

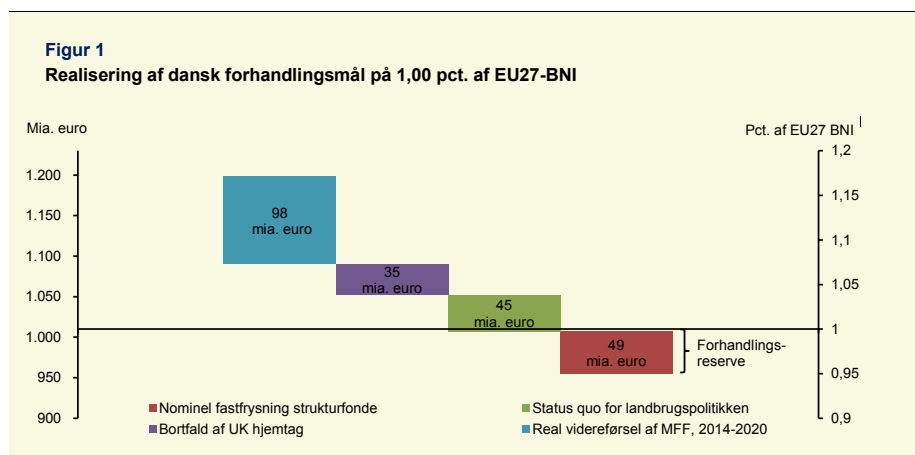
Realisering af dansk forhandlingsmål om et kommende EU udgiftsniveau på 1,00 pct. af EU27-BNI

Det vurderes forhandlingsmæssigt ambitiøst at sikre regeringens mål om en nedjustering af udgiftsniveauet i den kommende MFF, så det svarer til EU' økonomiske formåen efter Brexit. Det skyldes, at Kommissionen og en række lande har udtrykt modvilje mod at reducere eksisterende programmer og samtidig ønsker at prioritere nye politikområder inden for fx sikkerhed, vækst og migration. Teknisk set vurderes der dog intet til hinder for en realisering af et udgiftsloft på 1,00 pct. af EU27's BNI, *samtidig* med, at der efterlades en betydelig reserve til nye prioriteter. Dette vil kræve en stram prioritering af EU's udgifter, men ikke markante reduktioner. Det bemærkes, at en stram prioritering muliggør et opgør med historiske udgiftsposter og derigennem en reel modernisering af EU's udgifter, idet budgetrammen nødvendiggør den omstilling og omprioritering af EU's midler, der i mange år har været en dansk prioritet.

Realisering af udgiftsniveau på 1,00 pct. af EU27 BNI

Et udgiftsloft på 1,00 pct. af EU27's BNI medfører et samlet udgiftsniveau på i alt 1.021 mia. euro over den syvårige periode 2021-2027 (opgjort i 2018-priser). En videreførelse af de nuværende lofters andel af EU28's BNI medfører i stedet et udgiftsniveau på i alt 1.195 mia. euro (2018-priser), svarende til 1,17 pct. af EU27's BNI. Den samlede finansieringsmanko ved en nedjustering fra 1,00 pct. af EU28's BNI til 1,00 pct. af EU27's BNI udgør således 175 mia. euro.

Ved gennemførelse af nedenstående trin vurderes det teknisk set realiserbart at nedbringe EU's samlede udgifter til 1,00 pct. af EU27's BNI, *samtidig* med at der efterlades en reserve på ca. 50 mia. euro (2018-priser) til nye prioriteter. Trinene er illustreret i figur 1.



Anm.: 2018-priser

Kilde: Egne beregninger

1) Udgiftsniveauet i 2014-2020 videreføres realt i perioden 2021-2027

Tidligere års budgetter er øget i takt med den generelle økonomiske fremgang i EU. Der vurderes dog ikke at være fagligt belæg for, at EU's udgiftsbehov er større, alene fordi EU's økonomi vokster. Derfor foretages i første skridt af den tekniske analyse en real fremskrivning af alle EU-programmers bevillinger i indeværende MFF. Den gennemsnitlige bevilling for hvert program i perioden 2014-2020 fremskrives således realt i perioden 2021-2027, konkret ved en årlig deflator på 2 pct. Dette stemmer overens med IMF's langsigtede inflationsforventninger i EU og svarer til den faste EU-deflator, der også har været anvendt i indeværende og tidligere MFF'er¹. En real fastfrysning af nuværende bevilling er overordnet i tråd med den danske finanslovstilgang, hvor bevillingerne i udgangspunktet videreføres realt i de kommende budgetår, med mindre der foretages en aktiv politisk prioritering.

