



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.6.2019
COM(2019) 529 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Frankrike

**Rapport upprättad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens
funktionssätt**

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Frankrike

Rapport upprättad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

1. INLEDNING

Förfarandet vid alltför stora underskott (nedan kallat *underskottsförfarandet*) fastställs i artikel 126 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*). Det beskrivs närmare i rådets förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott¹, som ingår i stabilitets- och tillväxtpakten. Särskilda bestämmelser för medlemsstater i euroområdet som omfattas av underskottsförfarandet fastställs i förordning (EU) nr 473/2013².

Enligt artikel 126.2 i EUF-fördraget ska kommissionen undersöka om budgetdisciplin iakttas på grundval av två kriterier: a) Huruvida det förväntade eller faktiska offentliga underskottet som andel av bruttonationalprodukten (BNP) överstiger referensvärdet på 3 %, såvida inte denna andel har minskat väsentligt och kontinuerligt och nått en nivå som ligger nära referensvärdet, eller referensvärdet endast undantagsvis och övergående överskrids och andelen fortfarande ligger nära referensvärdet. b) Huruvida skuldsättningen i den offentliga sektorn som andel av BNP överstiger referensvärdet på 60 %, såvida inte denna andel minskar i tillräcklig utsträckning och närmar sig referensvärdet i tillfredsställande takt.³

Om en medlemsstat inte uppfyller de krav som gäller enligt det ena av eller båda dessa kriterier, ska kommissionen enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget utarbeta en rapport. Rapporten ska även ”beakta huruvida den offentliga sektorns underskott överstiger utgifterna för de offentliga investeringarna samt alla övriga faktorer av betydelse, inbegripet medlemsstatens ekonomiska och budgetmässiga läge på medellång sikt”.

¹ EUT L 209, 2.8.1997, s. 6. Rapporten tar även hänsyn till *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes* (Närmare angivelser för genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten samt riktlinjer för stabilitets- och konvergensprogrammets innehåll och utformning), som Ekonomiska och finansiella kommittén antog den 5 juli 2016 och som kan laddas ned från: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 473/2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigering av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet (EUT L 140, 27.5.2013, s. 11).

³ Villkoren om att skuldkvoten ska minska ”i tillräcklig utsträckning” och ”i tillfredsställande takt” ska enligt artikel 2.1a i förordning (EG) nr 1467/97 anses uppfyllda om ”differensen till referensvärdet under de föregående tre åren, som ett riktmärke, har minskat med i genomsnitt en tjugondel per år”. I förordningen föreskrivs därefter att ”[k]ravet enligt skuldkriteriet [...] också [ska] anses vara uppfyllt om kommissionens budgetprognoser anger att den föreskrivna minskningen i differensen kommer att inträffa under en treårsperiod som omfattar de två år som följer på det sista år för vilket uppgifter finns tillgängliga”. I förordning (EG) nr 1467/97 föreskrivs vidare att hänsyn ska tas till ”konjunktorens påverkan på takten för skuldminskning”. Utifrån detta fastställs i enlighet med uppförandekoden för stabilitets- och tillväxtpakten ett riktmärke för skuldminskning som godkänns av rådet. Huruvida riktmärket för skuldminskning respekteras bedöms med hjälp av tre olika konfigurationer: det bakåtblickande, det framåtblickande och det konjunkturrensade riktmärket för skuldminskning.

I föreliggande rapport, som utgör det första steget i underskottsförfarandet, analyseras Frankrikes uppfyllande av fördragets underskotts- och skuldkriterier med hänsyn tagen till ekonomiskt läge och andra relevanta faktorer.

De uppgifter som rapporterades av de franska myndigheterna den 29 mars 2019⁴ och som därefter validerades av Eurostat⁵ visar att Frankrikes offentliga underskott uppgick till 2,5 % av BNP 2018, medan skulden uppgick till 98,4 % av BNP och alltså låg över fördragets referensvärde på 60 % av BNP. I de rapporterade uppgifterna förutsågs för 2019 ett underskott på 3,1 % av BNP och en skuldkvot på 98,9 % av BNP. Dessa förväntningar bekräftades i Frankrikes stabilitetsprogram 2019 (nedan kallat *stabilitetsprogrammet*), som kommissionen mottog den 26 april 2019. I stabilitetsprogrammet förväntas underskottet sjunka till under 3 % av BNP 2020. Denna prognos bekräftas i kommissionens vårprognos 2019, som publicerades den 7 maj 2019.

