

TALSMANDENS GRUPPE
 SPRECHERGRUPPE
 SPOKESMAN'S GROUP
 GROUPE DU PORTE-PAROLE
 GRUPPO DEL PORTAVOCE
 BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

**INFORMATION
 INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG
 INFORMATION MEMO**

**NOTE D'INFORMATION
 NOTA D'INFORMAZIONE
 TER DOCUMENTIE**

Brussels, March 1979

COMPREHENSIVE REVIEW OF THE COMMUNITY'S BUDGETARY PROBLEMS¹

The Commission recently presented a comprehensive review of budgetary problems to the Budgetary Authority as a working basis for the Joint Council of the Ministers of Foreign Affairs and Finance which is to meet on 2 April.

This communication does not attempt to anticipate the budgetary procedure; its aim is to assess the major problems which will be faced by the Community in the years to come and to determine the key budgetary guidelines.

The Commission recalls the general considerations which are currently of particular significance:

- (a) Notwithstanding the present relatively small size of the Budget, it ought to play an increasing part in support of progress towards Economic and Monetary Union and enlargement of the Community.
- (b) The proportion of the market-guarantee side of agricultural expenditure must be gradually but appreciably reduced by controlling agricultural spending more effectively and expanding other Community policies.
- (c) The question of creating new budgetary resources will arise in the medium term, because of the ceiling placed on own resources under the Decision of 21 April 1970.
- (d) The instrument for borrowing and lending operations must play an increasing role in the Community's finances.
- (e) Ways must be found for the Community Budget to play an increasingly redistributive role commensurate with the progress achieved in the above mentioned areas, without distorting the objectives of the various sectoral policies.

Among present priorities the Commission notes in particular the creation of the EMS, the accession negotiations and the persistent employment problems as their main factors determining the budgetary outlook.

The work on setting up the EMS has highlighted the structural imbalances between countries and regions in the Community; this should prompt the Community authorities to review the role which the financial instruments and, in particular, the Community Budget can play in helping to reduce these differences. Existing mechanisms should be used to the utmost effect, monies available steadily increased and the redistributive effect of the Budget reinforced.

Combining borrowing and lending operations with the financial means used to lessen interest burdens will have a valuable multiplier effect for those Member States whose economic potential must be strengthened.

¹ COM(79)85

These measures will have the effect of increasing the Regional Fund's resources from 945 million EUA in 1979 to approximately 1 600 million EUA in 1982.

Although the budgetary repercussions of enlargement will only be felt gradually, everything seems to indicate that, in the longer term, the mere application of the normal interplay of existing mechanisms and instruments to the new Member States will constitute a substantial net charge to the Budget. This is one of the main reasons for increasing financial resources currently available.

There will have to be a substantial increase in aid from the Social Fund to solve employment problems, especially where direct action is required to create jobs, in particular for the young.

The Commission hence considers that the Social Fund resources - which ^{will be} approximately 815 million EUA in 1979 - should be gradually increased to some 1 650 million EUA by 1982.

In view of the massive share of agricultural expenditure, in its efforts to contain this expenditure more effectively, the Commission is continuing to operate at the stage where it is determined, i.e. upstream of the budgetary procedure. In this connection it draws attention to its recent proposals on prices, related measures and the gradual abolition of MCAs.

Alongside the e highly "budget-intensive" measures and policies, the development of sectoral policies other than agricultural policy (energy, industrial, scientific and technical policies, etc.) - which is vital to the future of the Community economy - will have only a minor impact on the volume of the Budget. A selective approach is called for these policies; the projects chosen must be allotted the funds required to make them truly significant and genuinely Community operations, and dissipation of effort must be avoided.

Development cooperation should not only retain the high degree of political priority given to it by the Commission in last year's communication; with the appearance of the European Development Fund in the Budget and in view of the new obligations which the Community is about to assume in the food aid sector, this policy will occupy a significantly larger place in the Community Budget in the future.

REVENUE

This review of future prospects highlights in extremely acute manner the problem of creating new resources even when based on a cautious assessment of future requirements.

The Commission drew attention to this problem in last year's communication; it gave material form to the problem in the triennial estimates for 1979-1981; the factors which have arisen since only confirm the Commission's forecasts: new resources will be required for the 1982 Budget at the latest.

