconde Guerre mondiale. Sa puissance, depuis l'échec de la Communauté européenne de défense en 1954, n'est pas militaire et ne se veut pas militaire⁴, car ce serait reproduire ce que les Pères fondateurs ont rejeté dès l'origine, les rapports de force entre les Etats. Comment faire puissance, si l'on ne montre pas sa force militaire ? La voie suivie par l'UE est celle de produire et de mettre en place à l'échelle du monde un ensemble de normes capables d'organiser le monde, de le discipliner, de développer la responsabilité collective, bref d'aider les plus faibles à pouvoir résister aux puissants. La crise yougoslave dans les années 1990 et la crise géorgienne de l'été 2008 ont montré les limites de l'intervention européenne face au déploiement des forces russe, même si le président Sarkozy, au nom de l'UE, a obtenu un recul des Russes sans recourir à la force. Cette dernière crise serait-

4 A ce propos lire l'ouvrage de Zaki Laïdi, *La norme sans la force*, Les presses de SciencesPo, 2009.

elle l'illustration de cette puissance normative fondée sur une politique de voisinage avec notre voisin russe qui a compris que la puissance européenne n'est peut-être pas militaire, mais économique et relève davantage du *soft-power* que du *hard-power*. Si l'UE se permet d'envisager la norme comme vecteur de puissance et de l'utiliser dans ses relations internationales, il est bon de rappeler qu'elle bénéficie de la protection américaine au sein de l'OTAN dans laquelle la plupart des Etats de l'UE sont membres. Alors comment y arriver ?

La première option est de défendre les libertés menacées dans le monde en refusant le primat du religieux dans le domaine public, en rejetant la discrimination, en combattant pour l'égalité des sexes, en respectant les minorités, en protégeant les libertés individuelles, en ne cédant pas aux extrémismes, en rejetant la violence dans les rapports internationaux.

La deuxième option est de chercher à réguler la mondialisation et ses excès, illustrés par des crises récurrentes et pénalisantes pour les plus fragiles, en rendant à l'Etat sa place, seul capable d'édicter des normes, des règles au capitalisme financier et aux entreprises transnationales, en redistribuant les richesses par une politique fiscale, en aménageant le territoire pour éviter les zones grises, en protégeant ses entreprises contre la spéculation internationale quitte à recourir au patriotisme économique, en aidant les plus démunis, en luttant contre le terrorisme international qui cherche à déstabiliser les démocraties, en promouvant le développement durable qu'il soit aussi bien au niveau de la ville, que de l'agriculture ou de la planète.

Pour essayer de faire passer ses idées, l'UE peut chercher à les faire partager au niveau de la gouvernance mondiale. L'UE n'a pas de représentant en tant que tel à l'ONU, mais deux de ses membres, la France et le Royaume Uni, sont des membres permanents du conseil de sécurité depuis 1945. Il y a là indiscutablement une opportunité avec la réforme envisagée du conseil de sécurité de l'ONU de permettre à l'UE d'accéder en tant que telle au rang de membre permanent en lieu et place des deux Etats actuels. De plus, l'existence d'un haut représentant pour les affaires internationales en place depuis peu doit permettre à l'UE de réaliser ce transfert de compétence, du national au

communautaire. Si des Européens sont à la tête du FMI ou de l'OMC, cela n'engage nullement l'idée que l'UE puisse faire passer ses idées dans un monde où les intérêts de l'UE ne sont pas obligatoirement ceux des pays émergents et encore moins des pays en développement. De plus, l'UE n'est plus en mesure aujourd'hui de détenir la même place qu'hier, compte tenu de sa croissance en berne face à des taux de croissance très élevés. Ses propositions de réformes au sein de la gouvernance mondiale passe d'abord par le fait d'accepter un partage plus équitable des responsabilités internationales, mais aussi d'assumer son rôle de porteurs de normes face à la défense des droits de l'homme, malmenés ici et là et qui pourtant sont souvent oubliés face à des exigences économiques et commerciales.

Enfin, pour que l'UE puisse faire puissance sans la force, il serait bon qu'elle agisse de façon solidaire et rapide. Or, la crise grecque a montré que tel n'était pas le cas. Le national l'emporte encore sur le supranational, l'égoïsme sur le collectif. Il faut dire que la puissance de l'UE est une puissance additionnée, celle de 27 Etats, dont certains pèsent très lourd et d'autres très peu. Certes, des directives européennes ont force de loi dans chaque Etat, mais il reste à chacun d'entre eux une large marge de manœuvre dans son affirmation de souveraineté qui fait de l'UE plus une union d'Etats qu'une fédération européenne. L'identité européenne n'est pas encore à l'ordre du jour. On peut penser que le brassage étudiant et professoral permis par Erasmus est porteur à terme de rapprochement, de partage et d'une intégration plus poussée au sein d'une citoyenneté européenne. Pour que l'UE soit une référence et qu'elle puisse s'imposer à la référence nationale et servir de modèle aux autres, il faudrait que l'UE mette ne place une *story telling*, une histoire commune faite de riches heures nationales intégrées à une histoire communautaire dans laquelle les différentes générations se reconnaissent. La situation actuelle est tout autre, ce que dénoncent les Etats-Unis qui voient dans l'UE, non un partenaire, mais 27 partenaires, chacun tirant à hue et à dia.

L'Union européenne dispose de réels atouts qui permettent à l'UE d'être encore, et de le demeurer encore pour de nombreuses années, un des pôles majeurs de la mondialisation économique.

Cependant, l'UE ayant choisi de ne pas recourir à la force, elle se doit de proposer une autre manière de faire puissance dans le domaine des relations internationales. C'est ce qu'elle essaye de promouvoir par la norme au niveau de la gouvernance internationale. Cette ambition est encore loin d'être réalisée, car l'UE est encore plus une réunion de 27 Etats qu'une véritable union. Là réside le véritable enjeu pour les générations actuelles de l'UE. C'est par l'éducation à l'histoire européenne, par les échanges humains, par la volonté de vivre ensemble, par le refus de tous ceux qui cherchent à renouer avec un passé de puissance que l'UE arrivera à rendre ses atouts véritablement efficaces et à atteindre enfin la puissance sans la force.

Bibliographie :

- Bacconnier, G.; Benoit, B.; Gérard, C. La mondialisation en fiches : genèse, acteurs et enjeux. Bréal, Rosny (Seine-Saint-Denis), Collection, Comprendre et Intégrer, 2005, 379 p.
- Benoit, B.; Frangi, M. Guerre et associations. Lyon, PUL, 2003, p. 130.
- Laïdi, Z. La norme sans la force. Les presses de SciencesPo, 2009.

Opinions publiques et politique étrangère en Europe

Pourquoi l'union peine à
devenir une puissance
internationale

Vincent TOURNIER

Cette contribution propose de revenir sur l'histoire de la construction européenne en privilégiant un angle particulier : l'influence des opinions publiques sur les orientations en matière de politique étrangère et de sécurité. L'objectif est de comprendre les difficultés qu'éprouve l'Union européenne pour émerger en tant que grande puissance. On commencera par rappeler les apports théoriques et empiriques de la littérature sur le rôle de l'opinion publique dans la politique étrangère, avant d'appliquer ces débats à l'Europe.

Les fondements théoriques du débat : réalisme versus libéralisme

Pourquoi s'interroger sur les liens entre les opinions publiques et la politique étrangère en Europe ? Un tel sujet n'est pas évident au premier abord. De bons arguments incitent à penser que la politique étrangère est indépendante de la volonté du peuple. C'est ce que les spécialistes des relations internationales appellent l'approche réaliste. Cette approche s'inspire d'auteurs classiques comme Thucydide, Machiavel ou Hobbes. Elle soutient que les Etats sont des monstres froids, dénués de toute morale, guidés par la seule « raison d'Etat », agissant rationnellement au mieux de leurs intérêts. Les relations internationales doivent donc être appréhendées comme des rapports de force, des rapports de puissance, où les Etats s'affrontent par différents moyens afin de préserver leur souveraineté et leurs intérêts, que ces intérêts soient de nature économique ou géopolitique.

Suivant cette approche, la diplomatie et la défense sont des domaines où les citoyens n'ont pas leur place. Les réalistes ont souvent une vision pessimiste et désabusée de la nature humaine, présentée notamment par le journaliste Walter Lippman. Prioritairement préoccupés par leurs soucis quotidiens, les citoyens sont supposés être peu intéressés par les questions géopolitiques, domaine où leurs connaissances sont de toute façon limitées. L'opinion publique étant par nature émotive et fluctuante, voire manipulable, elle ne saurait donc constituer un guide fiable pour élaborer une bonne ligne diplomatique, laquelle doit donc se décider dans le plus grand secret.

Une autre approche est cependant possible. C'est ce que l'on appelle l'approche « libérale », laquelle défend au contraire une vision plus optimiste des citoyens ordinaires. Pour des auteurs comme Benjamin Constant par exemple, les gouvernés ne font pas nécessairement plus d'erreurs de jugement que les gouvernants, ils ne sont pas moins compétents qu'eux pour comprendre les grands enjeux diplomatiques. Les gouvernements peuvent donc faire confiance au peuple. Ils doivent même chercher à s'appuyer sur le « tribunal de l'opinion publique » (selon la formule de Jeremy Bentham), ce qui suppose de rompre avec la logique du secret et de faire intervenir le public dans les décisions.

Le rôle sous-estimé de l'opinion publique dans la diplomatie

En s'appuyant sur les sondages, qui sont apparus aux Etats-Unis dans les années 1930 avant de se généraliser après la Seconde guerre mondiale, les tenants de l'approche libérale ont entrepris de confirmer cette vision optimiste de la nature humaine et de l'opinion publique. Pour cela, ils ont remis en cause les cinq grandes critiques qui sont traditionnellement adressées au public de masse, à savoir que celui-ci serait tout à la fois ignorant, émotif, volatile, incohérent et finalement inefficace – c'est-à-dire incapable d'influencer les décisions des gouvernants.

Prenons le problème du déficit de connaissances. En fait, ce déficit est moins évident qu'il n'y paraît car tout dépend des circonstances. Au fond, les citoyens sont rationnels. Dans la vie quotidienne, acquérir des connaissances sur la situation internationale représente un coût et n'apporte pas toujours grand-chose, sauf pour ceux qui ont besoin de ces connaissances dans leur métier ou dans leur vie sociale. Il n'en reste pas moins que, dans certaines situations, notamment pendant les périodes de crise ou de tension, le niveau de connaissance s'accroît. Il arrive même que les questions internationales occupent une place très importante dans les préoccupations des électeurs, au point de peser fortement sur la vie politique ou sur l'issue d'une élection. La récente crise politique aux Pays-Bas, qui a vu la coalition au pouvoir se diviser sur le problème de l'engagement en Afghanistan, en est une bonne

illustration. On pourrait également citer le poids considérable des enjeux internationaux dans la vie politique américaine depuis le choc du 11 septembre.

Autre sujet de discussion : l'instabilité des opinions publiques. Cette thèse, qui donne du crédit à l'idée selon laquelle l'opinion est versatile et peut être manipulée, a été contredite par les analyses sur longue période. Les comparaisons dans le temps montrent au contraire que les préférences collectives sont remarquablement stables, y compris sur les enjeux internationaux. « *Stability is the rule* », écrivent les Américains Page et Shapiro. Cette stabilité s'explique par le poids des cultures politiques, notion qui a été remise au goût du jour par des auteurs comme Ronald Inglehart. Pour ce dernier, les valeurs politiques sont certes soumises à des évolutions, à des changements, mais ces changements ne mettent pas en cause l'existence de zones culturelles stables qui ont été façonnées par les traditions religieuses et nationales. Or, les cultures influencent la perception des autres pays, hiérarchisent les priorités sur ce qu'il convient de faire ou de ne pas faire ; elles façonnent les préférences et les représentations qu'ont en commun les citoyens et les élites d'un pays.

Quant à l'idée selon laquelle les décisions des gouvernements seraient prises contre l'avis de leur population, un examen plus minutieux invite à être prudent. Les analyses montrent qu'il existe finalement une forte congruence entre les opinions publiques et les politiques publiques. Cette congruence est loin d'être toujours parfaite car il peut exister des divergences entre les élites et les citoyens, notamment dans les pays où les traditions démocratiques sont récentes ou insuffisamment ancrées, notamment lorsque l'appareil d'Etat est peu réceptif aux demandes populaires, ou encore lorsque il existe des clivages politiques intenses.

Malgré tout, au cours des dernières décennies, le rôle des opinions publiques dans la politique étrangère a été revu à la hausse. Les aspirations du public constituent un facteur explicatif non négligeable de la stratégie des Etats. Bref, pour reprendre le vocabulaire des spécialistes, le modèle « bottom up » l'emporte sur le modèle « top down », ce qui n'est pas étonnant si l'on considère que dans les démocraties, les élites cherchent d'abord à satisfaire des demandes et subissent de nombreuses contraintes qui restreignent de facto leur autonomie.

Les origines de l'Europe au prisme de l'opinion publique

La construction européenne fournit une très bonne illustration de ces différents débats. Il suffit pour cela de revenir sur les origines même de l'aventure européenne, c'est-à-dire à la période qui suit la Seconde guerre mondiale. Il s'avère en effet que les enjeux diplomatiques et militaires ont joué un rôle majeur, quoique oublié, lors des premiers pas de l'Europe, et qu'ils vont avoir des conséquences très importantes sur la suite de l'histoire.

Une légende dorée veut que l'histoire de l'Europe commence avec le traité CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier, 1951), ou plus exactement avec la déclaration Schuman du 9 mai 1950, qui est volontiers présentée comme le symbole de la réconciliation entre la France et l'Allemagne. Faut-il en conclure que, cinq ans à peine après la signature de la paix, les divisions de la seconde guerre mondiale auraient déjà été oubliées ? En fait, cette vision idyllique sous-estime les tensions encore très vives qui travaillent les opinions publiques. Les difficiles débats sur la Sarre, cette région allemande que la France souhaite contrôler et qui va bénéficier d'un statut spécial jusqu'en 1955, sont un premier élément.

Mais la méfiance envers l'Allemagne est encore plus tangible dans un autre texte : le traité de Bruxelles, signé par cinq pays en 1948. Ce traité, qui crée l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Ce traité est négligé par la chronologie officielle. Pourtant, il est d'une grande importance : d'une part, il marque le véritable acte de naissance de l'Europe puisqu'il est le premier à mentionner une coordination des politiques économiques et sociales par les parties contractantes (articles I et II) ; d'autre part, il annonce l'échec à venir de la Communauté européenne de défense (CED).

La principale finalité de ce traité est en effet militaire. Il s'agit d'instaurer un mécanisme d'assistance mutuelle en cas d'agression. Non seulement, l'Allemagne ne participe pas à ce traité, mais de plus, elle est très clairement désignée comme le principal ennemi : à la demande de la France, le texte mentionne ainsi explicitement la possibilité d'une « reprise d'une politique d'agression de la part de l'Allemagne » (article VII).

C'est le contexte de la guerre froide qui va contraindre les Européens à changer leur stratégie vis-à-vis de l'Allemagne. Les Etats-Unis poussent en ce sens. Face à la menace communiste qui se concrétise (coup d'Etat à Prague, blocus de Berlin et bientôt guerre en Corée), eux-mêmes acceptent pour la première fois de participer à une alliance militaire permanente prévoyant une assistance mutuelle en cas d'agression (signature du traité de l'Atlantique Nord en 1949).

Or, la défense du continent européen ne peut se faire sans l'Allemagne, qui doit logiquement être réintégrée dans le camp occidental. Pour cela, des gages doivent être donnés aux Français. C'est là qu'intervient le traité CECA, qui vise à placer la production du charbon et de l'acier sous le contrôle d'une agence supranationale de façon à garantir que le réarmement de l'Allemagne ne constituera pas une menace. Le traité résulte donc moins de la confiance retrouvée entre la France et l'Allemagne, que d'une méfiance persistante.

Mais le traité CECA n'est qu'une première étape dans le réarmement de l'Europe. Le projet de créer une véritable armée européenne est lancé par les Français. C'est le plan Plevén qui débouche sur le traité instaurant la Communauté européenne de défense (CED). Le projet initial prévoyait un simple regroupement d'unités fournis par les pays qui seraient placées sous le commandement de l'OTAN. Après tractations, le projet adopté par les gouvernements s'avère beaucoup plus audacieux : non seulement les unités seront fusionnées et passeront sous uniforme commun, mais de plus le commandement sera confié à une structure fédérale européenne. Le rejet par le Parlement français était dès lors prévisible. Les débats à l'époque ont été extrêmement vifs, au point que certains historiens ont fait un parallèle avec l'affaire Dreyfus. Les deux partis politiques, les communistes et les gaullistes, s'y opposent pour des raisons différentes. Ce rejet est largement soutenu par les citoyens. Les Français approuvent certes les efforts en vue de l'unification de l'Europe, mais ils sont très méfiants à l'égard des Allemands et très inquiets face à la perspective d'un réarmement de l'Allemagne.

La création de la PESC

L'échec de la CED a eu des conséquences considérables sur la suite de l'intégration européenne. A compter de ce moment, la défense devient un sujet tabou et elle disparaît de l'agenda européen au profit de l'intégration économique (traité CEE de 1957). Ne va subsister, en matière diplomatique, qu'une logique de coopération intergouvernementale, la Coopération politique européenne (CPE), qui se développe d'abord de façon informelle dans les années 1970 avant d'être officialisée dans l'Acte unique. Le but de cette coopération est de parvenir à des positions communes (qui ne sont que déclaratoires) comme en 1980 avec la déclaration de Venise sur le conflit israélo-palestinien.

Ce n'est finalement que dans les années 1990 que les enjeux diplomatiques reviennent dans l'agenda européen. Le contexte a radicalement changé. L'effondrement du mur de Berlin donne l'opportunité aux Européens de s'émanciper de la tutelle américaine. En même temps, la réunification de l'Allemagne inquiète le gouvernement français, qui entend donc utiliser les traités européens pour renforcer les mécanismes de solidarité franco-allemands et stabiliser l'implication de l'Allemagne en Europe.

Outre la monnaie unique et la citoyenneté, l'originalité du traité de Maastricht est de prévoir une Politique étrangère et de sécurité commune (la PESC). C'est le deuxième pilier de l'Union européenne (le premier étant le marché intérieur, le troisième la Justice et les Affaires intérieures). Le texte innove en mentionnant l'existence d'une « identité européenne » sur la scène internationale et évoque la création d'une politique « commune » en matière de sécurité et de défense (le terme « commun » était soigneusement évité jusqu'à présent). Désormais, des « actions » ou des « positions » communes peuvent être adoptées dans tous les champs de l'action extérieure, y compris la défense.

Malgré tout, les ambitions de cette politique restent limitées. Les désaccords entre les gouvernements et les réticences britanniques conduisent à maintenir l'unanimité et la méthode intergouvernementale. Le Conseil continue donc d'avoir un rôle central au détriment de la Commission et du Parlement. Surtout,

le volontarisme des Européens va révéler cruellement ses limites lors de l'éclatement de la Yougoslavie et de la guerre civile qui s'ensuit (1992-1995), puis pendant le génocide au Rwanda (1994).

Le traité d'Amsterdam (1997), qui vise à résoudre les problèmes institutionnels laissés sans réponse à Maastricht, tente de remédier aux limites évidentes de la PESC. Il crée un nouvel instrument juridique, la « stratégie commune », qui doit être adoptée à l'unanimité mais dont la mise en œuvre se fait à la majorité qualifiée. Il ajoute aussi une nouvelle fonction (le Haut représentant de la PESC) et un dispositif d'abstention constructive de façon à restreindre la logique de l'unanimité.

Mais ces avancées sont en partie contrecarrées par la volonté de certains Etats de ne pas aller trop loin. Autrement dit, en même temps que des avancées se produisent, des restrictions viennent simultanément limiter les objectifs de la PESC. Le traité précise en particulier que la PESC ne vise pas à assurer la défense de l'Europe contre une agression extérieure, qui reste de la compétence de l'OTAN. En fait, les missions qui sont dévolues à l'Union sont cantonnées aux missions dites de Petersberg, telles qu'elles ont été définies par le Conseil de l'UEO en 1992, c'est-à-dire les « *missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions des forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix* ».

La PESD et la gestion civile des crises

Cette orientation particulière de la PESC est confirmée par la mise en place de la PESD (Politique européenne de sécurité et de défense). La PESD n'est pas créée par les traités, mais par les conseils européens (Cologne en juin 1999, Helsinki en décembre 1999, Santa Maria de Feira en 2000), avant d'être intégrée dans le traité de Nice (décembre 2000). Elle est la conséquence du changement d'attitude des Britanniques lors du sommet franco-britannique de Saint Malo (décembre 1998).

La PESD marque une avancée importante, mais elle va rapidement trouver ses limites. Son but est de « *doter l'UE*

des moyens et des capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense » (conclusion de la Présidence du Conseil de Cologne, juin 1999). Depuis l'échec de la CED en 1954, la PESD est donc la première tentative pour faire émerger une capacité d'action européenne autonome et effective.

Une vingtaine d'opérations vont être engagées par les Européens dans le cadre de la PESD. La première date de janvier 2002. Elle s'est déroulée en Bosnie-Herzégovine sous le nom de code MPUE (Mission de police de l'Union européenne). En janvier 2003 a été lancée en Macédoine la première opération à caractère militaire (opération Concordia). L'opération Artémis en République démocratique du Congo (juin 2003) a pu être vue comme un tournant dans la mesure où il s'agit de la première opération qui s'est déroulée hors d'Europe et sans l'appui logistique de l'OTAN.

Toutefois, malgré ces succès, le bilan de la PESC/PESD reste mince. La guerre du Kosovo (1999) avait déjà rendu manifeste la fragilité des intentions des Européens, qui ont soigneusement laissé l'OTAN régler le problème à leur place. Les interventions réalisées dans le cadre de la PESD confirment l'ambiguïté de leurs intentions. A l'évidence, ces interventions manquent d'envergure. Elles apparaissent comme des « micro » missions, impliquant de faibles effectifs et poursuivant des objectifs très modestes. Quelques Etats seulement participent. Le financement des missions n'est même pas assuré par l'Union, mais par les Etats participants, ce qui en dit long sur le manque de solidarité entre les Européens.

Enfin, ces missions sont essentiellement de nature civile, conformément d'ailleurs aux conclusions du Conseil de Santa Maria, qui mettaient l'accent sur le volet civil de la gestion des crises. A chaque fois, il s'agit donc d'envoyer des forces de polices ou de soutien juridico-administratif destinés à donner des conseils sur l'organisation de l'Etat de droit (la « bonne gouvernance »). Ce modèle d'intervention, qui a été qualifié de « gestion civile des crises » (GCC), est propre à l'Europe. Sa définition est surtout négative : la GCC désigne finalement les interventions qui sont dénuées de toute implication militaire, comme la police, la

protection civile, le renforcement de l'administration et de l'État de droit.

Comprendre l'impuissance européenne

Comment expliquer ces faibles avancées de la PESC, cette incapacité dans laquelle semblent se trouver les États européens de se doter d'une véritable politique commune dans le domaine de la défense et de la diplomatie ?

L'approche réaliste comme l'approche libérale fournissent des éléments de réponse pertinents. Suivant l'approche réaliste, on peut d'abord expliquer le caractère limité de la PESC/PESD par le fait que celle-ci reste le fruit de marchandages entre États. De façon rationnelle, ceux-ci cherchent à préserver leur souveraineté et à maximiser leurs intérêts dans le contexte de l'après Guerre froide. Dès lors, ils n'acceptent de s'impliquer dans une action collective que lorsqu'ils y trouvent un avantage, par exemple quand il s'agit de lutter contre les pirates qui sévissent au large de la Somalie (opération Navfor Atalanta, lancée en 2008). On peut compléter cette explication en se demandant si certains États n'ont pas intérêt à saborder les efforts de communautarisation de la PESC, que ce soit les États neutres, dont le nombre est désormais conséquent, qui préfèrent orienter la PESD vers la gestion civile des crises de façon à contrecarrer l'aventurisme des États les plus volontaires, ou les États pro-atlantistes, qui entendent préserver la primauté de l'OTAN et la dynamique transatlantique.

Cette explication n'est pas contradictoire avec une interprétation de nature plus libérale, qui insiste pour sa part sur le rôle des opinions publiques. Cette explication par les opinions publiques peut se lire à deux niveaux. Le premier concerne le faible soutien envers la communautarisation de la défense et de la diplomatie. Les Européens souhaitent-ils vraiment que les décisions soient transférées à un niveau supranational et que les États perdent leur droit de veto, quitte à se voir contraint de mettre en œuvre des décisions que la population désapprouve ? La Commission européenne a tendance à répondre que oui. Mais cette interprétation est excessivement optimiste. Si les enquêtes enregistrent le désir des populations d'accroître la coopération,

la coordination entre les pays, elles montrent que l'idée de créer une diplomatie et une défense européennes par transfert complet de souveraineté demeure minoritaire. Cette perspective suscite même une franche hostilité de la part de certaines populations, notamment dans les Etats neutres ou les Etats du nord de l'Europe et, plus généralement, dans les Etats où le sentiment national est très fort, ou encore parmi ceux qui connaissent un faible niveau d'antiaméricanisme et qui souhaitent continuer à bénéficier de la protection des Etats-Unis.

Le second niveau de réflexion concerne l'évolution plus générale des opinions européennes. On se souvient de la polémique lancée par Robert Kagan au moment de l'intervention en Irak. D'après cet auteur, les Européens et les Américains divergent désormais radicalement dans leur vision du monde. *« Il est temps, disait-il, de cesser de feindre qu'Européens et Américains partagent la même vision du monde (...). L'Europe se détourne de la puissance au bénéfice d'un monde clos fait de lois et de règles, de négociation et de coopération transnationales. Elle pénètre dans un paradis post historique de paix et de relative prospérité, concrétisation de ce qu'Emmanuel Kant nomme la «paix éternelle». De leur côté, les Etats-Unis restent prisonniers de l'Histoire, exerçant leur puissance dans un monde hobbesien anarchique où lois et règles internationales sont peu fiables et où la vraie sécurité ainsi que la défense et la promotion d'un ordre libéral dépendent toujours de la détention et de l'usage de la force militaire »*. Bref, les Américains sont des Martiens et les Européens des Vénusiens, et *« les raisons de ce clivage transatlantique sont profondes, anciennes, et vont sans doute perdurer »* (texte publié dans *Le Figaro*, 6 mars 2003).

La position de Kagan est éminemment provocatrice. Elle ne tient pas compte des clivages qui ont divisé les Européens pendant la guerre en Irak (la « vieille Europe » contre la « nouvelle Europe », selon la formule de Donald Rumsfeld, l'ancien secrétaire à la Défense de George W. Bush). On peut ajouter que, dans certains pays comme le Danemark ou le Royaume-Uni, le soutien à l'intervention américaine était même assez important.

De nombreux indices incitent cependant à se demander si sous le trait pamphlétaire de Kagan ne se cache pas un début

de vérité. Contrairement aux Etats-Unis, les Etats européens ont drastiquement baissé leur budget militaire. De surcroît, la perspective d'engager des interventions militaires reçoit un très faible soutien en Europe. C'était déjà le cas pour la Bosnie dans les années 1990. On retrouve cette tendance avec l'Irak en 2003, mais aussi avec l'Afghanistan, la Corée du Nord et l'Iran. Plus généralement, l'idée suivant laquelle la guerre est parfois nécessaire pour obtenir la justice n'a cessé de décliner dans tous les pays, mais elle reste encore nettement plus approuvée aux Etats-Unis et en Angleterre que dans les autres pays européens. Le recours à la guerre, le rapport à la violence divisent donc aujourd'hui profondément les Européens et les Américains.

Conclusion

La volonté de relancer la dynamique européenne dans les années 1980-1990 (Acte unique en 1986, traité de Maastricht en 1992) a pu laisser croire qu'une nouvelle phase allait s'ouvrir, que l'Europe prendrait désormais en charge les grandes compétences traditionnelles des Etats : la monnaie, la sécurité, la justice, la diplomatie, la défense. Si le succès s'est effectivement réalisé pour l'euro, les désillusions ont été rapides pour le reste. Laborieusement négociés entre les Etats, les traités postérieurs à Maastricht se sont révélés peu audacieux et excessivement complexes. Surtout, le consensus permissif qui a longtemps prévalu dans les opinions publiques s'est tari. La dernière grande ambition européenne, en l'occurrence le traité constitutionnel, s'est heurtée à l'opposition des peuples autorisés à s'exprimer par référendum, ce qui va geler pour longtemps toute nouvelle initiative d'envergure en Europe.

Les efforts pour faire de l'Union européenne un acteur international à part entière ont donc échoué. Le géant commercial est toujours un nain politique. La volonté de mettre en place une politique étrangère et de sécurité commune a tourné court. L'Union n'est pas devenue une hyper puissance et il est peu vraisemblable qu'elle le devienne à court ou à moyen terme.

Cet échec invite à se pencher sur le rôle des opinions publiques. Celles-ci ne sont-elles pas l'une des raisons majeures des réticences face à l'intégration européenne, l'une des causes des

blocages ? A ce stade, réfléchir sur le rôle des opinions publiques dans la politique étrangère, c'est aussi réfléchir sur la question de l'identité européenne. L'identité a souvent tendance à être abordée sous l'angle très général des valeurs partagées par les Européens. C'est certainement un point important. Mais l'identité doit aussi être appréhendée sous un angle plus strictement politique, à savoir la reconnaissance de l'appartenance à une collectivité singulière, revendiquant une pleine souveraineté sur son destin, au point de pouvoir appeler, dans certaines circonstances extrêmes, au sacrifice de ses membres. Dans une telle optique, l'échec de l'Europe dans les secteurs de la défense et de la diplomatie pourrait s'interpréter non pas comme un épiphénomène, mais comme la manifestation d'une incapacité structurelle des pays européens à s'accorder pour mettre en place une nouvelle puissance mondiale.

Une lecture plus optimiste est cependant possible. Elle consiste à penser que l'Europe est appelée à jouer un autre rôle, un rôle d'un nouveau type. Peut-être marque-t-elle l'émergence d'une nouvelle forme de puissance, que certains ont pu qualifier de « civile », « normative » ou « tranquille ». L'Europe trouverait ainsi sa place dans le concert des nations en se spécialisant sur la défense de grands principes humanistes, dans la régulation des tensions internationales par le droit et la négociation. Reste toutefois à savoir si ce type d'intervention morale a des chances de produire des résultats tangibles dans le contexte hobbesien qui se dessine depuis la fin de la guerre froide.