Det samlede udgiftsniveau for indeværende MFF udgør gennemsnitligt 157 mia. euro (2018-priser) årligt. Ifølge de seneste BNI-fremskrivninger, som for første gang estimerer den langsigtede effekt af Brexit på europæisk økonomi, antages en gennemsnitlig årlig vækstrate på 1,74 pct. i perioden 2021-2027. Ved som udgangspunkt at fastfryse det gennemsnitlige udgiftsniveau på 157 mia. euro realt, opnås dermed en løbende udhuling af udgiftsniveauet målt som andel af BNI. Konkret vil en real fastfrysning resultere i et overordnet forpligtelsesniveau, der falder fra 1,12 pct. af BNI i 2021 til 1,04 pct. af BNI i 2027. Over hele perioden 2021-2027 svarer dette til et samlet udgiftsniveau på 1,08 pct. af EU27-BNI. En real fastfrysning leverer således et meget væsentligt bidrag på 98 mia. euro til lukning af finansieringsmankoen, *jf. den blå blok i figur 1*.

2) UK's landeallokerede midler fraregnes

UK modtager i indeværende MFF knap 40 mia. euro (knap 6 mia. euro årligt), der primært er øremærket til landbrugsstøtte, landdistriktsstøtte og regional udvikling i UK. Ved fraregning af den britiske landeallokerede støtte reduceres EU's samlede udgiftsniveau yderligere med 0,04 procentpoint. Det andet skridt i den tekniske analyse (lilla blok) medfører således et udgiftsniveau på gennemsnitligt 152 mia. euro årligt (2018-priser) svarende til 1,04 pct. af EU27's BNI. Med en fraregning af UK's hjemtag reduceres finansieringsmankoen yderligere fra 77 mia. euro til 42 mia. euro. Da der er tale om landeallokerede midler, påvirkes de øvrige EU27 ikke af reduktionen.

3) Videreførelse af den faldende profil for landbrugsstøtte og landdistriktsstøtte

Der er i indeværende MFF vedtaget en faldende profil for EU's landbrugsstøtte under ét, der primært drives af en nominel fastfrysning af de direkte hektarbetalingen. Dette afspejler en politisk beslutning om gradvist at gøre det europæiske landbrug bedre rustet til at agere på markedsvilkår. Ved en nominel fastfrysning udhuler inflationen den reale værdi af landbrugsstøtten, der i dag udgør knap 40 pct. af det samlede budget. Det bemærkes, at der antages 2 pct. årlig inflation i perioden 2021-2027. Ved videreførelse af denne faldende profil (dvs. status quo) reduceres EU's udgiftsniveau yderligere og vil således udgøre samlet set 1,00 pct. af EU27-BNI. Viderefø-

¹ Det bemærkes, at 2 pct. deflatoren i indeværende MFF har vist sig at overestimere inflationen betydeligt, hvilken har øget de faktisk afholdte udgifter ift. den aftale man tilbage i februar 2013 indgik i faste 2011-priser. Havde man i indeværende MFF i stedet baseret sig på den faktiske inflation, der gennemsnitligt har været 1,1 pct. årligt, ville det samlede udgiftsniveau i indeværende MFF være 50 mia. euro *lavere* end det der faktisk implementeres.

relsen af den faldende profil for landbrugsstøtten og landdistriktsstøtten reducerer EU's udgiftsniveau med yderligere 45 mia. euro, *jf. den grønne blok i figur 1.*

Ved at gennemføre disse tre tekniske trin (real fastfrysning af nuværende udgiftsniveau, korrektion for UK hjemtag samt videreførelse af inflationsudhuling af landbrugsstøtten) nedbringes det samlede udgiftsniveau uden yderligere politiske prioriteringsbeslutninger således til målniveauet på 1,00 pct. af EU27's BNI. Dette efterlader dog ikke rum til nye prioriteter inden for fx migration, sikkerhed og forskning. Et sådant forhandlingsrum kan realiseres ved en mekanisk tilgang til EU's strukturfondsmidler, der fastfryses nominelt.

4) Nominel fastfrysning af EU's strukturfondsmidler

EU's strukturfondsmidler har til formål at skabe økonomisk og territorial samhørighed i EU. Der kan argumenteres for, at dette formål delvist er opnået i form af større økonomisk lighed på tværs af EU27. Desuden er der i indeværende MFF betydelige afløbsproblemer, hvilket indikerer, at der ikke længere er samme støttebehov. Under alle omstændigheder vurderes det fuldt ud legitimt at reducere strukturfondsstøtten gradvist efter de sydeuropæiske lande i mere end 30 år og de østeuropæiske lande i 16 år har modtaget årlige overførsler på flere pct. af landenes BNI. På baggrund heraf vurderes det, at udgiftskategoriens bevilling under indeværende MFF som minimum kan fastfryses nominelt i den kommende MFF, hvorved strukturfondsstøtten ligesom landbrugsstøtten gradvist vil blive udhulet af inflationen.

