

Den økonomiske politik, der ses afspejlet i det opdaterede program, opfylder i store træk henstillingerne i de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik, specielt henstillingerne med budgetmæssige konsekvenser. Især skal det bemærkes, at systemet med flerårige budgetter er blevet

udvidet til at omfatte alle kapitaludgifter, at reformen af sundhedssystemet skulle gøre bekymringerne om, hvorvidt systemet giver valuta for pengene, til skamme, og at der sker fremskridt med realiseringen af den nationale udviklingsplan.

## RÅDETS UDTALELSE

af 10. februar 2004

om Frankrigs opdaterede stabilitetsprogram, 2003-2007

(2004/C 43/04)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab,

under henvisning til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker<sup>(1)</sup>, særlig artikel 5, stk. 3,

under henvisning til Kommissionens henstilling og efter høring af Det Økonomiske og Finansielle Udvalg —

AFGIVET FØLGENDE UDTALELSE:

Den 10. februar 2004 gennemgik Rådet 2003-opdateringen af Frankrigs stabilitetsprogram, der dækker perioden 2003-2007. Opdateringen opfylder i store træk kravene i den reviderede »adfærdskodeks« om stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og form. Selv om det ikke obligatorisk kræves i adfærdskodeksen, ville det, hvis programmet havde indeholdt eksplicite fremskrivninger af de offentlige indtægts- og udgiftsområder på nationalregnskabsbasis, have været muligt at foretage en mere indgående analyse af kvaliteten af den forventede budgettilpasning.

Den 3. juni 2003 besluttede Rådet på basis af en henstilling fra Kommissionen efter EF-traktatens artikel 104, stk. 6, at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Frankrig, og rettede en henstilling i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 104, stk. 7, til Frankrig om at bringe denne situation til ophør senest ved udgangen af 2004. Henholdsvis den 8. og den 21. oktober 2003 vedtog Kommissionen to henstillinger på basis af henholdsvis artikel 104, stk. 8, og artikel 104, stk. 9, til Rådet om at 1) beslutte, at Frankrig ikke havde truffet nogen virkningsfulde foranstaltninger som svar på henstillingen af 3. juni, og 2) pålægge Frankrig at træffe de nødvendige

foranstaltninger til at bringe det offentlige underskud ned under 3 % af BNP senest i 2005. Den 25. november 2003 vedtog Rådet ikke de to kommissionshenstillinger, men vedtog i stedet et sæt af konklusioner, der bl.a. tilsluttede sig forpligtelsen for Frankrig til at reducere det konjunkturjusterede underskud med 0,8 % af BNP i 2004 og med 0,6 % af BNP eller et større beløb i 2005, således at det sikres, at det offentlige underskud bringes ned under 3 % af BNP i 2005.

Fremskrivningerne for det mellemlange sigt i 2003-opdateringen af programmet er baseret på den samme budgetstrategi som den, der allerede er blevet vedtaget i tidligere opdateringer. Hjørnestenen i denne strategi er fastsættelsen af flerårige mål for stigningen i de reale offentlige udgifter med henblik på et fald i udgiftskvoten og en reduktion af underskuddet på statsfinanserne. I 2003-opdateringen suppleres denne strategi med to nye budgetregler: 1) ethvert provenu, som måtte være højere end forventet og følger af en gunstigere konjunkturudvikling, vil blive brugt til at nedbringe underskuddet, og 2) enhver budgetmargen, som måtte hidrøre fra en langsommere stigning i udgifterne end forventet, vil blive brugt til skattelettelser.

En strategi baseret på klare regler for udgiftsvæksten er hensigtsmæssig, da den støtter en gennemsigtig budgettilpasning. I den henseende er den evne til at begrænse statens udgifter, der blev udvist i 2003 positiv, men de tidligere fastsatte udgiftslofter for den samlede offentlige sektor, og navnlig udgifterne til sociale ordninger, blev dog kraftigt overskredet. Der bør træffes passende foranstaltninger for bedre at overholde udgiftslofterne. Ud over den virkning, sådanne overskridelser af udgiftsloftet har på underskuddet, vil de — hvis de indtræffer gentagne gange — kunne skade den samlede troværdighed i budgetstrategien på grund af disse reglers relevans som anker. For at sikre, at målene nås, bør de franske myndigheder indføre en mekanisme, der sikrer en automatisk kompensation fra år til år for et senere konstateret overforbrug i den offentlige sektor. Hvad den første af de nye budgetregler angår, ville det i tilfælde af en gunstigere konjunkturudvikling være hensigtsmæssigt at fremskynde nedbringelsen af det konjunkturjusterede underskud gennem gennemførelse af supplerende foranstaltninger. Hvad den anden regel angår og i betragtning af, at der er behov for at fremskynde nedbringelsen af under-

<sup>(1)</sup> EFT L 209 af 2.8.1997.

skuddet, bør enhver budgetmargen, som hidrører fra en langsommere stigning i udgifterne end forventet, anvendes til at nedbringe underskuddet. 2003-opdateringen forventer, at den reale BNP-vækst vil stige fra anslået 0,5 % i 2003 til 1,7 % i 2004. For perioden 2005-2007 bygger de makroøkonomiske fremskrivninger på de samme to scenarier som i de tidligere opdateringer: et »forsigtigt« scenario, hvori den reale BNP-vækst bliver på gennemsnitlig 2,5 % om året igennem perioden, og et »gunstigt« scenario, hvor den reale BNP vækst når op på 3 % om året. Forbrugerprisinflationen ventes at forblive moderat på 1,5 % igennem hele opdateringens tidshorisont. Vækstan-tagelsen for 2003 er forældet: Kommissionens prognose om en real BNP-vækst på 0,1 % forekommer mere plausibel. Prognosen for 2004 forekommer plausibel. Hvad årene 2005-2007 angår, synes fremskrivningerne i det »forsigtige« scenario at være realistiske. Dette scenario blev derfor betragtet som referencescenario for vurderingen af budgetfremskrivningerne.