Bibliographie :

- Democracies. *American Sociological Review*. 2006, 71(3), p. 474–494.
- Burstein, P. The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda. *Political Research Quarterly*. 2003, 56(1), p. 29–40.
- Buton, P. La CED, L'Affaire Dreyfus de la Quatrième République ? *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. 2004, 4, n° 84, p. 43–59.
- La Balme, N. Opinion publique transatlantique et politique étrangère : le cas de l'intervention en Irak. *Raisons politiques*. 2005, 3, n° 19, p. 81–97.
- Burstein, P. The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda. *Political Research Quarterly*. 2003, 56(1), p. 29–40.

- Everts, P.; Sinnott, R. Opinion publique, défense européenne et intervention militaire. *Revue internationale et stratégique*. 2002, n°48, p. 147–158.
- Girard, A.; Stoetzel, J. L'opinion publique devant la CED. dans Aron R.; Lerner, D. *La querelle de la CED : essai d'analyse sociologique*. Librairie Armand Colin, 1956, p. 127–155.
- Holsti, O.-R. Public Opinion and American Foreign Policy. Michigan Press, 1999, 257 p.
- Irondele, B. Défense européenne et sciences sociales : où en est le débat théorique ? *Revue internationale et stratégique*. n° 48, p. 79–88.
- Inglehart, R. Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values. *American Sociological Review*. 2000, 65 (1), p. 19–51.
- Inglehart, R.; Norris, P. The True Clash of Civilizations. *Foreign Policy*, 2003, n°135, March-April, p. 62–70.
- Inglehart, R.; Welzel, Ch. Modernization, Cultural Change and Democracy. New York, Cambridge University Press, 2005.
- Irondele, B.; Vennesson, P. La défense européenne : un objet de science politique. *Politique européenne*. 2002, n°8, p. 5–12.
- Kagan, R. La puissance et la faiblesse: les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial. Hachette, Pluriel, 2003.
- Klarevas, L. J. The United States Peace Operation in Somalia. *Public Opinion Quarterly*. 2000, 64, p. 523–540.
- Kull, S.; Ramsay, C. The Myth of the Reactive Public: American Public Attitudes on Military Fatalities in the post-Cold War Period. Everts, P.; Isernia, P. *Public Opinion and the International Use of Force*. Routledge, 2001.
- Lippman, W. Le public fantôme. Demopolis, 2008 (édition originale 1925).
- Monroe, A. D. Public Opinion and Public Policy, 1981–1993. *Public Opinion Quarterly*. 1998, 62(1), p. 6–28.
- Nacos, B. L.; Shapiro, R. Y.; Isernia, P. Decisionmaking in a Glass House : Mass Media, Public Opinion and American and European Foreign Policy in the 21st Century. Rowman & Littlefield Publishers, 2000.
- Page, B.; Shapiro, R. Effects of Public Opinion on Policy. *American Political Science Review*. 77, 1983, p. 175–190.
- Page, B. I.; Shapiro, R. Y. The Rational Public: Fifty Years of Trends in American's Policy Preferences. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

- Pfister, T. Le volet civil de la politique européenne de sécurité et de défense : ambiguïté et potentialité du concept de « gestion civile des crises ». *Politique européenne*. 22, printemps 2007, p. 175–195.
- Reynié, D. L'idée d'une « opinion européenne ». *Raisons politiques*. 2005, n° 19, p. 99–117.
- Risse-Kappen, T. Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies. *World Politics*. 43 (4), July 1991, p. 479–512.
- Seabra, M.-J. L'opinion publique face aux développements de la PESC, in Durand, M.-F. et Vascolcelos, Á. *La PESC : ouvrir l'Europe au monde*. Presses de Sciences Po, 1998, p. 175–192.
- Sobel, R. To Intervene or Not to Intervene in Bosnia : That Was the Question fort the United States and Europe. dans Nacos, B. L.), Shapiro, R. Y.; Isernia, P. *Decisionmaking in a Glass House*, op. cit., 2000, p. 111–131.
- Sobel, R. *The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy Since Vietnam : Constraining the Colossus*. Oxford University Press, 2001.
- Spence, J. M. The European Union: “A View from the Top”. Top Decisions Makers and the European Union. EOS Gallup Europe, 1996, 57 p.
- Terpan, F. La politique étrangère de sécurité et de défense de l'Union européenne. La Documentation française, Réflexe Europe, 2010, 117 p.

Chapitre II

L'Europe en tant que
puissance morale

La force morale et les engagements de l'Union européenne à l'époque de la globalisation

Jūratė MORKŪNIENĖ

Jūratė MORKŪNIENĖ est professeur à la chair de philosophie de l'Institut des sciences humaines à l'université Romeris. Elle est l'auteur de nombreux articles et monographies en lituanien et anglais sur la philosophie actuelle, la globalisation et la philosophie sociale.

Nous étudierons les obligations de l'Union Européenne, à commencer par les principes philosophiques généraux. En ce moment, même l'Europe, en la personne des plus éminents acteurs politiques, se tourne vers des principes communs, notamment pour constituer une politique réelle de l'Union Européenne. Nous examinerons dans cet article non pas la réalité historique, économique, politique ou géographique, mais la dimension culturelle, comme fondement de tout, à laquelle l'Europe se tient fermement. L'Europe est un concept qui varie beaucoup au cours du temps. N'ayant pas de frontières naturelles précises, l'Europe n'est pas un espace géographiquement défini, mais une entité culturelle, un espace moral, comme elle se définit elle-même.

Les signes fondamentaux de l'esprit ou de la culture de l'Europe

Historiquement, on peut affirmer que ce sont les Grecs qui ont découverts les thèmes fondamentaux de la culture européenne. Plus tard, lorsque cette région se sépara du monde byzantin et de l'islam, on commença à appeler l' « Europe », entité culturelle. L'Europe dans laquelle nous vivons aujourd'hui est le résultat d'une histoire intellectuelle, culturelle et politique vieille de vingt-cinq siècles. La culture est un ensemble d'idées vivantes, spécifiques à chaque période. Et à notre époque, une grande part de la richesse culturelle vient de l'instruction. En effet, ce qu'on appelle aujourd'hui une personne cultivée, était, il y a 100 ans, « une personne instruite ».

Pour un habitant de ce qu'on appelle l'espace européen, survient le problème de comprendre son caractère européen déjà comme un acquis, et non comme une chose encore à acquérir. Bien entendu, c'est la culture qui définit le caractère européen. Cependant, la culture est un travail sur soi, une éducation personnelle dans l'effort. Ainsi, on ne peut en hériter génétiquement ou de quelque autre manière. On peut vivre en Europe et être un barbare. Au contraire, chacun devrait s'éduquer

à la culture, la « conquérir », « se donner du mal ». On ne naît pas européen culturellement, mais on peut travailler afin de le devenir. C'est à chacun de s'établir européen. Pour un européen, l'identité est un cadre vide, qu'il doit remplir.

On ne peut soulever la question de l'identité culturelle européenne de façon isolée. Elle est associée aux relations de l'Europe avec les autres cultures et civilisations, souvent plus anciennes qu'elle et qui lui sont étrangères. La relation de la culture européenne avec elle-même dépend toujours de sa relation avec l'autre, avec l'autre civilisation, les autres valeurs, les autres peuples, les autres religions.

Nous étudierons la culture européenne à partir d'un point de vue particulier, à savoir, l'esprit de l'Europe. Les européens cherchent une identité avec une idée ou un esprit de l'Europe. Le slogan lituanien « le retour à l'Europe » souleva des changements déjà après 1989. Le retour à l'Europe comme le retour à la maison, à une Europe multiculturelle et tolérante, où il n'y a pas de culture meilleure ou moindre, où il y a seulement différentes traditions et différentes formes d'organisation de vie sociale. « Le retour à l'Europe » ne signifie pas uniquement l'ambition d'une Europe idéalisée, mais également une appartenance au caractère européen. C'était la conception d'une Europe basée sur un esprit européen universel. L'esprit européen était, semble-t-il, clair et reconnaissable, mais le plus souvent il n'était pas identifiable, on en faisait un idéal, et même un mythe.

Aujourd'hui, la question de la spécificité de l'esprit européen est à nouveau d'actualité, pas seulement face à la globalisation, mais aussi au regard de la crise actuelle. Il est impossible de définir un esprit européen unique ou une seule définition de la culture européenne. On ne peut que les définir par des symboles ou des métaphores, ou même par des mythes.

Dans son livre « L'Irrévérence », la politologue et philosophe Chantal Millon-Delsol analyse les principes de l'esprit ou culture européens. A ses débuts, l'Europe avait réellement un principe unique, l'irrévérence¹. Tout d'abord, c'est elle qui caractérise l'esprit européen.

Plus proche de nous historiquement, Thomas Mann, dans son essai « Avertissement pour l'Europe », condamne justement la

1 Millon-Delsol Ch. L'irrévérence: Essai sur l'esprit européen. Éd. MaMe, 1993. P.17

servilité, manifestée dans l'esprit et le comportement de la jeunesse fasciste, car « idolâtrie d'un seul homme conduit à la vénération du système ». L'écrivain mettait en garde en précisant que « si l'euro-péen perd son esprit critique rationnel, s'il s'incline servilement, il perd en même temps son identité européenne. Quand l'Europe commence à faire de même, que ce soit la personne ou le système, sans aucune vision critique ni aucun doute, on peut être certain qu'il va à sa mort »².

Un autre trait caractéristique de l'Europe, parmi les premiers, est le maintien des distances. Le maintien des distances signifie l'indépendance. Il apporte des couleurs à la relation avec tout, que ce soit avec le monde, la société ou une autre personne. Il est la principale caractéristique de la culture européenne, et représente la crainte de ne pas avoir d'identité, la crainte de perdre son indépendance. Un européen acceptera mieux le caractère indépendant plutôt que l'union. Un célèbre philosophe italien, Norberto Bobbio, appelait cela « la distance critique », qui ne permet pas de s'identifier complètement à l'un ou l'autre côté, de telle façon qu'il entrave toute action. Cependant, le caractère indépendant ne signifie pas l'indifférence ou l'inaction. Le courage intellectuel, la création, l'action et la soif de connaissance sont les caractéristiques d'un esprit qui ne souhaite pas se fondre dans un groupe.

Bien entendu, cette particularité culturelle européenne n'est en aucun cas une qualité exceptionnelle absolue et naturelle. L'esprit européen doit faire sa place dans une tension constante entre la recherche de la liberté et la conciliation, le doute et la prise de décision, l'autocritique et la satisfaction personnelle, le respect de soi et la vénération, l'unité et la diversité (dans la situation actuelle de l'Union Européenne), la fermeture et l'ouverture, l'union et le caractère indépendant (problème de la Constitution de l'Union Européenne), la soif de connaissance et la sécurité (les efforts d'Einstein et d'autres scientifiques pour empêcher la bombe atomique).

L'autocritique européenne, en tant que partie intégrante de la culture européenne, a une signification typique/caractéristique dans l'histoire des mentalités européennes. L'exemple en est,

2 Millon-Delsol Ch. L'irrévérence: Essai sur l'esprit européen. Éd. MaMe, 1993. P.17

26 siècles plus tôt, dans les écoles philosophiques de Milet, où l'on commençait déjà à parler de l'autocritique. L'intelligence européenne, rationnelle et sceptique, luttait, siècle après siècle, contre sa propre arrogance. Paradoxalement, alors que, déjà au temps d'Alexandre le Grand et surtout depuis le 18^e siècle, l'Europe européenne le monde, au 20^e siècle elle se tue elle-même à travers le nazisme, le fascisme et le communisme.

Le signe fondamental de la culture européenne est le dialogue ou la faculté de s'accorder. Toute la société européenne est une société de l'entente. Mais pas à n'importe quelles conditions. La faculté de s'accorder est une caractéristique et une marque de culture, quant au dialogue, c'est une méthode d'action culturelle. L'Union Européenne elle-même est un exemple très parlant de cette culture de l'entente. Et un des cas les plus intéressants, qui est, qui plus est, chargé de sens, c'est l'accord entre la France et l'Allemagne après la deuxième guerre mondiale, qui fusionnèrent leurs industries de métal, afin de supprimer toute tentation de fabriquer des armes les uns contre les autres. Et cela grâce à la réalisation du plan Robert Schuman.

Quand des intérêts opposés sont en jeu, le dialogue et l'entente sont des méthodes essentielles de l'action culturelle (N. Bobbio). La société culturelle préconise la coopération, l'échange pour plus d'une individualité sans renier son originalité propre: c'est un accord de paix, mais pas à n'importe quel prix. Plus on est conscient de sa propre valeur, plus la personne ou la société peut se permettre de prendre soin des autres, c'est ce qu'on appelle, préserver l'humanité (le genre humain) en soi. Et c'est une caractéristique culturelle pleine de profondeur. La coopération, l'échange cela signifie l'ouverture. « C'est le courage de s'associer avec d'autres personnes, la faculté de risquer son propre « moi ». C'est le courage de s'investir dans une relation, qui demandera toujours plus d'ouverture »³, écrit Rollo R. May. Ainsi, la communication, le dialogue et la capacité de s'accorder sont les problèmes les plus actuelles et les qualités les plus désirables de notre siècle.

Elles montrent la maturité culturelle tant de la personne que de la société.

La culture européenne préconise la diversité. Tous les individus (personnes, pays, communautés) doivent être traités comme étant de même valeur (cf. les travaux Cl. Lévi-Strauss, M. Wertheimer).

La même chance est accordée à tous, afin que l'idée même d'un public privilégié disparaisse. « Qu'il n'y ait plus désormais qu'un seul public », qu'il n'y en ait pas de plus égaux que d'autres. Et avoir ainsi « une société ouverte qui ne se ferme à personne a priori, et qui ne donne à personne par avance un rôle plus insignifiant »⁴ souligne Vaclav Havel. Ralf Dahrendorf appelait cela « une société de chances égales »⁵, une société de l'individu. Cette société de l'individu met en avant l'importance de créer une société citoyenne, qui ne porte atteinte ni à la personne, ni au caractère propre de la société. La diversité devient alors une entité précieuse⁶.

Un trait particulier de la culture européenne, c'est la découverte du principe des droits de l'homme.

Il apparut au 17^e siècle, mais se développa plus spécialement au vingtième siècle, après la deuxième guerre mondiale. Celui-ci n'est pas particulièrement une question juridique ou politique, comme on tend à le penser, mais il est plutôt question ici d'efforts de l'intelligence et de l'esprit, comme le résultat d'une culture mature. Même si, malheureusement, il est clair que cette maturité culturelle est l'œuvre de la guerre. « La dernière guerre était essentiellement la guerre « des droits de l'homme » », déclara l'UNESCO lors d'une conférence pour étudier la différence entre les premières déclarations des droits de l'homme et le nouveau fondement de ceux-ci, qui dépend non seulement du potentiel économique social et national, mais aussi de la façon de penser actuelle, de la notion de valeur, et de la culture. Ainsi, les droits de l'homme sont une œuvre de l'esprit européen également. Cette œuvre de l'esprit européen, c'est l'idée d'une culture de paix. Là

4 Havel, V. *Begalių galybė // Kas žmogaus galoje*. Vilnius: Vaga, 1995. P. 62.

5 Dahrendorf, R. *The Modern Social Conflict*. University of California Press: Berkeley and Los Angeles, 1988.

6 Dans l'Histoire de la Lituanie, par ex., on peut noter la politique du grand-duc Gediminas, qui au 14^e siècle invita les personnes de toute l'Europe à venir vivre et travailler à Vilnius. Ou la séparation pacifique de la Slovaquie. Ou encore l'identité indépendante de la Catalogne.

encore on peut voir tout le chemin parcouru au cours de l'Histoire pour développer cette idée. Déjà au siècle des Lumières, en 1713, l'Abbé de Saint-Pierre, publiciste français, écrivit « Le Projet de paix éternelle », dans lequel il proposait de créer une Union Européenne avec une armée commune et un tribunal de paix. Emmanuel Kant écrivit en 1795 son célèbre ouvrage « Vers une paix perpétuelle ». Et au dix-huitième siècle, des congrès de la Paix eurent lieu en Europe.

Au siècle dernier, en 1994, dans un programme de développement de l'ONU, l'insécurité culturelle était présentée comme l'une des 7 menaces pour la sécurité de l'être humain. Parmi elles on retrouve l'insécurité économique, alimentaire, sanitaire, humaine, environnementale et politique. Sans compter l'insécurité militaire, que nous ne connaissons que trop, et cela du fait que la guerre n'est que la conséquence de toutes ces menaces déjà citées et d'une politique mauvaise, ignorante ou égoïste.

Biologiquement, l'être humain n'est pas destiné à se battre. La violence n'est pas héréditaire, affirment les généticiens. Et si l'on va encore plus loin, si l'homme n'est pas destiné biologiquement à se battre, alors à présent les gens ne peuvent plus justifier leur agressivité ni leur violence, ils sont obligés de répondre de leurs actes, car ceux-ci dépendent uniquement de leur volonté. « Les guerres commencent dans l'esprit des hommes », comme il est écrit dans le préambule de la Constitution de l'UNESCO. Mais alors, la culture de la paix doit et peut, elle aussi, commencer dans l'esprit des hommes⁷. Si l'être humain a inventé les guerres, il doit aussi avoir la force de construire la paix.

La guerre est toujours une solution plus facile, du moins jusqu'aux « premières sonneries du clairon ». Mais c'est une triste et désastreuse facilité, avec laquelle les idéologues de la guerre et les dirigeants envoient à leur place la jeunesse à la mort. Si on considère le combat militaire comme la première condition essentielle pour la sécurité, alors il est logique d'exiger le maximum de dévouement et de sacrifice pour la guerre. Mais si nous commençons à ne considérer le conflit militaire que comme conséquence, comme quelque chose de secondaire et

7 L'UNESCO déclara l'an 2000 année internationale de la culture de la paix, et l'ONU déclara les années de 2001 à 2010 la décennie internationale de la culture de la paix pour les enfants du monde.

dérivé, comme le résultat d'une politique mal gérée et d'une vie instable, alors ça ne peut pas être la clause des idéaux personnels ou collectifs, souvent trompeurs, donnés régulièrement afin d'exterminer en premier lieu la jeunesse du pays, c'est à dire, le patrimoine génétique. On ne peut considérer une victoire obtenue au prix de vies humaines comme quelque chose de sensé. Le nombre de vies sacrifiées pour une victoire militaire est proportionnel, en sens inverse, non seulement à l'intelligence politique, mais aussi à l'esprit culturel. Cela signifie qu'il ne suffit pas de défendre et protéger la paix. Il faut la construire. Et seule la culture peut en poser le fondement.

La paix n'est pas l'absence de guerre. La paix est difficile. Dans la Rome Antique on disait : « Si vis pacem, para bellam » (si tu veux la paix, prépare-toi à la guerre). A présent on a acquis une autre façon de penser : si tu veux la paix, construis la paix. C'est seulement en temps de paix que nous parlons de la personne, qui participe, agit, crée. En temps de guerre, les militaires sont uniformisés, ce ne sont déjà plus des personnes, mais seulement des individus, des pièces, qui sont destinés à mourir.

L'expression la plus ancienne et en même temps la plus tragique de ceci, c'est la tombe du « soldat inconnu ».

Les pertes de l'Europe au vingtième siècle sont lourdement représentatives. A cause des deux guerre mondiales qui durèrent plus de 10 ans, l'Europe, trésor de la culture occidentale, fut entraînée dans une dévastation sans fin et un massacre de masse. Les signes de la part de talent intellectuel propre à l'humanité disparurent. Le talent des peuples de l'Europe fut biologiquement affaibli, tout comme leur énergie, et leur patrimoine génétique. Le prix de la guerre est très élevé. Mais l'humanité est habituée ou forcée à le payer⁸. Le prix de la paix est lui aussi élevé, mais personne ne veut le payer, ni même savoir ce qu'il est. Personne

8 En Europe, 33 000 000 hommes, uniquement dans la tranche des 18-30 ans, sont morts dans les guerres du 20e siècle. Lors de la 1ère guerre mondiale, 8 500 000 (plus 13 000 000 civils) Lors de la 2e guerre mondiale, 19 000 000 (plus 20 000 000 civils) parmi eux : 5 100 000 de juifs (2 000 000 d'enfants) 800 000 gitans 2 000 000 polonais environ 3 000 000 dans les autres pays d'Europe La folie politique dans le monde du 20e siècle (avec les guerres et le génocide totalitaire) a coûté la vie à 170 000 000 personnes. La Lituanie a perdu 32% d'habitants pendant et après la 2e guerre mondiale. (Taagepera) Ceux-ci ont été tués, ou envoyé en Sibérie, ou encore ont fui à l'Ouest. La couche sociale culturelle lituanienne s'est détériorée.

n'a calculé le prix de l'inaction. En effet, il faudrait avoir le courage et l'intelligence d'agir à temps, et non après. La flèche du temps ne fait de concession à personne.

Une culture de paix, c'est une qualité sociale pour les habitants. Créer une culture de paix, c'est cultiver le champs dans lequel nous vivons. C'est aussi une culture économique : l'alimentation et un toit pour tous ; un culture sociale : l'éducation pour tous ; et une culture physique : l'entretien de la santé de la personne, et tous les autres secteurs culturels, appelés dans la Grèce Antique *paideia*.

Les raisons des conflits mûrissent longuement, à cause d'une politique longuement marginalisée et isolée. Une culture de paix nécessite également un long chemin. Puisque, comme l'a dit M. Mamardachvili, l'être humain est le fruit d'« un effort très très long ». L'homme ne peut être défini uniquement par sa nature biologique (E. Kant), ou comme un être seulement politique (Aristote).

L'homme est créé par la culture, il se crée lui-même en créant sa culture.

Une culture de paix ne se construit pas sur une table à part, ni dans un club de discussions, ni par aucun manifeste. Une culture de paix ne se construit pas non plus à l'aide d'idées abstraites philosophiques. Une culture de paix ne s'établit pas par un vote ou des lois. Mais « Au commencement était le Verbe ». Il faut donc discuter, débattre, chercher des solutions, construire un modèle de culture de paix. Et c'est là le travail des scientifiques.

Ensuite, on doit suivre un long chemin économique, politique et social, qui supprime la misère, diminue l'inégalité, garantit les droits de l'homme et la liberté d'expression, garantit également l'instruction et l'éducation pour tous et tout au long de la vie, investit (l'investissement!) dans l'éducation (cf. Th. Schultz) et dans la recherche (et je ne parle pas ici pour les techniques et technologies de guerre, mais bien pour améliorer la qualité de vie).

Bien entendu, il faut connaître la conception d'une culture de paix. C'est tout en même temps des mouvements, des groupes, des institutions. Reliant médias et actions individuelles. Mais une culture de paix ne se construit pas par des campagnes ou des déclarations. C'est un programme d'actions sur le long terme, qui

lance tout d'abord une stratégie sociale comprenant l'économie, la science et l'éducation (l'éducation suivie des personnes dans un sens large et sur le long terme).

C'est dans ce but que devraient être construits les programmes durables sociaux, humanitaires, politiques et économiques. Ce serait donc une stratégie proposée par l'État. Dans ce cas-là, même la doctrine militaire y occuperait une place négociable, définie et intelligente. Si l'on ne peut prévoir l'avenir, on peut le créer, a dit Aurelio Peccei, créateur du club de Rome. Créer une culture de paix au lieu d'une culture de guerre.

Tel est le prix de la paix. Telles sont les nouvelles armes.

Une personne très cultivée, n'est pas seulement consciente de ce qui la pousse à agir et « améliorer sa situation », à porter de justes décisions, mais elle est également responsable, car elle sait que les résultats de ses actes sont possibles. C'est l'axe de sécurité culturelle. La qualité des habitants se manifeste dans leur capacité à participer à la vie politique, culturelle, économique, sociale et dans tous les autres types d'actions. L'objectif du système de sécurité culturelle devrait être de créer pour chacun des conditions pour apprendre, s'instruire et étudier tout au long de sa vie, et aussi d'offrir à chacun la possibilité de devenir un sujet à part entière de la civilisation d'information, c'est à dire, de participer. Et la base de la participation c'est l'éducation/l'instruction. Comme J. Delors l'a analysé de façon détaillée et souligné dans son rapport « L'éducation. Un trésor est caché dedans »⁹, sans ce système de sécurité culturelle, dont le fondement, dans un pays, est une société cultivée, nous, l'Europe, nous ne supporterions pas les tensions : – entre la globalisation et la localisation, cela se manifeste par la question de savoir comment la société d'un pays distinct peut s'intégrer peu à peu dans la société mondiale sans perdre ses racines et son identité culturelle ; – entre la tradition et le modernisme, le problème ici est de savoir comment conserver la diversité des cultures dans le développement de la globalisation ; – entre les objectifs à long terme et ceux à court terme. Actuellement, ce qui prime souvent ce sont les objectifs éphémères, momentanés, les décisions prises dans l'urgence, « sur le champ », « à l'instant ».

9 Delors J. L'éducation. Un trésor est caché dedans. Rapport à l' UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle, présidée par Jacques Delors. UNESCO, 1996.

L'opinion publique exige des réponses rapides et des décisions prises, alors que la plupart des problèmes ont besoin de patience, de réflexion et de stratégie pour être résolus. Selon l'opposition classique, on a d'un côté la politique économique et de l'autre, la politique sociale et éducatrice. La première, économique, réclame du « rapide », alors que l'autre, la politique sociale et éducatrice, ne peut pas le lui donner, car pour atteindre ses objectifs, l'éducation a besoin d'une dizaine d'années. Cela signifie également que chaque personne devrait avoir la possibilité de construire et conserver sa propre qualité de vie, qui est à elle seule le fondement du progrès social et de la richesse (cf. Th. Schultz)¹⁰, et avoir aussi accès à une instruction et une éducation suivies, tout au long de sa vie.

L'instruction est le cœur du développement tant de la personne que de la société. Elle donne le courage de dire « non ». L'instruction conduit à une culture de paix. La culture européenne, en décidant de s'instruire, est devenue capable d'accepter les autres cultures. Sa mission, donner à chacun d'entre nous, sans exceptions, l'opportunité d'entretenir tous les talents cachés en nous, et réaliser notre potentiel créatif en étant responsable de notre propre vie et de la réalisation de nos objectifs. Mais pour en arriver là, comme l'expliquait encore Emmanuel Kant, il nous faut marcher longtemps sur le chemin de la liberté, du devoir et de la responsabilité.

La culture n'est pas donnée, ou créée une fois pour toutes. Elle doit être acquise socialement, conservée et consolidée socialement. Cela signifie que l'esprit européen, cet esprit d'ouverture, ne peut être créé, formé qu'en l'homme, dans l'individu, à travers son individualité et sa personnalité. C'est l'esprit humain qu'on ouvre tout d'abord, et la culture commence en chacun des hommes.

Le sens profond de la culture européenne, ou les caractéristiques fondamentales de l'esprit européen c'est la dignité humaine (sociale), la confiance en soi, l'irrévérence, la distance ou le maintien des distances, le dialogue. Tout cela provient de l'une des grandes idées de tradition européenne, celle du citoyen libre. On peut augmenter la liberté du citoyen non seulement en libérant la personne de sa peur des autres¹¹, mais aussi en créant certaines conditions spécifiques. Ce n'est pas une tâche uniquement

10 Schultz Th.W. Investing in People. The Economics of Population Quality. University of California Press, 1981.

11 Havel, V. Užduotis: Europa // Naujoji Romuva, 1996, Nr. 5-6. P. 11.

politique, elle est aussi, et avant tout, sociale. Ralf Dahrendorf appelle cela la société de « chances égales », ou bien « les chances de vie » : « Il ne sert à rien de se croire très spirituels, et nier que les conditions économiques prédestinent la vie sociale »¹². Ces deux choses, la politique et l'économie, les possibilités de participer et le niveau de vie, ne peuvent être remplacées l'une par l'autre. On a besoin de l'une et de l'autre. Ainsi, le niveau de vie ne devrait pas rabaisser tout d'abord la dignité humaine, ni rabaisser la dignité sociale, ni non plus la dignité de l'état. D'autant plus que la démocratie, comme le souligne R. Dahrendorf, n'est jamais due à telle ou telle loi.

Elle n'existe que grâce aux personnes. Sa nature, c'est la conscience de la société, et non des arrêtés ou des règlements¹³. » Une société cultivée ne vit que grâce aux personnes, par leur dignité, leur confiance en elles, leur liberté face aux tabous, leur confiance en l'avenir, et donc, par leur irrévérence. C'est pourquoi l'objectif de l'Europe est de poser les fondements d'une telle qualité de vie humaine et sociale, de former les consciences et les esprits tels qu'ils puissent avoir un but (qu'ils soient éduqués), qu'ils veuillent prendre des responsabilités, et qu'ils soient capables d'agir avec succès pour le bien de la société.

Alors qu'il étudiait les démarches de l'état pour construire la liberté, Vaclav Havel écrit : « Un état moral et intellectuel ne peut être construit par une constitution, par des lois ou des directives, mais seulement par un travail ardu, long et continu, qui comprend l'éducation et l'autodidaxie.

Il faut consciencieusement examiner chaque pas en avant, chaque décision d'ordre politique ; reconsidérer continuellement nos priorités. Cette voie requiert du courage pour apporter une motivation morale et spirituelle à tous ceux qui recherchent une dimension humaine dans tous les domaines. Le savoir, les technologies, les expertises et ce qu'on appelle le professionnalisme, ne suffisent pas. Il faut quelque chose de plus. Par simplicité, cela peut être appelé esprit. Ou sentiment. Ou conscience »¹⁴.

Les politiciens philosophes européens comme V. Havel, F. Mayor, J. Delors, Ch. Millon-Delsol, J. M. Barosso et beaucoup

12 Dahrendorf, R. *The Modern Social Conflict*. University of California Press: Berkeley and Los Angeles, 1988.

13 *Idem*.

14 Havel, V. *Summer Meditations*. New York: Alfred A. Knopf, 1992. P. 20.

d'autres, pensent qu'il faut une Europe culturelle à l'Europe politique.

