

Ble ikke enige om langtidsbudsjettet

EUs stats- og regjeringsjefer klarte ikke å oppnå enighet om langtidsbudsjettet for perioden 2014-2020 under møtet i Det europeiske råd 22. og 23. november. Finansråd Astrid Erlingsen ved EU-delegasjonen rapporterer.

EUs langtidsbudsjett (MFF) var hovedtema da EUs stats- og regjeringsjefer møttes 22. og 23. november i Det europeiske råd i Brussel. Selv om det ikke ble noen avtale på toppmøtet, fortsetter forhandlingene neste år. Hovedkonklusjonene som kan trekkes etter møtet er:

- **Ingen enighet mellom medlemsstatene om MFF, men heller ingen åpen konfrontasjon**
- **Sisteforslag fra Van Rompuy**
 - samme ramme for budsjettet som i forrige utkast
 - mer til landbruk og samhörighet
 - mindre til programmer for forskning, innovasjon og infrastruktur
- **Van Rompuy fortsetter de bilaterale samtale, sannsynligvis nytt toppmøte i begynnelsen av 2013**
- **Fortsatt usikkert hvor mye Storbritannia er villig til å lempe på sine krav for å søke konsensus**
- **Mulige utfall**
 - Enighet oppnås om langtidsbudsjettet
 - Ingen enighet oppnås - rammene fra 2013-budsjettet blir videreført til vedtak om langtidsbudsjettet foreligger
 - Lite sannsynlig med budsjett uten Storbritannia

Ingen enighet på toppmøtet

Toppmøtet som startet 22. november ble avsluttet allerede om ettermiddagen 23. november uten noen avtale om EUs langtidsbudsjett (MFF) for 2014 til 2020. President Van Rompuy forsøkte å få til en løsning ved å forhandle bilateralt med hvert av medlemslandene, uten å oppnå en tilstrekkelig tilnærming mellom landenes ulike standpunkter. Dette var ikke uventet, og bruddet i forhandlingene ga derfor heller ikke noe merkbart negativt utslag i markedene.

Forut for toppmøtet hadde ingen av medlemslandene sagt seg enige i budsjettutkastet som forelå, og flere av landene hadde annonsert bastante krav som lå i hver sin ende av skalaen for økning/reduksjon av utgiftspostene. Særlig problematisk var det at Storbritannia hadde varslet nedleggelse av veto dersom det ikke ble gjennomført en frys av betalingsforpliktelsene som gjelder for inneværende budsjett basert på inflasjonsjusterte tall. Det ble imidlertid ikke ført noen konfrontasjonslinje mellom medlemslandene under toppmøtet.

Det var på forhånd forventet at Storbritannia kunne bli isolert, men både Tyskland, Nederland, Sverige og Danmark krevde større kutt enn det Van Rompuy la opp til i sitt siste forslag. Cameron rettet heller ikke noen egentlig kritikk mot de øvrige medlemsstatene. Kritikken ble derimot rettet mot Kommisjonen og dens påståtte frynsegoder til ansatte. Det er i denne forbindelse verdt å nevne at EUs administrasjonskostnader kun utgjør cirka seks prosent av inneværende budsjett. Skytset mot byråkratene i EU-systemet har imidlertid en symboleffekt i forhold til velgermassen hjemme.

En annen grunn til at toppmøtet ble avsluttet allerede fredag ettermiddag kan være at medlemslandene ønsket å ha unnagjort det neste toppmøtet i desember før man diskuterte langtidsbudsjettet videre, slik at en konfrontasjon om budsjettet ikke skulle ligge som en skygge over desember-møtet, hvor en videreutvikling av den økonomiske og monetære union er tema.

Størrelsen på budsjettet

Selv om enighet ikke ble oppnådd på toppmøtet, ble det i løpet av torsdag 22. november laget et nytt forslag til langtidsbudsjett av rådspresident Van Rompuy. Dette forslaget baserte seg på utkastet han la frem en uke i forveien (14. november), men i en revidert form på bakgrunn av bilaterale samtaler rådspresidenten holdt med samtlige land i løpet av torsdagen.

I rene tall var totalrammen i det nye forslaget kun redusert marginalt i forhold til det forrige forslaget. Det var derfor kuttet mindre enn nettobidragstyperne, deriblant Sverige, hadde forlangt. Utgiftsrammen utgjør i forslaget 1,01 prosent av EUs samlede bruttonasjonalinntekt (BNI). Til sammenligning utgjør rammen i Europakommisjonens forslag 1,08 prosent av BNI. I rene tall foreslår Kommisjonen 1033 milliarder euro over neste sjuårsperiode, mens Van Rompuys siste forslag ligger på i overkant av 970 milliarder euro. I tillegg er det kuttet i en del fond/programmer som ligger utenfor langtidsbudsjettet, noe som betyr at Van Rompuy i realiteten har presentert et kuttforslag på i overkant av 80 milliarder euro.