Enligt artikel 2.1a i förordning (EG) nr 1467/1997 ska medlemsstater som omfattades av ett underskottsförfarande den 8 november 2011 beviljas en treårig övergångsperiod, som inleds året efter korrigeringen av det alltför stora underskottet, under vilken de förväntas göra tillräckliga framsteg mot ett uppfyllande av riktmärket för skuldminskning. I Frankrikes fall omfattar övergångsperioden åren 2018–2020 (dvs. de tre år som följer efter korrigeringen av det alltför stora underskottet⁶). I *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes* (Närmare angivelser för genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten samt riktlinjer för stabilitets- och konvergensprogrammets innehåll och utformning) av den 15 maj 2017 anges utförligt hur kravet för det strukturella saldot definieras och bedöms. Framför allt anges ett minimikrav på linjär, strukturell anpassning av det strukturella saldot (MLSA) som säkerställer att riktmärket för skuldminskning uppfylls i slutet av övergångsperioden. De uppgifter som rapporterats visar att Frankrike inte gjorde tillräckliga framsteg mot riktmärket för skuldminskning 2018 (se tabell 1), eftersom avståndet till MLSA är 0,5 procentenheter. Enligt kommissionen vårprognos 2019 förväntas Frankrike inte göra tillräckliga framsteg mot riktmärket för skuldminskning 2019 och 2020, eftersom den strukturella budgetansträngningen beräknas uppgå till 0,0 % av BNP båda dessa år, jämfört med MLSA på 0,9 % respektive 1,8 % av BNP.

Frankrikes otillräckliga framsteg mot att uppnå riktmärket för skuldminskning 2018 och det förväntade underskottet 2019 är vid första anblicken – innan alla faktorer som beskrivs nedan har beaktats – ett bevis för att det föreligger ett alltför stort underskott enligt stabilitets- och tillväxtpakten.

⁴ Enligt förordning (EG) nr 479/2009 måste medlemsstaterna rapportera sina förväntade och faktiska underskotts- och skuldnivåer till kommissionen två gånger om året. Den senaste rapporten från Frankrike kan laddas ned från <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9720700/FR-2019-04.pdf/5cbc6cea-001d-45ea-a00d-d3df1d36ff5e>

⁵ Eurostats pressmeddelande nr 67/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4ffe7bcdfad>

⁶ Rådets beslut 2018/924/EU av den 22 juni 2018 om upphävande av beslut 2009/414/EG om att det föreligger ett alltför stort underskott i Frankrike (EUT L 164, 29.6.2018, s. 44). Alla dokument om underskottsförfarandet för Frankrike finns på https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/closed-excessive-deficit-procedures/france_en.

Kommissionen har därför upprättat denna rapport för att göra en samlad bedömning av de otillräckliga framstegen mot uppnående av riktmärket för skuldminskning och det förväntade överskridandet av fördragets referensvärde på 3 % av BNP, samt ta ställning till om det, när alla relevanta faktorer har beaktats, finns anledning att inleda ett förfarande vid alltför stora underskott. Underskottskriteriet granskas i avsnitt 2 i rapporten. Skuldkriteriet granskas i avsnitt 3. Avsnitt 4 behandlar offentliga investeringar och andra relevanta faktorer samt innehåller en bedömning av om den nödvändiga anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet följs. Rapporten utgår från kommissionens vårprognos 2019.

Tabell 1. Offentlig förvaltnings underskott och skuld (% av BNP)

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						COM	SP	COM	SP
Underskottskriteriet	Saldo i offentliga finanser	-3.6	-3.5	-2.8	-2.5	-3.1	-3.1	-2.2	-2.0
Skuldkriteriet	Offentlig bruttoskuld	95.6	98.0	98.4	98.4	99.0	98.9	98.9	98.7
	Förändring i strukturellt saldo	0.2	0.0	0.1	0.2	0.0	0.2	0.0	0.1
	MLSA	n.r.	n.r.	n.r.	0.7	0.9	0.8	1.8	1.4

Källa: Stabilitetsprogrammet 2019 (SP) och kommissionens vårprognos 2019 (COM)

2. UNDERSKOTTSKRITERIET

Frankrike hade ett samlat underskott på 2,5 % av BNP 2018. I kommissionens vårprognos 2019 och stabilitetsprogrammet förväntas Frankrikes samlade offentliga underskott 2019 stiga till 3,1 % av BNP och därmed överskrida fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Även om det offentliga underskottet förväntas ligga över 3 % av BNP kommer det att ligga nära fördragets referensvärde.