A la recherche de l'esprit/l'âme européen/ne

La question de la conception d'un esprit européen est devenue un sujet de sérieuses discussions non seulement scientifiques et académiques, mais aussi politiques. Il y a presque 20 ans, Jacques Delors, le président de la Commission Européenne, parlait déjà d'une âme européenne. Dans son discours du 2 mai 1992, il déclara que « Nous nous trouvons à un carrefour dans la construction de l'Europe. 1992 est un tournant. (...) La rencontre de Maastricht marque la fin de la phase économique pour la construction de l'Europe (...) Si dans les dix prochaines années nous n'arrivons pas à donner une âme à l'Europe, une dimension spirituelle, (...) alors nous aurions dépensé notre temps en vain, les jeux seraient faits. L'Europe ne peut pas exister uniquement grâce aux arguments juridiques et au knowhow économique. Le potentiel du traité de Maastricht ne sera pas réalisé sans idée inspiratrice »¹⁵. Le mot clé est donc Une âme pour l'Europe.

Quelques temps plus tard, il y eut un changement intéressant dans cette même discussion, et vers 2005, cette devise se changea en une âme, ou un esprit de l'Europe, au sens d'une nature de l'Europe. Cela apporta alors un renouveau dans les discussions intellectuelles et spirituelles de la politique européenne.

Mais alors qu'est-ce que la nature ou l'esprit européen ? Qu'est ce qui rend l'Europe unique ?

Vinrent alors les questions des valeurs européennes au fil des débats et discussions en Allemagne, en Autriche et ailleurs, auxquels participa activement le futur pape Benoît XVI¹⁶, le cardinal Ratzinger lui-même. La réponse apparut bientôt : l'esprit européen, c'est l'ensemble de valeurs, de principes philosophiques, d'un passé et conscience historiques, qui s'est formé au cours de l'Histoire.

15 Summary of Addresses by President Delors to the Churches, published by the Commission of the European Communities of 14 May, 1992.

16 cf. l'article du cardinal Joseph Ratzinger, le futur pape Benoît XVI, intitulé « l'âme de l'Europe ». *Sueddeutsche Zeitung*, le 13 avril 2005 <http://www.sueddeutsche.de/politik/die-seele-europas-die-glaebigen-christen-sollten-sich-als-schoepferische-minde-rheit-verstehen-1.914738-3>

Les grandes exigences de la culture européenne sont très visibles. L'Europe est une communauté de volonté et non religieuse ou ethnique. Si nous recherchions quel document politique universel du siècle dernier changea les relations entre les peuples et les gouvernements, et entre les gens également, la réponse serait la Déclaration¹⁷ de Robert Schuman du 9 mai 1950. Et aucune des autres grandes Déclarations ne changea autant la face du monde.

L'Europe sait écouter et entendre, mener de sages négociations, entretenir le dialogue, elle est ouverte aux avis extérieurs et se déclare pour la diversité de points de vue. « L'autre », celui qui est différent (pays, société, religion) n'est plus considéré comme un ennemi¹⁸, comme quelqu'un d'étranger. Nous même, européens, sommes de facto « autres ». Nous avons tous autour de nous plus d'un voisin qui parle une langue différente, qui a d'autres traditions et un passé historique différent. L'Europe pourrait montrer au monde comme il est possible de vivre ensemble sans pour autant se confondre ou se soumettre.

Aujourd'hui, nous n'avons plus besoin de visas ni non plus d'obligation de montrer son passeport lorsqu'on parcourt toute l'Europe. Et presque toute l'Union Européenne utilise la même monnaie, ce qui était impensable il y a encore quelques années. Pour les autres pays, comme c'était encore le cas pour la Lituanie il y a quelque temps, l'image de l'Europe est devenu presque mythique.

Les principes philosophiques deviennent des instruments politiques, des moyens d'argumentation.

José Manuel Barroso, président de la Commission Européenne, dans une conférence sur l'identité européenne intitulée Une âme pour l'Europe, déclara : « L'Union Européenne est arrivée à un stade de son Histoire où la dimension culturelle ne peut plus être ignorée. En effet, la culture est un élément structurel de notre unité. (...) Si l'on hiérarchise les valeurs,

17 La Déclaration d'Indépendance des États-Unis (1776) dissimulait dans son ombre des esclaves et des guerres. La Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de la révolution française (1789) était accompagnée du sang et de la terreur. Alors que la Déclaration universelle des droits de l'homme à l'ONU (1948) entra en vigueur, des rivières de sang coulaient au Rwanda et ailleurs.

18 J. P. Sartre, dans son ouvrage Critique de la raison dialectique (Paris, 1960), analysa profondément philosophiquement la société, dans laquelle « L'Autre est toujours un ennemi ».

celles culturelles se placent au-dessus des valeurs économiques. Si l'économie est nécessaire à notre vie, la culture est ce qui fait que notre vie mérite vraiment d'être vécue »¹⁹.

La philosophie et la culture ne paraissent rentables pour personne. Elles ne peuvent être calculées ou exprimées par des chiffres. Mais elles sont pourtant efficaces et ont un grand pouvoir pour les gens. La philosophie et la culture apportent aux gens un sentiment de sécurité, d'identité, de communauté, de fierté, et d'importance. « Toute notre société et notre économie ne peuvent prospérer si l'on ne porte pas une grande attention au savoir, aux sciences et à la culture.(...) Nous avons besoin de bases communes et de réflexions communes sur ce que l'Europe peut être et sur ce qu'elle sera. Et cela n'est pas possible sans un juste point de vue sur la dimension culturelle européenne »²⁰, déclara José Manuel Barroso.

En définitive, « une âme pour l'Europe » n'est pas un slogan exactement approprié. L'âme de l'Europe existe depuis longtemps ! Elle a seulement besoin d'être reconnue et revitalisée. Dans la conférence « vers une Europe civique » organisée prochainement à Berlin le 20 novembre 2010, on étudiera non pas le contraste entre les cultures européennes, mais le combat pour l'Europe et sa culture. La thèse d'apporter une âme à l'Europe signifie que la culture possède en elle un potentiel fondamental qui rend actifs les citoyens européens. La conférence propose Une Europe culturelle pour les citoyens du monde. Il ressort alors deux objets essentiels dans la discussion:

- Une Europe civique: Comment le citoyen peut-il jouer un plus grand rôle dans la création de l'Europe? Comment peut-on influencer les décisions politiques? Comment le fondement culturel de ces actions pourrait-il être compris et encouragé? Quel est le rôle de l'éducation civique pour construire l'Europe?
- Une Europe culturelle pour les citoyens du monde: Comment la culture peut-elle devenir de plus en plus utile dans toutes les sphères politiques et sociales?²¹

19 cf. J. M. Barosso, Europe and Culture // Speech by Jose Manuel Barosso at the „Berliner Konferenz für Europäische Kulturpolitik“ (Berlin). November 26, 2004.

20 *Idem*.

21 The Berlin Conference 2010. Towards a Citizens' Europe.
<http://asoulforeurope.eu/what/berlin-conference/2010>; 2010.08.28

Les obligations européennes d'aujourd'hui

Comme elle occupe une place respectable dans la communauté mondiale, l'Europe a de sérieuses obligations dans les processus de globalisation. Grâce à ses particularités culturelles créées vieilles de mille ans, elle devient une importante et active participante dans le processus politique, économique et culturel global.

Dans l'Histoire, l'Europe a plus d'une fois redéfini sa mission. D'après Zbigniew Brzezinski, « dans un futur proche l'Europe pourrait devenir une puissance-catalyseur de la société mondiale. Ses précieuses philosophies et ses traditions artistiques pourrait apporter davantage de richesse intellectuelle à la culture de masse américaine, à laquelle la jeunesse européenne est devenu très réceptive »²². Même en 1993 un politologue affirmait encore que l'hétérogénéité culturelle de l'Europe était une autre de ses richesses. Autrefois, le français, l'anglais, l'espagnol, le portugais et l'allemand ont conquis une grande partie du monde et y maintiennent toujours leur influence.

Selon Brzezinski, les peuples de l'Europe ont une aspiration à la grandeur profondément ancrée en eux. Quoique dans l'Histoire cela se manifesta de façon ambiguë: il y eut tout d'abord ceux qui découvraient, et plus tard, les bâtisseurs d'empires, mais cela entraînait également, ce qui est plus tragique, des fratricides et des guerres au sein même de l'Europe. Dans l'Histoire contemporaine, l'aspiration à la grandeur se retrouve dans les recherches de l'identité européenne. Même encore au milieu du siècle dernier, Charles de Gaulle était persuadé que la seule vraie grandeur pouvait être atteinte uniquement grâce aux efforts communs de l'Europe dans un « chez soi » commun à toute l'Europe jusqu'à l'Oural, surtout si la France dirigeait.²³

La croissance de la puissance économique européenne confirme les thèses de Brzezinski²⁴.

22 cf. Brzezinski, Zb. *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the Twenty-First Century*. New York: Charles Scribner's Sons, 1993. P. 131, 132 ISBN 0-684-82636-4

23 cf. *Idem*.

24 Brzezinski écrit en 1993 que l'Europe unifiée, ayant quelque part plus d'habitants diplômés et un marché intérieur plus grand que les États-Unis, ayant également un volume commerciale extérieur plus grand que ces derniers, automatiquement, elle les dépasserait largement ». *Idem*.

Actuellement l'Europe est à bien des égards une grande puissance mondiale. Aujourd'hui l'Europe est aussi puissante économiquement que les États-Unis. Elle a presque deux fois plus d'habitants que les États-Unis (510 000 000 habitants en 2009). L'Union Européenne a presque le plus grand volume commercial au monde, elle est le plus grand donateur (« donneur d'aide ») et pacificateur.

L'Europe est devenue une source d'idées, d'éducation, de technologies et d'énergie politique pour l'avancée du progrès mondial²⁵. Bien entendu, c'est une grande surprise pour les européens eux-mêmes, de l'apprendre, puisqu'ils ne pensent pas être les citoyens d'une superpuissance.

Un nouvel acteur mondial entre en jeu, tant sur le plan juridique international que sur le plan économique et commercial dont la puissance bien réelle ne cesse de grandir, c'est la Communauté Européenne. A elle seule, elle est un individu juridique international. La Communauté Européenne a prévu un réel fondement juridique et politique pour cet espace européen. Quel est le fondement de la Communauté Européenne et de l'Union Européenne? C'est une question d'intérêts et de volonté, et non de géographie. Cela fut proposé pour la première fois par Robert Schuman en 1950. Une communauté supranationale, dit-il, serait une réelle invention pour le développement du monde. Il proposa une nouvelle structure politique, conçue pour la première fois pour la paix, et qui donnait une chance à celle-ci. Elle serait créée dans un style nouveau, telle qu'il n'y en avait jamais eu auparavant, depuis les temps historiques de Babylone ou de l'Égypte. Et elle s'appuierait sur une théorie politique tout autre que celle des États-Unis ou d'autres fédérations.

Depuis la création de la Communauté Européenne, l'Europe a encore battu un record. Les Européens, vivant à l'intérieur des frontières de la Communauté, ont vécu la plus longue période de paix de toute leur Histoire écrite. Aujourd'hui, l'Europe est une zone de paix. Aucune guerre n'a eut lieu au sein de la Communauté Européenne depuis sa création²⁶.

25 cf. Burke T., Mabey N. Europe in the World. Political choices for security and prosperity. London: The Science Museum, Third Generation Environmentalism Ltd., 2006. P. 21.

26 Burke T., Mabey N. Europe in the World. Political choices for security and prosperity. London: The Science Museum, Third Generation Environmentalism Ltd., 2006. P. 21.

Robert Schuman, baptisé le Père de l'Europe, écrivit dans sa Déclaration du 9 mai 1950, que faire la guerre, pour la nouvelle communauté qu'il proposait, était « non seulement impensable, mais matériellement impossible ». Et c'est ce qui se passa. Robert Schuman ajouta: « Et c'est ainsi que l'Europe naîtra ». Il souligna que l'Europe devait éduquer son esprit: « L'Europe doit chercher à comprendre son propre esprit, elle sait que son avenir est dans ses propres mains.(...) Le présent traité ne peut ni ne doit rester une affaire de technique et d'économie. Il a besoin d'un esprit, d'une conscience de ses communautés historiques et de leur responsabilité pour le présent et l'avenir, d'une volonté politique de servir le même idéal humain.(...) L'Europe éduquera son esprit dans la diversité de ses exigences et de ses aspirations ».²⁷

L'actuel président de la France, Nicolas Sarkozy a parlé très symboliquement de la force de l'esprit de l'Union Européenne. Lors de son discours à l'université colombienne le 3 mars 2010, il appela le président Barack Obama à « écouter l'Europe », « à travailler avec l'Europe, afin d'inventer un nouveau modèle mondial ». « Si l'Europe et les États-Unis ne trouvent pas ce nouveau modèle, personne ne le fera ». Sarkozy déclara que l'Europe était l'amie des États-Unis, et ne se gêna pas pour donner une leçon à l'États-Unis, en les invitant à être tolérants, à ne pas se verrouiller en eux et à écouter l'Europe. Et il jeta cette phrase à la première puissance mondiale: « Au XXIe siècle, aucun état, aussi fort soit-il, ne peut imposer son avis au monde entier ».²⁸

Stratégie pour le futur proche

Comment atteindre et conserver ces prévisions qui semblent presque utopiques, et quelle stratégie prévoir pour le futur? En novembre 2006 déjà, la Commission Européenne avait concentré son attention sur la garantie d'une économie se remettant

cf. Price D. H. The World's Most Important Document. 2000- XII // <http://www.schuman.info>

27 cf. 27 Žr. Ten propositions from Robert Schuman's book „ For Europe“. [1963, Paris].

28 cf. Sarkozy appelle Obama à «écouter l'Europe». Par Alain Barluet // Le Figaro, 2010.03.29.

de la crise, et sur trois objectifs: 1) créer une valeur basant sa croissance sur les connaissances. L'éducation doit être améliorée en Europe, autant le système scolaire que le système universitaire. On augmentera ainsi la productivité, les groupes perturbateurs seront neutralisés, et cela aidera à combattre l'inégalité et la misère. 2) donner davantage de possibilités aux gens dans des sociétés inclusives. Il n'y aura aucun bien-être en Europe si les professionnels ne contribuent pas, par leurs compétences, à l'économie de la connaissance et ne peuvent l'utiliser. 3) créer une économie plus concurrentielle et plus écologique.²⁹

La Commission Européenne proposa une stratégie pour l'Union Européenne jusqu'à 2020. Cette stratégie propose tout d'abord d'avoir comme objectif la concurrence, rendant l'Europe puissante pour le 21^e siècle. Lors d'une conférence de presse sur le projet d'Europe 2020 à Bruxelles le 3 mars 2010, le président de la Commission Européenne, José Manuel Barosso, déclara que la crise avait mis à jour les faiblesses de points fondamentaux et l'instabilité de certaines tendances, et qu'il n'était plus possible de les ignorer. La nature du problème est que l'Europe a un déficit de croissance et cela est un risque pour l'avenir. Nous avons besoin de reconstruire un potentiel de croissance européenne, afin que l'Europe retrouve pleinement la force de s'aligner au niveau mondial. D'où la nécessité d'investir dans les changements structurels et la croissance structurelle. Mais pas dans n'importe quelle croissance. Il faut investir dans une croissance ingénieuse, durable, qui implique les habitants.³⁰ Barosso proposa de se concentrer sur les trois priorités suivantes:

- Une croissance ingénieuse, qui développe l'économie, basée sur les connaissances [le savoir] et sur les innovations.
- Une croissance durable [développement] qui stimule efficacement l'économie concurrentielle utilisant les ressources.

29 Mission de l'Union Européenne. Commission Européenne. Document en consultation. 24 novembre 2006, Bruxelles.

30 Discours du président de la Commission Européenne, José Manuel Barosso, lors d'une conférence de presse le 3 mars 2010 à Bruxelles, sur le projet Europe 2020.

- Une croissance impliquant les habitants, qui stimule l'économie de hauts postes.

Barosso souligna: « Nous devons tout d'abord investir³¹ dans les personnes, afin qu'elles puissent investir dans l'Europe ». Le projet « Europe 2020 » porte sur ce que nous devons faire aujourd'hui, et non sur ce que nous devons faire dans les 10 prochaines années. Pour atteindre ses priorités, il faut avoir des objectifs (quantitatifs) mesurables. Ces objectifs quantitatifs³² sont proposés dans le projet « Europe 2020 »:

- 75% des habitants âgés de 20 à 64 ans doivent avoir un métier [être embauchés]. Il faut donc rehausser la barre du niveau de l'emploi actuellement à 69% jusqu'à au moins 75%. Cela signifie offrir du travail, même mobile.
- 3% du Produit Intérieur Brut (PIB) européen doit être investi dans la recherche et le développement [R+D] (0,82% en Lituanie en 2009). Augmenter le financement de la recherche et du développement, en passant du 2% actuel à 3% du PIB (0,8% en Lituanie en 2008) – pour l'éducation, la Commission recommande de faire des efforts pour réduire à moins de 10% le nombre de ceux qui abandonnent l'école avant la fin, et pour permettre à au moins 40% de la jeune génération jusqu'à 30 ans d'obtenir un diplôme universitaire. Ce qui comprend également la mobilité de la jeunesse.
- Le nombre de personnes vivant au niveau du seuil de pauvreté doit baisser de 20 millions. Au siècle actuel, on ne peut accepter que, en Europe, environ 80 millions de personnes vivent en-dessous du seuil de pauvreté. Cela signifie qu'il faut donner aux gens le pouvoir de développer leurs capacités tout au long de leur vie, afin d'augmenter l'activité professionnelle.

La Commission souhaite que le Parlement Européen joue un rôle beaucoup plus important. Les parlementaires nationaux

31 L'économiste Schultz, lauréat du prix Nobel, ne considère pas l'éducation et l'instruction des habitants comme des dépenses vaines, mais comme un investissement, fondement du succès de la personne, des citoyens et de toute la société. cf. Schultz Th.W. Investing in People. The Economics of Population Quality. University of California Press, 1981.

32 Europe 2020: Commission proposes new economic strategy. 4 mars 2010.

seront également encouragés à manifester leur intérêt et à prendre leurs responsabilités.

Par suite de la nouvelle stratégie, le président du Parlement Européen, Jerzy Buzek, dans un communiqué au Conseil de l'Europe le 25 mars 2010 précisa qu'il fallait « une politique de l'union. Si l'UE veut réussir à un niveau global, elle doit englober tous ses pays-membres et toutes ses régions. Ce n'est pas seulement une question de solidarité. C'est une question d'économie rationnelle.(...) C'est pour cela qu'il fut décidé de ne pas laisser la Grèce seule face aux désastres économiques actuels. L'UE doit faire preuve de solidarité, et le grecs doivent faire preuve de responsabilité. Cela devrait être notre règle européenne: il n'y a pas de solidarité sans responsabilité. Nous ne parlons pas seulement des grecs, mais aussi de l'avenir de la zone euro, et de l'avenir de l'Europe elle-même. »³³

Dans le chaos de la globalisation, l'humanité entre dans un avenir souvent imprévisible. C'est pourquoi il faut être prêt chaque jour, à chaque instant, à défendre et se battre pour sa culture, sa langue, ses valeurs, sa survie. Et seule une société avertie, éduquée et responsable peut y arriver.

La tâche de l'Europe, n'est pas de propager sa foi, sa culture, ses valeurs ou ses inventions. Elle ne prétend pas enseigner le monde, ni imposer de force les droits de l'homme occidentaux. La tâche de l'Union Européenne est plus humble, et sans doute plus utile: par son existence, elle peut prouver que plusieurs nations différentes peuvent échanger pacifiquement sans pour autant perdre leurs caractéristiques. Elle peut montrer qu'il est possible de vivre ensemble avec des univers culturellement différents, sans renoncer ni à ses valeurs, ni à sa mentalité, ni à sa dignité.

Bibliographie :

Barosso, J. M. Speech of President Barosso at the Press Conference on Europe 2020. Brussels, 3 March 2010. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_2_en.pdf.

Barosso, J. M. Europe and Culture. Speech by Jose Manuel Barosso at the „Berliner Konferenz für Europäische Kulturpolitik“ (Ber-

³³ cf. Buzek J. Address by the President of the European Parliament Jerzy Buzek to the European Council. Brussels, March 25, 2010.

- lin). November 26, 2004. http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_4097_en.htm.
- The Berlin Conference 2010. Towards a Citizens' Europe. <http://asoulforeurope.eu/what/berlin-conference/2010>.
- Brzezinski, Zb. *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the Twenty-First Century*. New York: Charles Scribner's Sons, 1993.
- Brzezinski, Zb. *Nebevaldomas pasaulis. Globalinė sumaištis XXI amžiaus išvakarėse*. Vilnius: Tvermė, 1998.
- Burke, T.; Mabey, N. *Europe in the World. Political choices for security and prosperity*. London: The Science Museum, Third Generation Environmentalism Ltd., 2006. www.europeintheworld.eu.
- Buzek, J. Address by the President of the European Parliament Jerzy Buzek to the European Council. Brussels, March 25, 2010.
- Dahrendorf, R. *The Modern Social Conflict*. University of California Press: Berkeley and Los Angeles, 1988.
- Dahrendorf, R. *Der moderne soziale Konflikt: Essay zur Politik der Freiheit*. DVA, Stuttgart 1992.
- Dahrendorf, R. *Modernusis socialinis konfliktas: esė apie laisvės politiką*. Vilnius: Pradai, 1996.
- Delors, J. *L'éducation. Un trésor est caché dedans. Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle, présidée par Jacques Delors*. UNESCO, 1996.
- Galtung, J. *A World of Regions - And the EU Role? Transcend Media Service*. 5 April, 2010. <http://www.transcend.org/tms/2010/04/a-world-of-regions-and-the-eu-role/>.
- Havel, V. *Laiškas Gustavui Husakui*. Kn.: *Kas žmogaus galioje*. Vilnius: Vaga, 1995, p. 13–39.
- Havel, V. *Summer Meditations*. New York: Alfred A. Knopf, 1992.
- Havel, V. *The Power of the Powerless (1985)* [Includes 1978 titular essay.]
- Havel, V. *Begalių galybė*. Kn.: *Kas žmogaus galioje*. Vilnius: Vaga, 1995, p. 40–106.
- Havel, V. *Užduotis: Europa. Naujoji Romuva*. 1996, Nr. 5-6, p. 9–11 (Kalba, pasakyta Vokietijoje 1996 m. gegužės 16 d.).
- Huntington, S. P. *The West Unique, Not Universal. Foreign Affairs*. 1996, V 75, N 6, p. 28-46.
- Luibl, H.-J. *In search of Europe's soul*. Edited by Philip Stoellger. *Hermeneutic leaves*. Zürich, 1/2 2005.

- May, R. R. Draša kurti. *Šiaurės Atėnai*. 1996 m. gegužės 18 d., Nr. 20, p. 1, 9.
- Mayor, F. Un monde nouveau. Paris : UNESCO, 1999.
- Millon-Delsol, Ch. L'irrévérence: Essai sur l'esprit européen. Éd. MaMe, 1993.
- Moravcsik, A. Europos pasirinkimas. Vilnius: Margi raštai, 2008.
- Morin, E. Penser l'Europe. Paris: Gallimard, 1987.
- Nouvelle stratégie européenne pour la l'emploi et la croissance. Grands objectifs de UE. Conseil Européen, Bruxelles 17 juin 2010. Conclusions de la Présidence. Annexe 1. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/10/2&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=lt>.
- Ratzinger, J. Die Seele Europas – Die gläubigen Christen sollten sich als schöpferische Minderheit verstehen – Politik – sueddeutsche.de <http://www.sueddeutsche.de/politik/die-seele-europas-die-glaeu-bigen-christen-sollten-sich-als-schoepferische-minderheit-verstehen-1.914738-3/>
- Sarkozy appelle Obama à «écouter l'Europe». Par Alain Barluet. *Le Figaro*, 2010.03.29. <http://www.lefigaro.fr/international/2010/03/29 /01003-20100329ARTFIG00748-sarkozy-appelle-obama-a-ecouter-l-europe-.php>.
- Sartre, J.-P. Critique de la raison dialectique. Paris, 1960.
- Schultz, Th.W. Investing in People. The Economics of Population Quality. University of California Press, 1981.
- Schultz, Th.W. In Menschen investieren. Die Ökonomik der Bevölkerungsqualität. Übersetzt von A. Kraus. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1986.
- Schuman, R. Schuman Declaration and the Birth of Europe. Speech of 9 May 1950. Schuman Project. Directed by David H. Price.
- Schuman, R. Ten propositions from Robert Schuman's book „For Europe“. [1963, Paris]. <http://users.belgacombusiness.net/schuman/>.
- Wenders, W. The Image of Europe. Identification and Representation. Discourse on Europe, Brussels, 11 June 2007. <http://www.asoulfou-reurope.eu/what/discourses-europe/wim-wenders>.

Chapitre III

L'Europe en tant que
puissance économique

Le système financier et la politique du budget communautaire de l'Union Européenne

Ona Gražina RAKAUSKIENĖ

Ona Gražina RAKAUSKIENĖ est professeur des sciences économiques à l'université Mykolas Romeris. Elle est auteur de six livres et de nombreux articles en lituanien, en anglais et en russe dans les domaines d'économie et de gouvernance financière.

Introduction

Le renforcement de l'activité internationale de l'Union Européenne et l'élargissement de son rôle dans le monde économique accordent une importance sans cesse grandissante à ce qui se passe dans la vie économique de la « nouvelle Europe ». De ce fait, il ressort de nombreuses questions. L'expansion suit-elle la bonne direction ? N'a-t-on pas fait une erreur en prenant la décision d'étendre cette organisation des gouvernements ? Les limites de cette expansion sont-elles justes ? Pourquoi certains pays réussissent et occupent les premières places dans la compétitivité, alors que l'économie d'autres pays stagne et croît à une vitesse presque nulle ? Quels changements, positifs ou négatifs, se sont produits dans l'économie des nouveaux pays entrants lorsqu'ils devinrent membres de l'Union Européenne ? Quelle place occupe la Lituanie dans ce contexte, que faut-il faire pour que celle-ci réussisse à s'intégrer dans le marché commun de l'Union Européenne, en augmentant sa compétitivité et sa croissance économique ?

Au début du XXI^e siècle, alors que la globalisation et l'expansion de l'économie mondiale s'accroissent, l'Union Européenne fait face à de nouveaux défis. La globalisation souleva des problèmes difficiles et sensibles, non seulement dans les pays les plus faibles, mais aussi dans les Etats leaders en économie mondiale. On a pu remarquer que l'UE retarde et ralentit de plus en plus la dynamique et la capacité d'innovation de son élargissement. Tout cela signifie que, pour l'UE, la menace grandit de perdre sa compétitivité internationale. En unifiant presque tous les pays de l'Europe occidentale, l'Union Européenne survit à cette transformation, tout en développant, approfondissant et améliorant qualitativement sa structure d'intégration. En agissant ainsi, il apparaît alors autant de nouvelles menaces que d'immenses capacités d'expansion. Que la nouvelle situation soit favorable à une bonne et effective évolution de l'économie de l'UE, cela dépend de la mise en pratique d'un modèle économique européen prospère, et surtout des réformes de la politique financière

appliquée. Il est évident que le succès des réformes dépend de la manière dont sera réformée la politique financière de l'UE.

1. Les défis de la politique financière de l'UE

1.1 Contradiction entre les fonds de l'UE et sa politique financière

Dans la première décennie du XXI^e s., on espérait que l'Union Economique et Monétaire (UEM) apporterait une forte impulsion à la dynamique du développement économique européen, et que la politique commune des fonds et du système monétaire, ainsi que l'introduction de l'euro affecterait favorablement l'économie européenne. Mais l'UEM ne commença à fonctionner qu'après avoir bien cerné la conjoncture du marché mondial, et alors que la crise économique et financière mondiale avait déjà commencé.

En ce temps de récession économique, il devint évident que la baisse de la compétitivité de l'Europe Occidentale était due non seulement aux circonstances temporaires (comme la crise mondiale), mais aussi à la contradiction entre les fonds de l'UE et sa politique fiscale, ainsi qu'aux problèmes de politique structurelle économique. Les pays qui avaient essayé de garantir l'action de l'UEM et tentaient de mettre en pratique les règlements du pacte de Stabilité et de croissance, commencèrent plus ou moins, eux-mêmes, à les enfreindre. Cela se traduit non seulement par un déficit accru du budget d'Etat et une importante inflation, mais également par des problèmes structurels, notamment dans le domaine de la protection sociale. Il apparut dorénavant nécessaire de réformer les secteurs sociaux et financiers. Ceux-ci sont étroitement liés et s'affaiblissent l'un l'autre. C'est pourquoi, leur réforme dans les pays leaders européens est un exercice complexe, commun à toute l'UE. Mais en même temps, chacun des pays membres possède sa propre identité économique et une certaine spécificité ; il faudrait donc analyser leurs changements séparément.

1-2- Une conception de développement européen à deux vitesses

L'extension de l'UE à 27 pays a divisé les états membres européens en deux groupes de valeur inégale. En effet, l'Europe est partagée en deux parties : l'Ouest et l'Est.

Un groupe de politiques, étant persuadé que l'Europe doit s'étendre, s'élargir, s'en tient à une conception d'expansion « à deux vitesses », les nouveaux pays membres n'ont qu'à s'intégrer et accéder au niveau d'intégration actuel, alors que « le noyau dur », à savoir, les anciens pays membres, doivent avancer toujours plus loin sur le chemin de l'intégration. Cela signifie qu'au sein même de la confédération de l'UE, n'agira qu'un certain groupe avant-gardiste qui, conformément à son poids économique, devra assumer la responsabilité politique adéquat, dans toute l'étendue de l'UE.

Si l'on observe cet avis, il faudrait laisser l'UE telle qu'elle est aujourd'hui, alors que les États européens de ce que l'on nomme la zone euro iraient plus loin, c'est-à-dire qu'ils s'intégreraient pleinement.

Un autre groupe de politiques voit l'avenir de l'UE autrement, et affirme que la division de l'UE en deux parties aussi inégales est inadmissible. Ainsi, pour que tous les pays membres acceptent le projet d'une Union Européenne unie, et y ajoutent foi, l'économie de toute l'UE doit être orientée vers une augmentation de la compétitivité et une volonté d'égalité réelle entre les états. Afin de parvenir à une ouverture dans cette direction, une plus grande compréhension mutuelle et la communication entre les anciens et les nouveaux pays de l'UE sont plus que nécessaires.