Det er gjort en del omfordelinger mellom postene i siste forslag. Kort fortalt kan man si at vinnerne i det nye forslaget, sammenlignet med det forrige, er samhørighetspolitikken (cohesion) og jordbrukspolitikken. Posten for konkurransekraft, vekst og arbeidsplasser har derimot blitt kuttet noe. Utgiftene til administrasjon forblir de samme i de to forslagene, men Rådet hevder at det er gjort andre endringer i forslaget som i realiteten vil innebære kutt i gjennomsnittslønnen i EU-institusjonene med sju prosent.

I det følgende er det foretatt en kort sammenligning av

- tallene fra Kommisjonens budsjettforslag
- Van Rompuys forslag av 14. november
- Van Rompuys foreløpig siste forslag fremmet under toppmøtet (Dette omhandler kun programmene innenfor langtidsbudsjettet.)

Millioner euro (2011-tall)

Bevilgningsforpliktelser	Kommisjonen	V. Rompuy 14. nov.	V. Rompuy 22. nov.
1) Smart and inclusive growth *	494 763	-	-
Competitiveness for growth and employment	-	152 652	139 543
Economic, social and territorial cohesion	-	309 495	320 148
2) Sustainable growth: Natural resources	386 472	364 472	372 229
Of which: Market related expendit. & direct payments	283 051	269 852	277 852
3) Security and citizenship	18 809	18 309	16 685
4) Global Europe	70 000	65 650	60 667
5) Administration	63 165	62 629	62 629
Of which: Adm. expenditure of the institutions	51 000	50 464	50 464
6) Compensations	27	-	-
Total	1 033 235	973 207	971 901

*Kommisjonen bruker i sitt budsjettforslag hovedtittelen *Smart and inclusive growth* i stedet for underkategoriene *Competitiveness for growth and employment* og *Economic, social and territorial cohesion*, som Van Rompuy opererer med.

En viktig post i budsjettet sett med norske øyne, er midlene til posten konkurransekraft for vekst og jobber (*Competitiveness for growth and jobs*). Inn under denne posten ligger de fleste programmene Norge er med på og EU-programmene som skal sikre vekst og innovasjon. Verdt å nevne er blant annet forsknings- og innovasjonsprogrammet Horizon 2020 og finansieringsordningen for infrastruktur, herunder transport, energi og IKT, Connecting Europe Facility (CEF).

Sett opp mot rådspresidentens forrige forslag, er denne posten kuttet med mer enn ti milliarder euro. Siden Kommisjonen deler sine poster inn i andre overskrifter enn rådspresidenten gjør på dette punktet, er det vanskelig å sammenligne direkte med Kommisjonens forslag. Finansieringsordningen for infrastruktur er kuttet til cirka 41,25 milliarder, det vil si fem milliarder ned fra rådspresidentens forslag av 14. november. Summen er betydelig lavere enn de 50 milliardene Kommisjonen ønsker til dette formålet.

Mer til samhörighetspolitikken

En veldig viktig del av budsjettet for landene som er nettomottakere i langtidsbudsjettet, er samhörighetspolitikken. I sitt første forslag ville Van Rompuy bevilge flere titalls milliarder mindre til dette formålet enn Kommisjonen. I rådspresidentens siste forslag har det imidlertid blitt tilbakeført en god del midler, og det foreslås bevilget over ti milliarder mer til dette formålet enn i det forrige utkastet. Dette kan ses som en liten seier for landene som er nettomottakere.

Jordbrukspolitikken bevilges mer

En annen post som har vokst en god del mellom forslagene til rådspresidenten er jordbrukspolitikken (CAP) som ligger inn under hovedtittelen bærekraftig vekst og naturressurser («Sustainable growth: Natural resources»). Denne dekker jordbruk, utvikling av utkantstrøk, fiske og det finansielle instrumentet for miljø og klimatiltak. I utgangspunktet kuttet Van Rompuy kraftig i denne posten, nærmere bestemt 22 milliarder, i sitt utkast av 14. november sammenlignet med Kommisjonens forslag. I det siste forslaget er posten imidlertid tilbakeført med åtte milliarder, slik at kuttet nå er på til sammen 14 milliarder. Frankrike er en stor mottaker av landbruksstøtte og det er derfor viktig for landet at det ikke kuttes for mye i denne posten.

Veien videre

Van Rompuy må nå fortsette de bilaterale samtalene med de ulike landene og prøve å finne en felles plattform, og ifølge observatører i Brussel blir dette ikke noen lett oppgave.

I Storbritannia har parlamentet, House of Commons, fattet et veiledende vedtak som går inn for at det ikke bare skal foretas en frys, men en reell reduksjon på utgiftssiden i forhold til inneværende periode. Statsminister Cameron og hans regjering har på sin side krevd en reell frys av betalingsforpliktelsene, det vil si en videreføring av forpliktelsene for 2011 justert for inflasjon. Det er fremdeles noe usikkerhet knyttet til hva britene anser som en reell frys. Det arbeides etter det EU-delegasjonen kjenner til med ulike måter å regne ut de aktuelle tallene, og dette vil også kunne gi britene et visst handlingsrom.

