

1.



Bruxelles, den 1.7.2015
COM(2015) 326 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Vurdering af de foranstaltninger

som FRANKRIG

har truffet til opfølgning på Rådets henstilling af 10. marts 2015 med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør

{SWD(2015) 130 final}

1. INDLEDNING

Den 10. marts 2015 rettede Rådet en henstilling til Frankrig efter traktatens artikel 126, stk. 7, om at bringe en ende på situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud inden 2017. Frankrig fik henstilling om at nå et samlet underskud på 4,0 % af BNP i 2015, 3,4 % af BNP i 2016 og 2,8 % af BNP i 2017. Ifølge den makroøkonomiske prognose, der ligger til grund for rådshenstillingen, svarer dette til en forbedring af den strukturelle saldo med 0,5 % af BNP i 2015, 0,8 % i 2016 og 0,9 % i 2017 og indebærer supplerende foranstaltninger svarende til 0,2 % af BNP i 2015, 1,2 % i 2016 og 1,3 % i 2017.

I medfør af artikel 3, stk. 4a, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 fastsatte Rådet den 10. juni 2015 som Frankrigs frist til at aflægge udførlig rapport om de foranstaltninger, der er truffet, hvori der redegøres for i) de yderligere strukturelle diskretionære foranstaltninger (svarende til 0,2 % af BNP), der er truffet for at opnå den anbefalede forbedring af den strukturelle saldo i 2015 og ii) de opridsede centrale budgetforanstaltninger til at nå målene i 2016 og 2017. Loven om flerårig planlægning af de offentlige finanser ("loi de programmation des finances publiques") bør ajourføres, så den afspejler den nye tilpasningssti. Frankrig fik ligeledes påbudt at fremlægge en forhåndsevaluering af de centrale foranstaltninger, der danner grundlaget for tilpasningen i 2016 og 2017, inden fristen.

På den fastsatte dato indgav de franske myndigheder en rapport til Kommissionen, der redegør for de foranstaltninger, der er truffet til at følge op på Rådets henstilling, og skitserer den planlagte konsolideringsstrategi for at opfylde de mål, der blev fastsat af Rådet.

Kommissionen har gennemgået Frankrigs budgetstrategi på basis af oplysningerne i rapporten om de trufne foranstaltninger for at undersøge, om Frankrig har efterkommet Rådets henstilling af 10. marts 2015.

2. FORANSTALTNINGER I RAPPORTEN OG OPDATEREDE BUDGETFREMSKRIVNINGER

I rapporten af 10. juni 2015 om de foranstaltninger, der er truffet, bekræftes den budgetstrategi, som var beskrevet i Frankrigs stabilitetsprogram af 30. april 2015, og som sigter mod at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud inden 2017 i overensstemmelse med Rådets frist. Rapporten indeholder ingen nye foranstaltninger, men giver flere oplysninger om arten og gennemførelsen af de supplerende foranstaltninger, der blev bebudet i stabilitetsprogrammet som reaktion på Rådets henstilling af 10. marts 2015, og der tegner sig for 4 mia. EUR i 2015 og 5 mia. EUR i 2016.

Hvad angår 2015 bekræfter rapporten gennemførelsen af den pakke foranstaltninger beløbende sig til 4 mia. EUR (0,2 % af BNP), der var bebudet i stabilitetsprogrammet, og der allerede var medregnet i Kommissionens prognose fra foråret 2015. Pakken består af yderligere nedskæringer i statens udgifter (1,2 mia. EUR), lavere rentebetalinger (1,2 mia. EUR) og sociale overførsler (1 mia. EUR) samt yderligere foranstaltninger på indtægtssiden (0,6 mia. EUR). Som det også blev fremhævet i Kommissionens vurdering af

stabilitetsprogrammet¹, er nogle af foranstaltningerne beløbende sig til 1,2 mia. EUR blevet truffet med henblik på at konvertere det lavere end ventede udgiftsniveau i 2014 til faste besparelser. Foranstaltningerne indebærer en nedskæring i myndighedernes planlagte udgifter, men de ændrer dog ikke tempoet for væksten i de offentlige udgifter og har derfor ingen indvirkning på den finanspolitiske indsats².