L'observation des lois du pacte de Stabilité et de croissance de l'UE, et l'observation des critères de Maastricht posent particulièrement un problème si l'on souhaite intégrer l'UME. La discussion sur la mise à l'exécution du pacte de Stabilité dans des conditions de crise s'est surtout intensifiée entre 2008 et 2010. À ce moment-là on distingue clairement deux directions (une politique de doubles standards). Dans les anciens pays de l'UE (l'Allemagne, la France, l'Italie, la Grande-Bretagne) la sortie/l'issue de la crise est associée à un assouplissement de la politique fiscale, qui a pour objectif de stimuler/encourager la croissance

économique et de réduire le chômage, en augmentant les dépenses de l'État et diminuant les impôts. Au temps de la crise, les pays membres plus faibles (la Grèce, la Lettonie, l'Estonie) ont subi les réformes de la politique budgétaire de l'UE, qui, au contraire, augmentèrent les impôts et réduisirent les dépenses du budget d'Etat/ national. Jusqu'à présent, on ne peut affirmer que ces pays aient réussi à sortir de la crise et de la misère économique.

1-2 La modernisation de la politique financière de l'UE

Cependant, l'un des problèmes les plus importants de la politique budgétaire de l'UE n'est pas dû au processus d'intégration, mais aux capacités futures limitées du budget national à conserver la formule présente d'intégration européenne, qui s'appuie sur les sources de revenus du budget actuel de l'UE. Et cela ralentit le développement économique européen.

La création d'un budget communautaire de l'UE pour financer la politique agricole commune, la politique régionale et la politique de cohésion, permet d'affirmer que, dans l'Union Européenne, il n'existe qu'une unique politique budgétaire européenne. Bien que la part des revenus budgétaires de l'UE ne représente que 1,24% du PNB de l'UE, les fonds issus du budget communautaire européen destinés aux différents pays membres représentent une aide financière réelle pour mettre en place une politique structurelle et tendre vers une croissance économique. C'est pourquoi la politique des recettes et des dépenses du budget communautaire européen est plus que jamais actuelle et importante.

Beaucoup de pays de l'UE, ayant instauré un modèle de marché orienté vers un confort social européenne, ne veulent pas, ou ne sont pas prêts à le réformer. Ce qui est entièrement compréhensible. Ils ne sont pas disposés à moderniser leur système financier en réduisant les impôts et les cotisations sociales. Ils se trouvent alors face au problème de savoir comment moderniser les relations budgétaires, tout en conservant la justice sociale, les principes de solidarité, la protection de l'environnement, tous ces principes qui apportent un caractère économique unique à l'UE,

tout en renforçant et élargissant la responsabilité propre des pays membres concernant leur compétitivité économique.

La modernisation de la politique financière apporte de grands changements au sein même du modèle continental de confort européen, qui est un modèle de marché socialement orienté. Considérant cela, les modèles économiques des autres pays peuvent également être corrigés. D'une part, la Lituanie ne devrait pas copier les modèles économiques des Etats-Unis ou des grandes puissances de l'Europe occidentale, mais devrait trouver la spécificité de son petit pays, sa mentalité nationale, ses traditions historiques, son système de valeurs culturelles, morales, éthiques et spirituelles. Mais d'autre part, la Lituanie ne devrait pas non plus appliquer de façon drastique un modèle économique trop distinct, elle devrait profiter de l'expérience des autres pays, observer les nouvelles tendances du monde, et s'adapter aux circonstances actuelles dans ce monde de globalisation. En Lituanie, il est surtout important de réaliser quels sont les processus en cours, de comprendre leur fondement et leurs mécanismes, car, alors que se forme le modèle moderne de confort social européen, nous devons être conscients de toutes les menaces et de tous les défis auxquels notre pays pourrait être confronté dans l'avenir, et cela afin d'éviter les impasses et les mauvaises décisions.

Les experts qui analysent le budget de l'UE, sont, non sans raison, très partagés au sujet des résultats de la réforme budgétaire. Certains facteurs ont de l'influence, comme le conflit qui dure entre les états membres, « contribuables de base », et les bénéficiaires des fonds. Ce sont des intérêts spécifiques d'Etats, qui ne sont pas une évaluation franche de l'influence des dépenses du budget européen. Cependant, la révision proposée du budget de l'Union Européenne, sans tenir compte de ses résultats, est utile au sens où elle souligne la nécessité d'adapter le budget de l'UE aux nouveaux défis, et elle oblige l'Europe à réfléchir aux priorités de l'avenir, qui se reflètent dans la nouvelle stratégie de l'UE, « Europe 2020 ».

2. Le système financier de l'UE

2.1. L'évolution des finances de l'UE et leur structure

Le marché commun européen est l'essence même du processus d'intégration de la Communauté Européenne. Il devrait exister des fonds particuliers pour financer la politique commune. C'est le budget qui, dans les pays d'économie de marché, est le principal instrument de financement de la politique économique. Le budget communautaire européen joue un rôle identique. Contrairement aux budgets des pays non unifiés, il fait ressortir sa spécificité, ses caractéristiques, car il appartient à une structure internationale particulière, telle que l'UE.

De par le monde, et aussi dans les nouveaux pays de l'UE, on regarde souvent l'intégration dans l'Europe comme une sorte de confédération aux conditions économiques et politiques actuelles. L'UE est considérée comme une organisation internationale, une certaine coalition (un bloc) commerciale, semblable à l'OMC, ou comme l'une des organisations économiques internationales. En l'occurrence, l'UE est un regroupement unique qui se distingue de toute autre organisation internationale par sa qualité. Elle possède en effet, non seulement les caractéristiques de ces organisations, mais aussi celles d'un Etat. Pourtant, formellement, elle n'est ni l'une, ni l'autre.

Tout d'abord, l'UE n'est pas une confédération d'Etats, basée sur un mélange de normes juridiques internationales, comme le sont les organisations internationales. Les systèmes institutionnels de l'Europe ont un caractère politique, économique et juridique tout à fait autre. En effet, on retrouve à leur base un principe supranational. Ainsi, la caractéristique fondamentale qui ressort de l'UE est que ses pays membres ont renoncé à une certaine part de leur souveraineté nationale, et l'ont transmise aux autorités supranationales européennes, afin de créer une union politique et économique avec une structure commune. Tout cela influence également la formation du système financier de l'UE. Les pays membres, déléguant certaines fonctions à la Communauté Européenne, devaient accepter la nécessité de

s'engager à payer un certain prix pour la mise en œuvre de celles-ci. Dès le début, une loi fut mise en vigueur, énonçant que le budget communautaire de l'UE ne pouvait être déficitaire. Cela signifie que toute nouvelle initiative d'intégration nécessitent des apports financiers supplémentaires de la part des pays membres.

Afin de garantir l'autonomie financière de l'UE, on instaura, en 1970, un système de ressources propres. L'actuel système financier de l'UE comprend donc le budget communautaire européen, et le financement non budgétaire, dans lequel se trouve le fond d'élargissement de l'Europe, les opérations de prêts de la communauté, et les opérations européennes de prêts bancaires et d'investissements.

En comparaison avec les budgets nationaux des pays, le potentiel du budget communautaire de l'UE est limité. Il ne représente que 1% environ du PIB de l'UE. Pourtant, pour les états membres qui reçoivent des subventions du budget de l'UE, la somme versée est assez importante (le PIB de l'UE représentait 16,523 trillions de dollars américains en 2009). Il faut souligner que l'UE se distingue largement des autres organisations internationales par ses objectifs principaux et par les moyens mis en œuvre pour les réaliser. Ces objectifs sont les suivants, un développement économique régulier et harmonieux, un haut niveau d'activité et de sécurité sociale, une croissance économique stable, une cohésion économique et sociale, une hausse de la qualité de vie, une solidarité entre les pays membres.

Généralement, les regroupements d'Etats créent un budget commun, de telle sorte qu'on verse chaque année une modeste participation dans la bourse commune afin d'assurer le fonctionnement des institutions administratives. Dans les premiers temps, ce principe fonctionna également dans le milieu économique de la Communauté Européenne. Mais -trait caractéristique- il arrivait souvent que les différents pays membres arrêtent ce processus, tardant à verser leur participation, et les fonds manquaient. Il y avait alors un déficit budgétaire pour la réalisation des gros travaux économiques d'importance internationale.

C'est justement le besoin de financer les mesures communes européennes qui était l'une des raisons pour l'UE de renoncer à un tel principe de formation de budget commun. Et en 1970

apparut le système de contributions des pays membres. Cette décision fut la conséquence de la création en 1968 de l'union des douanes sur le territoire de l'UE. EN effet, les droits de douane et leur prélèvement sur la production agricole importée devinrent les premières ressources propres du budget communautaire de l'UE, et les premières sources de revenus budgétaires.

Le budget de l'UE est financé par quatre sources de revenus propres :

- Les taxes compensatoires des produits agricoles. Cet impôt est appliqué selon la Politique Agricole Commune (PAC) à la production agricole et à la production de sucre des pays tiers.
- Les droits de douane. Les tarifs douaniers communs et autres taxes sont appliqués à l'import des pays tiers.
- La Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA). Cette taxe, dont le tarif doit être calculé, est appliquée dans tous les pays membres (elle ne peut excéder 1 ou 1,4% du PNB de l'UE).
- « La quatrième source de revenus propres », perçue sur le PNB. Elle est basée sur le PNB des pays membres, et son objectif est de couvrir la différence entre les dépenses prévues et les revenus apportés par les trois premières ressources.

Des taxes appelées « compensatoires » furent appliquées, en plus des droits de douane, que devaient payer les importateurs de production agricole selon les tarifs établis par la CE, afin de soutenir les prix des cultivateurs des pays de l'UE pour la production agricole des fruits et légumes frais. Plus tard, en plus du prélèvement des taxes agricoles et celui des droits de douane, on ajouta une taxe pour l'exportation du sucre, du glucose et autres monosaccharides (et depuis 2004, l'insuline) hors de l'UE. Cette taxe représentait 1% du total de la TVA indirecte, mais depuis 1985, elle augmenta jusqu'à 1,4%. A la fin des années 80 (1989), afin d'augmenter les capacités financières du budget communautaire de l'UE, on décida de chercher de nouvelles ressources financières complémentaires. Cela permit de réduire une partie de la TVA, qui revint à 1%, mais cela ne s'est pas

arrêté là. En 2002-2003, le nouveau tarif de la TVA européenne fut établi à 0,75%, et fut encore réduit à 0,5% en 2004. Quelques temps plus tard, cette taxe descendit encore jusqu'à 0,31%.

Les recettes, qui, dans le budget de l'UE, sont formées par addition des autres ressources complémentaires, peuvent fortement changer d'année en année, cela dépend des autres sources de revenus. Chaque année, on valide un pourcentage fixé du PNB pour chaque pays membre. De plus, des moyens « complémentaires » sont prévus au cas où le budget de l'UE ne serait pas bénéficiaire.

En 1988, on fixa un niveau maximale des apports budgétaires perçus sur le PNB. Sachant cela, à partir de 1992, les recettes du budget communautaire de l'UE ne purent dépasser les 1,2% du PNB des pays de l'UE ; depuis 1994, ce taux fut de 1,27%. Dans la perspective financière de 2000 à 2006, elle ne changea pas et resta à 1,27% du PNB. Fin 2001, cet indice, le Produit National Brut (PNB) fut changé en Revenu National Brut (RNB). Toutefois, dans la perspective de 2007 à 2013, il revint à 1,24% du RNB.

Pour estimer l'importance du budget communautaire de l'UE, on peut s'appuyer sur le rôle que jouent séparément les budgets des pays membres de l'UE. Bien qu'il ne représente que 1% environ du PNB de l'UE, et que les recettes (ou dépenses) budgétaires des pays membres représentent environ 40 à 50% de leur TVA, le taux du budget communautaire de l'UE, qui apporte la part financière européenne la plus importante, reflète la position d'intégration financière et économique de l'UE. Le budget communautaire de l'UE se distingue du budget d'autres structures d'intégration (par ex. l'ONU) non seulement par sa taille, mais aussi par sa structure. Les finances du budget de l'UE ne peuvent être accordées qu'à des domaines précis, strictement limités. Il ne finance pas les dépenses pour l'éducation, la défense du territoire, ou la santé publique. Pour ces dépenses, ce sont les fonds budgétaires nationaux des pays membres qui sont utilisés.

2.2. Analyse des recettes du budget communautaire de l'UE

Les recettes du budget communautaire de l'UE sont composées de deux groupes : les ressources propres, et les autres ressources. Selon le traité de la Communauté européenne (article 269), « Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres. ». En pratique, la réalisation de cette règle signifie que les dépenses budgétaires sont financées essentiellement par des ressources propres, et que les autres apports ne jouent qu'un rôle insignifiant (qui ne représente qu'environ 2% de l'ensemble).

L'objectif principal du système de ressources propres est d'assurer l'autonomie de l'UE envers les pays membres, ce qui est indispensable pour le bon fonctionnement de l'UE. Ces ressources financières peuvent être définies comme des quotas, destinés à financer les dépenses budgétaires de l'UE. Fondamentalement ces apports devraient accéder automatiquement au budget sans pour autant qu'on demande chaque fois une décision complémentaire des pays membres.

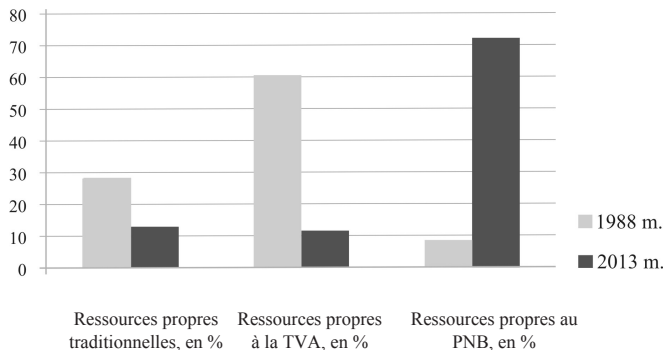
Depuis 1988, la limitation qui borne le système de ressources propres est la limite même de ces fonds, définie par rapport au RNB de l'UE (qui était le Produit National Brut jusqu'en 2003). Cette limite est apparue afin de barrer la route à une augmentation non contrôlée des dépenses et d'amener l'ordre dans l'économie financière de l'UE. Au début, cette limite fut fixée à 1,15% du PNB, de 1992 à 1994, elle représenta 1,20% du PNB, de 1995 à 2006, 1,27% du PNB, et pour 2007 à 2013, elle revint à 1,24% du RNB.

De 1971 à 2010, la somme générale des apports budgétaires de l'UE augmenta pour devenir 60 fois plus grande : elle passa de 2,33 Mds d'euros à 122,9 Mds d'euros. La structure des apports budgétaires de l'UE changea considérablement. En effet, si en 1971 les ressources traditionnelles de recettes (les taxes sur les produits agricoles et le sucre, et autres droits de douane des pays tiers) représentaient plus de 55% de l'ensemble des recettes budgétaires, en 2010, leur valeur relative baissa jusqu'à 11,6% ; la TVA représentait respectivement en 1988, 57,2% de l'ensemble

des recettes communes, contre seulement 11,3% en 2010. Si « la quatrième ressource » -c'est à dire le pourcentage perçu sur le PNB-, représentait en 1988 seulement 10,6% des recettes, en 2010 en revanche, elle devient 7 fois plus grande et représentera leur majeure partie avec 75,9% ; en 1971, les autres dépenses allaient jusqu'à 44,4% alors qu'en 2010, elles ne représentent qu'une partie insignifiante de 1,2% (*Tableau 1*).

La structure des recettes budgétaires de l'UE et l'importance de certaines ressources propres ont beaucoup changé historiquement. Jusqu'à 1988, dans le système des ressources propres, les ressources traditionnelles et la TVA dominaient, mais depuis 1988, lorsque fut instauré le revenu propre au PNB, ce dernier commença à prendre de l'importance. Pendant les vingt dernières années, la part des ressources traditionnelles diminua plus que de moitié, et la part des ressources de la TVA devint 6 fois plus petite. Au contraire, l'importance du revenu propre au PNB augmenta démesurément, et en 2013, il représenterait plus de 70% de l'ensemble des apports budgétaires de l'UE.

Ex. 1 La structure des apports budgétaires de l'UE



Source : The Community budget : facts in figures : European Communities, 2000.

Ces changements sont le résultat d'une succession de facteurs : tout d'abord, l'augmentation significative de la somme commune des revenus, conditionnée par le processus d'intégration de l'UE, et les activités de l'UE couvrant de nouveaux secteurs. Cela nécessita donc également un financement supplémentaire.

Les changements structurels des revenus subirent aussi l'influence de la répartition uniforme de la charge des taxes budgétaires entre les pays membres, tenant compte de leur potentiel financier.

Les ressources traditionnelles propres sont les taxes sur le sucre, les droits de douane sur les produits agricoles et les droits de douane pour l'importation des pays tiers. Les taxes du sucre sont prélevées aux fabricants de sucre (de glucose, et de sirop et d'insuline), et sont destinées d'abord à financer l'exportation de ces produits quand, dans l'UE, l'offre de cette production dépasse la demande, et ensuite, à couvrir le prix qui régule le marché de ces produits, en épargnant ses réserves. L'importance des droits de douane (et des taxes du sucre) a régulièrement diminué, et de fait, il est à présent la plus insignifiante des sources de revenus du budget communautaire de l'UE, avec 1,5% de l'ensemble des recettes en 2010, contre 30,6% en 1971. Ce changement radical est le résultat de l'importance croissante de toutes les autres sources de revenus

Les droits de douane des productions agricoles sont prélevés sur la production agricole des pays tiers d'après la Politique Agricole Commune (PAC). A partir de 1995 ceux-ci remplacèrent les anciennes taxes compensatoires (égalitaires) des produits agricoles. L'objectif de ces taxes était de compenser la différence entre les prix internationaux et les prix les plus élevés de l'UE selon la PAC. Le 1er juillet 1995, selon l'accord du GATT, les taxes compensatoires furent changées en droits de douane pour les produits agricoles.

Une partie des revenus budgétaires est composée des droits de douane pour l'importation des pays tiers, prélevés selon le tarif douanier commun, et d'autres droits de douane (antidumping). Leur rôle ne cessa de diminuer. En 1971, les revenus de cette ressource représentaient 25% de l'ensemble des revenus, contre 10,4% en 2010. C'est la conséquence des accords du GATT, négociations qui se déroulèrent pendant ces dix dernières années. On obtint des résultats similaires pour parvenir à des accords de commerce préférentiels, constitués par l'UE avec d'autres pays. La baisse des apports de ces droits de douane fut aussi influencée par le fait que, depuis le 1er janvier 2001, les pays membres de l'UE ont le droit de conserver pour eux 25% des quotas perçus sur les droits de douane, afin de couvrir le coût de prélèvement.

Tableau 1. Évolution de la structure des revenus du budget communautaire de l'UE, en pourcentage

Nature des apports	1971	1988	1993	1998	2003	2008	2009	2010
Taxes sur les produits agricoles et sur le sucre	30,6	6,2	2,9	2,3	1,5	1,7	1,3	1,2
Autres taxes d'importation des pays tiers	25	22,3	16,8	14,4	11	12,9	11,6	10,4
Ressources issues de la TVA	–	57,2	52,5	39,2	24,7	15,6	12,1	11,3
« Quatrième ressource », le pourcentage perçu sur le PNB	–	10,6	25,2	41,4	60,9	63,3	72,5	75,9
Autres sources de revenus	44,4	3,7	2,6	2,7	1,9	6,5	2,5	1,2
Pourcentage global	100	100	100	100	100	100	100	100
En milliards d'EUR	2,33	41,84	65,67	84,53	97,5	115,77	116,1	122,94

Source : General Budget of EU, Brussels. Luxembourg, 2010 January.

Revenus de la TVA. Les revenus des ressources traditionnelles n'étant pas suffisant, en 1971, le Conseil prit la décision de créer des sources de revenus supplémentaires. La TVA fut l'une de celles-ci. La raison d'être de cet impôt est d'unifier, dans toute l'UE, le tarif des TVA, que l'on calculerait pareillement pour chaque pays membre. L'importance des recettes de la TVA dans le budget n'a cessé d'augmenter depuis 1979, lorsqu'elle fut établie pour la première fois, représentant 31,8% des revenus, et déjà l'année suivante, elle devint la source principale de revenus du budget européen. Et cela jusqu'en 1997. Mais en 1998, on instaura pour la première fois « la quatrième ressource », à savoir, les apports basés sur le Produit National Brut (PNB). Les années suivantes furent une période de décroissance pour les revenus issus de la TVA. En 2003, ils descendirent à 24,7%, en 2008, à 15,6%, et en 2010, ils ne représenteront que 11,3%. La politique financière de l'UE, attachée à la création d'un système dépendant de la richesse des pays membres, avait consciemment réglé cette baisse des revenus issus de la TVA. La base d'imposition de la

TVA, à partir de laquelle est calculée la TVA des pays membres, a diminué également, ainsi que le tarif même de celle-ci.

La base d'imposition de la TVA. Les revenus issus de la TVA sont calculés selon un unique pourcentage commun d'imposition. Longtemps la TVA fut calculée à partir de la valeur nette des marchandises et services vendus. Mais il est apparu que cela différait beaucoup à cause des PNB des pays membres plus pauvres, desquels on ne tenait pas compte. Depuis 1988, les Conseils prirent la décision de calculer la TVA en fonction des PNB nationaux. En calculant le quota de la TVA, la base d'imposition de celle-ci fut décidée telle qu'elle ne dépasse pas 55% du PNB des pays. Ce taux fut constamment réduit depuis 1995. En tenant compte des pays membres dont le PNB par habitant était inférieur à 90% de la moyenne européenne (la Grèce, l'Espagne, le Portugal, l'Irlande), ce taux de la base d'imposition fut établi à maximum 50% du PNB. Les autres pays ne purent utiliser cet indice des 50% qu'à partir de 1999.

Le pourcentage des apports de la TVA dans le budget de l'UE. En 1985, le pourcentage des apports de la TVA dans le budget augmenta de 1 à 1,4%, dans un contexte de crise, alors que les revenus du budget européen commençaient à diminuer. En 1984, les fonds manquèrent pour financer les dépenses budgétaires. On engagea donc des actions pour réduire ce pourcentage, et en 1999 il descendit à nouveau à 1%. Depuis 2004, selon une décision du Conseil, le pourcentage des apports issus de la TVA dans le budget était de 0,50%. Pour synthétiser, on peut affirmer que les changements au niveau des prélèvements des revenus du budget européen étaient justes, ils ont permis de considérer les capacités réelles des pays membres à participer au financement du budget.

« **La quatrième ressource** », **revenus propres au PNB.** Un des résultats de la réforme pour 1988-1992 fut l'établissement de « la quatrième ressource », liée au Produit National Brut. En 1988, sa valeur relative représentait 10,6% des revenus budgétaires, en 2003, déjà 60,9% , et en 2008, même 68% de l'ensemble des revenus. EN 2010, selon les pronostics, les apports de cette ressource représenteront jusqu'à 75,9% de l'ensemble des fonds. Cela signifie que plus des deux tiers des revenus budgétaires de l'UE, et par-là même, des dépenses financées par le budget , dépendent des contributions directes des pays membres.

La règle générale, pour récolter les contributions des pays membres, est, tout d'abord de calculer quel quota de dépenses peut être couvert par les revenus des trois premières ressources traditionnelles et par la TVA (droits de douane et taxes d'imposition du sucre, autres taxes, et TVA), et ensuite d'établir la part restante comme celle devant être couverte par les revenus issus du PNB.

En rassemblant tous ces éléments, la CE décida quel devait être, pour une année budgétaire, le pourcentage commun à tous les pays membres, lequel représentera également le quota issu du PNB.

L'objectif de « la quatrième ressource » est de couvrir les dépenses budgétaires qui ne peuvent être financées par les ressources traditionnelles (douane) et la TVA pour une année budgétaire. Grâce à « la quatrième ressource », il est possible d'équilibrer le budget communautaire de l'UE, afin d'éviter un déficit budgétaire. Bien entendu, il faut surveiller que son quota ne dépasse pas 1,24% du PNB. Pourtant, en pratique, le déficit peut parfois être inévitable, car divers phénomènes agissent sur le budget, par ex. la crise, la diminution du prélèvements des taxes d'importation et autres, les facteurs naturels. En fonction de cela, les dépenses budgétaires peuvent augmenter. Les contributions directement perçues sur le PNB permettent de répartir équitablement entre les pays membres la charge des impôts dans le budget communautaire de l'UE.

En valorisant l'importance de « la quatrième ressource », on ne peut éviter certains problèmes caractéristiques. Par ex., les opposants à l'intégration font souvent la remarque que « la quatrième ressource » - pourcentage perçu sur le PNB national, serait une utilisation des pays membres, qui leur rendrait plus lourde encore la charge des impôts de l'UE, et qu'en fait, tous les pays (comme la France, l'Angleterre, l'Allemagne) s'efforcent de réduire ce quota afin d'acquérir des exemptions. L'économie financière de l'UE connaît, de ce fait, d'énormes problèmes.

Cependant, en valorisant les sources de revenus selon leur efficacité à créer des revenus budgétaires, et leur rôle pour parvenir à une autonomie financière de l'UE, on peut dire que les ressources traditionnelles notamment assurent cette autonomie au plus haut degré, car elles sont détachées de la procédure des

budgets des pays membres. En ce sens, elles ne sont pas un objet de conflit entre les pays de l'UE, dans les relations entre les pays membres eux-mêmes. Mais leur faiblesse est le coût élevé de leur prélèvement, avec, de plus, un risque d'injustice, de fraude, et de confusion. C'est pourquoi, du point de vue des institutions de l'UE, on pense qu'il devrait y avoir un contrôle très strict. Par ex., le prélèvement de la TVA et de la « quatrième ressource » ne doit pas avoir les mêmes coûts que celui des ressources traditionnelles. Pourtant, leur point faible est leur lien solide avec les budgets nationaux, ce qui crée une zone de combat entre l'UE et les intérêts nationaux des pays membres.

La Commission Européenne, consciente de ces imperfections du système financier de l'UE, proposa, comme solution, d'accorder aux structures d'autorité budgétaire de l'UE davantage de pouvoirs pour produire les revenus du budget communautaire. Si un règlement exigeait qu'il n'y ait des recettes que d'un impôt ou de quelques uns, à partir desquelles les revenus seraient attribués uniquement aux recettes budgétaires, et non au financement des dépenses, il est probable que cela aiderait à apporter une influence fondamentale. Cela pourrait aider également à mieux identifier le sort des citoyens européens dans le processus d'intégration à l'UE. La question d'établir un impôt européen est associée à la perspective d'évolution budgétaire de l'UE, à la tendance fédérale du budget de l'UE, et à l'intégration politique de l'UE. C'est donc une question stratégique fondamentale, qui ne se décidera qu'à long terme.

Les autres revenus ont une importance insignifiante dans le budget de l'UE. En 2010, ils ne représentaient que 1,2% (tandis qu'en 1971 ils représentaient 44,4%). A présent, les très faibles sources de revenus sont les impôts pour payer les prix et décorations des employés des institutions européennes, les pourcentages bancaires pour le travail dans l'administration des institutions, les amendes pour retard de paiement, les amendes de la CE aux entreprises pour infraction à la concurrence, ou les revenus pour des services apportés à la CE.

3. Analyse des dépenses budgétaires de l'UE

3.1. Structure de dépenses budgétaires de l'UE

En tenant compte du principe d'équilibre budgétaire, la structure des dépenses devrait être constituée de telle manière, qu'elle puisse être pleinement réalisée, et que les pays membres de l'UE acceptent de la cautionner. Il est indispensable de considérer les limitations effectives diverses des revenus, car c'est justement ce qui déterminera le potentiel de financement des dépenses pour une année budgétaire. Les dépenses budgétaires de l'UE sont réparties en deux groupes principaux : les dépenses obligatoires et les non-obligatoires. Le premier groupe de dépenses, celles obligatoires, est défini par des actes juridiques de l'UE et organise tout d'abord le financement du commerce agricole. Le deuxième groupe de dépenses, celles non obligatoires, sont les autres dépenses, destinées au financement de l'expansion régionale ou au commerce intérieur. Le financement des dépenses obligatoires devrait être assuré en premier lieu. Elles sont prioritaires devant les dépenses non obligatoires, car les pays membres ont chargé l'UE de certaines fonctions, que le budget doit installer.

Les changements dans la structure des dépenses budgétaires de l'UE se déroulèrent sur le modèle suivant, les dépenses pour l'agriculture diminuent quand parallèlement les dépenses pour l'intégration augmentent. Ce sont les conséquences d'une action consciente des pays membres, alors que des arrangements pour l'intégration se formaient dans d'autres secteurs, et pas seulement dans l'agriculture.

En analysant la structure des dépenses du budget communautaire de l'UE, il faut tout d'abord souligner que les dépenses pour financer la politique agricole commune (*Tableau 2*) à partir du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole, -donc de la section de garantie-, représentent la majeure partie des dépenses. La part de ce fonds en 2006 était de 44,6%, ce qui représentait 99,6 Mds d'euros. 20 ans auparavant, il représentait même 79,6%. On peut noter que le rôle de ce fonds (et de ces dépenses) diminua au cours des années, conditionné par les

modifications de la politique agricole et par le rôle croissant des autres politiques.

Les dépenses pour financer les changements structurels occupent la deuxième place du point de vue de l'importance. Elles sont prélevées sur les fonds structurels et le fonds de cohésion, qui représentent la partie intégrée des dépenses. En 2006, leur part était de 34,3%, contre seulement 5,3% en 1971. Peu à peu, on vit augmenter les dépenses pour les travaux de recherche scientifique, comme politique intérieure (en 2006, 6,4%). Et pour financer la politique extérieure, l'UE consacre 5,0% de toutes ses dépenses.

Tableau 2. Structure des dépenses du budget communautaire de l'UE, en pourcentage

Natures des dépenses	1971	1988	1993	1998	2003	2006
Politique Agricole commune	79,6	64,3	53,9	48,2	44,9	44,6
Politique structurelle	5,3	15,6	31,6	35,4	34,3	34,6
Politique intérieure	3	2,7	3,4	3,6	4,1	6,4
Facteurs extérieurs	–	1,8	4,4	5,2	5,3	5
Dépenses administratives	6,2	4,6	5,1	5,6	5,4	5
Autres dépenses (garanties et réserves)	5,9	11	1,6	2	0,2	1
Aide	–	–	–	–	3,2	3,4
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Source : General budget of EU. <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2010.pdf>

On attendrait des nouveaux pays membres qu'ils accordent davantage de moyens budgétaires au budget communautaire de l'UE pour soutenir les pays, qui n'entrent pas dans la composition de l'UE, tels que les pays de l'Europe de l'Est et de l'Asie mineure. Cela garantirait la paix et la stabilité à l'Est des frontières de l'UE.

