

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 1978

BROADLINES OF THE COMMUNITY BUDGET¹

The Commission has just presented the broadlines of thinking for the Community Budget in future years and 1979 in particular. The meeting of the joint Council of Ministers of Foreign Affairs and Finance on 3 April will give its opinion on this broad policy thinking as will Parliament. The Commission will then use these guidelines in drawing up the Preliminary Draft Budget for 1979 and the form it thus acquires will be evident in the ensuing budgetary debate within the Council and Parliament.

This is the third time this experiment of discussing the broad thinking on budgetary policy before the budgetary procedure proper has begun. The Commission stresses the vital importance of such a practice, it being essential to decide the policy to pursue before discussing the actual amounts to be allocated to the Budget and each of its chapters. Otherwise the amounts are likely to be distributed among the various budget headings purely on an accounting basis and not in an overall appreciation of policy priorities. At this stage it is not actual figures that count, but working out the facets of the 1979 Community Budget on which to concentrate in the medium term. The joint Council meeting on the broadlines of budgetary policy is one of the rare occasions in the year when a comprehensive appraisal is made of Community policy.

I. REACHING "CRITICAL MASS"

The Commission feels that the Budget today in no way measures up to the part it is expected to play in the move towards greater economic integration, particularly in the context of economic and monetary union and the enlargement of the Community. The deepening of the Community requires a major expansion of the financial resources available to it.

In 1978 the General Budget of the Communities will total 12.4 thousand million European units of account in appropriations for payment, which corresponds to 0.8 % of the GDP and about 2.5% of the national budgets. At the moment

- (i) three quarters of the Budget of the European Communities is allocated to a single sector: the common agricultural policy;
- (ii) allocations to other sectors of intervention are such that they seldom cause the Budget to reach the crucial size to enable it to have a real and tangible impact;
- (iii) the Budget is not of a size such that it can perform any macro-economic function whatsoever.

¹COM(78) 64

The Community Budget, not insignificant in absolute terms yet relatively very small and skewed heavily to one policy area, reflects the reality of a very partial financial integration closely limited to a few circumscribed areas. At present, it is neither a true instrument for financing a wide range of policies nor a means of redistribution worthy of the name, nor an instrument of economic stabilization.

The Commission underlines that the development of Community policies and the resultant expansion of the Community Budget is not intended to lead to an increase in total public expenditure. Only those functions which can be better performed by the Community than by national authorities or which affect the pursuit of the integration process should be transferred. This transfer of functions which will go hand-in-hand with a transfer of funds will relieve the pressure on national budgets.

II. CHANNELLING FUNDS TO A SMALL NUMBER OF PRIORITY MEASURES

The Commission wishes to avoid using the small amount of funds which are left if agricultural policy expenditure is ignored, on a "pinch here and dash there" basis. It prefers to channel them to a few areas of major importance to the Community: restructuring of the apparatus of production (including industry and agriculture) and dealing with the social consequences of such action, increasing energy independence, strengthening of international cooperation and mitigation of regional imbalances. The Commission attributes great importance to the latter.

Although the relative weight of agricultural guarantee expenditure in the Budget must be gradually reduced, this does not imply that the policy itself is called into question. The reason why it dominates the Budget is that it is virtually the only policy for which responsibility has largely passed from national to Community hands. It is, however, vital that vigorous steps be taken to reduce expenditure arising from market imbalances and to ensure that any increase in the Community Budget is matched by a development of other Community policies which have so far had little funding.