Ut fra et bakgrunnsnotat til det britiske parlamentet i juli 2011, kan det imidlertid se ut som om en reell frys innebærer at det i Kommisjonens forslag må kuttes cirka 120 milliarder euro i

betalingsforpliktelser når det både tas hensyn til midlene innenfor langtidsbudsjettet og en del programmer/fond som er lagt utenfor langtidsbudsjettet.

Det blir uansett vanskelig for Cameron å komme tilbake til London uten at det kuttes drastisk i det siste forslaget fra Van Rompuy. Observatører i Brussel poengterer at denne situasjonen ikke vil ha endret seg når forhandlingene med medlemsstatene om langtidsbudsjettet tar til igjen over nyttår. På grunn av den økonomiske krisen og de nedskjæringene som må foretas på hjemmebane, er det ekstraordinært stort politisk fokus på langtidsbudsjettet denne gang. Det sies at en avtale om dette budsjettet «could make or break a government».

Mulige utfall:

1. *Konsensus om et budsjett.*

Enighet om langtidsbudsjettet vil sannsynligvis kreve ytterligere kutt i det siste forslaget fra Van Rompuy. I så fall må alle medlemsland være villige til å inngå kompromisser i forhold til sine opprinnelige krav. En annen sak er at et sterkt nedskåret budsjett vil være avhengig av samtykke fra Europaparlamentet i neste omgang, og det går en smertegrense for store kutt Europaparlamentet er villig til å godta. Noen observatører antyder at de aktuelle kuttene har størst sannsynlighet for å bli godtatt hvis de tas i de administrative kostnadene til EU-byråkratiet og i EU-programmene. Men det kan stilles spørsmål om dette vil være tilstrekkelig til å innfri de britiske kravene om kutt. Antakelig vil det også måtte komme kutt på samholdspolitikk og landbruk, og dette vil være problematisk både for en del medlemsland og for Europaparlamentet.

2. *Fortsettelse av inneværende budsjett*

Dersom det ikke oppnås enighet, blir løsningen at 2013-tallene videreføres til 2014, jmf Lisboa-traktaten artikkel 312 nummer 4. Selv om rammen i henhold til denne løsningen vil være lavere enn det Kommisjonen har foreslått, vil det gi et budsjett som er mer ekspansivt enn nivået Van Rompuy opererer med i sitt siste forslag. Tallene vil også ligge betydelig høyere enn hva som følger av britenes forslag til budsjettfrys. Det kan videre være rettslige utfordringer knyttet til en løsning med fortsettelse av budsjettet for inneværende periode for eksempelvis strukturfondene, som krever detaljert lovgivning basert på en avtale inngått om langtidsbudsjettet. Det kan også oppstå spørsmål rundt finansieringen av nyopprettede institusjoner, slik som for eksempel EUs utenriksstjeneste, EEAS, som det ikke var budsjettet for i rammeverket for langtidsbudsjettet 2007-2013.

Det er i ulike sammenhenger blitt antydning et tredje scenario hvor Storbritannia nedlegger veto og at de 26 andre medlemsstatene utformer sitt eget budsjett. Dette anses som et lite sannsynlig utfall. Det er høyst usikkert hvordan en løsning med utelukkelse av Storbritannia fra budsjettet skulle kunne gjennomføres både juridisk og praktisk. Enda viktigere er det at en ny konstruksjon med isolasjon av Storbritannia ville få alvorlige politiske konsekvenser for det europeiske samarbeidet. Løsningen ville svekke EU som institusjon og den ytterligere europeiske integrasjonen som det arbeides kontinuerlig med, og som skal diskuteres blant annet på desember-toppmøtet. Videre gikk Tyskland under toppmøtet klart inn for å få i stand en konsensusløsning, og de fleste analytikerne anser et budsjett uten Storbritannia som et lite sannsynlig resultat.

Når det gjelder spørsmålet om det blir en enighet på neste toppmøte eller ikke, er meningene mer delte. Enkelte mener at britene med sine krav ganske enkelt står for langt fra resten av medlemslandene og fra Europaparlamentet til at det kan oppnås enighet. Selv om trenden under de foregående forhandlingsperiodene for langtidsbudsjettet har vært at det oppnås enighet først i siste liten, hevder noen observatører at det denne gangen ikke er «politics as usual» i Storbritannia. Det er en voksende euroskeptisisme i landet generelt og innad i Tory-partiet spesielt. Formodningen er at hensynet til interne politiske forhold betyr mer for den sittende regjeringen enn forholdet til EU.

Andre analytikere argumenterer for at det er mulig å få til en enighet. Dette baserer de blant annet på at det finnes mer pragmatiske og moderate krefter i Tory-partiet, som er interesserte i å normalisere forholdet til EU. Tysklands kansler Angela Merkel uttalte i sin tale etter toppmøtet at det absolutt er mulig å få til en enighet og at hun merket at stemningen for å finne enighet ble betydelig større fra dag en til dag to. Merkel presiserte at så lenge alle medlemsland er villige til å inngå kompromisser, kan enighet bli nådd, og alternativet ingen enighet er «ekstremt lite attraktivt».