Hvad angår 2016 giver rapporten yderligere oplysninger om de foranstaltninger, der ligger til grund for udgiftsbesparelserne på 5 mia. EUR (0,2 % af BNP), som der ikke var redegjort tilstrækkeligt for i stabilitetsprogrammet, og som derfor ikke blev medregnet i Kommissionens forårsprognose 2015. De lavere udgifter skal komme af besparelser i staten (1,6 mia. EUR), socialsikringsordningen (2,2 mia. EUR) og lokalforvaltningerne (1,2 mia. EUR). Indtil videre er det kun de yderligere planlagte besparelser i staten (1,6 mia. EUR), som er dokumenteret ved skrivelser fra premierministeren til alle de øvrige ministre sendt den 24. april 2015, der synes at være tilstrækkeligt specificerede til, at de kan tages med i Kommissionens vurdering. De øvrige planlagte besparelser kan først indgå i Kommissionens prognose, når der er gjort tilstrækkeligt rede for de foranstaltninger, der ligger til grund for budgetstrategien.

Hvad angår 2017 indeholder rapporten hverken yderligere foranstaltninger eller nærmere detaljer om de foranstaltninger, der ligger til grund for den planlagte tilpasning.

Ifølge Kommissionens forårsprognose 2015, som også omfatter 2016, vil der være et underskud på 3,8 % af BNP på den offentlige saldo i 2015, hvilket er under målet for den samlede saldo på 4,0 % af BNP i Rådets henstilling. I 2016 ventes underskuddet under forudsætning af uændret politik at nå 3,5 % af BNP, hvilket er over målet på 3,4 % af BNP.

I lyset af oplysningerne i rapporten om de trufne foranstaltninger ventes det samlede underskud i Kommissionen opdaterede forårsprognose at forblive uændret med 3,8 % af BNP i 2015 og at falde til 3,4 % af BNP i 2016. Med hensyn til 2015 bekræftes det i rapporten, at pakken med foranstaltninger vil have en indvirkning på 4 mia. EUR på de offentlige finanser som anslået i forårsprognosen. For 2016 synes kun de planlagte supplerende konsolideringsforanstaltninger vedrørende statens udgifter, der beløber sig til 1,6 mia. EUR (0,1 % af BNP), at være tilstrækkeligt specificerede til at blive medtaget i Kommissionens prognose. Fremskrivningen af det samlede offentlige underskud i 2016 nedjusteres derfor fra de 3,5 % af BNP i den oprindelige forårsprognose til 3,4 %.

Risiciene for budgetudsigterne for 2015 og 2016, som de fremgår af Kommissionens opdaterede forårsprognose, lader til at være afbalancerede. I første kvartal af 2015 stiger BNP mere end ventet (0,6 % i forhold til 0,4 % i Kommissionens forårsprognose), hvilket tyder på, at det økonomiske opsving breder sig hurtigere end ventet. Derudover vil en større elasticitet i skatteindtægterne end ventet kunne få positiv indvirkning på det samlede underskud i 2015 og 2016. På den anden side risikerer den skuffende udvikling på arbejdsmarkedet at få negativ indvirkning på de offentlige finanser. De seneste afkaststigninger på

¹ "Assessment of the 2015 Stability Programme for France" af 27. maj 2015, findes på:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2015/10_fr_scp_en.pdf

² Den finanspolitiske indsats udregnes snarere med udgangspunkt i tempoet for stigningen i de offentlige udgifter end på basis af deres størrelse (se boks 1).

statsobligationerne kan også føre til højere rentebetalinger og dermed lægge et yderligere pres på udgiftsnedskæringerne.

3. VURDERING AF DE TRUFNE FORANSTALTNINGER

På grundlag af oplysningerne i rapporten anslås det offentlige underskud i Kommissionens opdaterede forårsprognose at udgøre 3,8 % af BNP i 2015, hvilket er under Rådets mål for året, og 3,4 % af BNP i 2016, hvilket er på linje med Rådets mål. Tilpasningen af den strukturelle saldo lader dog til at være mindre end henstillet af Rådet i begge år.

Boks 1. Metode til at vurdere, om der er truffet virkningsfulde foranstaltninger

I henhold til forordning (EF) nr. 1467/97 og adfærdskodeksen³ anses en medlemsstat for at have truffet virkningsfulde foranstaltninger, hvis den har handlet i overensstemmelse med henstillingerne efter artikel 126, stk. 7, i EUF-traktaten. I henhold til adfærdskodeksen skal der ved vurderingen af, om der er truffet virkningsfulde foranstaltninger, især tages hensyn til, om den berørte medlemsstat har nået de årlige budgetmål og opnået den underliggende forbedring af sin konjunkturkorrigerede saldo (minus engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger) i overensstemmelse med Rådets henstilling.