Den nominelle fastfrysning af EU's strukturfondsmidler er illustrativt afbildet ved den røde blok i figur 1. Tilsammen reduceres EU's udgiftsniveau med 0,05 procentpoint, hvorved det samlede udgiftsniveau svarer til gennemsnitligt 0,95 pct. af EU27's BNI. Dette medfører en isoleret reduktion på 49 mia. euro, *jf. den røde blok i figur 1.*

Trin 1-3 nedbringer udgiftsniveauet med i alt 226 mia. euro. Da finansieringsmankoen mellem 1,00 pct. af EU28-BNI og 1,00 pct. af EU27 BNI udgør 175 mia. euro, efterlades dermed en forhandlingsreserve på 51 mia. euro (opgjort i 2018-priser), der kan prioriteres gennem aktive politiske beslutninger.

Trin 1-3 vurderes at være det naturlige udgangspunkt for den kommende MFF. Afviselser herfra vil således kræve en politisk prioritering. Det omvendte gør sig gældende for den nominelle fastfrysning af strukturfondsmidler, der vil kræve en aktiv politisk beslutning. Dette forventes at møde betydelig modstand fra de østeuropæiske lande. Der kan dog sagligt set argumenteres for, at der alene vil være tale om at side stille strukturfondene, der udgør den anden største udgiftskategori med den politik, der allerede føres på det største udgiftsområde i form af landbrugsstøtten.

Det bemærkes, at udgiftsniveauet også kan nås ved en mere subtil tilgang til EU's strukturfondsmidler frem for den mekaniske nominelle fastfrysning. Et støtteniveau svarende til en nominel fastfrysning kan bl.a. opnås ved at nedjustere grænseværdien for, hvornår en region klassificeres som "udviklet" og dermed tildeles lavere EU-støtte ved at målrette samhørighedsfondens midler til de fattigste lande, samt ved at reducere støtteintensiteten pr. indbygger.

Modernisering via forhandlingsreserve

Ovenstående analyse viser, at det teknisk set er muligt at realisere et udgiftsniveau på 1,00 pct. af EU27 BNI uden drastiske reduktioner *samtidig* med, at der skabes en forhandlingsreserve på ca. 50 mia. euro til nye prioriteter. Det vurderes tilstrækkeligt til at finansiere nye prioriteter inden for forsvar og sikkerhed, vækstskabende initiativer og migration. Der afsættes i indeværende MFF ca. 20 mia. euro til migrationsrelaterede initiativer internt i EU og i EU's nærområder. Det vil således være muligt at fordoble denne indsats og fortsat have mere end 30 mia. euro til andre politikområder. Af nye initiativer har Kommissionen bl.a. foreslået at afsætte i alt 7 mia. euro til EU's kommende forsvarsfond.

Fra dansk side har man traditionelt lagt stor vægt på prioriteringen af vækstskabende initiativer knyttet til særligt forskning, men også innovation og grænseoverskridende infrastrukturprojekter. Dette udgiftsområde blev som eksempel opjusteret med 40 mia. euro (2018-priser) i forhandlingerne af indeværende MFF. I den kommende MFF, hvor Brexit finansieringshullet først og fremmest skal håndteres, vil det være vanskeligt at tilgodese området med tilsvarende bevillingsstigninger. Ifølge nærværende tekniske analyse vil det dog fortsat være muligt at tilføre vækstområdet 20-25 mia. euro mere end i indeværende MFF inden for rammerne af et samlet budget på 1,00 pct. af EU27 BNI.

I forhandlingerne er det dog meget sandsynligt, at Kommissionen vil argumentere for, at en forhandlingsreserve på 50 mia. euro er utilstrækkelig. Budgetkommissæren har tidligere meddelt, at der vil være brug for at afsætte 12-13 mia. euro årligt til nye indsatsområder og prioriteter, dvs. i alt ca. 85-90 mia. euro over perioden. Det er ikke konkretiseret, hvordan udgifterne påtænkes at blive fordelt på tværs af forskellige politikområder.

Såfremt Kommissionens ambitioner skal imødekommes, vil der være behov for yderligere budgetreduktioner inden for eksisterende udgiftsområder. Det vil her være særligt oplagt at anlægge en mere budgetrestriktiv tilgang til EU's strukturfonde, der i ovenstående scenarie udgør 32,6 pct. af EU-budgettet (316 mia. euro) mod 34,3 pct. (376 mia. euro) i indeværende MFF. Dette kan fx ske ved yderligere reduktioner i støtteniveauet til særligt de udviklede regioner og ved at indføre lavere lofter for, hvor meget et land kan modtage i støtte som pct. af landets BNP. Yderligere reduktioner inden for denne udgiftskategori vil understøtte moderniseringen af EU-budgettet, idet de traditionelle udgiftsområder (landbrug og strukturfonde) vil udgøre en mindre andel af EU-budgettet mod en stigning i EU-merværdiskabende områder.