Opdateringen opererer med et underskud på statsfinanserne på 3,6 % af BNP i 2004 sammenlignet med et forventet underskud på 4,0 % af BNP i 2003. For 2005, 2006 og 2007 viser fremskrivningerne underskud på henholdsvis 2,9 %, 2,2 % og 1,5 % af BNP. Primærsaldoen ventes at blive forbedret fra 0,6 % af BNP i 2004 til 1,6 % af BNP i 2007. I konjunkturjusterede tal baseret på Kommissionens beregninger efter den almindeligt anerkendte metode sker der en forbedring med 0,6 procentpoint til 3,2 % af BNP i 2004. I 2005, 2006 og 2007 er de konjunkturjusterede underskud på henholdsvis 2,6 %, 1,9 % og 1,3 % af BNP.

Ud fra plausible makroøkonomiske og budgetmæssige antagelser synes tilpasningen i programmet formentlig ikke være tilstrækkelig til at fjerne det uforholdsmæssigt store underskud i 2005. Der knytter sig imidlertid en række risikofaktorer til opfyldelsen af denne målsætning: 1) den reale BNP-vækst i 2003 var sandsynligvis lavere end antaget i opdateringen, og det offentlige underskud i 2003 kan derfor vise sig at blive højere end forventet, 2) opfyldelsen af udgiftsmålet for 2004 er behæftet med usikkerhed og forudsætter fuld gennemførelse af og effektivitet i de indførte foranstaltninger, og 3) forbedringen i den konjunkturjusterede budgetsaldo, der forventes i 2005, afhænger af foranstaltninger, som endnu mangler at blive udformet og gennemført, ikke mindst reformen af sundhedssikringssystemet. Eftersom underskuddet kun ventes reduceret marginalt under 3 % i 2005, vil blot én af ovennævnte risikofaktorer, hvis der ikke kompenseres for den, bringe reduktionen af underskuddet til under 3 % af BNP i 2005 i fare. I så fald vil det blive nødvendigt at gennemføre supplerende foranstaltninger for at korrigere situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud senest i 2005. Frankrig bør gennemføre alle de nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med Rådets konklusioner af 25. november 2003, navnlig for at sikre, at underskuddet kommer under 3 % af BNP senest i 2005.

På grundlag af Kommissionens beregninger i henhold til den almindeligt anerkendte metode er budgetsituationen i opdateringen utilstrækkelig til at sikre, at stabilitets- og vækstpagtens mellemfristede målsætning om en budgetstilling tæt på balance eller i overskud kan opfyldes i programperioden. Desuden vil der, beregnet efter samme metode, først i 2007 blive tilvejebragt en budgetstilling, der giver tilstrækkelig sikkerhedsmargen til at undgå en fremtidig overskridelse af underskudstærsklen på 3 % af BNP under normale makroøkonomiske forhold.

Gældskvoten ventes ikke at begynde med at falde før i 2006 og ventes at holde sig over traktatens referenceværdi på 60 % igennem hele den periode, programmet dækker. Udviklingen i gældskvoten kan blive mindre gunstig end forventet på grund af de risikofaktorer for udviklingen i underskuddet, der er anført ovenfor.

Frankrig har for nylig vedtaget en omfattende pensionsreform, som hæver antallet af bidragsår, der giver ret til fuld pension, styrker de finansielle incitamentter til at forblive erhvervsaktiv frem til og efter den lovpligtige pensionsalder og ændrer grundlaget for indekseringen af pensionerne i den offentlige sektor fra lønningerne til priserne. Selv om Frankrig er betydeligt bedre rustet nu end før reformen til at klare de budgetmæssige omkostninger i forbindelse med befolkningens aldring, kan risikoen for uligevægte på lang sigt ikke udelukkes. Sikring af et passende overskud på primærsaldoen vil være afgørende for at sikre, at statsfinanserne kan betragtes som holdbare. Dette bør navnlig i forbindelse med reformen af sundhedssikringssystemet, som vil blive udformet og gennemført i løbet af 2004, suppleres med foranstaltninger, der tager sigte på at holde udviklingen i udgifter under kontrol.

Den økonomiske politik, der er afspejlet i 2003-opdateringen, er kun delvis i overensstemmelse med henstillingerne i de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik, navnlig henstillingerne med budgetmæssige konsekvenser. Selv om budgetplanerne for 2004 og 2005 ganske vist opererer med en forbedring i den konjunkturjusterede budgetsaldo, der er større end den minimumsforbedring på 0,5 procentpoint af BNP, som Rådet har anbefalet, er den samlede forbedring i den konjunkturjusterede saldo, der er undervejs, formentlig ikke tilstrækkelig til at bringe det nominelle underskud ned under 3 % af BNP selv i 2005. Desuden forventer 2003-opdateringen ikke en budgetstilling tæt på balance eller i overskud inden for den tidshorisont, programmet dækker. Frankrig bør derfor sikre, at budgetkonsolideringen fortsættes i årene efter 2005, navnlig via en mindskelse af det konjunkturkorrigerede budgetunderskud med mindst 0,5 procentpoint af BNP om året eller mere, hvis det er nødvendigt for at opnå en mellemfristet budgetstilling, der ligger tæt på balance eller udviser et overskud, og til at sikre, at gældskvoten igen begynder at falde.