Referensvärdet på 3 % av BNP överskrids dock inte undantagsvis i den mening som avses i fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten, eftersom det varken är följden av en ovanlig händelse eller en allvarlig konjunkturnedgång. I kommissionens vårprognos beräknas tillväxten i BNP i fasta priser uppgå till 1,3 % 2019, vilket är 0,3 procentenheter mindre än året innan, och därefter åter stiga till 1,5 % 2020 (ej kalenderjusterat) medan produktionsgapet förväntas bli alltmer positivt.

Överskridandet av referensvärdet på 3 % av BNP är tillfälligt i den mening som avses i fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten. I både stabilitetsprogrammet och kommissionens vårprognos 2019 förväntas underskottet nämligen åter ligga under referensvärdet 2020. År 2020 förväntas enligt stabilitetsprogrammet ett underskott på 2,0 % av BNP, medan kommissionen i sin prognos räknar med ett underskott på 2,2 % av BNP. Skillnaden mellan de två beräkningarna beror främst på det sedvanliga antagandet om oförändrad politik i kommissionens prognos. Kommissionens prognos för 2020 tar närmare bestämt inte hänsyn till besparingar till följd av underindexeringen av pensioner, eftersom den åtgärden upphävdes av Frankrikes konstitutionella råd i slutet av 2018. När det gäller slutåren i stabilitetsprogrammet förväntas underskottet uppgå till 1,6 % och 1,2 % av BNP 2021 respektive 2022.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det förväntade underskottet 2019 ligger nära men över fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Referensvärdet anses enligt fördraget och

stabilitets- och tillväxtpakten inte ha överskridits undantagsvis, men däremot tillfälligt. Vid en första anblick – innan alla relevanta faktorer som beskrivs nedan har beaktats – tyder därför denna analys på att underskottskriteriet enligt fördraget och förordning (EG) nr 1467/97 inte uppfylls, om man utgår från stabilitetsprogrammet och kommissionens vårprognos 2019.

3. SKULDKRITERIET

Under 2018 stabiliserades den offentliga skuldkvoten på 98,4 % av BNP. Det samlade primära underskottets och ränteutgifternas skuldhöjande effekt motverkades främst av tillväxten i BNP i fasta priser och ökningen av BNP-deflatorn, båda genom ”nämnare-effekten”, och av den marginellt skuldminskande effekten av stock-/flödesjusteringar,

I kommissionens vårprognos 2019 förutses en ökning till 99,0 % av BNP 2019 till följd av ett försämrat primärsaldo. Snöbollseffektens skuldminskande effekt förväntas däremot stärkas till följd av den starkare tillväxten i BNP i löpande priser, medan räntebetalningarna tros nå botten. Stock-/flödesjusteringarna förväntas vara bara något positiva.

Enligt kommissionens vårprognos 2019 kommer den offentliga skuldkvoten att minska marginellt 2020 till 98,9 % av BNP till följd av snöbollseffektens fortsatt skuldminskande inflytande. Detta motverkas nästan helt av det uppåtriktade trycket från primärsaldot. Även om det är mindre än tidigare år, samt från stock-/flödesjusteringar.

Skuldprognoserna i stabilitetsprogrammet överensstämmer i stort sett med kommissionens prognoser. Skuldkvoten förväntas stiga till 98,9 % av BNP i slutet av 2019 för att därefter minska till 98,7 % av BNP 2020. Skillnaden i förhållande till kommissionens prognos, som utgår från oförändrad politik, beror främst på att det samlade underskottet förväntas bli lägre 2020 i stabilitetsprogrammet, medan antagandena om tillväxten i BNP i löpande priser är i stort sett desamma.