Les dépenses administratives représentaient environ 5%. Elles étaient destinées à soutenir les institutions de l'UE, telles que le Parlement Européen, le Conseil de l'Europe, la Commission Européenne, la Cour des comptes, la Cour de justice, le Comité

économique et social et le Comité régional. Le personnel de ces institutions représente environ 33 000 personnes (9000 en 1968). Les dépenses administratives sont destinées à rémunérer leur travail, à payer leur retraite, à entretenir les bâtiments à Bruxelles, Strasbourg et Luxembourg, à payer également les publications, et les postes diplomatiques de l'UE dans les pays tiers.

3.2. Les dépenses pour la politique agricole commune

Les dépenses du FEOGA sont destinées à financer la politique agricole commune. Conformément au traité de la Communauté Européenne, les objectifs de cette politique sont les suivants :

- Garantir la productivité dans l'agriculture en encourageant le progrès technique, garantir l'expansion de la production agricole nationale, optimiser l'utilisation des facteurs naturels, notamment de la main-d'œuvre ;
- garantir le niveau de vie des ruraux, en augmentant leurs revenus ;
- Stabiliser le marché des produits agricoles ;
- Garantir l'accessibilité aux produits agricoles, et assurer l'approvisionnement en produits alimentaires ;
- Garantir des prix rationnels et accessibles pour les consommateurs de produits agricoles ;
- Pour atteindre ces objectifs, cela sous-entend essentiellement l'importance d'un marché unique, de l'application d'un système préférentiel pour les produits de l'UE, et d'une solidarité financière.

Le FEOGA fut instauré en 1962. En 1964, il fut divisé en deux parties : la section des garanties et la section d'orientation. Les activités financées par ce fonds sont les suivantes :

- Les opérations en relation avec la régulation du marché de certains produits (l'entreposage de produits, le soutien des artisans, et autres).

- La déduction pour les exportateurs, qui exportent leurs produits dans les pays tiers avec des prix internationaux, plus bas que les prix de l'UE.
- L'aide pour améliorer les activités de culture et d'élevage (depuis 2000).

En pratique, les ressources issues de ce fonds sont destinées aux pays membres. Dans chaque pays, ce sont les agences de service et de paiement qui en sont responsables. La majeure partie des dépenses de ce fonds était pour les huiles et les matières grasses, les produits laitiers, également les céréales, la viande bovine et le sucre. En 2006, ces dépenses représentaient 40% de la totalité, mais elles ont tendance à diminuer (elles étaient de 64% en 1988). La crise financière oblige à prendre des mesures radicales pour structurer ces dépenses.

3.3. Les dépenses pour des objectifs structurels et pour une politique de cohésion

Les fonds structurels constituent un instrument fondamental de la politique régionale de l'UE. La politique structurelle n'est pas uniquement de compétence européenne. A la base, elle reste la prérogative des pays membres, responsables de l'expansion régionale. L'action de l'UE dans ce secteur est fondée sur le principe de subsidiarité, ce qui signifie que les institutions de l'UE ne peuvent intervenir que pour réaliser des objectifs fixés, si les moyens qu'elles utilisent sont meilleurs que ceux des pays membres eux-mêmes.

La raison d'être de la politique régionale au niveau national est de réduire les différences régionales. Celles-ci sont conditionnées par des facteurs géographiques régionaux (accès aux ressources énergétiques, etc...), par des facteurs politiques, sociaux (main-d'œuvre), et par des facteurs économiques (les infrastructures comme les transports et autres). Ce qui conduirait à un haut développement économique pour certaines régions, et pour les autres, à un niveau inférieur (routes, ponts, chemins de fer, réseau électrique, systèmes d'approvisionnement d'eau et de canalisations) et à un niveau de développement social (logements,

écoles, hôpitaux, centres culturels et sportifs). On remarqua alors qu'en attirant les investissements des autres régions et pays, on stimulait le développement économique. Dans ces conditions d'économie de marché, les régions économiquement fortes s'enrichissent encore davantage, alors que celles économiquement faibles ralentissent encore plus, et cela détermina l'inégalité économique des régions.

L'objectif de la politique économique de l'UE était également d'arrêter ce phénomène, et d'établir des conditions afin de réduire les différences régionales. C'est là que le rôle actif de l'Etat devint important, car sa fonction est justement de réduire ces différences, ces disproportions régionales. Pour les régions les plus faibles, on retrouvait des phénomènes typiques, comme un fort taux de chômage, un niveau de revenus très bas, l'émigration des habitants, la délinquance. Alors que les problèmes du développement des régions plus fortes sont le surpeuplement dans les grandes villes, la pollution de l'environnement, une mauvaise écologie, une surcharge dans les transports et le logement.

Au niveau de l'UE, les problèmes régionaux se font sentir entre les états membres, dont le niveau de développement économique est différent. Si le processus d'intégration économique ne s'appuyait que sur le levier du marché libre, alors ces différences entre les états augmenteraient d'autant plus. Lorsqu'il existe un marché unique de l'UE de marchandises et de services, et une économie ouverte, tandis qu'un libre mouvement du capital et de la main-d'oeuvre est en marche, le niveau de risque de ces différences augmente encore.

Depuis le début de son existence, l'UE l'avait envisagé, et avait pris l'initiative de réduire ces différences en consacrant dans ce but un financement spécial. Au début des années 90, 52% des habitants de l'UE habitaient dans des régions au niveau de développement particulièrement bas. Le PIB par habitant dans les 10 pays les plus pauvres de l'UE représentait seulement un quart (soit 25%) du PIB des pays les plus riches de l'UE. Dans cette dizaine de régions, le chômage était 7 fois plus important que dans les pays riches de l'UE.

Il faut souligner qu'en constituant et réalisant la politique régionale de l'UE à un niveau commun, on considère que cette

charge ne peut être portée par toute la Communauté, ce qui serait possible si le potentiel de tous les pays membres était utilisé pleinement. Ce qui en résulte, c'est que cela n'influence pas seulement le niveau de vie inférieur des habitants dans les pays plus faiblement développés de l'UE, mais également le niveau général de la compétitivité de l'UE dans sa totalité. C'est pourquoi on porte une attention si grande à l'aide structurelle pour les régions plus faibles.

Les objectifs généraux des fonds structurels de l'UE, ainsi que les principes d'activité sont définis dans le traité de la Communauté Européenne, aux articles 158 à 162. L'objectif principal pour financer les modifications structurelles des dépenses et de renforcer la cohésion sociale et économique de l'UE, ce qui, en pratique, signifie réduire les différences d'évolution entre les pays, et entre les régions au sein des pays. Les fonds pour financer ces objectifs étaient issus des sources suivantes :

- Le Fonds Européen de Développement Régional (FEDR) ;
- Le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA)
- L'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP)
- Le Fonds de Cohésion (FC)

Avant, on n'appelait structurels que les trois premiers fonds, et le fonds de cohésion était mis à part, pourtant, depuis 2007, il fut lui aussi rattaché aux fonds structurels, car fondamentalement, il est également consacré à la politique structurelle. Cependant, le fonds de cohésion a une spécificité particulière (pour ses principes d'action). Les fonds structurels furent modifiés également en 1999 après avoir intégré la perspective financière de 2000-2006 (à Berlin). Selon une décision du Conseil de l'Europe, le budget de l'UE à long terme fut accepté, pour quelques années. Le Conseil de l'UE ratifia également quelques décisions d'action des fonds structurels de l'UE, dans lesquelles l'activité structurelle européenne se coordonnait avec la Banque Européenne d'Investissement.

Des mécanismes de remise en valeur des ressources issues des fonds structurels de l'UE furent établis. Pour 2000-2006, les règles

de la perspective financière fixèrent les objectifs prioritaires des programmes nationaux, des initiatives et des mesures novatrices pour la Communauté Européenne, ainsi qu'un soutien technique. Pour 2007-2013, ce système fut modifié.

3.4. La perspective financière pour 2007–2013

Les ressources propres aux revenus de l'UE sont limitées. Et l'un des problèmes principaux qui émergea dans la période 2007–2013, fut de savoir comment répartir ces modestes ressources. Dans un communiqué du Conseil de l'UE, « Notre avenir commun. Extension des ressources budgétaires et défis pour l'UE, pour 2007-2013 », dans lequel était présenté le projet du budget pour 2007-2013, le Conseil et la Commission proposèrent trois priorités principales, en fonction desquelles les ressources devraient être réparties : le développement durable, la modification de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, le renforcement du rôle de l'UE dans l'espace mondial.

Premier objectif, le développement durable. Compte tenu de la stratégie à long terme de l'UE (la stratégie de Lisbonne), la création des fondements du développement durable, en créant de nouveaux lieux de travail permanents, nécessite d'augmenter la compétitivité de l'économie européenne, basée sur une économie de la connaissance. Cette augmentation de la compétitivité économique doit tenir compte des principes du développement durable, un environnement sécurisé préservant les ressources naturelles.

Deuxième objectif, l'identité européenne. C'est la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice fondé sur le renforcement de la sécurité aux frontières extérieures de l'UE, sur l'utilisation de la politique d'immigration pour les besoins de l'économie européenne, sur une coopération dans le secteur des affaires étrangères, sur la justice, sur la garantie d'accès aux ressources économiques pour les citoyens de l'UE afin de mettre en place un modèle politique social européen, et sur une coopération dans le secteur culturel.

Le troisième objectif, le renforcement du rôle de l'UE dans le processus de globalisation nécessite une coopération active avec les états voisins, le développement des relations bilatérales, et une active participation dans les organisations internationales.

Dans les lignes directrices financières pour 2007-2013, on compte six priorités : le développement durable qui comporte deux sous-rubriques : compétitivité pour la croissance et l'emploi, et cohésion pour la croissance et l'emploi ; préservation et gestion des ressources naturelles ; citoyenneté, liberté, sécurité et justice ; l'UE, acteur mondial ; administration ; compensations, accueil des nouveaux pays membres de l'UE et élargissement continu. (Tableau3)

La somme globale des crédits d'engagements budgétaires pour 2007-2013 s'élève à 974,8 Mds d'euros. Cette somme représente 1,24% du PNB de la communauté. La majeure partie du budget de l'UE est destinée aux dépenses pour le développement durable et pour la politique de cohésion (48,5%), lesquelles sont destinées à réduire les différences économiques, sociales et territoriales des régions et des états riches ou non de l'UE. Compte tenu des conditions économiques actuelles, il est indispensable de poursuivre résolument, les uns et les autres, ces objectifs complémentaires qui encouragent **la compétitivité et la cohésion pour la croissance et l'emploi**, et pour lesquels on consacre la majeure partie du budget, à savoir 32,2%, soit 308 Mds d'euros.

En seconde place selon la taille (46,3%) se trouve **la préservation et la gestion des ressources naturelles**. On prévoit pour cela 371 Mds d'euros, dont 360 millions pour les dépenses du développement rural et agricole (36,5%), pour apporter une aide immédiate aux producteurs de lait, et soutenir le développement durable des campagnes.

Bien que les dépenses pour la politique régionale représentent une importante part du budget européen, les plus grands bénéficiaires du soutien de cohésion sont les « anciennes » grandes puissances de l'UE, qui sont beaucoup plus développées que les nouveaux états membres. En effet, pour 2004-2006, les « anciens » états membres reçoivent 88% des aides destinées à

favoriser la cohésion, alors que seulement 12% de ces aides alla aux nouveaux pays membres. Et les aides reçues par la Lituanie pour la cohésion en 2006 ne représentèrent que 0,6% de l'ensemble des aides consacrées à cet objectif.

Tableau 3. Perspective financière de l'UE pour 2007-2013, en %

DEPENSES	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total en mln d'euros pour 2007–2013
1. Croissance durable	44,9	45,3	46,0	46,5	47,0	47,8	48,5	382 139
Compétitivité pour la croissance et pour l'emploi	9,3	10,4	11,7	12,9	14,1	15,3	16,3	77 098
Cohésion pour la croissance et pour l'emploi	35,6	34,9	34,3	33,6	32,9	32,5	32,2	308 041
2. Préservation et gestion des ressources	42,8	52,0	50,9	49,7	48,6	47,4	46,3	371 344
Dont l'agriculture	32,6	41,7	40,6	39,5	38,5	37,5	36,5	360 574
3. Identité européenne Citoyenneté, liberté, sécurité, justice	1,2	1,5	1,6	1,8	2,0	2,1	2,3	10 770
4. UE, acteur mondial	8,5	8,8	9,0	9,4	9,7	9,8	9,9	49 463
5. Administration	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	4 980
Crédits d'engagements, au total (en mln d'euros à prix courants)	124 457	132 797	134 722	140 978	142 629	147 210	151 976	974 769
Limite supérieure des ressources propres, exprimée en pourcentage du PNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Calculé par l'auteur selon les sources : Le budget communautaire de l'UE en 2010. Bruxelles, Luxembourg, janvier 2010, M. Mattlin. Structural and Institutional Integration : Asymmetric Integration and Symetricity Tendancies// Cooperation and Conflict. 2005, p. 403–421.

Le dixième du budget est destiné à augmenter et stimuler la compétitivité. Il faut reconnaître que la structure des dépenses budgétaires de l'UE ne correspond pas aux priorités de l'Europe « moderne » (surtout aux objectifs prévus dans le traité de Lisbonne), en effet, la majeure partie des dépenses budgétaires de l'UE est consacré à l'agriculture, dont l'importance économique diminue, et une grande part des aides structurelles revient aux pays les plus riches.

L'Union Européenne encourage la croissance économique et préserve ses ressources naturelles, elle tente également de dissiper les préoccupations des citoyens dans le domaine de **la liberté, de la sécurité et de la justice**. Environ 10 Mds d'euros du budget sont prévus à cette fin, et l'on prévoit encore 0,7 Mds d'euros pour les programmes dans le domaine de **la citoyenneté**, comme les aides pour la jeunesse et la culture.

L'Union Européenne conservera son rôle central en tant qu'**acteur à l'échelle mondiale**, en effet, le budget des actions extérieures s'élève à 49,5 Mds d'euros.

Les dépenses pour les **administrations** de toutes les institutions de l'UE ne dépassent pas 5 Mds d'euros, soit seulement 2,8% du budget.

4. La réforme du budget de l'UE

4.1. Les principales orientations de la réforme du budget européen dans une perspective à long terme

Le budget de l'Union Européenne est l'un de ses instruments les plus importants, qu'on tente de maîtriser malgré les défis émergents, les nouvelles interrogations et les problèmes actuels. La crise a porté un coup violent. En effet, que ce soient les affaires, la société ou les citoyens, dans toute l'Europe tous ressentirent son lourd fardeau. La révision du budget de l'UE est tout d'abord destinée à examiner fondamentalement la structure à long terme du budget européen (les recettes et dépenses) et à réévaluer sa place dans la réalisation des objectifs de l'UE.

Le 10 octobre 2006, lors d'un séminaire au Parlement Européen sur la réforme du budget européen au sujet de sa perspective à long terme¹, on annonça que la réforme des finances était indispensable, car la structure du budget européen ne correspond pas aux priorités énoncées par l'UE, quant aux ressources financières, le budget manque de flexibilité pour réagir aux changements dans un monde dynamique, et le système des ressources propres est trop complexe et pas assez explicite. C'est pourquoi il est indispensable de réévaluer tous ces aspects associés au budget de l'UE : les recettes, les dépenses, et la procédure budgétaire, définir quelles seront les principales orientations politiques de l'UE dans l'avenir, et modifier la structure des dépenses, et il est également important de changer fondamentalement le système des revenus de l'UE, trop complexe, de façon à le rendre plus clair, compréhensible et explicite.

Il existe encore une autre raison de revoir le budget de l'Union Européenne, à savoir, l'imperfection du système des revenus. Les recettes budgétaires de l'UE sont recueillies selon le système des ressources propres, dont les imperfections soulèvent toujours plus de discussions.

Le système actuel des ressources propres ne répond pas à des critères aussi importants que la simplicité et la clarté. La principale raison en est l'application de la correction pour le Royaume-Uni. Le principe d'égalité, qui demande que la charge fiscale des états membres soit répartie équitablement par rapport au niveau de vie du pays, n'est pas non plus totalement garanti.

Le 12 septembre 2007, la Commission Européenne diffusa un communiqué, « Réorganisons le budget et changeons l'Europe »². Dans ce document, la Commission Européenne souligne que la révision du budget est une occasion unique pour évaluer pleinement tous les aspects du budget de l'UE et son financement. Elle couvre beaucoup de sujets sur une plus longue période que le programme financier, et cherche à exposer la structure des dépenses futures de l'UE, ainsi que les directions

1 Séminaire du Parlement Européen « La réforme du budget de l'UE ». http://ec.europa.eu/commission_barroso/grybauskaite/pdf/presentation_2006oct10_en.pdf

2 European Commission. Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions. Consultation report. http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_en.pdf

prises afin d'évaluer d'après l'UE la valeur ajoutée formée par les dépenses et l'efficacité. De plus, elle cherche à effectuer une analyse de tout le budget, et à réévaluer les ressources budgétaires de l'UE. L'objectif du communiqué est de commencer un large travail d'études avec tous les pays intéressés, à tous les niveaux, c'est à dire, avec les institutions européennes, les états membres, leurs dirigeants, les parlementaires, la société académique, les organisations non-gouvernementales, et les citoyens.

Comme l'affirment un grand nombre d'experts dans le monde, la situation économique de l'UE n'est pas optimale. Bien qu'en 2000, on proposa les objectifs ambitieux de Lisbonne, aujourd'hui plus personne, ou presque, ne croit qu'ils puissent être atteints. Et même les pays de l'Europe des 15 ne purent accéder au niveau de vie des Etats-Unis (USA), le leur étant 30% plus bas. Et ces tendances ne semblent pas vouloir changer dans les années à venir, puisque la croissance annuelle du produit intérieur brut de l'UE est de juste 2%. Comme l'écart de développement économique entre les pays du monde en développement (la Chine, les pays de l'Asie du Sud-Est, et autres) diminue rapidement, une grande menace apparaît pour la compétitivité économique européenne future. Et en plus de quelques particularités, très critiquées, de la structure actuelle du budget européen, les imperfections les plus importantes du budget sont la rigidité des programmes financiers et leurs incapacités évidentes à s'adapter aux changements.

La commission européenne, cherchant de nouvelles sources de revenus, indiqua deux directions possibles pour l'élargissement des ressources propres de l'UE.

La première direction transformerait les sources de revenus actuels en une seule, basée sur le PNB. Cela simplifierait l'actuel système financier et le rendrait plus clair. Cependant, il y a là un défaut majeur, «l'UE n'a pas de statut spécial comme peuvent l'avoir d'autres organisations internationales³», car cela signifierait le renoncement de son autonomie financière et un retour au système de contributions partielles.

3 European Commission. Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system. Brussels, 14 July 2004, COM (2004), 505 final.

La deuxième direction serait de créer de nouvelles sources de revenus en augmentant la base d'imposition. La création de cette source de revenus potentielle se ferait sur le long terme, car cela implique une modification de la TVA, un impôt indirect, des revenus de la Banque Centrale Européenne, une taxe de communication, une taxe sur le bénéfice des entreprises, un impôt sur le revenu pour les habitants, une taxe sur l'énergie, une taxe sur l'épargne et une taxe Tobin (taxation des transactions monétaires). De plus, dernièrement, on discutait activement sur la question d'instaurer ce qu'on nomme l'impôt de l'Union européenne.

Chacune de ces propositions doit se soumettre aux contraintes suivantes :

- apporter des revenus adéquats (les recettes issues de la source donnée doivent correspondre à la hauteur des dépenses),
- garantir une répartition équitable des contributions partielles (la charge d'imposition doit être répartie équitablement entre les états membres),
- garantir l'autonomie financière, ce qui signifie que le budget de l'UE ne dépendrait pas des budgets des états membres,
- le système doit être clair et simple (l'impôt prélevé doit être compréhensible pour les citoyens),
- le système doit être peu coûteux (le prélèvement de l'impôt donné et son administration ne doit représenter qu'une faible part dans les revenus recueillis sur cet impôt).

Dans le document « le financement de l'UE », la CE⁴ proposa trois impôts :

- un impôt sur l'énergie,
- la TVA (les citoyens européens payeraient l'impôt communautaire avec la TVA nationale, par ex. si la TVA est de 21% dans l'état X, 20% irait au budget national, et 1% au budget européen),

4 European Commission. Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system. Brussels, 14 July 2004, COM (2004), 505 final.

- un impôt sur le bénéfice des entreprises (selon une estimation de la CE, seulement un quart des 2,6% des recettes fiscales actuelles provenant de l'impôt sur le bénéfice pour les budgets nationaux suffirait aux besoins du budget européen).

La vision pragmatique de la Commission Européenne sur l'équilibre financier de l'UE laisse « la quatrième ressource », ce pourcentage perçu sur le PNB, comme complément, afin de couvrir les dépenses, si besoin est.

L'expérience antérieure montre qu'il est extrêmement difficile d'obtenir l'accord et l'approbation de tous les pays membres. Un impôt sur l'énergie pour plusieurs années rencontre une forte résistance chez les pays membres méditerranéens, qui déclarent que l'instauration d'un tel impôt les chargerait particulièrement. L'instauration d'un tarif européen pour la TVA ne soulève aucun enthousiasme, car cet impôt représente une grosse part des revenus des membres de l'UE, et ils ne semblent pas vouloir partager (avec *l'éventail de ficus européen*) déjà dans le système actuel.

Mais une question délicate se pose également avec l'instauration d'un impôt sur le bénéfice des entreprises. Depuis plusieurs années déjà, des efforts sont faits pour harmoniser cet impôt, dont les résultats ne progressent absolument pas, même en établissant une base d'imposition, élément essentiel dans sa construction. Etant donné que pas un seul pays membre n'approuva les idées de la réforme structurelle des revenus, que la Commission Européenne avait proposées, celle-ci fut reportée à après 2013, dans un avenir lointain.

4.2. Les priorités de la politique financière européenne capitales pour la Lituanie

Le progrès des états européens n'est possible que dans une Europe compétitive, solidaire et sûre. Compte tenu de cela, la Lituanie retient trois priorités essentielles, qui devraient être prises en considération lors de la création de la future

politique européenne : **l'augmentation de la compétitivité, l'encouragement à la solidarité, et la garantie de la sécurité.**

Puisque les priorités politique de l'UE changent, le budget européen devrait, lui aussi, changer, et pourtant, d'après la Lituanie⁵, il devrait s'appuyer sur les principes suivants :

- le budget de l'UE devrait être orienté vers une plus grande valeur ajoutée,
- les revenus qui lui sont consacrés devraient être altérés le moins possible par la concurrence,
- le principe de coordination entre les politiques de l'UE devrait être appliqué,
- le budget européen devrait servir davantage à développer la cohésion économique, sociale et territoriale, ainsi que la solidarité des états membres.
- Le budget européen devrait être moderne, et réagir en souplesse face aux nouveaux défis émergents.

La position européenne de la Lituanie, évaluant tous les aspects du système financier (la structure budgétaire, l'efficacité des dépenses et la constitution de leur valeur additionnelle, les sources de financement budgétaire), fut établie après le cycle de discussions publiques « Réorganisons le budget de l'UE et changeons l'Europe » organisé par le ministère des Finances de décembre 2007 à février 2008. On y évoqua les priorités capitales pour notre pays, et on évalua les besoins -et les moyens- de financement du budget européen après 2013 dans différents secteurs.

Il est important pour la Lituanie que la taille du budget européen remodelé corresponde à l'ambition des priorités et objectifs établis et qu'elle garantisse leur financement suffisant. Afin de garantir la stabilité du programme financier, la réforme du budget européen devrait être mise en vigueur qu'à partir de 2014.

Les priorités de la politique européenne retenues comme importantes pour la Lituanie sont les suivantes :

5 Position de la République Lituanienne sur la révision du budget de l'UE <http://www.finmin.lt/web/finmin/esbiudzetas/perziura>

La politique de cohésion. Les objectifs prioritaires actuels de la politique de cohésion (la convergence, la compétitivité régionale et l'emploi, ainsi que la coopération territoriale), sont bien fondés et doivent perdurer dans l'avenir. La Lituanie, approuvant l'enchaînement de la politique de cohésion et de la stratégie de Lisbonne, reconnaît que les priorités des états membres diffèrent des priorités du développement régional. Bien que pendant la période 2007-2013 la Lituanie consacra plus de la moitié des aides structurelles de l'UE pour réaliser les objectifs de Lisbonne, il existe toujours, dans le pays, un grand besoin dans les secteurs de la santé, de l'éducation, des infrastructures sociales et dans d'autres secteurs importants, dont le financement n'est pas compris dans les objectifs de la nouvelle stratégie de Lisbonne.

La Lituanie est persuadée qu'il est possible de simplifier le mécanisme d'utilisation de l'aide structurelle européenne en révisant ses exigences au niveau du contrôle administratif et de l'audit. De même, d'après la Lituanie, on devrait apporter plus d'importance à l'analyse de l'action politique (et plus d'attention au résultat et à l'efficacité de l'aide structurelle).

Développement rural et agricole. Considérant le niveau inégal du développement économique parmi les états membres de l'Union Européenne, et tentant de trouver un procédé pour réduire les irrégularités du développement agricole, il serait possible de réaliser cette révision des fonds destinés à mettre en place la politique agricole commune des pays membres de l'UE. Il faudrait porter une attention particulière, dans la révision de la politique agricole commune, à établir des échéances, après lesquelles les paiements directs seraient refusés aux agriculteurs de façon générale. Si cela ne se fait pas, l'agriculture restera encore longtemps dépendante des aides financières.

La politique des transports et de l'énergie. Pour la Lituanie, il est particulièrement important qu' en révisant le budget de l'UE, on porte une grande attention à l'infrastructure énergétique générale, surtout à l'intégration des marchés isolés (comme ceux des pays baltes) dans le marché commun énergétique intérieur de l'UE, et à la construction de gazoducs et de réseaux électrique. Cela afin de renforcer la politique énergétique européenne, notamment dans le secteur de la sécurité énergétique, en prévoyant

une aide financière de l'UE pour la prise en charge des crises énergétiques, mais également pour les instruments qui combattent le changement climatique, et pour encourager le développement des réseaux de transport transeuropéens, avec davantage de sécurité et d'innovations dans ce domaine, incluant la garantie d'un transport international efficace et sécurisé.

La recherche scientifique et le développement expérimental (RS&DE) avec innovations. La Lituanie soutiendrait la création et l'application de nouveaux instruments financiers afin de reformer et renforcer les universités européennes, de mieux intégrer le terrain de l'enseignement supérieur européen, et d'encourager l'intégration des recherches scientifiques et des études supérieures.

Comme la Lituanie est une économie petite et ouverte, n'ayant pas de grosses ressources naturelles, énergétiques et autres, à l'avenir, son évolution devrait s'appuyer davantage sur les connaissances que sur le développement intensif du capital et des matières premières dans le secteur d'industrie et de services.

Les relations extérieures. Dans le contexte des relations extérieures de l'UE, la Lituanie est pour le maintien d'une plus grande attention pour les secteurs politiques tels que la politique européenne de voisinage, la coopération au développement et la politique étrangère et de sécurité commune. La Lituanie propose de s'appuyer sur l'expérience des pays méditerranéens pour créer un format de coopération régionale et multilatérale pour l'Europe de l'Est et l'UE, tout en évaluant également les aspects financiers d'un tel format.

La politique intérieure. Le décret sur le principe de responsabilité partagée et la solidarité financière, qui décide des questions de migration politique et de protection des frontières extérieures de l'UE est très important pour la Lituanie. Compte tenu du bon fonctionnement du schéma européen simplifié pour le transit des personnes (transit de Kaliningrad), il est important de garantir le financement durable de ce schéma.

La Lituanie parle également d'un besoin de coordonner les actions et les décisions entre tous les pays de la mer Baltique, afin de constituer les conditions pour un développement économique et sociale durable dans la région de la Baltique, qui est l'une des

zones maritimes les plus polluées au monde. Cela permettrait également d'augmenter la compétitivité de cette région en Europe et dans le monde.

La Lituanie s'est aussi exprimée sur le financement budgétaire européen. Le système des ressources propres de l'UE devrait être perfectionné, afin de garantir sa clarté, son efficacité, et son adéquation.

Même si, en ces temps de réforme du budget européen, la tentation est grande de défendre égoïstement les intérêts de la Lituanie, en cherchant à consacrer la plus grosse part du budget pour les secteurs, dans lesquels la Lituanie prévoit de recevoir l'aide européenne la plus grande, il ne faudrait pourtant pas oublier les intérêts européens.

En modifiant les revenus du budget européen, la Lituanie devrait se prononcer sur la suppression des mécanismes de corrections, car les corrections agissent actuellement au désavantage de la Lituanie et obscurcissent considérablement tout le système des revenus européens. De même, l'instauration d'un nouvel impôt européen ne serait pas vraiment favorable à la Lituanie. A l'entrée de celle-ci dans l'UE, la charge des impôts, accordés selon le niveau européen, n'a cessé d'augmenter, augmenteront encore assez rapidement jusqu'à atteindre les mesures minimales établies par l'UE. Le nouvel impôt européen constituerait une charge d'imposition supplémentaire pour les contribuables lituaniens. De plus, étant donné que les décisions dans le département des impôts doivent être adoptées à l'unanimité, on peut difficilement espérer un accord de tous les états membres acceptant ce nouvel impôt.

Dans les négociations pour les perspectives financières européennes de 2007 à 2013, les positions principales de la Lituanie se résumaient à deux éléments essentiels, à savoir, convenir d'une aide structurelle européenne suffisante et équitablement calculée, et garantir un contrat d'adhésion pour la pérennité du financement des engagements européens fixés par l'UE (comme la destruction de la centrale nucléaire d'Ignalina et l'organisation du transit intérieur/extérieur de Kaliningrad) et lui garantir une proportion suffisante. La Lituanie aurait souhaité qu'on utilise les nouvelles

données obtenues pour calculer la taille de l'aide structurelle, et que le pronostic de croissance économique soit individuel, sans faire une moyenne avec les chiffres des nouveaux membres de l'UE.