REDISTRIBUTION

The Commission believes that the broad question must now be asked, what is and what ought to be the role - even if it is only a supporting role - of European public finance in reducing structural disparities between countries and regions in the Community, in efforts to achieve greater convergence of the economic development of the Member States?

When the Joint Council discusses the paper on new own resources it should examine the possibility of introducing an element of redistribution through adjustments of the overall impact of receipts.

Measures relating to expenditure should also be studied from the viewpoint of their redistributive effect and, if necessary, developed and improved.

Statistical outline of the trend for 1979-82

Tables 2 and 3 are an attempt at a statistical summary and a first outline of the possible trend of overall budgetary expenditure until 1982, assuming economic growth of 3.5%-4% a year in real terms and a slower rate of increase in general price levels (from 7.4% in 1979 to 5% in 1982)(1). The grand total tends to underestimate the real requirements in 1982 for the reasons mentioned in particular in the section on cooperation with the developing countries.

In keeping with the main lines of priority indicated, the relative volume of non-agricultural expenditure should increase, especially in the case of hypothesis 2 which reflects a containment of the increase in the costs of the market organizations.

Overall expenditure would increase between 1979 and 1982 at an average rate of 17%-18% according to the strong hypothesis concerning the EAGGF Guarantee Section, and 12%-13% according to the weak hypothesis (the difference between the rate for total appropriations for commitments and that for total appropriations for payments is moderate).

The own resources available are thus likely to be insufficient, a possibility already indicated in the triennial financial estimates for 1979-80-81, the shortfall in 1982 amounting to around 3 000 million EUA under the strong hypothesis or 300 million EUA under the weak hypothesis. Once again, it should be mentioned that the real requirements will probably be greater.

Notes concerning the tables:

- 1979 includes the preliminary draft of the First Supplementary and Amending Budget;
- EAGGF Guarantee Section excludes food aid refunds;
- Development cooperation includes food aid refunds and, from 1980, EDF;
- Reimbursements to the Member States: reimbursement of 10% of the own resources and a refund of 45.4 m EUA a year to the United Kingdom under the EMS arrangements;
- Enlargement: net balance in Greece's favour.

TABLE 1: GENERAL TREND IN EXPENDITURE AND REVENUE 1979-1982 in m EUA (1982 figures rounded off)

HEADING	Total appropriations for commitments			Total appropriations for payments		
	1979 ¹	1982		1979 ¹	1982	
		Hyp. 1	Hyp. 2		Hyp. 1	Hyp. 2
A. EXPENDITURE						
1. Agricultural sector of which:	9.875	15.000	12.100	9.713	15.000	12.100
- EAGGF Guarantee Section	9.232	14.000	11.100	9.232	14.000	11.100
- EAGGF Guidance Section	564	875	875	426	880	880
- Fisheries	71	125	125	47	110	110
2. Social sector	442	1.700		567	1.600	
3. Regional sector	945	1.600		499	1.500	
4. EMS subsidies	200	200		200	200	
5. Energy, research, industry and transport sectors	276	800		296	800	
6. Development cooperation sector	997	2.300		849	1.600	
7. Overall operational reserve	100	100		30	100	
8. Administration (Commission and other institutions)	842	1.100		842	1.100	
9. Reimbursements to the Member States	737	785		737	785	
10. Enlargement (Greece)	-	150		-	150	
11. GRAND TOTAL	14.814	23.700	20.800	13.728	22.600	19.700
B. REVENUE						
1. Miscellaneous revenue				154	200	200
2. Customs duties				4.746	5.500	5.500
3. Agricultural and sugar levies				2.173	1.900	1.900
4. Expenditure to be covered by VAT				6.655	15.000	12.100
5. TOTAL (= line 11)				13.728	22.600	19.700
6. 1% of the VAT assessment base				9.047	11.800	11.800
7. Revenue including 1% of VAT (1+2+3+6)				16.170	19.400	19.400
8. Difference (B.7)-(A.11)				+ 2.392	- 3.200	- 300
9. VAT rate in % (B.4):(B.6)				0,74	(1,27)	(1,02)

(1) Including preliminary draft of the First Supplementary and Amending Budget.