Metoden til vurdering af, om der er truffet virkningsfulde foranstaltninger⁴, kræver for det første en vurdering af, om medlemsstaten overholder det nominelle mål og den underliggende forbedring af den strukturelle saldo, som er fastlagt i henstillingen om det uforholdsmæssigt store underskud. Hvis dette er tilfældet, sættes proceduren i bero.

Hvis medlemsstaten ikke når eller risikerer ikke at nå målet for det samlede underskud eller opnå den påkrævede forbedring af den strukturelle saldo, foretages der en grundig analyse af årsagerne hertil. Det undersøges, om medlemsstaten har handlet i overensstemmelse med henstillingen, idet der tages udgangspunkt i to komplementære måder at måle den finanspolitiske indsats på: i) top-down-tilgangen, hvor der ses på ændringen af den strukturelle saldo justeret for ændringer af den potentielle outputvækst, uventede indtægter og udgifter og uventede begivenheder, og ii) bottom-up-tilgangen, hvor der ses på de enkelte gennemførte diskretionære finanspolitiske foranstaltningers virkning på budgettet samt udviklingen i statens udgifter i forhold til det basisscenario, der ligger til grund for Rådets henstilling. Den grundige analyse suppleres med andre relevante kvalitative overvejelser for at gøre det muligt for Kommissionen at foretage en kvalificeret vurdering af, om de politiske foranstaltninger, som medlemsstaten har truffet, er tilstrækkelige til at efterkomme henstillingen om det uforholdsmæssigt store underskud.

Hvis den grundige analyse viser, at den berørte medlemsstat har levet op til sine politiske tilsagn, konkluderes det i vurderingen, at der er truffet virkningsfulde foranstaltninger. Hvis den grundige analyse viser, at de politiske tilsagn ikke er blevet opfyldt, og at underskudsmålene ventes ikke at blive opfyldt, konkluderes det i vurderingen, at der ikke er truffet virkningsfulde foranstaltninger. Hvis underskudsmålene ventes at blive nået, sættes

³ "Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes", findes på:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm.

⁴ Vedtaget af Rådet 20. juni 2014.
(http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/143293.pdf).

proceduren dog alligevel i bero, også selv om medlemsstaten ikke har opnået den anbefalede tilpasning af den strukturelle saldo. Samtidig bør der foretages en grundig analyse for at skabe større klarhed om arten af de underliggende budgetudviklinger.

Ifølge Kommissionens opdaterede prognose ventes en forbedring af den strukturelle saldo på 0,3 % af BNP i 2015 og 0,1 % i 2016, hvilket er under de 0,5 % og 0,8 % i Rådets henstilling. For 2015 er den forventede forbedring af den strukturelle saldo uændret i forhold til den oprindelige forårsprognose på 0,3 % af BNP og svarer nogenlunde til forventningerne på det tidspunkt, hvor Rådet fremsatte sin henstilling. Helt specifikt ventes den yderligere pakke på 4 mia. EUR, der blev bebudet i stabilitetsprogrammet, at øge den strukturelle indsats med 2,8 mia. EUR (0,1 % af BNP). Virkningerne heraf modsvares dog af en nedjustering af skatteelasticiteten. For 2016 blev forbedringen af den strukturelle saldo i 2016 anslået til at udgøre 0,0 % af BNP i forårsprognosen og -0,4 % af BNP i basisscenariet for underskudsproceduren. Når der tages hensyn til de udgiftsnedskæringer, der er redegjort for i rapporten, anslås den strukturelle saldo nu at blive forbedret med 0,1 % af BNP, hvilket dog stadig er et godt stykke under forbedringen på 0,8 % af BNP i Rådets henstilling.

I overensstemmelse med metoden til at vurdere, om der er truffet virkningsfulde foranstaltninger (se boks 1), skal der derfor foretages en grundig analyse af den finanspolitiske indsats, som tager udgangspunkt i den justerede forbedring af den strukturelle saldo (top-down-tilgangen) og omfanget af de trufne foranstaltninger (bottom-up-tilgangen).