Pour 2007-2013, l'aide structurelle européenne accorda des fonds à la Lituanie selon les priorités de Convergence et de coopération territoriale européenne. Pour la période de financement de 2007-2013, l'aide structurelle européenne est destinée aux priorités suivantes : la convergence, la compétitivité régionale et l'emploi, et la coopération territoriale européenne.

D'après la statistique du 31 décembre 2009 reçue de la CE sur l'utilisation des apports, la Lituanie est la première des nouveaux pays membres de l'UE, et la troisième de tous les pays européens au niveau de la part des revenus des fonds structurels européens payés par la CE. Jusqu'au 31 décembre 2009, les fonds structurels européens versèrent à la Lituanie 796,86 Mds d'euros, soit 11,8% des fonds consacrés à toute la période 2007-2013.

Cependant, afin de garantir la mise en place de la stratégie d'utilisation de l'aide structurelle européenne pour la Lituanie en 2007-2013, et d'utiliser à bon escient les 23 Mds de Lt qui lui sont destinés, il serait rationnel d'augmenter l'efficacité de l'utilisation de ces fonds, en ne les destinant pas aux continues formations des chômeurs (en ce moment en Lituanie, il n'est pas envisageable en pratique de rassembler, pour une formation, des groupes d'au moins 15 personnes, qui sont sorties pour la plupart de grandes études, mais qui ne peuvent pas concrètement se trouver une place qualifiée, car il n'y a pas de travail), mais plutôt en les utilisant pour créer un fondement scientifique et innovateur d'une économie de connaissance, orientée vers une production de haute technologie, et en même temps, vers une création d'emplois qualifiés.

Consciente du problème émergent de la mise en valeur de l'aide structurelle européenne pour la Lituanie et pour le budget de l'UE, la stratégie durable élaborée pour le développement économique lituanien devrait être responsable dans le contexte de la stratégie européenne « Europe 2020 ». Aussi, la première action politique de la nouvelle Commission Européenne, fut de présenter aussitôt son initiative capitale, « Europe 2020 », qui

est la stratégie⁷ d'une croissance avancée (intellectuellement), durable et intégrationniste. A partir de celle-ci, on peut voir que l'UE a la capacité de vaincre la crise, de garantir une croissance économique plus durable et plus dynamique, une augmentation des emplois, et une cohésion sociale productive. Avec la stratégie de l'UE « Europe 2020 », on peut prévoir les actions et les orientations de travail de l'UE pour les dix prochaines années, actions et orientations qui seront influencées par le futur budget européen : une décision de crise face aux problèmes émergents et une conservation de l'économie de marché sociale européenne ; un ordre du jour des citoyens, selon lequel les actions de l'Europe seront réalisable avant tout pour le bien public ; un ordre du jour extérieur ; une Union Européenne conséquente et influente ; et une modernisation des moyens européens et des méthodes de travail. L'avenir financier et économique de l'UE et de ses pays membres dépendra de la réalisation de ces orientations.

Bibliographie :

Hix, S. Europos Sajungos politinė sistema. Vilnius: Eugrimas, 2006.

Oreziak, L. Finanse Unii Europejskiej. Warszawa: PWN, 2005.

2007-09-12 Communication from the Commission Reforming the Budget, Changing Europe. ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_en.pdf.

Les moyens de contrôle financiers de l'Union européenne

Gil DESMOULIN

Gil DESMOULIN est maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Rennes, docteur en droit public. Il est auteur de deux ouvrages et d'une dizaine d'articles dans les domaines du droit et des finances publiques.

Thème n° 1 : L'action budgétaire

L'aspect financier de la construction de l'Europe est souvent négligé au profit des contraintes normatives et de l'absence d'action politique. Or, il s'agit d'un point de conflit important entre pays « contributeurs » et pays « bénéficiaires ». Par ailleurs, sur le plan européen, il existe toujours un débat entre les partisans d'un budget que l'on pourrait qualifier de budget d'action qui implique une mobilisation des moyens, le financement des politiques et des investissements et les tenants d'un budget de gestion : le budget doit seulement servir à faire fonctionner l'Europe: payer les fonctionnaires, les traducteurs.

La thématique budgétaire apparaît indissociable de la réflexion sur l'Europe comme puissance. D'ailleurs, l'article 311 TFUE, dédié aux ressources propres, consacre l'importance de la politique budgétaire en affirmant que « L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques ». Car, l'Europe ne deviendra pas une puissance respectable et respectée sans moyens budgétaires, sans actions financières d'importance.

Il s'agit aborder successivement les modalités de l'action budgétaire puis les moyens de cette action.

I) Les modalités de l'action budgétaire

Pour comprendre la situation actuelle, il faut aborder rapidement les grandes évolutions du budget et du droit budgétaire européen. On verra aussi comment se sont mises en place les influences réciproques de l'Europe et des Etats.

A) Les grandes évolutions du budget et du droit budgétaire européen

1) L'architecture budgétaire originelle

La première Communauté instituée, la CECA se caractérisait par son aspect novateur en regard des systèmes rencontrés au sein

des organisations internationales. Les ressources provenaient essentiellement d'un prélèvement sur les productions des industries du secteur du charbon et de l'acier ; de fait, on était très proche d'un impôt. Par contre, le premier budget de la CEE (en 1958) est assez modeste car il couvre seulement les dépenses administratives. Progressivement, les « objectifs » de départ se transforment en « politiques ». En conséquence, le budget s'accroît notamment par la mise en place d'instruments financiers : Fonds social européen, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

Du point de vue des documents budgétaires, la situation antérieure au traité de fusion des exécutifs de 1965 était assez complexe car il existait plusieurs documents budgétaires pour les trois Communautés et cela ne permettait pas d'avoir une vision d'ensemble, on ne pouvait pas parler de budget de l'Europe. Les documents budgétaires ont été partiellement unifiés lors de la fusion des exécutifs communautaires réalisée en 1965 alors que la mise en place d'une administration unique pour les 3 Communautés permettait la création d'un budget administratif unique. Cette tendance s'est confirmée avec les traités financiers adoptés pendant les années 1970.

2) L'intégration financière

Au début de la construction européenne, les Etats membres versaient volontairement une contribution au budget communautaire par voie de conséquence ; pour son budget, l'Europe dépendait directement des Etats.

L'autonomie financière des Communautés européennes a été consacrée par la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés européennes. Ce changement était nécessaire en raison du développement des politiques ; il fallait des ressources budgétaires plus stables. Cette décision sur les ressources propres, non modifiable sans l'unanimité du Conseil, a permis de stabiliser le financement de l'Europe communautaire. Ainsi, les Communautés accédaient à l'indépendance budgétaire avec trois « ressources propres » :

les droits de douane, les prélèvements agricoles, un transfert de chaque État membre basé sur la TVA (1 % de la base de TVA).

Le premier traité budgétaire du 22 avril 1970 (traité de Luxembourg) relatif à certaines dispositions budgétaires a modifié les traités institutifs et a permis d'intégrer le budget de recherche et d'investissement de la CEEA. A partir de là, les Trois Communautés ont disposé du même budget (budget des Communautés européennes ou budget général devenu budget de l'UE depuis la création de l'UE). Seul le budget opérationnel de la CECA restait en dehors de ce système unifié. Dans le même temps, le Parlement européen est devenu une **autorité budgétaire** (au niveau européen, l'autorité budgétaire est duale : parlement + Conseil)

Avec le second traité budgétaire du 22 juillet 1975 (entré en application à partir du premier juin 1977) la réforme débutée en 1970 a été achevée. Entre-temps, le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni sont entrés dans l'Europe (1973) et la réforme du financement des Communautés européennes enlevait une partie de leur pouvoir de contrôle aux parlements nationaux. Il fallait donc renforcer les pouvoirs du Parlement européen en lui donnant la possibilité d'amender certaines dépenses (les dépenses dites non obligatoires qui ne découlaient pas directement des dispositions du traité), en lui donnant le pouvoir d'arrêter le budget et d'accorder la décharge à la Commission en fin d'exécution du budget. Enfin, le traité de 1975 permettra la création d'une véritable institution supérieure de contrôle : **la Cour des comptes européenne**, institution européenne depuis la mise en œuvre du traité sur l'union européenne du 7 février 1992 et aujourd'hui institution de l'Union.

3) L'apparition des difficultés budgétaires

Le mécanisme des ressources propres a commencé à se mettre en place en 1971 et a été complètement opérationnel à partir de 1979. Néanmoins, une phase d'adaptation a été nécessaire. Sur la période 1971-1978, les États membres ont été amenés à verser des contributions transitoires pour équilibrer le budget général et des contributions, plus minimes, ont été versées de 1979 à 1981.

A partir de 1980 et jusqu'en 1987, l'Europe entre dans une longue crise budgétaire et financière. Cette dernière s'est manifestée par des recours contentieux devant la Cour de justice, présentés par le Conseil, la Commission ou certains Etats membres. On assiste alors à des retards dans l'adoption du budget, au rejet du budget par le Parlement : les budgets des années 1980, 1985, 1986 et 1988 n'ont pas été arrêtés avant le début de l'année budgétaire (recours au régime des douzièmes provisoires pendant des périodes de cinq à six mois).

Au cours de cette période, on assiste à un accroissement des dépenses en raison des besoins de financement de la politique agricole commune, des dépenses des fonds structurels afin de renforcer la politique de cohésion (en particulier FSE et FEDER). A cela s'ajoute le financement de nouvelles politiques, le développement de la politique commune de la pêche le premier programme-cadre pour la recherche et les programmes intégrés méditerranéens.

Ces problèmes de financement dégradent les relations entre les institutions et plus spécialement entre le Conseil et le Parlement. Une première solution apparaît en le 30 juin 1982 avec un accord (préfigurant les accords institutionnels) signé entre le parlement, le Conseil et la Commission. En outre, depuis plusieurs années, le Royaume-Uni estime que sa contribution au financement de la Communauté reste trop élevée par rapport à sa richesse réelle en raison d'un secteur agricole peu développé et une base de TVA élevée. En conséquence, en 1984, lors du Conseil européen de Fontainebleau, Margaret Thatcher a obtenu ce qu'on appellera « le chèque britannique », c'est-à-dire un mécanisme qui permet d'apporter une « correction », réduisant les versements du Royaume-Uni au budget de la Communauté (le manque d'argent est compensé par les autres Etats membres).

4) La mise en place de la « discipline budgétaire »

Au milieu des années 1980, les désaccords entre le Conseil et le Parlement portant sur l'évolution du budget ont persisté. Par ailleurs, des avances remboursables et non-remboursables ont été exceptionnellement versées par les Etats en 1984 et 1985.

L'Europe communautaire a été confrontée à une érosion de ses recettes car les accords commerciaux ont entraîné une baisse des ressources propres traditionnelles (droits de douane). On assiste également à une stagnation de la ressource propre « TVA ».

Dans le même temps, l'Europe communautaire a été confrontée à une explosion de ses dépenses liée au renforcement des politiques existantes (FSE, FEDER), au lancement de nouvelles politiques (pêche, recherche), à la progression continue des dépenses agricoles (+ 16 % par an) et à l'impact financier de l'élargissement à la Grèce (1981) et à l'Espagne et au Portugal (1986).

Une nouvelle façon d'aborder le cadre budgétaire a été appliquée au domaine agricole lors du Conseil européen de Bruxelles des 19 et 20 mars 1984 (pour le domaine agricole) et à l'ensemble du budget à l'occasion du fameux Conseil de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984 lors duquel a été débattue la question de la contribution britannique. Le Conseil a voulu mettre en œuvre davantage de rigueur pour le projet de budget pour 1986. Le parlement européen refusa. La Cour de justice fut saisie et annula le budget pour 1986 (CJCE 3 juillet 1986 aff. 34/86 Conseil des Communautés européenne contre Parlement européen, Rec. 86 , p. 2155).

A la suite de cette opposition très forte entre le Conseil et le Parlement, la Commission européenne a élaboré des propositions de « perspectives financières pour la période 1988-1992 » appelées aussi « **Paquet Delors** », du nom du président de la Commission européenne de l'époque. Ces propositions ont abouti, notamment, à l'adoption d'un accord interinstitutionnel du 29 juin 1988 conclu entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil. Ce premier accord porte sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire. Il s'accompagne de deux textes adoptés le 24 juin 1988 accompagnent cet accord : la décision sur la discipline budgétaire (décision n° 88/377/CEE) et la décision « ressources propres » (Décision n° 88/376/CEE).

Pour parvenir à résoudre ces conflits, la Commission a donc proposé de limiter la progression des dépenses annuelles. C'est ainsi que sont fixées les premières « **perspectives financières** »

pour la période 1988–1992 (on se situait alors dans la phase d'achèvement du marché intérieur, ce dernier ayant débuté en 1993). Ces premières perspectives ont pour objectif de limiter l'augmentation des dépenses agricoles et d'accroître les dépenses consacrées aux politiques de cohésion

Du point de vue des ressources, on assiste à la création de la quatrième ressource propre, la ressource « PNB ». Cette dernière permet de faire coïncider les ressources versées par un État avec sa capacité contributive et de financer le budget jusqu'à la limite fixée par le plafond de ressources propres car, par ailleurs, les ressources propres sont plafonnées : 1,15 % du PNB en 1988. On entre alors dans une période « de croisière », de grande stabilité financière avec l'adoption de cadres financiers successifs qui ne constituent pas véritablement des ruptures quant au financement de l'Europe. Les conflits budgétaires ont, pour l'instant disparu, mais l'on aboutit progressivement à un budget fortement limité, qui manque d'ambition

5) La succession des cadres financiers

Le second cadre financier couvre la période 1993–1999. Le traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht) comporte de nouveaux domaines d'action qu'il importe de financer. Il s'agit en particulier de la politique étrangère et de sécurité commune et de la justice et les affaires intérieures. Un nouvel instrument, le Fonds de cohésion, a pour objectif de soutenir les États les plus pauvres par des investissements permettant de développer les infrastructures. En 1999, le plafond de ressources propres passe de 1,20 à 1,27 % du PNB.

Les perspectives financières 2000-2006 (troisième cadre financier) devaient faciliter l'adhésion de nombreux États européens. Ce cadre financier comporte une stratégie de préadhésion en direction de l'Europe centrale et orientale, une stabilisation des dépenses agricoles, début de réorientation des dépenses de cohésion en direction des régions les plus défavorisées, de nouvelles corrections permettent de diminuer le montant de ressources versées par l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède qui étaient contributeurs nets. La République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la **Lituanie**, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie adhèrent en 2004.

Les perspectives financières actuelles (2007-2013)

orientent les dépenses sur l'amélioration de la cohésion et de la compétitivité de l'Union européenne (stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi), il est prévu une réduction des financements de l'agriculture. Le plafond pour les ressources propres est maintenu au niveau précédent tout en étant réajusté à 1,24 % du revenu national brut (RNB). La contribution britannique est révisée mais elle demeure car la France souhaite fortement conserver la politique agricole commune. La Bulgarie et la Roumanie adhèrent en 2007.

Il faut souligner enfin que le traité de Lisbonne consacre la pratique des perspectives financières et la procédure est détaillée à l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union (TFUE) : le cadre financier pluriannuel est adopté par le Conseil à l'unanimité (risque de blocage pour l'avenir) après approbation par le Parlement européen (procédure législative spéciale mais qui donne plus de poids qu'avant au parlement européen).

Aujourd'hui, le budget de l'Union s'intègre dans un cadre normatif très contraignant car le principe d'équilibre budgétaire doit être strictement respecté. Le budget est soumis à un plafond de dépenses (1,24 % du RNB de l'Union, 290 € par citoyen de l'Union) et il ne peut évoluer que dans un cadre pluriannuel défini par le PE, le Conseil et la Commission.

B) Les fondements et l'impact du droit budgétaire européen

On a assisté, en peu d'années finalement à un renversement : les Etats ont d'abord influencé la création du droit budgétaire et financier. Désormais, les Etats s'en inspirent ou le subissent.

1) L'influence originaires du droit national sur le droit budgétaire communautaire

A l'origine, c'est-à-dire en 1951 et 1957, lors de la rédaction des dispositions financières du traité de Paris et des traités de Rome, puis lors de la rédaction des premiers règlements financiers, la source d'inspiration est très largement celle des droits nationaux et en particulier des droits français et allemands.

L'influence française se retrouve en particulier dans l'organisation des systèmes de contrôle a priori : avant d'être

exécutées, les dépenses devaient être validées par un « contrôleur financier » copié sur le système français d'alors. On retrouvait également un autre principe cher aux français : la séparation des ordonnateurs et des comptables. En application de ce principe, l'agent qui décide de la dépense n'est pas celui qui l'exécute.

L'influence allemande en matière budgétaire et financière s'est surtout manifestée par la création de la Cour de comptes européenne, une institution supérieure de contrôle sans compétence juridictionnelle, contrairement à la Cour des comptes française, et, de surcroît, très éloignée du modèle anglo-saxon. L'influence allemande s'est de nouveau manifestée, plusieurs années plus tard, au moment de l'instauration de la monnaie unique, par la volonté exprimée par l'Allemagne de « sécuriser » la monnaie par davantage de discipline budgétaire au sein des Etats membres.

Cependant, progressivement, et surtout tout au long des années 1990, l'influence anglo-saxonne a pris de plus en plus d'importance notamment en raison du facteur linguistique (du fait de l'élargissement la plupart des échanges se déroulent en anglais), de la culture du contrôle à posteriori...et des carences des systèmes de contrôle originels. Cela a entraîné l'avènement de la déclaration d'assurance et de fiabilité des comptes qui doit être livrée chaque année par la Cour des comptes ainsi que les grandes transformations du contrôle interne qui se sont produites à partir du début des années 2004 avec en particulier la disparition des contrôle a priori au profit de l'audit interne.

2) L'influence croissante du droit communautaire et du droit de l'Union européenne sur les droits budgétaires nationaux

Depuis environ une vingtaine d'année, il est frappant de constater que le droit budgétaire de l'Union européenne influence de plus en plus les droits internes, parfois involontairement, parfois par la contrainte.

A titre d'exemple, l'influence du droit budgétaire a été flagrante, en France, lors de la rédaction et de l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances du premier août 2001. D'ailleurs, même s'ils appartiennent à une tendance

générale de l'évolution des finances publiques, les démarches de programmation, les principes de comptabilisation et les mécanismes de contrôles sont souvent inspirés du système appliqué dans le cadre de l'Union européenne.

L'exemple le plus significatif d'influences croisées est sans doute représenté par les procédures relatives aux déficits excessifs. En ce qui concerne le budget de l'Union, le traité de Maastricht a consacré le concept de discipline budgétaire tel qu'il figure aujourd'hui encore dans les traités (article 310 TFUE).

Cette discipline a ensuite été imposée aux Etats car elle accompagne le mécanisme de surveillance des déficits excessifs. Depuis l'avènement du traité sur l'Union européenne, le principe d'équilibre financier revêt une force particulière en raison de l'obligation, pour les Etats membres, de maîtriser le déficit public. Cette obligation porte à la fois sur les finances de l'Etat, celles des collectivités territoriales et celles des organismes de sécurité sociale. Le traité a également institué une procédure particulière pour en assurer le respect.

II) Les moyens de l'action budgétaire

Le budget de l'Union est atypique, il ne ressemble plus au budget d'une organisation internationale (il est 500 fois supérieur à celui du Conseil de l'Europe) et il ne peut toujours pas être assimilé à un budget fédéral qui oscille, en principe, entre 15 et 25 % du RNB. Malgré tout, les Etats souhaitent limiter très fortement son évolution future au risque de menacer l'avenir de l'Union européenne.

A) Le contenu du budget de l'Union

Le budget de 2010 s'élève à **141,5 milliards d'EUR** en crédits d'engagement, (123 milliards de crédits de paiement), cela représente 1,2 % du RNB de la Communauté. Il se caractérise par des ressources atypiques et par des dépenses fortement concentrées sur un nombre limité de secteurs.

1) Les principales ressources

Les principales ressources du budget de l'Union européenne sont donc des ressources propres. Cette notion n'est pas définie par les traités, elle s'apprécie *a contrario* par rapport à la notion de «contribution financière» des États membres. Ainsi, la Commission a défini la notion de ressource propre selon quatre critères :

- une ressource propre a un caractère fiscal,
- elle doit être directement à la charge des personnes physiques ou morales de la Communauté,
- elle est indépendante des décisions des États membres et
- il existe un lien automatique entre la Communauté et la source de revenus.

Le concept de ressource propre implique en quelque sorte un droit financier au profit de l'Union et à l'égard des États membres.

La répartition des ressources entre les différentes ressources propres est très fortement déséquilibrée au profit de la ressource RNB.

Droits de douane & Cotisations «sucre» 14 ,20 milliards d'euros soit 11,6 % du total

Ressource fondée sur la TVA : 13,95 milliards soit 11,3 % du total

Ressource fondée sur le RNB : 93,35 milliards soit 75,9 % du total

Autres recettes : 1,4 milliards soit 1,2 % du total

Au fil du temps, plusieurs Etats ont obtenu des « corrections » lors du calcul de leurs contributions. Ainsi, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède et le Royaume-Uni, estimés contributeurs nets à un niveau trop élevé, bénéficient d'une réduction de leurs versements au budget de l'Union.

2) Les principales dépenses

La répartition des dépenses du budget européen est toujours fortement déséquilibrée :

Les dépenses dédiées à la **croissance durable** représentent 45,4% du budget (on retrouve ici essentiellement la politique de cohésion)

Ressources naturelles (dont financement de l'agriculture 30 %) : 41,1 % du budget

L'Union acteur mondial, cela reste très faible : 5,7 %

Administration, elle est souvent très décriée mais elle ne consomme « que » 5,6 % des crédits (sachant que la Commission en consomme 45 % à elle seule)

Les dépenses dédiées à la citoyenneté, la liberté, la sécurité et la justice ne représentent que 1,2 % du total

B) Les futurs enjeux

Les futurs enjeux du budget de l'Union concernent à la fois l'évolution juridique et financière des ressources ainsi que la question du « juste retour » à l'égard des Etats membres de l'Union européenne

1) L'évolution des ressources

Il existe en premier lieu un débat quant à l'évolution des ressources de l'Union européenne qui conditionne logiquement le futur niveau des dépenses communautaires.

On part d'une situation qui est relativement figée puisque la progression du budget de l'Union est très encadrée depuis 1988. Depuis cette date, le Conseil européen détermine un « plafond global de ressources propres : entre 1988 et 1994 ce plafond était fixé à 1,20 % du PNB de la Communauté et de 1995 à 1999 : le plafond a évolué de 1,21 % à 1,27 %.

Remarque

Après changement de base de calcul intervenu en 2002, le « revenu national brut » s'est substitué au « produit national brut » afin d'intégrer les revenus en provenance du reste du monde. Par voie de conséquence, le plafond global est aujourd'hui de 1,24% du RNB (soit 1,27% du PNB)

Dès lors, un éventuel accroissement des dépenses de l'Union nécessite un accord entre les 27 Etats pour faire évoluer ce taux.

Cependant, les négociations sont toujours difficiles car depuis la mise en place des ressources propres, l'effort financier de chaque Etat en direction du budget de l'Union résulte du produit cumulé des différentes ressources communautaires.

Les discussions portent sur la part relative des différentes ressources mais au-delà se pose la question de la contribution nette des différents Etats

2) La question du juste retour

Les négociations sont rendues d'autant plus difficiles que certains Etats comme l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas ou encore la Suède veulent diminuer leur contribution au budget de l'Union. Cette volonté remet également en cause le mécanisme de compensation dont bénéficie la Grande-Bretagne depuis 1984. En tout état de cause, les pays contributeurs font actuellement abstraction de l'indispensable solidarité européenne et surveillent avec attention l'évolution de leur contribution nette : pour ces derniers leurs versements ne doivent pas augmenter et les financements en provenance du budget de l'Union ne doivent pas diminuer.

Ce problème s'avère d'autant plus crucial que l'on assiste, au sein de la plupart des Etats, à une baisse de popularité de la construction européenne qui est liée aux conséquences d'une économie ouverte, aux prescriptions budgétaires des traités et du pacte de stabilité et de croissance. Tout cela conduit à remettre en cause indistinctement son action, son financement, sa gestion ...et son élargissement.

Même si cela n'est pas directement lié, l'échec des consultations relatives à la Constitution européenne en France et aux Pays-Bas illustre également un certain sentiment de défiance vis-à-vis de la construction européenne. L'objectif est d'obtenir une répartition de l'effort la plus équitable possible. C'est pour cela qu'à partir de 1988, il a été mis en place une ressource devant davantage correspondre aux capacités contributives réelles des Etats. Par voie de conséquence, la part des différentes ressources dans le financement du budget a considérablement évolué. Ainsi, on a assisté à une forte croissance de la ressource PNB / RNB et à une diminution de la ressource « TVA » car on considère

qu'elle pénalise les Etats les moins prospères dont le niveau de consommation (donc de TVA) représente une part élevée du revenu national. Cela a conduit à la mise en place d'un écrêtement de l'assiette prise en compte pour calculer la ressource TVA qui est fixé à 50 % du RNB de chaque Etat. Parallèlement, on a assisté à une diminution constante du taux d'appel appliqué à l'assiette TVA (de 1,4 % en 1985 à 0,3 % en 2007 et au-delà).

La part relative des « ressources propres traditionnelle » a également décliné, notamment suite à la baisse des tarifs douaniers et des prélèvements agricoles, dans un contexte de libéralisation commerciale internationale. Progressivement se dessine la nécessité d'un impôt européen.

3) La nécessité d'un impôt européen

On l'a constaté, la solidarité financière européenne existe en matière de dépenses mais ce n'est pas le cas en matière de recettes car il manque un élément indispensable : l'impôt européen. En effet, au plan budgétaire, la solidarité se traduit avant tout par le respect du principe d'universalité budgétaire : toutes les recettes doivent financer toutes les dépenses. Certes, ce principe est consacré par le règlement financier et est en grande partie respecté, il constitue néanmoins une condition certes nécessaire mais insuffisante pour l'existence d'une véritable solidarité financière européenne.

Ainsi, en raison de la quasi-absence d'une fiscalité européenne un impôt, ou des impôts européens permettraient d'aller au-delà du lien entre Etats et de réaliser une véritable solidarité financière entre les citoyens européens. Dans le cadre national, la solidarité entre individus passe par la mise en commun de moyens financiers issus de la fiscalité. L'absence de fiscalité européenne, à l'exception notable des droits de douanes acquittés par des opérateurs économiques situés en dehors de l'Union, ne permet pas d'établir ce lien indispensable entre le citoyen et l'Union que représente le consentement à l'impôt.

En effet, même s'il s'agit de ressources propres, le budget européen reste financé par les Etats sans intervention directe des citoyens et sans conséquence directe sur les citoyens. Le concept de « ressources propres » est un peu trompeur surtout en ce qui

concerne les ressources TVA et RNB : ces ressources ne sont pas perçues directement par l'Union européenne mais proviennent en réalité de transferts en provenance des budgets nationaux.

Cette situation pourrait être transformée par la création d'un véritable impôt européen. A cet égard, le traité de Lisbonne (art 311 al. 3 TFUE) donne la possibilité au Conseil d'établir de nouvelles catégories de ressources propres tout en maintenant une procédure de ratification par les Etats semblable à celle exigée pour une modification des traités.

Certes, par son caractère obligatoire et contraignant, l'impôt a souvent mauvaise presse, mais il contribue à créer ou consolider le lien national. Lorsque l'Etat procède à la dépense publique, en particulier lorsqu'il s'agit de dépenses de transfert, il agit au nom de tous les contribuables qui se trouvent impliqués dans une solidarité forcée mais réelle.

Thème n° 2 : Les moyens de contrôle financiers de l'Union européenne

A l'image d'un Etat ou d'une organisation internationale, dès l'origine, les Communautés européennes furent dotées de mécanismes de contrôle budgétaire interne (contrôleur financier) et externe (commission de contrôle). Le contrôle politique, lui, relevait logiquement du Parlement européen.

Cependant le système originaire comportait de nombreuses lacunes. Le contrôle interne très dépendant de l'institution contrôlée. Le contrôle externe était effectué à temps partiel et doté de moyens insuffisants, le contrôle politique était limité en raison des faibles pouvoirs décisionnels dévolus à l'assemblée commune, devenue par la suite Parlement européen.

Cependant, les systèmes de contrôle ont considérablement évolué et se sont progressivement renforcés. Ils ont suivi la montée en puissance des Communautés puis de l'Union (diversification des politiques, hausse quantitative du budget). Néanmoins, dans sa globalité, le système de contrôle est encore perfectible même si beaucoup de progrès ont été réalisés. Il serait nécessaire d'aboutir, à terme, à un véritable contrôle démocratique des

comptes qui implique la mise en oeuvre de deux aspects distincts mais complémentaires.

En premier lieu, les organes de contrôle doivent réaliser un contrôle de nature technique en effectuant des vérifications visant à assurer que les pratiques de l'organisme soumis à leur contrôle sont légales, régulières et conformes au principe de bonne gestion financière. Par la suite, les résultats du contrôle doivent être soumis à une autorité investie d'une responsabilité démocratique (Parlement). En second lieu, le contrôle démocratique implique que les informations budgétaires et financières offrent la possibilité au citoyen européen de vérifier que les activités de telle ou telle institution publique correspondent à une politique démocratiquement élaborée. L'ensemble des systèmes doit permettre d'assurer le contrôle de légalité/régularité mais il s'agit également pour les institutions de respecter le principe de bonne gestion financière.

Aujourd'hui, le contrôle interne, qui constitue le socle de tous les autres contrôles, a été complètement transformé et le contrôle externe effectué par la Cour des comptes tend à acquérir de plus en plus d'autorité. Enfin, le contrôle politique a tendance à s'affirmer face à l'autorité de la Commission et à la puissance du Conseil.

1) Le fondement du contrôle : le contrôle interne

Comme en droit français, les mécanismes du contrôle budgétaire interne sont basés sur le principe de comptabilité de séparation des ordonnateurs et des comptables. Dans le cadre de l'Union européenne, on retrouve bien une séparation des fonctions, mais il faut souligner l'absence de séparation institutionnelle qui permettrait d'engendrer une véritable séparation des pouvoirs.