5

**TABLEAU 2 : ESQUISSE D'EVOLUTION DES DEPENSES 1979-1982 :
REPARTITION DES CREDITS POUR ENGAGEMENT**

INTITULE	Part des différents secteurs dans la dépense totale, en %		
	1979	1982	
		Hyp. 1	Hyp. 2
1. Secteur agricole	66,5	63	58
dont :			
- FEOPA-Garantie	62	59	53
- FEOPA-Orientation	4	3,5	4
- Secteur Pêche	0,5	0,5	0,5
2. Secteur social	6	7	8
3. Secteur régional	6	7	8
4. Bonifications SME	1	1	1
5. Secteur Energie, Recherche, Industrie et Transport	2	3	4
6. Secteur Coopération au développement	7	10	11
7. Réserve opérationnelle globale	0,5	0,5	0,5
8. Fonctionnement Commission et autres Institutions	6	5	5
9. Remboursement aux EM	5	3	4
10. Elargissement - Grèce (solde)	-	0,5	0,5
11. TOTAL GENERAL	100	100	100

TALSMANDENS GRUPPE
SPRECHERGRUPPE
SPOKESMAN'S GROUP
GROUPE DU PORTE-PAROLE
GRUPPO DFL PORTAVOCE
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

INFORMATIE
INFORMATISCHE AUFZEICHNUNG
INFORMATION MEMO

NOTE D'INFORMATION
NOTA D'INFORMAZIONE
TER DOCUMENTIE

Bruxelles, mars 1979

APPRECIATION GLOBALE DES PROBLEMES BUDGETAIRES DE LA COMMUNAUTE (1)

La Commission vient de soumettre à l'autorité budgétaire une communication sur l'appréciation globale des problèmes budgétaires. Ce document servira notamment comme base pour le Conseil conjoint des Ministres des Affaires Etrangères et des Ministres des Finances prévue pour le 2 avril prochain.

Le but de cette communication n'est pas d'anticiper sur la procédure budgétaire mais de prendre la mesure des grands problèmes auxquels la Communauté sera confrontée au cours des années à venir et de déterminer les orientations prioritaires en matière budgétaire.

La Commission rappelle les considérations générales ayant une signification particulière dans le contexte actuel:

- Le budget est appelé, au-delà de sa dimension actuellement modeste en termes relatifs, à un rôle croissant à l'appui du progrès sur la voie de l'union économique et monétaire et de l'élargissement de la Communauté.
- Le poids relatif de la dépense pour la garantie des marchés agricoles doit être progressivement, mais substantiellement réduit, grâce à une meilleure maîtrise de la dépense agricole et à un développement d'autres politiques communautaires.
- Le problème de la création de nouvelles ressources budgétaires se pose à moyen terme, à cause de la limite fixée aux ressources propres prévues par la décision du 21 avril 1970.
- L'instrument emprunts/prêts est appelé à jouer un rôle croissant dans les finances de la Communauté.
- En fonction des progrès dans ces domaines, il est nécessaire de rechercher les moyens par lesquels le budget communautaire pourrait jouer un rôle croissant de redistribution sans dénaturer la finalité des différentes politiques agricoles.

En ce qui concerne les tâches principales actuelles, la Commission cite notamment la création du SME, les négociations d'adhésion et la persistance des problèmes de l'emploi qui détermineront en premier lieu les perspectives budgétaires.

Les travaux concernant la création du SME ont mis en évidence les déséquilibres structurels entre pays et régions de la Communauté ce qui doit amener les instances communautaires à repenser le rôle que les instruments financiers et en particulier le budget de la Communauté peuvent jouer pour contribuer à réduire ces disparités. Il est donc essentiel de rendre le plus efficace possible l'utilisation des moyens existants et de renforcer progressivement les moyens financiers et d'en accentuer l'effet redistributif.

L'activité emprunts/prêts peut, en combinaison avec les moyens budgétaires destinés à alléger la charge d'intérêt, créer un effet multiplicateur intéressant pour les Etats membres dont le potentiel économique doit être renforcé.

./.

-2-

En ce qui concerne le Fonds Régional, les orientations esquissées ci-dessus se traduiront dans une progression des moyens du Fonds qui devraient passer de 945 MUCE en 1979 à environ 1.600 MUCE en 1982.