The main effects of these guidelines as regards the 1979 Budget will be as follows:

1. Industry: the 1979 Budget must be a true reflection of the policy of sectoral adjustment launched in the 1978 Budget. This implies a significant increase in the appropriations set aside for the growth sectors (aerospace, data-processing) and for intervention measures to support the reorganization and redeployment of ailing industries and to deal with the resultant social and regional consequences.
2. Agricultural structures: the recent Commission proposals to ensure fuller application of the existing directives should give rise to Council decisions this year and will affect the 1979 Budget. The Council is also called upon to adopt the proposals on the structure of the Mediterranean regions, the implications of which will likewise be reflected in the 1979 Budget.
3. Social policy: in view of the precarious employment situation, in 1979 greater backing should be provided for existing measures and new forms of aid introduced to reduce youth unemployment. New intervention measures will be necessary, if the policies for the reorganization of certain industrial sectors are to be socially acceptable.
4. Energy: the Commission underlines the need to develop the Community's energy resources with the emphasis on the exploitation of hydrocarbons, uranium prospecting and demonstration projects (energy savings, gasification, geothermal energy). Operations for the upgrading of coal are also planned. A new programme to achieve energy savings by modernizing buildings is also needed.
5. International cooperation: the Commission plans an increase in food aid (cereals). It will be remembered that the volume of aid has not varied from 1977 to 1978. Financial and technical aid to non-associated developing countries should be intensified to ensure that a truly significant volume of aid is reached.

6. Regional policy: regional policy should in the years ahead become one of the cornerstones of Community policy, particularly in the light of future enlargement. The Commission considers it essential for far greater financial resources than at present planned to be provided if regional policy is really to help mitigate regional imbalances. At the moment the Community spends as much on storage and special marketing measures for surplus butter as it does on the Regional Fund. In 1979 a "non-quota" allocation must be established to back certain measures reinforcing the redistributive effect at Community level.
7. Agricultural market policy: the aim is to achieve a better balance on some markets in order to reduce the high storage costs for the products concerned. A cautious prices policy, such as that already commenced by the Commission for the 1978/79 marketing year (average price increase of only 2%), is needed. The Commission also plans - and has already proposed - a gradual reduction in monetary compensatory amounts.
8. Fishing policy: appropriations will have to be set aside in 1979 for the Community's new fishing policy, which consists of support measures, conversion of the small-scale inshore fishing industry, adjustment of production capacities, protection and surveillance of fishing areas and fishing agreements with non-member countries.

III. COMMUNITY ENLARGEMENT

The integration of the applicant countries into the Community offers the prospect of progress in many areas. However, it also poses a number of major problems, both structural and as regards the widening gap in income between Member States, which are bound to be reflected in budgetary terms. It is still impossible to estimate the financial impact of complete integration of the three applicant countries. Furthermore, the Commission does not consider it is desirable for the budgetary repercussions of enlargement to be included in discussions of the 1979 Budget. Nevertheless it feels that an overall appraisal of medium-term budgetary matters must include enlargement, because this is an important part of the future budgetary fabric.

TALSMANDENS GRUPPE
SPRECHERGRUPPE
SPEAKERS' 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**

Bruxelles, mars 1978

LIGNES DIRECTRICES POUR LE BUDGET COMMUNAUTAIRE (1)

La Commission vient de proposer les lignes directrices qui, à son avis, devraient régir le budget communautaire des années prochaines et notamment celui de l'année 1979. Le Conseil conjoint des ministres des Affaires étrangères et des Finances va se prononcer sur ces grandes orientations le 3 avril prochain, ainsi que le Parlement Européen. Ces lignes directrices seront ensuite le "Leitmotiv" pour l'établissement par la Commission de l'avant-projet de budget pour 1979 ainsi que pour le débat budgétaire qui suivra au sein du Conseil et du Parlement Européen.

C'est la troisième fois maintenant que cet exercice - discussion des grandes orientations budgétaires avant la procédure budgétaire proprement dite - a lieu. La Commission souligne son extrême importance. Avant d'entamer une discussion sur les montants à inscrire dans le budget et ses différents chapitres, il convient de déterminer quelle politique on veut poursuivre. Le risque serait, sinon, que les montants pour les différents postes budgétaires soient fixés dans une optique purement comptable et qu'ils ne s'insèrent pas dans une vue globale sur les priorités politiques. Il ne s'agit donc pas, à ce stade, de montants chiffrés, mais plutôt de savoir sur quels aspects il faut mettre l'accent dans le budget de la Communauté de 1979 et à moyen terme. Le débat au sein du Conseil conjoint sur les grandes orientations budgétaires est donc une des rares occasions dans l'année où la politique communautaire est examinée selon une approche globale.