Tabel 1. Sammenligning af budgetfremskrivninger

% af BNP	Offentlig budgetsaldo			Tilpasning af den strukturelle saldo	
	2015	2016	2017*	2015	2016
Kommissionens forårsprognose 2015	-3,8%	-3,5%	-	0,3%	0,0%
Kommissionens opdaterede forårsprognose 2015	-3,8%	-3,4%	-	0,3%	0,1%
Stabilitetsprogrammet	-3,8%	-3,3%	-2,7%	0,3%	0,1%
Basisscenario (vinterprognose 2015)**	4,1%	4,1%	4,1%	0,3%	-0,4%
Mål under proceduren	-4,0%	-3,4%	-2,8%	0,5%	0,8%

Anm.:

Den strukturelle balance baseret på stabilitetsprogrammet er genberegnet af Kommissionen på grundlag af scenariet i stabilitetsprogrammet under anvendelse af den i fællesskab aftalte metode.

* Kommissionens forårsprognose 2015 går kun til 2016

** Det scenario, der ligger til grund for Rådets henstilling af 10. marts 2015

Hvad angår 2015 bekræfter den grundige analyse, at den finanspolitiske indsats ikke vil være på højde med Rådets henstilling. Når der korrigeres for ændringer i den potentielle vækst og mistede indtægter i forhold til det tidspunkt, hvor Rådet fremsatte sin henstilling, anslås den justerede strukturelle saldo at blive forbedret med 0,4 % af BNP i 2015 i forhold til de 0,5 % i Rådets henstilling. Med udgangspunkt i bottom-up-tilgangen forventes den finanspolitiske indsats at forblive uændret på 0,0 % af BNP som anslået i Kommissionens forårsprognose 2015, i forhold til de 0,2 % i Rådets henstilling. Virkningerne af de supplerende foranstaltninger i 2015, der er beskrevet i rapporten, udlignes af korrektionen af besparelser i rentebetalinger, som i henhold til den i fællesskab aftalte metode for vurdering af, om der er truffet virkningsfulde foranstaltninger, anses for at ligge uden for regeringens kontrol og dermed ikke tages med i beregningen af den finansielle indsats efter bottom-up-tilgangen.

Hvad angår 2016 viser den grundige analyse også, at den finanspolitiske indsats ikke lever op til Rådets henstilling. Når der tages højde for de foranstaltninger, der er specificeret i rapporten, og der korrigeres for ændringer i den potentielle outputvækst samt for uventede indtægter i forhold til det tidspunkt, hvor Rådet fremsatte sin henstilling, ventes den strukturelle saldo at forblive uændret i forhold til forbedringen på 0,8 % af BNP i Rådets henstilling. De yderligere besparelser i staten ventes at øge den finansielle indsats (efter bottom-up-tilgangen) fra de 0,3 % af BNP i forårsprognosen til 0,4 % af BNP, hvilket stadig er under de 1,2 % af BNP i Rådets henstilling af 10. marts 2015.

I henstillingen af 10. marts 2015 opfordrede Rådet desuden til, at der blev foretaget en evaluering af de centrale foranstaltninger, der er planlagt for 2016 og 2017, men rapporten indeholder ikke en sådan evaluering. Navnlige ventes udgiftsbesparelserne i 2016 og 2017 at blive båret frem af den budgetgennemgang, der enten er ved at blive foretaget eller stadig skal gennemføres. Derudover er loven om flerårig planlægning af de offentlige finanser endnu ikke blevet ajourført som henstillet af Rådet.

Tabel 2. Sammenligning af den justerede ændring af den strukturelle saldo og den finanspolitiske indsats på grundlag af Kommissionens forårsprognose 2015

% af BNP	Tilpasset ændring af den strukturelle saldo		Bottom-up-indsats	
	2015	2016	2015	2016
Kommissionens forårsprognose 2015	0,4%	-0,1%	0,0%	0,3%
Kommissionens opdaterede forårsprognose 2015	0,4%	0,0%	0,0%	0,4%
Basisscenario (vinterprognose 2015)*	0,3%	-0,4%		
Mål under proceduren	0,5%	0,8%	0,2%	1,2%

* Det scenario, der ligger til grund for Rådets henstilling af 10. marts 2015

4. KONKLUSION

Rapporten om de trufne foranstaltninger, som blev fremlagt af Frankrig den 10. juni 2015, bekræfter regeringens planer om at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud inden Rådets frist i 2017, og indeholder yderligere detaljer om de foranstaltninger, der ligger til grund for den budgetstrategi, der er præsenteret i Frankrigs stabilitetsprogram. I rapporten præsenteres der dog ingen yderligere foranstaltninger i forhold til, hvad der allerede blev bebudet i stabilitetsprogrammet.