A cet égard la Cour des comptes européenne a critiqué à de nombreuses reprises, dans ses travaux (rapports annuels, spéciaux, avis), la dilution des responsabilités entre les ordonnateurs, les contrôleurs financiers et les comptables. Afin de remédier à ces disfonctionnements, le système de contrôle interne a été profondément modifié en 2001 et 2002. Cette réforme a souligné l'échec du système du contrôleur financier supprimé au profit de la

responsabilisation des acteurs financiers que sont les ordonnateurs et les comptables.

A) La disparition du contrôleur financier au profit d'un autocontrôle réalisé par l'ordonnateur

Le contrôle interne dépend généralement du pouvoir exécutif. Pour l'Union, il s'agit essentiellement de la Commission puisque l'article 317 TFUE prévoit que « la Commission exécute le budget » ...et le traité de Lisbonne a ajouté « en coopération avec les Etats membres »

Cette compétence d'exécution d'ordre général est précisée par le règlement financier qui prévoit que chaque institution est responsable de sa propre section du budget.

1) Le système antérieur : un contrôleur intégré à l'institution contrôlée

Le règlement financier de 1977 (art. 24) prévoyait la nomination, par chaque institution, d'un contrôleur financier. Il était chargé du contrôle de l'engagement et de l'ordonnancement de toutes les dépenses ; il était chargé également de la constatation et du recouvrement de toutes les recettes. Le contrôleur financier disposait du pouvoir de contrôle sur pièces et sur place.

Son contrôle se traduisait par un pouvoir de visa (le contrôle a priori était en théorie très rigoureux) mais également par des missions d'information et de conseil. Et s'il estimait que l'acte soumis à son contrôle était irrégulier, le contrôleur financier pouvait refuser son visa. Dans ce cas, sur demande motivée de l'ordonnateur, l'institution pouvait «passer outre» le refus de visa sauf en cas de non disponibilité des crédits. Ce système de contrôle interne, copié sur le système français de l'époque a échoué.

2) Les carences du système de contrôle interne

La chute de la Commission «Santer» a montré les carences du système de contrôle interne de la Commission. En effet, au début de l'année 1999, la gestion de la Commission fit l'objet de critiques liées aux conditions de mise en œuvre de plusieurs programmes européens. Après avoir, de justesse, évité la censure le 14 janvier 1999 (293 voix contre, 232 pour et 27 abstentions), la Commission

fut contrainte à la démission à la suite de la publication d'un rapport rédigé par un Comité d'experts indépendants constitué à l'initiative du Parlement européen. Il est apparu que le contrôleur financier accordait son visa préalable systématiquement mais sans nécessairement contrôler toutes les opérations, aussi certains dysfonctionnements n'ont pas été détectés en particulier dans les secteurs du tourisme, des programmes méditerranéens et de la sûreté nucléaire.

Cet épisode a mis en évidence à la fois des carences statutaires et des carences fonctionnelles. En théorie et en vertu des textes, le contrôleur financier était indépendant. Mais, dans la réalité, même si le statut du contrôleur financier a évolué au fil des réformes budgétaires et des évolutions institutionnelles, il est toujours resté intégré à la hiérarchie de l'institution contrôlée. Le contrôleur financier exerçait pleinement son pouvoir de contrôle sur les dépenses directement effectuées par les Communautés. Cependant, lorsque l'exécution des dépenses relatives à certains fonds communautaires était réalisée par les services des Etats membres, son pouvoir était nécessairement limité. Par ailleurs, dans la pratique et même s'il pouvait être assisté de contrôleurs financiers subordonnés, il apparaissait que le contrôleur financier ne pouvait pas tout contrôler. Les textes envisageaient d'ailleurs cette limite pratique en précisant que « *le visa préalable peut-être donné sur la base d'un contrôle par sondage* »!

Du reste, sous la Commission «Santer», les problèmes liés à l'utilisation de certains fonds communautaires ont été couverts par des visas du contrôleur financier. De façon générale, le contrôle financier s'exerçait trop en aval et se révélait inefficace. Afin d'éviter les erreurs du passé, en 1999, la Commission «Prodi» a lancé plusieurs axes de réformes essentiellement du point de vue administratif mais qui concerne également la gestion financière, le contrôle et l'audit. Ces réformes ont été vivement souhaitées par la Cour des comptes dès 1997 (avis sur le premier projet de refonte du règlement financier de 1977).

Cette volonté de transformation a abouti à une responsabilisation accrue des ordonnateurs à la création d'un

service d'audit interne (SAI). Parallèlement, au sein de la réglementation financière, les dispositions relatives au contrôleur financier sont purement et simplement supprimées.

3) La réforme de 2002 : la responsabilisation des ordonnateurs

Le règlement financier du 25 juin 2002 (modifié) procède à la responsabilisation de l'ordonnateur qui a désormais la maîtrise de l'intégralité du processus de gestion. L'ordonnateur doit désormais «internaliser» un ensemble de fonctions de contrôle au sein de ses services afin d'assurer l'exécution des opérations dans le respect de la légalité, de la régularité et de la bonne gestion financière.

Au sein même de l'institution, la séparation des fonctions d'exécution et de contrôle est garantie car chaque opération financière est vérifiée par des agents distincts de l'agent ayant initié l'opération.

Le rapport annuel d'activité présenté par l'ordonnateur délégué à son institution doit rendre compte, entre autres, du fonctionnement du contrôle interne. Enfin, dans tous les cas, les ordonnateurs devront justifier leurs décisions aux yeux de l'audit interne.

B) Le service d'audit interne

Depuis la fin de l'année 1998 (12ème modification du règlement financier de 1977), le contrôleur financier, en plus de son pouvoir de visa, devait exercer *l'audit interne de l'institution*. Cela impliquait l'évaluation de l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle ainsi que la vérification de la régularité des opérations.

Devançant la refonte du règlement financier qui est intervenue le 16 juin 2002, la Commission a estimé qu'il était nécessaire de modifier à nouveau le règlement financier de 1977 : il s'agissait de séparer les fonctions d'audit interne auparavant confiées au contrôleur financier de ses fonctions traditionnelles de contrôle *ex-ante*.

Ainsi, le règlement du Conseil du 9 avril 2001 a permis de procéder à la 15ème modification du règlement financier de 1977! Jusqu'à l'adoption du « nouveau » règlement financier de 2002.

1) La transformation du contrôle interne

Les dispositions du règlement financier (art 85, 86 et 87 du règlement financier, art. 109 à 114 du règlement portant modalités d'exécution) prévoient que chaque institution crée **une fonction d'audit interne**. Afin de garantir la séparation des fonctions, l'auditeur interne ne peut être ni ordonnateur, ni comptable. La fonction d'audit interne doit être exercée dans le «respect des normes internationales pertinentes» (normes internationales d'audit). Enfin, l'auditeur interne est responsable envers l'institution de la vérification du bon fonctionnement des systèmes et des procédures d'exécution du budget, sachant que sa responsabilité ne peut être mise en cause que par l'institution elle-même.

2) Les compétences de l'auditeur interne

L'auditeur interne exerce essentiellement une fonction de conseil. Cela l'amène à formuler des avis portant sur la qualité des systèmes de gestion et de contrôle. Par ailleurs, il formule également des recommandations en vue d'assurer la bonne gestion financière de l'institution.

En théorie, l'auditeur interne bénéficie d'une large indépendance puisque son contrôle s'exerce sur l'ensemble des activités de l'institution et qu'il bénéficie d'un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place y compris dans les Etats membres et les pays tiers. De son côté, l'institution doit garantir l'indépendance de la fonction ainsi que l'étendue de sa responsabilité cependant les modalités d'exécutions prévoient que *«l'auditeur interne adopte son programme de travail et le soumet à l'institution»* !

L'audit réalisé se matérialise par l'élaboration d'un rapport annuel destiné à l'institution. Il doit comporter en particulier le nombre et la nature des audits effectués, les recommandations formulées par l'audit interne ainsi que les suites données aux précédentes recommandations.

C) Le comptable (règlement financier art. 61)

Le comptable communautaire n'est pas un véritable comptable public car il en remplit les missions mais il n'en a pas le statut. Cette situation s'explique en grande partie par les modalités de la gestion de la trésorerie communautaire. En effet, l'essentiel des ressources communautaires n'est pas conservé par un Trésor public communautaire mais auprès des Trésors des Etats membres et les ressources propres sont appelées au fur et à mesure des besoins. Le reste est tout simplement conservé par le système bancaire classique.

1) Le statut du comptable européen

L'article 61 du règlement financier prévoit que «chaque institution nomme un comptable». Alors même que l'article 58 du règlement financier intègre les principes classiques de la comptabilité publique, c'est-à-dire la séparation et l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateurs et de comptable, le comptable public communautaire est totalement intégré à la hiérarchie administrative de la Commission ou des autres institutions, il ne dispose pas d'un statut spécifique.

Le statut administratif du comptable public communautaire s'avère donc relativement inadapté au développement des finances communautaires et à plus long terme, la solution la plus appropriée serait sans doute la création d'un véritable Trésor public européen, gardien des finances publiques européennes qui serait, par la suite, chargé du recouvrement des éventuelles ressources fiscales de l'Union.

2) Les missions du comptable européen

La réforme du règlement financier a entraîné la disparition de la validation systématique des paiements par le comptable. Par contre, ses pouvoirs sont renforcés vis-à-vis de l'ordonnateur en ce qui concerne l'encadrement comptable et de la fourniture des informations comptables. Le comptable communautaire exerce désormais 3 missions distinctes (55 et s. du reg portant modalités d'exécution) :

- une **compétence d’avis** sur les systèmes comptables et d’inventaires (l’avis porte sur les systèmes de gestion mis en place par l’ordonnateur);
- la **gestion de trésorerie** (il doit s’assurer que l’institution ait à sa disposition des fonds suffisants).

Le comptable est responsable de l’encaissement des recettes et du paiement des dépenses et, plus généralement, il est responsable du maniement des fonds publics de l’Union européenne.

II) L’autorité du contrôle : le contrôle externe exercé par la Cour des comptes européenne

A) L’origine du contrôle externe

Au sein des Communautés, l’instauration d’un véritable contrôle externe à l’image de ceux existant au plan national fut longue et difficile car il s’agissait d’aboutir à la transformation du système initial semblable à celui rencontré dans les organisations internationales à un système plus abouti, conforme au degré d’intégration des Etats de l’Union.

1) Le contrôle externe initial

Dans le cadre de la CECA, le contrôle externe était dévolu à un Commissaire aux comptes. L’article 78 sexto CECA précisait que le Conseil désignait pour trois années un Commissaire aux comptes dont le mandat était renouvelable. Il devait exercer sa mission en toute indépendance et sa fonction était incompatible avec toute autre fonction dans une institution ou un service de la Communauté. Cependant, dans la réalité, les possibilités d’action du commissaire aux comptes étaient relativement réduites même si chaque année il devait rédiger un rapport sur la régularité des opérations comptables et de la gestion financière des différentes institutions.

Dès l’origine, du point de vue du contrôle externe, la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté

européenne de l'énergie atomique (CEEAA) furent dotées d'une Commission de contrôle unique formée de commissaires aux comptes nommés par le Conseil.

Malgré tout, le droit budgétaire communautaire (traités et règlement financier) faisait une place relativement modeste au contrôle externe, les compétences de la commission de contrôle étaient définies de manière succincte et classique. Elle disposait du pouvoir de vérification sur pièces et sur place, elle devait contrôler la légalité et la régularité des recettes et des dépenses et s'assurer de la bonne gestion financière.

Les compétences de la commission de contrôle furent précisées et accrues lors de l'adoption du règlement financier du 25 avril 1973. Au final, tous les éléments caractéristiques d'une cour des comptes étaient présents, à des degrés divers : l'indépendance, la collégialité, les pouvoirs d'investigation et les moyens d'expression (rapports).

Néanmoins, les lacunes des systèmes de contrôle interne et externe étaient telles qu'ils furent largement critiqués et aboutirent à la création de la Cour des comptes.

2) L'instauration d'une Cour des comptes

Au moment de la création de la Cour des comptes européenne, la situation générale du contrôle externe était loin d'être satisfaisante. En effet, la collaboration avec le contrôle interne était insuffisante puisque la Commission de contrôle aurait dû avoir librement accès aux documents et aux informations du contrôle interne, or l'impossibilité d'accéder à ces informations fut sans cesse une source de conflits entre la Commission de contrôle et la Commission européenne. Par ailleurs, les membres de l'organe de contrôle externe ne travaillaient qu'à temps partiel et ne disposaient que d'effectifs très réduits.

A de nombreuses reprises, le Parlement a souligné les carences du contrôle en mettant en cause directement la Commission européenne et le Conseil et a affirmé la nécessité d'améliorer le contrôle externe tout en faisant des propositions en ce sens. Une amélioration du contrôle externe était nécessaire en raison de l'importance croissante du budget communautaire et de la complexité et de la multiplicité des opérations budgétaires

En 1975, pour la première fois depuis l'origine des Communautés européennes, les pays membres ont procédé à la création d'un nouvel organe institutionnel. La Cour des comptes est instaurée sur la base du traité de Bruxelles du 22 juillet 1975 (2ème traité budgétaire entré en vigueur le 1er juin 1977). Il est vrai que la nouvelle autonomie financière des Communautés européennes nécessitait des compétences plus larges pour le Parlement européen. En effet, le système des ressources propres impliquait un dessaisissement des parlements nationaux ; les institutions européennes devaient donc prendre le relais des institutions nationales en bénéficiant de la capacité d'expertise d'une véritable Cour des comptes.

B) La Cour des comptes, institution de l'Union européenne

En ce qui concerne la Cour des comptes, on a assisté progressivement à la transformation d'un «organe institutionnel» en institution de l'Union. Désormais, la Cour des comptes est située au même niveau que le Conseil, le Parlement, la Commission et la Cour de justice auxquels il faut ajouter, depuis Lisbonne, le Conseil européen et la Banque centrale européenne.

1) Le statut de la Cour des comptes

De sa mise en place, en 1977, jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht le premier novembre 1993, la nature juridique de la Cour des comptes restait incertaine et faisait l'objet d'un débat doctrinal. Toutefois, en érigeant la Cour des comptes en institution communautaire le traité de Maastricht a mis fin à cette incertitude. Depuis, le traité d'Amsterdam, elle constitue également une institution de l'Union (art. 5 TUE, art 13 depuis Lisbonne)

La transformation en institution permettait d'accroître l'autorité de la Cour des comptes et changeait sa position vis-à-vis de la Cour de justice. Lorsque la Cour des comptes n'était pas une institution à part entière, elle n'avait pas qualité pour former des recours en justice. Le changement de statut a ouvert à la Cour la voie du recours en carence.

Le contrôle externe de l'Union européenne n'est pas coupé de son environnement constitué par les autres institutions communautaires et les Etats membres.

Pour exercer sa mission, la Cour des comptes s'appuie sur les actions du contrôle interne (méthode de l'analyse des systèmes de contrôle) et peu à peu, jusqu'en 2002, une répartition informelle des compétences s'est instituée entre les deux organes de contrôle. Ainsi, le contrôle interne de la Commission se consacre presque exclusivement au contrôle de légalité et de régularité tandis que la Cour des comptes examine essentiellement le respect de la bonne gestion financière.

Au niveau parlementaire, l'interlocuteur de la Cour des comptes est la «commission du contrôle budgétaire» du Parlement (COCOBU) même si les contacts entre les deux instances ne sont pas codifiés. Cependant, bien que le Parlement soit à l'origine de la création de la Cour des comptes, la collaboration entre les deux institutions reste assez formelle car la Cour ne souhaite pas être «au service» du Parlement comme cela peut être le cas dans d'autres Etats

Enfin, en vertu des traités (art. 287 § 3) le contrôle dans les Etats membres s'effectue en liaison avec les institutions de contrôle nationales mais la coopération avec les instances nationales est globalement difficile en raison de l'hétérogénéité des systèmes juridiques nationaux. Néanmoins, peu à peu, les contacts s'institutionnalisent : programmes communs de vérification, circuits d'échanges d'information, agents de liaisons.

2) L'organisation de la Cour des comptes

La Cour des comptes européenne n'a pas d'attributions juridictionnelles, les membres de la Cour ne sont donc pas de véritables juges. Cependant, le statut dont ils bénéficient ainsi que le système de répartition des compétences tel qu'il est défini rapprochent la Cour d'une structure juridictionnelle.

Les traités précisaient avant Lisbonne un nombre de membre égal au nombre d'Etats, désormais, depuis Nice, il est clairement indiqué qu'elle est composée d'un ressortissant par Etat. Les membres sont nommés par le Conseil à la majorité qualifiée après consultation du Parlement européen. Le traité fixe

des critères de compétences professionnelles et le mandat est de 6 ans renouvelable. Les membres exercent leurs fonctions en pleine indépendance, bénéficient du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes.

C) Les compétences de la Cour des comptes européenne

1) Le champ de contrôle

En ce qui concerne le champ du contrôle, on peut véritablement parler d'universalité du contrôle externe. Ce contrôle porte sur la légalité, la régularité et la bonne gestion financière

En vertu de l'article 285 TFUE : la Cour des comptes assure le contrôle des comptes. Cette compétence générale implique le contrôle des comptes du budget général et des comptes situés en dehors du budget général (opérations d'emprunt/prêt, FED, organismes subventionnés...)

2) La diversité des interventions

La Cour réalise un contrôle a posteriori mais qui peut être effectué avant la clôture des comptes. Ce pouvoir de contrôle se manifeste par un devoir d'information des institutions à l'égard de la Cour (pour les mouvements de crédits par exemple), par un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place et des interventions ponctuelles (lettres d'observations, lettre du président)

Le contrôle après l'exécution du budget se matérialise sous 4 formes différentes :

- *le rapport annuel* relatif à l'exécution du budget de l'Union européenne assorti des réponses des institutions,
- *les rapports annuels spécifiques* (Organismes décentralisés, agences européennes),
- *les rapports spéciaux* sur des points particuliers que le Cour souhaite développer (le rapport annuel renvoie parfois à ces rapports).

En outre, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, la Cour des comptes doit fournir au Parlement européen et au

Conseil une déclaration d'assurance (DAS) concernant la fiabilité des comptes, ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes art. 287 TFUE. Ainsi, chaque année, la Cour se prononce « sur la globalité des comptes », en déclarant qu'après avoir mené les audits nécessaires à cette fin elle parvient à une assurance raisonnable que les comptes, dans leur ensemble, reflètent fidèlement et sincèrement la réalité. La DAS est intégrée au rapport annuel et publiée en même temps que ce dernier. La déclaration présentée par la Cour peut être associée de réserves et la Cour peut même refuser de donner une assurance positive globale. La déclaration d'assurance et de fiabilité des comptes fait l'objet, à l'image du rapport annuel, d'une procédure contradictoire entre la Cour des comptes européenne et les services gestionnaires.

La Cour des comptes est également dotée de compétences consultatives. Ainsi, la consultation obligatoire de la Cour des comptes européenne est prévue lors de la « consultation législative » (*Règl. fin, art. 144.*). Les traités distinguent plusieurs catégories de textes nécessitant l'avis de la Cour des comptes dans le cadre de la procédure législative ordinaire : les règlements financiers, les textes relatifs à la responsabilité des contrôleurs financiers, des ordonnateurs et des comptables. Dans le cadre d'une procédure législative spéciale la Cour est également consultée sur les décisions ressources propres ou sur le règlement fixant le cadre financier pluriannuel.

La consultation facultative est également envisagée puisque « *la Cour peut (...) rendre des avis à la demande d'une des autres institutions de l'Union* » (*art 287 § 4 TFUE,*). Dans tous les cas, la Cour des comptes demeure libre de répondre ou non aux demandes d'avis facultatifs.

III) Le contrôle politique exercé par le Parlement européen

Le contrôle politique se manifeste à tout moment du cycle budgétaire et c'est la commission du contrôle budgétaire

(COCOBU) qui constitue le principal artisan du contrôle budgétaire et financier au niveau parlementaire.

A) L'instance de contrôle : la commission du contrôle budgétaire

La commission du contrôle budgétaire fut créée, au début de l'année 1976, sous la forme d'une sous-commission des Budgets car la commission des budgets souhaitait conserver la totalité de la compétence budgétaire) mais cette subdivision fut transformée en commission du Contrôle Budgétaire à part entière après l'élection du Parlement au suffrage universel au mois de juin 1979.

1) Les compétences de la commission du Contrôle Budgétaire

Le contrôle exercé par la commission du contrôle budgétaire vient compléter le contrôle assuré par la Cour des comptes européenne pour lui donner une dimension politique. Néanmoins, des conflits d'attribution ont surgi entre la commission des Budgets et la commission du Contrôle Budgétaire. Un *modus vivendi* fut trouvé au printemps 1981 : les problèmes relatifs aux techniques financières et comptables sont de la compétence de la commission des Budgets tandis que la COCOBU est compétente pour les questions relatives au contrôle.

La commission du Contrôle Budgétaire propose la décharge et examine les mesures prises par les institutions à la suite des décisions de décharge prises par le Parlement. Elle s'intéresse également au contrôle de l'exécution du budget (en particulier sur la base des rapports trimestriels des institutions) et à l'examen et au contrôle des engagements, des mouvements de crédits et à l'utilisation des crédits en cours d'année. Enfin la commission est chargée des relations avec la Cour des comptes et avec les instances nationales de contrôle et elle participe à la concertation relative à la nomination des membres de la Cour des comptes.

2) L'activité de la commission du Contrôle Budgétaire

A l'image des autres commissions du Parlement européen, la commission du Contrôle Budgétaire peut être saisie pour avis par le Conseil ou la Commission, elle peut aussi rédiger des rapports

à la demande des parlementaires ou de sa propre initiative. En raison de l'étendue de ses compétences, l'interlocuteur « naturel » de la commission de contrôle demeure la Cour des comptes et les relations qu'elle peut entretenir avec l'organe de contrôle externe sont une condition de l'efficacité de son travail.

B) La manifestation du contrôle politique : la décharge

1) Le pouvoir de décharge

Le Parlement européen se présente comme étant le destinataire et l'utilisateur privilégié des travaux de la Cour des comptes. Ceux-ci lui permettent d'affirmer son pouvoir budgétaire vis-à-vis de la Commission mais aussi vis-à-vis de l'autre branche de l'autorité budgétaire, c'est-à-dire le Conseil. C'est essentiellement à l'occasion de la procédure de décharge que le Parlement européen exerce, en liaison avec la Cour des comptes, son pouvoir de contrôle budgétaire.

Art 319 TFUE « *le Parlement européen, sur recommandation du Conseil, qui statue à la majorité qualifiée, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget.*

A cet effet, il examine, à la suite du Conseil :

- les comptes et le bilan financier (...) présenté par la Commission*
- le rapport d'évaluation présenté par la Commission (nouveau depuis Lisbonne)*
- le rapport annuel de la Cour des comptes, (...)*
- la déclaration d'assurance (...)*
- les rapports spéciaux pertinents de la Cour des comptes ».*

2) La décision de décharge

La décharge permet d'arrêter les montants de dépenses et de recettes effectives de l'exercice budgétaire concerné. Le Parlement européen peut décider d'ajourner sa décision comme ce fut le cas pour les décharges relatives aux exercices 1977, 1980, 1985 et, plus récemment, à l'occasion des décharges relatives

aux exercices 1990, 1992 et 1996 (la décharge sur l'exécution du budget 1996 a été reportée le 31 mars 1998). Dans ce cas, la Commission doit s'efforcer de prendre, dans les meilleurs délais, les mesures de nature à faciliter la levée des obstacles à cette décision. La procédure de décharge est donc susceptible de conférer une influence importante aux observations de la Cour des comptes.

En outre, alors que le refus de décharge n'est pas expressément prévu par les textes, le Parlement européen a considéré qu'il pouvait prendre une décision en ce sens en vertu de la théorie des compétences implicites : il peut octroyer la décharge, il a donc la possibilité de la refuser. Ainsi, le Parlement a refusé la décharge relative à l'exercice 1982 (décision du 14 novembre 1984) ainsi que la décharge relative à l'exercice 1996 (décision du 17 décembre 1998).

Néanmoins, aucune conséquence juridique automatique n'est liée au refus de décharge, une telle décision a surtout une portée politique puisque la Commission est tenue de prendre en considération les motifs qui accompagnent cette décision à caractère exceptionnel. Si elle n'agit pas, la Commission s'expose à un recours en carence formé par le Parlement, voire même au vote d'une motion de censure.

Bibliographie :

-
- Commission Européenne, Les finances publiques de l'Union européenne. *OPOCE*, 2009.
- Bréhon, N.-J. Le budget de l'Europe. *LGDJ Systèmes*, 1998.
- Douat, E. Finances publiques-Finances communautaires, nationales, sociales et locales. *PUF Thémis*, 1999.
- Isaac, G. (ss dir.). Les ressources financières de la Communauté européenne : *Economica*, 1988.
- Megret, J. Le droit de la CEE et de l'Union européenne. Tome 11. Les finances de l'Union européenne. Éd. de l'Université libre de Bruxelles, 2e éd, *Bruxelles*, 1999.
- Philip, L. (ss dir.). Finances publiques. *Cujas 2000* ; Dictionnaire encyclopédique de finances publiques. *Economica*, 1991.
- Steckel, M.-C. L'essentiel des finances publiques communautaires. *Gualino éditeur*, 2007.

- Strasser, D. Les finances de l'Europe, Le droit budgétaire et financier des Communautés européennes, 6e éd., 4e éd. en français. *LGDJ*, 1990.
- Terrasse, Y. Le budget de la Communauté européenne. *Masson*, 1991.
- Wallace, H. Budgetary Politics, the finances of the european Communities. University association for contemporary european studies, 1980.

Mot conclusif

L'identité européenne par les frontières

Philippe PERCHOC

Philippe PERCHOC est enseignant en questions européennes à Sciences Po Paris et en Sorbonne Nouvelle (Ater), doctorant au CERI / Sciences-Po. Auteur de cinq articles, il vient de soutenir sa thèse sur les politiques étrangères des pays Baltes depuis 1991.

Voici un sujet qui pour le moins prête à débat. Dans un même intitulé, deux bombes sémantiques propres à créer des polémiques dans les 27 Etats membres de l'Union européenne et chez leurs voisins balkaniques, turcs, ukrainiens ou russes. En France où les débats politiques se caractérisent, à la télévision comme dans les cafés, par une passion pour les questions abstraites¹, le rejet du Traité établissant une Constitution pour l'Europe en 2005 s'est largement joué sur ce type de débats. Données ? Voir le graphe que j'ai collé à la fin du papier. Or, la multiplication des débats sur ces sujets laisse entrevoir une sorte de cercle infini des arguments. Les mêmes arguments relatifs à l'identité européenne reviennent systématiquement, dans un ordre à peu près toujours comparable.

Voilà pourquoi il convient peut-être de décentrer son regard pour tenter une autre approche de la question, par ses limites. Pour cela, commençons par un paradoxe. A Kiev, les Ukrainiens se sentent européens. Pourtant, leur pays n'est pas membre – et ne le sera pas dans un avenir très proche – de l'Union européenne. Comment alors être Européen quand on n'est pas Européen ? C'est bien une question que les Persans² de Montesquieu auraient pu se poser. A l'inverse, comment être Européen quand d'autres Européens ne sont pas Européens ? Poser la question de l'identité européenne en partant de ses frontières est donc probablement une bonne manière d'apporter une contribution au débat.

Pour cela, tentons tout d'abord de définir quelques caractéristiques de l'identité et de ses frontières. De la façon la plus simple, l'identité est ainsi définie par l'Encyclopédie de Diderot et d'Alembert « l'identité d'une chose est ce qui fait dire qu'elle est elle-même et pas une autre ». Il y a donc une identité, une « mêmeté » pour employer un néologisme, entre cette chose

1 Il suffit de se rappeler du torrent de publications (livres, journaux, internet) et de la vivacité des débats, y compris dans les couches de la société les plus éloignées des débats européens habituels pour s'en convaincre. A quelle occasion ? 2005 ? Exemple ?

2 Montesquieu. *Lettres persanes*, Paris, Gallimard, coll. «Folio. Classique.», 2003, p. 104. « Mais, si quelqu'un, par hasard, apprenait à la compagnie que j'étais Persan, j'entendrais aussitôt autour de moi un bourdonnement : « Ah ! ah ! Monsieur est Persan ? C'est une chose bien extraordinaire ! Comment peut-on être Persan ? »

et elle-même. L'Europe est l'Europe. Voici son identité. Bien entendu, cette définition est insatisfaisante si on ne la projette ni dans l'espace ni dans le temps. Noter l'identité d'une chose dans l'espace, c'est pouvoir marquer la « frontière » qui la sépare d'une autre chose et qui donc la fait exister. Engager l'identité dans le temps, c'est lui ouvrir la possibilité de prendre conscience d'elle-même. Dans les deux cas, une question fondamentale se pose : jusqu'où ? La frontière est donc consubstantielle de l'identité et il convient de tenter d'explorer les frontières de l'identité.

A – Une Europe incapable de s'auto-identifier

La première méthode à employer pourrait être celle du sujet lui-même : que dit l'UE de qui elle est ? En effet, les critères de Copenhague³ stipulent que « *tout Etat européen peut demander à devenir membre de l'Union européenne* ». Ainsi dans une Union européenne élargie presque aux limites du continent européen, on peut de nouveau considérer que l'Europe égal l'Europe. Ce qui encore une fois, ne nous aide pas à avancer.

Pour cela, il faudrait commencer par questionner la notion même d'Europe. D'une part, nous avons le continent européen et, de l'autre, différentes organisations européennes. En laissant de côté pour le moment la dimension géographique, nous découvrons la multiplicité des organisations européennes : Conseil de l'Europe⁴, Union européenne⁵, Organisation pour la Coopération et la Sécurité en Europe⁶, Espace Economique Européen⁷,

3 Repris dans l'article 49 du traité de Lisbonne

4 Une organisation de 47 Etats membre née en 1949 et qui consacre la majeure partie de son action à la protection des libertés individuelles sur le continent européen, notamment à travers l'action de la Cour Européenne des Droits de l'Homme qui a son siège à Strasbourg.

5 L'Union européenne occupera la principale partie de cette étude, dans la mesure où elle est la plus avancée des coopérations européennes.