Quant à l'élargissement, ses effets budgétaires ne se produiront que graduellement, mais à plus long terme tout semble indiquer que la seule application aux nouveaux pays membres du jeu normal des mécanismes et instruments existants, entrainera une charge nette importante, ce qui constitue l'une des raisons déterminantes pour le renforcement des ressources de financement actuellement disponibles.

En ce qui concerne les problèmes d'emploi, l'action du Fonds social doit se développer très substantiellement, surtout lorsqu'il s'agit d'intervenir directement en matière de création d'emploi, en particulier en faveur des jeunes.

La Commission estime, dès lors, que les moyens du Fonds social, qui s'élèvent à environ 815 MUCE en 1979, devraient pouvoir être portés graduellement à environ 1.650 MUCE en 1982.

S'agissant du poids que représente la dépense agricole et des efforts pour mieux la maîtriser, la Commission continue à oeuvrer au stade où se détermine cette dépense, à savoir en amont de la procédure budgétaire. Elle rappelle à cet égard en particulier ses récentes propositions en matière de prix, de mesures connexes et d'élimination graduelle des MCM.

A côté de ces orientations et politiques à forte "intensité budgétaire", le développement des politiques sectorielles autres que la politique agricole (politique énergétique, industrielle, scientifique et technique etc.), important pour l'avenir de l'économie communautaire, n'aura cependant qu'une répercussion modeste sur le volume du budget. A l'égard de ces politiques, il importe de rester sélectif, tout en dotant les actions choisies des moyens nécessaires à une action vraiment significative et authentiquement communautaire et en évitant la dispersion des efforts.

La coopération au développement doit non seulement garder le haut degré de priorité politique que la Commission lui a attribué dans sa communication de l'année passée; mais, avec l'apparition du Fonds Européen de Développement dans le budget et compte tenu des obligations nouvelles que la Communauté s'apprête à assumer dans le domaine de l'aide alimentaire, cette politique est appelée à occuper dans le budget communautaire, au cours des années à venir, une place nettement plus importante.

RECETTES

Les perspectives ainsi esquissées posent avec une acuité indéniable le problème de la création de ressources nouvelles, et ce même sur la base d'une évaluation très prudente des besoins futurs.

La Commission a signalé ce problème dans sa communication de l'année passée; elle l'a concrétisé dans le cadre des prévisions triennales 1979 à 1981; les éléments qui se sont ajoutés depuis lors ne font que confirmer ses prévisions: de nouvelles ressources semblent nécessaires pour le budget 1982 au plus tard.

REDISTRIBUTION

La Commission estime que, sur le plan général, la question doit être posée aujourd'hui de savoir quel rôle - même s'il ne s'agit que d'un rôle d'appui - les finances publiques européennes jouent et devraient jouer dans la réduction des disparités structurelles entre pays et régions de la Communauté, dans la recherche d'une meilleure convergence entre le développement économique des différents Etats membres.

A l'occasion de la discussion, par le Conseil Conjoint, du document sur les nouvelles ressources propres, il conviendrait d'examiner la possibilité d'introduire un élément de redistribution par une modulation de l'impact global des recettes.

Dans ce contexte, il conviendra également d'examiner sous l'angle de leur effet redistributif, les mesures du côté des dépenses, et si nécessaire, de les développer et de les améliorer.

TABLÉAU 1 : ESQUISSE D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET RESSOURCES 1979-1982
 en MUCE (chiffres 1982 arrondis)