Overordnet set ventes det offentlige underskud på grundlag af oplysningerne i rapporten at nå 3,8 % af BNP i 2015 og 3,4 % af BNP i 2016, hvilket er i overensstemmelse med målene i Rådets henstilling af 10. marts 2015. Ifølge Kommissionens vurdering på basis af de oplysninger, den rådede over den 10. juni, lader forbedringen af den strukturelle saldo ikke til at leve op til den anbefalede indsats for 2015 og 2016. En grundig analyse, der både tager udgangspunkt i en vurdering af den justerede ændring af den strukturelle saldo ("top-down"-tilgangen) og af selve omfanget af planlagte foranstaltninger ("bottom-up"-tilgangen) viser også, at den finanspolitiske indsats ikke vil leve op til niveauet i Rådets henstilling. Til trods for at Rådet i sin henstilling opfordrede til, at Frankrig foretog en evaluering af de centrale foranstaltninger, der er planlagt for 2016 og 2017, har landet ikke fremlagt en sådan

evaluering i rapporten om de trufne foranstaltninger. Endelig er loven om flerårig planlægning af de offentlige finanser ("loi de programmation des finances publiques") endnu ikke blevet ajourført som henstillet af Rådet.

Frankrigs konsolideringsstrategi bygger primært på de forbedrede konjunkturer og fortsatte lave renter. Derfor skal budgetstrategien styrkes for at sikre en holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud inden fristen. Særligt bør de planlagte udgiftsbesparelser i 2016 og 2017 specificeres yderligere, og uventede indtægter fra navnlig højere end ventede skatteindtægter eller lavere renter bør anvendes til at nedbringe underskuddet. Derudover bør der arbejdes mere på at effektivisere budgetgennemgangen og findes besparelser i alle delsektorer af den offentlige forvaltning, bl.a. inden for socialsikringen og lokalforvaltningen, som henstillet af Rådet. Det vil desuden være vigtigt at støtte den finanspolitiske konsolidering ved at gennemføre omfattende og ambitiøse strukturreformer i overensstemmelse med Rådets henstillinger til Frankrig inden for rammerne af det europæiske semester og navnlig henstillingerne som led i proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer.

Kort sagt ventes underskudsmålene at blive opfyldt både i 2015 og 2016, hvorimod den finanspolitiske indsats ifølge alle indikatorer ikke vil leve op til henstillingerne for 2015 og 2016. På grundlag af metoden til vurdering af, om der er truffet virkningsfulde foranstaltninger, finder Kommissionen derfor, at proceduren skal stilles i bero.

Tabeller relateret til proceduren

Tabel A1. Justering af den synlige strukturelle indsats på grundlag af revisioner af den potentielle vækst – beregningsoplysninger

	Potentiel BNP-vækst, som ligger til grund for Rådets henstilling (%)	Potentiel BNP-vækst på tidspunktet for denne vurdering (%)	Afvigelse fra prognosen (%)	Strukturelle udgifter (% af potentielt BNP)	Justeringskoefficient α (% af potentielt BNP)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2015	1,0%	1,0%	0,0%	55,5	0,0%
2016	1,1%	1,1%	0,0%	55,5	0,0%

På grundlag af Kommissionens forårsprognose 2015

Tabel A2. Justering af den synlige strukturelle indsats på grundlag af revisioner af uventede indtægter/udgifter – beregningsoplysninger

	Diskretionære foranstaltninger rettet mod løbende udgifter (mia.)				Anslået vækst i nominelt BNP (%)		Ændring i outputgab		Løbende indtægter i år t-1 (mia.)		Indtægtsgab (mia.)*	Nominelt BNP	Justeringskoefficient β (% af nominelt BNP)
	henst.	vurdering	henst.	vurdering	henst.	vurdering	henst.	vurdering	henst.	vurdering			
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	(6)=[(1')-(2')-[(3')+(ϵ -1)*(4')/100]*(5')]-[(1)-(2)-[(3)+(ϵ -1)*(4)/100]*(5)]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2015	20,4	19,1	2,5	1,8	1,8%	2,1%	0,0	0,1	1135,6	1135,7	-3,8	2186,7	- 0,2
2016	25,8	28,8	-2,9	-0,5	2,8%	2,7%	0,7	0,6	1156,0	1154,8	2,6	2244,8	0,1

*Indtægtselasticitet (ϵ): 1.01

På grundlag af Kommissionens forårsprognose 2015