6 L'OSCE résulte de l'institutionnalisation de la CSCE après la Chute du Mur de Berlin. Elle est la plus grande organisation européenne car elle regroupe 56 États membres, 6 partenaires méditerranéens pour la coopération et 5 partenaires asiatiques. Elle se consacre principalement à la coopération politique (notamment dans le domaine de la sécurité), économique et dans le domaine des droits de l'Homme, en particulier à travers ses missions d'observation électorale.

7 L'Espace économique européen regroupe les Etats membres de l'Union européenne, plus la Suisse, la Norvège et l'Islande.

ainsi que différentes zones de circulation monétaire (la zone euro⁸) ou humaine (l'espace Schengen⁹) qui ne recourent pas forcément l'Union européenne. Avant 1989, ces Europe avaient une frontière simple : le Rideau de Fer. Les trois Europe définies par George Bidault¹⁰, l'Europe de la géographie, l'Europe de la liberté (le Conseil de l'Europe) et l'Europe de la volonté (la future UE) étaient clairement découpées. Aujourd'hui, leur jonction historique laisse place à des incohérences qui viennent troubler le jugement. Ni le tout, ni ses parts ne peuvent s'identifier comme l'Europe. L'Union européenne, par sa taille et ses compétences, semble devoir monopoliser peu à peu le concept d'Europe. Pourtant, ses instances sont paralysées par la question des frontières. Elles ne disent pas où s'arrête l'Europe. De leur côté, les Etats européens sont dans la même incapacité. Chaque Etat européen a le même intérêt : repousser la frontière et ses problèmes (voisinage, immigration, contrôles) pour gagner en centralité. Ainsi la France était au cœur de l'Europe des 15, l'Allemagne est au cœur de l'Europe des 27, la Pologne et la Lituanie seraient au cœur d'une Union européenne qui compterait la Biélorussie et l'Ukraine dans ses rangs. Les Etats européens ont donc des avis très contradictoires sur les frontières ultimes de l'Union européenne et utilisent différents arguments politiques, historiques ou géographiques pour se justifier.

L'Union européenne est donc incapable d'auto-identification. Elle ne connaît pas elle-même ses frontières et ses limites dans l'espace. Cette ambiguïté se lit parfaitement sur les pièces d'euros. Jacques Delors disait « l'Euro, c'est l'Europe dans la poche », mais quelle Europe ? Sur les premières pièces de la monnaie

8 16 Etats membres (bientôt 17 avec l'Estonie en 2011) utilisent l'euro et font donc partie de la zone euro.

9 L'espace Schengen réunit les Etats qui appliquent la convention du même nom, intégrée depuis dans les traités de l'Union européenne, et qui permet la libre circulation des personnes. L'Irlande et le Royaume-Uni, la Bulgarie et la Roumanie, bien que membres de l'UE ne sont pas membres de l'espace Schengen ; la Suisse, la Norvège et l'Islande en sont membres sans être membres de l'Union européenne.

10 Bidault, G. Discours de M. Georges Bidault, président du Conseil spécial des Ministres devant l'Assemblée ad hoc. 1953, Assemblée ad hoc. Projet de traité portant statut de la Communauté européenne. Informations et documents officiels de la Commission constitutionnelle. Paris: Secrétariat de la Commission constitutionnelle, mars/avril 1953, p. 117-121, http://www.ena.lu/discours_georges_bidault_president_conseil_special_ministres_devant_assemblee_strasbourg_1953-1-1388.

unique, les 15 Etats membres séparés par leurs frontières étaient représentés. Ni l'Europe centrale ni la Norvège n'étaient figurées sur les pièces. Depuis 2004, c'est l'ensemble d'un continent sans frontière intérieure entre Etats membres ni avec la Russie qui est représenté. Par contre la Turquie est absente de la carte et Chypre se voit « décalée » sous la Grèce, dans une sorte de non-sens géographique. Pourtant, l'espace apparaît, comme nous l'avons dit en introduction, une dimension fondamentale de l'identité. Et un élément qui intervient très tôt dans tout argumentaire sur l'Europe.

B – Une géographie inutile ?

Toute géographie de l'Europe est problématique. En effet, les découpages géographiques sont toujours arbitraires et la théorie des frontières naturelles n'est valable ni au niveau national ni au niveau européen. On connaît les définitions attribuées au Général de Gaulle, « l'Europe de l'Atlantique à l'Oural¹¹ ». Dans la vision gaullienne de l'Europe, la Turquie semblait d'ailleurs trouver toute sa place et à une époque où la moitié de l'Europe était sous domination soviétique, la promesse n'engageait donc pas grand monde.

D'un point de vue géographique, l'Europe est très complexe à définir. Elle est en réalité une part du continent eurasiatique¹² et sa division en Europe et Asie est purement arbitraire. On remarquera que l'Union européenne d'aujourd'hui fait régulièrement fit de la géographie. D'une part, plusieurs Etats européens sont possessionnés outre-mer et la Guyane est ainsi un territoire « européen » où circule l'Euro et où l'on vote pour les élections au Parlement européen. D'autre part, Nicosie est plus de 800 kilomètres à l'est d'Istanbul et la première est membre de l'UE quand l'autre n'en aurait pas la vocation. Par ailleurs, certains Etats européens au cœur du continent, comme la Suisse ou la Norvège semble s'accommoder parfaitement de ne pas être

11 Jouve, E. « L'Europe de l'Atlantique à l'Oural », *Espoir*, 18, 1977.

12 Valery, P. « Notes ou l'Européen », dans *Variétés. Essais quasi politiques.*, Paris, Gallimard, 1957. « Qu'est-ce donc que cette Europe ? C'est une sorte de cap du Vieux Continent, un appendice occidental de l'Asie ».

membres de l'UE. Leurs opinions publiques y sont d'ailleurs souvent très défavorables.

Enfin, il faut ajouter que même pour les îles, la dimension géographique n'a jamais été un obstacle. Ainsi le Royaume-Uni n'est devenu une île que tard dans le Moyen-Age, l'Angleterre était auparavant aussi une puissance continentale, en Normandie et en Aquitaine à l'époque des Plantagenets. Tout comme la Russie qui a, depuis le XVIIIe siècle, été une puissance sur deux continents, créant le débat toujours vif entre les modernistes et les slavophiles. Une définition géographique du continent européen, pour peu qu'elle soit possible serait en décalage avec la réalité de l'Union européenne actuelle.

La géographie n'est donc pas un argument en soi. Les communautés humaines ont toujours utilisé la géographie à posteriori pour justifier une position ou des revendications. Comme le dit Michel Foucher, « une frontière, c'est du temps dans l'espace ». Il faut donc prendre en compte, cette dimension temporelle.

C – L'impossible histoire de l'Europe

Prendre l'histoire dans le temps long du continent européen dont on ne peut définir les frontières géographiquement est une tâche ardue. Selon que l'on s'intéresse à une période où à une autre, le continent a des contours très différents¹³. Au XVIIIe siècle, l'Empire ottoman est comme l'Empire russe, partiellement européen. On se souviendra à ce sujet du bon mot du prince Alexandre Gorchakov au sujet de l'Empire ottoman en 1878, « l'homme malade de l'Europe ». Le prince est bien un Russe qui parle des Ottomans comme des Européens.

13 Braudel, F. et Aymard, M. *Grammaire des civilisations*, Paris, Flammarion, coll. «Champs», 2008, p. 419-420. Dans son introduction à la partie « Europe » de son célèbre ouvrage, Braudel commence tout d'abord par souligner l'extraordinaire hétérogénéité du continent européen puis par évoquer les oppositions nord – sud et est - ouest. Il note que « *le destin de l'Europe a été commandé, de bout en bout, par le développement obstiné de libertés particulières, de franchises, qui sont autant de privilèges réservés à certains groupes : les uns étroits, les autres larges* ». Par la suite, il choisit de traiter des « civilisations européennes », regroupant l'Europe occidentale, les Amériques et la Russie.

Plusieurs grandes périodes historiques ont été mises à profit pour tenter de montrer l'héritage commun des Européens. Tout d'abord, le mythe de l'Empire romain. En effet, ce dernier a recouvert une large part de l'Europe occidentale d'aujourd'hui, du Mur d'Hadrien jusqu'aux colonnes d'Hercules et à l'Arménie. Géographiquement, pourtant, toute l'Europe n'était pas romaine aux temps de Trajan qui marqua l'apogée de l'Empire ; et l'Empire n'était pas seulement européen, il couvrait toute la rive sud du bassin méditerranéen et le cœur de l'Empire battait non seulement à Rome, mais aussi à Antioche, à Constantinople ou à Alexandrie. Rappelons seulement le fait que Saint Augustin, si central dans la culture européenne, est né et a passé une grande partie de sa vie à Hippone, en actuelle Tunisie.

Néanmoins, on peut accepter que la culture latine christianisée fut reprise à leur compte par une bonne partie des peuples européens. Le latin fut pendant des siècles la *lingua franca* européenne, utilisée à Vilnius comme à Lisbonne. Pourtant, comme le montre Rémi Brague, nous avons bien là une « culture de second ordre ». La culture européenne du XVIIe est, comme la culture latine, une culture de second degré. Les Romains ont su adapter la culture grecque à leur propre génie, les Européens ont su adapter la culture romaine sans la copier totalement. Comme la Renaissance l'a bien montré, tout est ici affaire d'inspiration plutôt que de copie.

L'Empire carolingien n'a pas non plus couvert l'ensemble du territoire européen. Son imagerie a pourtant été largement utilisée aux temps de l'Europe des Six dont les frontières le recoupaient à peu près. Celui de Napoléon non plus n'a pas atteint les limites de l'Europe. Comme l'Empire romain, il a néanmoins servi de vecteur de diffusion aux idées de la Révolution, dont le Code Civil, par la suite appliqué sur une grande partie du continent est un bon exemple. Quant à l'Europe nazie voulue par Adolf Hitler, elle fut trop courte pour avoir un quelconque impact de long terme, sinon d'unir les Européens contre elle.

Il n'y a donc pas de référent unique dans l'histoire à laquelle tous les Européens – peu importe les contours flous de cette définition – puissent se référer. Jamais la Finlande et le Portugal n'ont vécu sous une même autorité politique, jamais elles n'ont

partagé plus que certains référents culturels ou religieux, et même dans ce dernier cas, l'Europe des monastères dont on a souvent fait la matrice géographique de l'Europe d'aujourd'hui n'est pas satisfaisante : elle ne recoupe pas l'Europe orthodoxe.

D – L'Europe comme projet. Une nouvelle voie romaine ?

L'Union européenne est donc un projet qui n'est pas la version moderne d'un état de fait ancien, antique ou médiéval. Comme le montre très bien Rémi Brague, la culture européenne est « romaine » en ce sens qu'elle emprunte à des cultures qui lui sont partiellement étrangères pour affronter les défis présents. De la définition célèbre de Paul Valéry¹⁴ combinant Athènes, Jérusalem et Rome, le philosophe retient surtout cette dernière, qui est souvent la moins exploitée du triptyque.

Brague souligne que les Romains ont recopié, mais qu'ils ont aussi adapté différentes cultures sans se laisser happer par elles¹⁵, comme les Byzantins ou le monde islamique. On ne peut pas définir le projet européen dont les premières idées concrètes ont émergé dans l'Entre-deux-Guerres ni par une seule culture, par une seule religion ou par un seul territoire. Il est par contre possible de le définir par un projet : celui qui a été initié dans l'immédiat après guerre en Europe de l'Ouest, symbolisé dans ce que Georges Bidault appelait « l'Europe de la volonté¹⁶ ». Ce qu'ont en commun les Européens dans une Union européenne presque totalement élargie aux dimensions géographiques du

14 Valéry, P. Notes ou l'Européen, cit. Valéry a d'ailleurs cette phrase magnifique pour évoquer la réinterprétation de différents héritages par la tradition romaine : « *Il a conquis pour être conquis. Pénétré par la Grèce, pénétré par le christianisme, il leur a offert un champ immense, pacifié et organisé ; il a préparé l'emplacement et modelé le moule dans lequel l'idée chrétienne et la pensée grecque devaient se couler et se combiner si curieusement entre elles.* »

15 Brague, R. *Europe, la voie romaine*, Paris, Gallimard, coll. «Folio. Essais.», 1999, p. 108-109.

16 Bidault, G. Discours de M. Georges Bidault, président du Conseil spécial des Ministres devant l'Assemblée ad hoc, cit. Bidault - dans la période critique de 1953 qui précédait le rejet de la Communauté Européenne de Défense par la France - tentait ainsi de différencier l'Europe de la liberté (celle du Conseil de l'Europe), de l'Europe de la volonté (celle de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier).

continent – même si ces dernières sont floues –, c'est la volonté d'agir ensemble et les institutions qu'ils se sont donnés pour ce faire. Ce projet a d'ailleurs probablement changé d'objectif au cours du temps : il fut tout d'abord un projet de paix à l'aide du mécanisme proposé par Jean Monnet, il fut ensuite un projet de prospérité commune¹⁷, symbolisé par l'Acte Unique européen (1986) et l'objectif 1992¹⁸. Le traité de Maastricht a d'ailleurs couronné en partie cette phase du projet européen par l'adoption du principe de la monnaie unique.

De ce point de vue, on pourra remarquer que l'élargissement a été en partie conçu comme un nouveau souffle européen après la Chute du Mur, en tous cas par les élites, car il a été très mal expliqué aux citoyens européens. L'Union se cherche depuis 2004. Elle a passé un temps infini à réformer ses institutions, au lieu de définir quel pourrait être un nouveau projet mobilisateur pour le continent. Car, il faut bien admettre que l'identité européenne, c'est pour l'instant, une « identité du projet » puisque les 27 n'ont que ce projet en commun dans leur l'histoire. Ce projet lui-même sera générateur d'une histoire, d'une géographie, d'une identité commune mais seulement dans plusieurs dizaines d'années, surtout si l'on prend en compte que les six Etats fondateurs partagent 60 ans de construction européenne, mais la Roumanie et la Bulgarie, seulement 3 !

Cette définition de l'Europe comme un projet permet d'apporter une contribution au débat sur l'identité européenne : les frontières de l'Europe sont les frontières du projet. Si les Turcs ou les Ukrainiens en font le leur et sont admis dans l'UE, personne ne se posera plus la question de leur « européanité » dans 100 ans. L'adhésion au projet est d'autant plus cruciale que les autres frontières sont floues. En effet, personne ne doute que la Norvège ou la Suisse soient européennes par la géographie

17 Jabko, N. *L'Europe par le marché : histoire d'une stratégie improbable*, Paris, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 2009. Nicolas Jabko a très bien montré comment la prospérité a été le moteur de l'intégration politique dans les années 1980.

18 Chernyaev, A. « Mikhail Gorbachev reports on the Trilateral Commission », 1989, Making the History of 1989, accédé 14 juillet 2010, à <http://chnm.gmu.edu/1989/items/show/138>. On se souviendra qu'en 1989, Valérie Giscard d'Estaing déclara à Gorbachev qu'il devait bientôt composer avec une « fédération d'Etats appelée Europe ».

ou l'histoire. Mais pour les Etats périphériques ou éloignés du cœur géographique, le projet prime sur les autres dimensions de l'identité européenne, car ce projet est générateur d'histoire et de géographie.

Bibliographie :

- Bidault, G. Discours de M. Georges Bidault, président du Conseil spécial des Ministres devant l'Assemblée ad hoc. Assemblée ad hoc, 1953.
- Brague, R. Europe, la voie romaine. Paris: Gallimard, coll. «Folio. Essais», 1999. (Vertimas į lietuvių kalbą: Ekscentriškoji Europos tapatybė. Vilnius: Aidai, 2001).
- Braudel, F.; Aymard, M. Grammaire des civilisations. Paris: Flammarion, coll. « Champs », 2008.
- Jabko, N. L'Europe par le marché : histoire d'une stratégie improbable. Paris: Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 2009.
- Jouve, E. L'Europe de l'Atlantique à l'Oural. *Espoir*. 18, 1977.
- Montesquieu. Lettres persanes. Paris: Gallimard, coll. « Folio. Classique », 2003.
- Valery, P. Notes ou l'Européen. dans *Variétés. Essais quasi politiques*. Paris: Gallimard, 1957.

Bibliographie générale :

- 2007-09-12 Communication from the Commission Reforming the Budget, Changing Europe. ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_en.pdf.
- Bacconnier, G.; Benoit, B.; Gérard, C. La mondialisation en fiches : genèse, acteurs et enjeux. Bréal, Rosny (Seine-Saint-Denis), Collection, Comprendre et Intégrer, 2005, 379 p.
- La Balme, N. Opinion publique transatlantique et politique étrangère : le cas de l'intervention en Irak. *Raisons politiques*. 2005, 3, n° 19, p. 81–97.
- Barosso, J. M. Speech of President Barosso at the Press Conference on Europe 2020. Brussels, 3 March 2010. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_2_en.pdf.
- Barosso, J. M. Europe and Culture. Speech by Jose Manuel Barosso at the „Berliner Konferenz für Europäische Kulturpolitik“. Berlin, November 26, 2004. http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_4097_en.htm.
- Benoit, B.; Frangi, M. Guerre et associations. Lyon : PUL, 2003, 130 p.
- The Berlin Conference 2010. Towards a Citizens' Europe. <http://asoulforeurope.eu/what/berlin-conference/2010>.
- Bidault, G. Discours de M. Georges Bidault, président du Conseil spécial des Ministres devant l'Assemblée ad hoc. Assemblée ad hoc, 1953.
- Brague, R. Europe, la voie romaine. Paris: Gallimard, coll. «Folio. Essais.», 1999 (Vertimas į lietuvių kalbą: Brague R. Ekscentriškoji Europos tapatybė. Vilnius: Aidai, 2001).
- Braudel, F.; Aymard, M. *Grammaire des civilisations*. Paris: Flammarion, coll. «Champs», 2008.
- Bréhon, N.-J. Le budget de l'Europe. *LGDJ Systèmes*, 1998.
- Brooks, C.; Manza, J. Social Policy Responsiveness in Developed Democracies. *American Sociological Review*. 2006, 71 (3), p. 474–494.
- Brzezinski, Zb. Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the Twenty-First Century. New York: Charles Scribner's Sons, 1993.
- Brzezinski, Zb. Nebevaldomas pasaulis. Globalinė sumaištis XXI amžiaus išvakarėse. Vilnius: Tvermė, 1998.

- Burke, T.; Mabey, N. *Europe in the World. Political choices for security and prosperity*. London: The Science Museum, Third Generation Environmentalism Ltd., 2006. www.europeintheworld.eu.
- Burstein, P. The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda. *Political Research Quarterly*. 2003, 56 (1), p. 29–40.
- Buton, P. La CED, L'Affaire Dreyfus de la Quatrième République? *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. 2004, 4, n° 84, p. 43–59.
- Buzek, J. Address by the President of the European Parliament Jerzy Buzek to the European Council. Brussels, March 25, 2010.
- Commission Européenne, Les finances publiques de l'Union européenne: *OPOCE 2009*.
- Dahrendorf, R. *The Modern Social Conflict*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1988.
- Dahrendorf, R. *Der moderne soziale Konflikt: Essay zur Politik der Freiheit*. Stuttgart: DVA, 1992.
- Dahrendorf, R. *Modernusis socialinis konfliktas: esė apie laisvės politiką*. Vilnius: Pradai, 1996.
- Delors, J. L'éducation. Un trésor est caché dedans. Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle, présidée par Jacques Delors. UNESCO, 1996.
- Douat, E. Finances publiques-Finances communautaires, nationales, sociales et locales : *PUF Thémis 1999*.
- Everts, P.; Sinnott, R. Opinion publique, défense européenne et intervention militaire. *Revue internationale et stratégique*. 2002, n° 48, p. 147–158.
- Galtung, J. A World of Regions – And the EU Role? *Transcend Media Service*, 5 April, 2010. <http://www.transcend.org/tms/2010/04/a-world-of-regions-and-the-eu-role/>.
- Girard, A.; Stoetzel, J. L'opinion publique devant la CED. Aron, R.; Lerner, D. *La querelle de la CED : essai d'analyse sociologique*. Librairie Armand Colin, 1956, p. 127–155.
- Havel, V. Laiškas Gustavui Husakui. Kn.: *Kas žmogaus galioje*. Vilnius: Vaga, 1995, p. 13–39.
- Havel, V. *Summer Meditations*. New York: Alfred A. Knopf, 1992.
- Havel, V. *The Power of the Powerless* (1985) [Includes 1978 titular essay].
- Havel, V. Begalių galybė. Kn.: *Kas žmogaus galioje*. Vilnius: Vaga, 1995, p. 40–106.

- Havel, V. Užduotis: Europa. *Naujoji Romuva*. 1996, Nr. 5-6, p. 9–11 (Kalba, pasakyta Vokietijoje 1996 m. gegužės 16 d.).
- Hix, S. *Europos Sąjungos politinė sistema*. Vilnius: Eugrimas, 2006.
- Holsti O. R. *Public Opinion and American Foreign Policy*. Michigan Press, 1999, 257 p.
- Huntington, S. P. The West Unique, Not Universal. *Foreign Affairs*. 1996, V. 75, n° 6, p. 28–46.
- Inglehart, R. Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values. *American Sociological Review*. 2000, 65 (1), p. 19–51.
- Inglehart, R., Norris P. The True Clash of Civilizations. *Foreign Policy*. 2003, n°135, March-April, p. 62–70.
- Inglehart, R.; Welzel, Ch. *Modernization, Cultural Change and Democracy*. New Yor: Cambridge University Press, 2005.
- Irondele, B.; Vennesson, P. La défense européenne : un objet de science politique. *Politique européenne*. 2002, No. 8, p. 5–12.
- Irondele, B. Défense européenne et sciences sociales : où en est le débat théorique ? *Revue internationale et stratégique*. n°48, p. 79–88.
- Isaac, G. (ss dir.) *Les ressources financières de la Communauté européenne: Economica, 1988*.
- Jabko, N. *L'Europe par le marché: histoire d'une stratégie improbable*. Paris: Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 2009.
- Jouve, E. L'Europe de l'Atlantique à l'Oural. *Espoir*, 18, 1977.
- Kagan, R. *La puissance et la faiblesse: les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*. Hachette, Pluriel, 2003.
- Klarevas, L. J. The United States Peace Operation in Somalia. *Public Opinion Quarterly*. 2000, 64, p. 523–540.
- Kull, S.; Ramsay, C. The Myth of the Reactive Public: American Public Attitudes on Military Fatalities in the post-Cold War Period. Everts, P.; Isernia, P. *Public Opinion and the International Use of Force*. Routledge, 2001.
- Lippman, W. Le public fantôme. *Demopolis*, 2008 (édition originale 1925).
- Luibl, H.-J. In search of Europe's soul. Edited by Philip Stoellger. *Hermeneutic leaves*, Zürich, 1/2 2005.
- May, R. R. Draša kurti. *Šiaurės Atėnai*. 1996 m. gegužės 18 d., Nr. 20, p. 1, 9.
- Mayor, F. *Un monde nouveau*. Paris : UNESCO, 1999.

- Megret, J. Le droit de la CEE et de l'Union européenne, Tome 11, «Les finances de l'Union européenne» : Éd. de l'Université libre de Bruxelles, 2e éd, Bruxelles, 1999.
- Millon-Delsol, Ch. L'irrégularité: Essai sur l'esprit européen. Éd. MaMe, 1993.
- Monroe, A. D. Public Opinion and Public Policy, 1981-1993. *Public Opinion Quarterly*. 1998, 62(1), p. 6–28.
- Montesquieu. Lettres persanes. Paris: Gallimard, coll. «Folio. Classique.», 2003.
- Moravcsik, A. Europos pasirinkimas. Vilnius: Margi raštai, 2008.
- Morin, E. Penser l'Europe. Paris: Gallimard, 1987.
- Nacos, B. L.; Shapiro, R. Y., Isernia P. Decisionmaking in a Glass House : Mass Media, Public Opinion and American and European Foreign Policy in the 21st Century. 2000, Rowman & Littlefield Publishers.
- Nouvelle stratégie européenne pour la l'emploi et la croissance. Grands objectifs de UE. Conseil Européen, Bruxelles 17 juin 2010. Conclusions de la Présidence. Annexe 1. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/10/2&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=lt>.
- Oreziak, L. Finanse Unii Europejskiej. Warszawa: PWN, 2005.
- Page, B., Shapiro R. Effects of Public Opinion on Policy. *American Political Science Review*. 1983, 77, p. 175–190.
- Page, B. I.; Shapiro, R. Y. The Rational Public: Fifty Years of Trends in American's Policy Preferences. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- Pfister, T. Le volet civil de la politique européenne de sécurité et de défense : ambiguïté et potentialité du concept de « gestion civile des crises ». *Politique européenne*. 22, Printemps 2007, p. 175–195.
- Philip, L. (ss dir.). Finances publiques: Cujas 2000 ; Dictionnaire encyclopédique de finances publiques: *Economica*, 1991.
- Ratzinger, J. Die Seele Europas – Die gläubigen Christen sollten sich als schöpferische Minderheit verstehen – Politik – sueddeutsche.de. <http://www.sueddeutsche.de/politik/die-seele-europas-die-glaebigen-christen-sollten-sich-als-schoepferische-minderheit-verstehen-1.914738-3>.
- Reynié, D. L'idée d'une « opinion européenne ». *Raisons politiques*. 2005, n°19, p. 99–117.

- Risse-Kappen, T. Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies. *World Politics*. July 1991, 43(4), p. 479–512.
- Sarkozy appelle Obama à «écouter l'Europe». Par Alain Barluet. *Le Figaro*. 2010.03.29. <http://www.lefigaro.fr/international/2010/03/29/01003-20100329ARTFIG00748-sarkozy-appelle-obama-a-ecouter-l-europe-.php>.
- Sartre, J.-P. Critique de la raison dialectique. Paris, 1960.
- Schultz, Th.W. Investing in People. The Economics of Population Quality. University of California Press, 1981.
- Schultz, Th.W. In Menschen investieren. Die Ökonomik der Bevölkerungsqualität. Übersetzt von A. Kraus. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1986.
- Schuman, R. Schuman Declaration and the Birth of Europe. Speech of 9 May 1950 // Schuman Project. Directed by David H. Price.
- Schuman R. Ten propositions from Robert Schuman's book „For Europe“ [1963, Paris]. <http://users.belgacombusiness.net/schuman/>.
- Seabra, M.-J. L'opinion publique face aux développements de la PESC. In Durand M. F. et Vascolcelos (Álvaro de). *La PESC : ouvrir l'Europe au monde*. Presses de Sciences Po, 1998, p. 175–192.
- Sobel, R. To Intervene or Not to Intervene in Bosnia : That Was the Question for the United States and Europe. In Nacos B. L., Shapiro R. Y., Isernia P. *Decisionmaking in a Glass House, op. cit.*, 2000, p. 111–131.
- Sobel, R. The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy Since Vietnam: Constraining the Colossus. Oxford University Press, 2001.
- Spence, J. M. The European Union: “A View from the Top”. Top Decisions Makers and the European Union. EOS Gallup Europe, 1996, 57 p.
- Steckel, M.-C. L'essentiel des finances publiques communautaires. *Gualino éditeur*, 2007.
- Strasser, D. Les finances de l'Europe, Le droit budgétaire et financier des Communautés européennes, 6e éd., 4e éd. en français: *LGDJ, 1990*.
- Terpan, F. La politique étrangère de sécurité et de défense de l'Union européenne. La Documentation française, Réflexe Europe, 2010, 117 p.
- Terrasse, Y. Le budget de la Communauté européenne: *Masson, 1991*.

- Valery, P. Notes ou l'Européen, dans *Variétés. Essais quasi politiques*. Paris: Gallimard, 1957.
- Wallace, H. Budgetary Politics, the finances of the european Communities: *University association for contemporary european studies, 1980*.
- Wim, Wenders. The Image of Europe. Identification and Representation. Discourse on Europe, Brussels, 11 June 2007. <http://www.asoulforeurope.eu/what/discourses-europe/wim-wenders>.
- Zaki, L. La norme sans la force. Les presses de SciencesPo, 2009.

Summary

This collective monograph, written by six French and Lithuanian authors, presents an analytical account examining the state of the present-day Europe, and especially of the European Union, in the light of an ever increasing globalization. The monograph also discusses the future outlook of the European Union, provides a clear-cut insight into the major issues, and offers authoritative solutions thereof. *The power of Europe in the world* – it is this core concept through which the authors have chosen to unfold the genesis of the present European situation from the three standpoints, to wit: (1) a cross-section of European political situation in the global context, (2) a moral assessment of the European authority, and (3) an analysis of economic framework of the European Union, with an emphasis on financial aspects.

Professor Bruno Benoit of the University of Lyon brilliantly introduces the benefits for the European Union in the globalization process, while pointing out the sore issues and searching for the future guidelines. Further, Professor Jūratė Morkūnienė, an eminent Lithuanian philosopher, discloses the essence of the European spirit and thus enables understanding of the very basis of the European civilization, and hence its value, along with the global challenges encountered and problems to be solved in the short run. Vincent Tournier, a political scientist from the Grenoble Institute of Political Studies, demonstrates in a suggestive manner the obstacles for the foreign policy of the European Union arising not from the external environment but rather due to the processes associated with the public opinion that take place within Europe itself—it is a fundamental contemplation as to what prevents Europe from becoming a dominant force in the international arena. The renowned Lithuanian economist Professor Ona Gražina Rakauskienė of Mykolas Romeris University discusses the financial system of the European Union and the general budget policy while explaining the situation of Lithuanian economy in Europe. The Professor makes a significant contribution towards broadening the public understanding of highly relevant issues within

European economic processes. The same topic is further developed by Gil Desmoulin, an Associate Professor from the Grenoble Institute of Political Studies, who presents a detailed account on the prehistory of current institutional financial organization of the European Union and sets out the basis for the essential reforms needed. Finally, Philippe Perchoc, a doctoral student in political science in Sorbone, brings an original inquiry into the fundamental issue of the European identity, from the perspective of geographic and chronologic boundaries of Europe, thereby summarizing the main idea of the monograph: Europe is a project as well as a continuous cause self-imparted by the European spirit—its people, which mark out their existence in line with the depth of consciousness of being.

The monograph is dedicated to both the academic society and the general public which take an interest in the search for the essence of the European Union and its place in the world. The book will be of use to students of social sciences and humanities in both Lithuania and France.

The idea of the book was endorsed by the Cultural Centre of the French Embassy in Lithuania while the necessary financial support was kindly provided by *Vilniaus Energija*, a joint-stock company based on French capital.