INTITULE	Crédits pour engagements			Crédits pour paiements		
	1979 ¹⁾	1982		1979 ¹⁾	1982	
		Hyp. 1	Hyp. 2		Hyp. 1	Hyp. 2
A. DEPENSES						
1. Secteur agricole	9.875	15.000	12.100	9.713	15.000	12.100
dont :						
- FEOPA-Garantie	9.232	14.000	11.100	9.232	14.000	11.100
- FEOPA-Orientation	564	875	875	426	880	880
- Secteur Pêche	71	125	125	47	110	110
2. Secteur social	842	1.700		562	1.600	
3. Secteur régional	945	1.600		499	1.300	
4. Bonifications SME	200	200		200	200	
5. Secteur Energie, Recherche, Industrie et Transport	276	800		296	800	
6. Secteur coopération au développement	997	2.300		849	1.600	
Réserve opération. globale	100	100		30	100	
8. Fonctionnement Commission et autres Institutions	842	1.100		842	1.100	
9. Remboursement aux E.M.	737	785		737	785	
10. Elargissement Grèce	-	150		-	150	
11. TOTAL GENERAL	14.814	23.700	20.800	13.728	22.600	19.700
B. RESSOURCES						
1. Ressources diverses				154	200	200
2. Droits de douane				4.746	5.500	5.500
3. Prélèvements agricoles, cotisations sucre				2.173	1.900	1.900
4. Dépenses à couvrir par TVA				6.655	15.000	12.100
5. TOTAL (= ligne 11)				13.728	22.600	19.700
6. 1 % de l'assiette TVA				9.047	11.800	11.800
7. Ressources dans la limite de 1 % de TVA (1+2+3+6)				16.120	19.400	19.400
8. Ecart (B.7) - (A.11)				+ 2.392	- 3.200	- 300
9. Taux TVA en % (B.4.):(B.6)				0,74	(1,27)	(1,02)

1) Y compris Avant-projet de budget supplémentaire et rectificatif n° 1.

.. / ..

TABLEAU 2 : ESQUISSE D'EVOLUTION DES DEPENSES 1979-1982 :
REPARTITION DES CREDITS POUR ENGAGEMENT

INTITULE	Part des différents secteurs dans la dépense totale, en %		
	1979	1982	
		Hyp. 1	Hyp. 2
1. Secteur agricole	66,5	63	58
dont :			
- FEOPA-Garantie	62	59	53
- FEOPA-Orientation	4	3,5	4
- Secteur Pêche	0,5	0,5	0,5
2. Secteur social	6	7	8
3. Secteur régional	6	7	8
4. Bonifications SME	1	1	1
5. Secteur Energie, Recherche, Industrie et Transport	2	3	4
6. Secteur Coopération au développement	7	10	11
7. Réserve opérationnelle globale	0,5	0,5	0,5
8. Fonctionnement Commission et autres Institutions	6	5	5
9. Remboursement aux EM	5	3	4
10. Elargissement - Grèce (sblde)	-	0,5	0,5
11. TOTAL GENERAL	100	100	100

Esquisse chiffrée de l'évolution 1979-1982

Les tableaux 1 et 2 présentent un essai de synthèse chiffrée et une première esquisse de ce que pourrait être l'évolution des grandes masses budgétaires jusqu'en 1982, dans l'hypothèse d'une croissance économique de 3,5 - 4 % par an en termes réels et d'une augmentation ralentie du niveau général des prix (de 7,4 % en 1979 à 5 % en 1982)¹⁾. Le grand total sous-estime plutôt les besoins réels de 1982 pour des raisons évoquées notamment dans la section "coopération avec les pays en voie de développement".

On constate que, conformément aux axes prioritaires indiqués, l'importance relative des dépenses non-agricoles devrait s'accroître, tout particulièrement dans le cas de l'hypothèse 2 reflétant une maîtrise de l'évolution des coûts des organisations de marchés.

Les dépenses globales augmenteraient de 1979 à 1982 à un rythme moyen de 17-18 % selon l'hypothèse forte concernant le FEOGA section Garantie et de 12-13 % selon l'hypothèse faible (la différence entre le rythme des crédits pour engagements et celui des crédits pour paiements est faible).

Il en résulte la perspective d'un dépassement des ressources propres - possibilité déjà signalée dans le cadre des prévisions financières triennales 1979-80-81 -, le manque de moyens représentant en 1982 environ 3 milliards d'UCE dans le cas de l'hypothèse forte, 300 millions d'UCE dans le cas de l'hypothèse faible. A souligner encore une fois que les besoins effectifs risquent d'être plus grands.

1) Notes concernant les tableaux :

- 1979 y compris avant-projet de budget supplémentaire et rectificatif n° 1
- FEOGA-Garantie sans restitutions pour aide alimentaire
- Coopération au développement y compris restitutions pour aide alimentaire et, à partir de 1980, y compris le FED
- Remboursement aux Etats membres : remboursement de 10 % des ressources propres et restitution de 45,4 MUCE/an au Royaume-Uni dans le cadre du SME
- Elargissement : solde net en faveur de la Grèce.