I. ATTEINDRE LA "MASSE CRITIQUE"

Selon la Commission, le budget n'est aujourd'hui nullement à la mesure du rôle qu'il est appelé à jouer sur la voie d'une intégration économique plus poussée, surtout si on l'examine en fonction du progrès vers l'union économique et monétaire et de l'élargissement de la Communauté. L'approfondissement de la Communauté appelle un développement substantiel des moyens financiers mis à sa disposition.

Le budget général des Communautés atteindra, en 1978, 12,4 milliards d'unités de compte européennes en crédits de paiement ce qui correspond à 0,8 % du PIB et à environ 2,5 % des budgets centraux nationaux. Actuellement,

- le budget des Communautés européennes reste, avec trois quarts de ses dépenses, axé sur un seul secteur: celui de la politique agricole commune;
- la dotation des autres domaines d'intervention est telle qu'elle ne permet que rarement au budget d'atteindre la "masse critique", c'est-à-dire d'avoir un impact réel et perceptible;
- le budget n'a pas la dimension qui lui permette de jouer quelque fonction macro-économique que ce soit.

Non négligeable en termes absolus, mais plutôt insignifiant en termes relatifs, caractérisé par la prépondérance d'une seule politique, le budget communautaire reflète la réalité d'une intégration financière très partielle et extrêmement ponctuelle. Il ne constitue actuellement ni l'instrument véritable du financement d'une gamme significative de politiques, ni un instrument de redistribution digne de ce nom, ni un instrument de stabilisation économique.

La Commission souligne qu'un développement des politiques communautaires et l'élargissement du budget communautaire qui en découle ne devraient pas gonfler les dépenses publiques totales. En effet, il ne devrait s'agir que d'un transfert de fonctions qui sont mieux assumées sur le plan communautaire que dans le cadre national ou qui conditionnent la poursuite du processus d'intégration. Ce transfert de fonctions, allant de pair avec un transfert de moyens, décharge les budgets nationaux.

II. CONCENTRER LES MOYENS SUR UN PETIT NOMBRE D'ACTIONS PRIORITAIRES

La Commission veut éviter de disperser le peu de moyens qui, en dehors de la politique agricole, sont disponibles. Elle vise plutôt à les concentrer sur quelques tâches d'importance primordiale pour la Communauté: restructuration de l'appareil productif (incluant l'industrie et l'agriculture) et prise en charge des conséquences sociales qui en découlent, diminution de la dépendance énergétique, renforcement de la coopération internationale, et atténuation des déséquilibres régionaux. La Commission attribue une importance particulière à cette dernière tâche.

En ce qui concerne les dépenses pour la garantie des marchés agricoles, leur poids relatif dans le budget doit être progressivement réduit. Ceci ne signifie point qu'il faut remettre en cause cette politique, car, si elle prend une place prépondérante dans le budget, c'est parce qu'elle est pratiquement la seule à être passée dans une large mesure de la compétence nationale à la compétence communautaire. Mais il faut sévèrement veiller à ce que les dépenses qui résultent des déséquilibres des marchés soient réduites et à ce que l'accroissement du budget communautaire corresponde à un développement d'autres politiques communautaires jusqu'à maintenant peu dotées de moyens financiers.