När underskottsförfarandet hade upphävts i juni 2018 inleddes en treårig övergångsperiod för Frankrikes uppfyllande av riktmärket för skuldminskning. Övergångsperioden löper från 2018 till och med 2020. För att säkerställa fortsatta, effektiva framsteg under övergångsperioden bör medlemsstaterna uppfylla följande två villkor samtidigt:

- a. Den årliga strukturella anpassningen bör för det första inte avvika med mer än 0,25 % av BNP från MLSA för att säkerställa att riktmärket för skuldminskning är uppnått vid övergångsperiodens slut.
- b. Den resterande årliga strukturella anpassningen bör vid varje tidpunkt under övergångsperioden för det andra inte överstiga 0,75 % av BNP (såvida inte det förstnämnda villkoret förutsätter en årlig ansträngning på mer än 0,75 % av BNP).

De uppgifter som rapporterats visar att Frankrike inte gjorde tillräckliga framsteg mot riktmärket för skuldminskning 2018 (se tabell 1), eftersom avståndet till MLSA är 0,5 procentenheter. Frankrike förväntas inte göra tillräckliga framsteg 2019 och 2020. Enligt kommissionens prognos kommer det strukturella saldot knappt förändras alls 2019 och därmed inte uppnå den nödvändiga förbättringen på 0,9 % av BNP enligt MLSA. Även 2020 förväntas det strukturella saldot vara i stort sett oförändrat och därmed avvika betydligt från den nödvändiga förbättringen på 1,8 % av BNP enligt MLSA. De beräknade avvikelserna överstiger samtliga år 0,25 % av BNP, medan den återstående strukturella anpassningen

överstiger 0,75 % av BNP under övergångsperioden. Frankrike skulle därmed överskrida det manöverutrymme som är tillåtet enligt reglerna.

Enligt scenariot i stabilitetsprogrammet skulle det inte heller göras tillräckliga framsteg mot riktmärket för skuldminskning, eftersom de omräknade strukturella budgetansträngningarna från och med 2019 förväntas understiga de nödvändiga förbättringarna enligt MLSA med 0,6 % av BNP 2019 och 1,3 % av BNP 2020. Att kommissionen förutser en mindre strukturell budgetansträngning för 2019 beror huvudsakligen på att två åtgärder behandlas olika i fråga om sin engångskaraktär, vilket får en total effekt på omkring 0,1 % av BNP. Kommissionen behandlar nämligen höjningen av den femte förskottsinbetalningen av bolagsskatt som en engångsåtgärd, men inte den ändrade redovisningen av försäljningen av radiovågslicenser.

Tabell 2: Skuldutveckling

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	SP	COM	SP
Offentlig bruttoskuldkvot	95.6	98.0	98.4	98.4	99.0	98.9	98.9	98.7
Förändring i skuldkvot ^b (1 = 2+3+4)	0.7	2.4	0.5	0.0	0.6	0.5	-0.1	-0.2
<i>Bidrag:</i>								
• Primärsaldo (2)	1.6	1.7	1.0	0.8	1.5	1.5	0.5	0.5
• "Snöbollseffekt" (3)	-0.1	0.3	-0.9	-0.7	-0.9	-0.9	-1.0	-1.1
varav:								
Ränteutgifter	2.0	1.8	1.7	1.7	1.6	1.5	1.6	1.5
Tillväxt i BNP i fasta priser	-1.0	-1.1	-2.1	-1.5	-1.3	-1.3	-1.4	-1.4
Inflation (BNP-deflator)	-1.1	-0.4	-0.5	-0.9	-1.3	-1.1	-1.2	-1.1
• Stock-/flödesjustering (4)	-0.8	0.4	0.3	-0.1	0.1	-0.1	0.4	0.4
<u>Anm.</u>								
^a I procent av BNP.								
^b Förändringen i bruttoskuldkvot kan delas upp enligt följande:								
$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \cdot \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$								
där t står för tid ; D, PD, Y och SF motsvarar den offentliga skulden, primärt underskott, nominell BNP respektive stock-/flödesjusteringar, och i och y står för den genomsnittliga kostnaden för skulden och nominell BNP-tillväxt. Termen inom parentes motsvarar "snöbollseffekten", som mäter den kombinerade effekten av ränteutgifterna och den ekonomiska tillväxten på skuldkvoten.								
<i>Källa: Stabilitetsprogrammet 20198 (SP) och kommissionens vårprognos 2019</i>								

Den 0,1 procentenheter mindre budgetansträngning som kommissionen förutser 2020 beror på att kommissionens prognos som vanligt utgår från antagandet om oförändrad politik. Kommissionens prognos för 2020 tar närmare bestämt inte hänsyn till besparingarna på 3,4 miljarder euro till följd av underindexeringen av pensioner, eftersom den åtgärden upphävdes av Frankrikes konstitutionella råd i slutet av 2018. Regeringen har visserligen aviserat att dessa besparingar ska göras, men i detta skede inte lämnat tillräckligt detaljerad information om vilka åtgärder som ska vidtas för att uppnå dem.