Pour le budget 1979, ces orientations signifient en détail:

1. Industrie: Le budget 1979 doit clairement refléter la politique des mutations sectorielles, dont le budget 1978 contient déjà l'amorce. Il faut envisager un accroissement très sensible des crédits destinés tant aux secteurs de croissance (aéronautique, informatique) qu'aux interventions pour la restructuration et la reconversion des secteurs industriels en crise, ainsi que pour les conséquences sociales et régionales qui en découlent.
2. Structures agricoles: Les récentes propositions de la Commission visant à intensifier l'application des directives existantes devraient se traduire, en 1978, par des décisions du Conseil et influencer le budget 1979. En outre, le Conseil devrait adopter les propositions pour les structures des régions méditerranéennes, dont l'incidence se reflétera également dans le budget 1979.
3. Politique sociale: La situation précaire sur le marché de l'emploi appelle, pour 1979, un renforcement des actions déjà en cours ainsi que de nouvelles formes d'aides pour pallier le chômage des jeunes. En outre, la restructuration dans certains secteurs industriels entraînera, pour être acceptable sur le plan social, des mesures nouvelles d'intervention.
4. Energie: La Commission souligne l'importance de développer les ressources d'énergie de la Communauté en mettant l'accent sur l'exploitation des hydrocarbures, l'exploration d'uranium et les projets de démonstration (économie d'énergie, gazéification du charbon, géothermie). Elle prévoit également des actions visant à la valorisation du charbon. En outre, une nouvelle action concernant les économies d'énergie, par la modernisation des bâtiments s'impose.

5. Coopération internationale: La Commission envisage une augmentation de l'aide alimentaire en céréales. Elle rappelle que de 1977 à 1978 le volume de cette aide n'a pas varié. En outre, l'aide financière et technique aux PVD non-associés devrait être intensifiée pour arriver à un volume d'aide qui puisse avoir un impact significatif.
6. Politique régionale: La politique régionale devrait être, dans les années qui viennent, une des pièces maîtresses de la politique communautaire, notamment dans la perspective de l'élargissement. La Commission juge indispensable, si la politique régionale devait vraiment contribuer à atténuer les déséquilibres régionaux, de disposer de moyens financiers beaucoup plus importants qu'il n'est envisagé pour le moment. Actuellement la Communauté dépense environ autant pour le stockage et les mesures spéciales pour l'écoulement du beurre excédentaire que pour le Fonds régional. En outre, il faudrait, en 1979, ouvrir une dotation "hors quota" pour arriver à quelques actions qui puissent accentuer l'effet de redistribution sur le plan communautaire.
7. Politique agricole des marchés: Il s'agit d'arriver à un meilleur équilibre de certains marchés afin de réduire les coûts élevés des stocks des produits concernés. A cet effet, une politique de prix prudente s'impose, ce que la Commission a déjà proposé pour la campagne agricole 1978/79 (augmentation moyenne de 2 % seulement). En outre, la Commission envisage, et a déjà proposé, une réduction progressive des montants compensatoires monétaires.
8. Pêche: Il faudrait, en 1979, prévoir des crédits pour la nouvelle politique de pêche qui comprend des mesures de soutien, la reconversion de la pêche côtière artisanale, l'adaptation des capacités de production, la protection et la surveillance des zones de pêche, ainsi que des accords de pêche avec certains pays tiers.

III. L'ELARGISSEMENT DE LA COMMUNAUTE

L'intégration de pays candidats dans la Communauté offre des chances de progrès dans maints domaines. Mais elle posera également une série de problèmes sérieux qui ne manqueront pas de se manifester en termes budgétaires, problèmes notamment en matière de structures et de renforcement des inégalités de revenus entre Etats membres. On ne peut pas encore estimer l'incidence financière de l'intégration complète des trois pays candidats. Par ailleurs, la Commission ne juge pas souhaitable que les répercussions budgétaires de l'élargissement fassent déjà partie du débat sur le budget 1979. Mais elle considère qu'une appréciation globale des problèmes budgétaires à moyen terme ne peut faire abstraction de la dimension "élargissement" sous peine de négliger un élément important de l'ensemble budgétaire de demain.