Vid en första anblick – innan alla relevanta faktorer som beskrivs nedan har beaktats – tyder analysen därför på att skuldkriteriet enligt fördraget och förordning (EG) nr 1467/97 inte uppfylls om man utgår från utfallsdata för 2018, kommissionens vårprognos 2019 och stabilitetsprogrammet.

4. RELEVANTA FAKTORER

I sin rapport ska kommissionen enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget ”även beakta huruvida den offentliga sektorns underskott överstiger utgifterna för de offentliga investeringarna samt alla övriga faktorer av betydelse, inbegripet medlemsstatens ekonomiska och budgetmässiga läge på medellång sikt”. Dessa faktorer beskrivs närmare i artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97, där det fastställs att ”eventuella andra faktorer som enligt den berörda medlemsstaten har betydelse för en samlad bedömning av om underskotts- och skuldkriterierna uppfylls och som medlemsstaten har förelagt rådet och kommissionen” ska beaktas.

När uppfyllandet bedöms på grundval av underskottskriteriet ska, om den offentliga skuldkvoten överskrider referensvärdet, relevanta faktorer beaktas under de steg som föregår beslutet om förekomsten av ett alltför stort underskott om den övergripande principens dubbla villkor är helt uppfyllt, dvs. att de relevanta faktorerna ska beaktas bara om det offentliga underskottet ligger nära referensvärdet och överskridandet är tillfälligt.

Om det verkar som om skuldkriteriet inte uppfylls är det särskilt motiverat att analysera relevanta faktorer, eftersom skuldutvecklingen i högre grad än underskottet påverkas av faktorer utanför regeringens kontroll. Detta erkänns i artikel 2.4 i förordning (EG) nr 1467/97, där det föreskrivs att relevanta faktorer ska beaktas vid bedömningen av om skuldkriteriet uppfylls, oavsett avvikelsernas storlek. Åtminstone följande tre viktiga aspekter måste beaktas (vilket tidigare också har skett) i bedömningen av om skuldkriteriet uppfylls med tanke på deras inverkan på skuldens utveckling och hållbarhet:

1. Efterlevnad av det medelfristiga målet eller anpassningsbanan mot detta mål, vilket under normala makroekonomiska förhållanden antas säkerställa hållbarhet eller snabba framsteg mot hållbarhet. Eftersom utformningen av de landsspecifika, medelfristiga målen tar hänsyn till skuldnivå och implicita skulder bör fasthållande vid det medelfristiga målet eller anpassningsbanan mot detta mål säkerställa att skuldkvoterna konvergerar mot försiktiga nivåer, åtminstone på medellång sikt.
2. Strukture reformer som redan har genomförts eller beskrivits utförligt i strukture reformplaner och som genom sin inverkan på tillväxten förväntas förbättra hållbarheten på medellång sikt och därmed bidra till att få skuldkvoten att minska i tillfredsställande takt. Fasthållande vid det medelfristiga målet (eller anpassningsbanan mot detta mål) förväntas överlag tillsammans med genomförandet av strukture reformer (inom ramen för den europeiska planeringsterminen) under normala ekonomiska förhållanden föra in skuldutvecklingen på en hållbar bana genom att både påverka själva skuldnivån (genom att uppnåendet av det medelfristiga målet innebär en sund budgetställning) och den ekonomiska tillväxten (genom reformerna).
3. Ogynnsamma makroekonomiska förhållanden, i synnerhet låg inflation, som kan bromsa minskningen av skuldkvoten och göra det särskilt svårt att följa stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelser. En låginflationsmiljö gör det svårare för medlemsstaterna att uppfylla riktmärket för skuldminskning. I ett sådant läge är fasthållande vid det medelfristiga målet eller anpassningsbanan mot detta mål en central relevant faktor i bedömningen av om skuldkriteriet uppfylls.

Med tanke på dessa bestämmelser bedöms i följande delavsnitt i tur och ordning 1) budgetställningen på medellång sikt, bl.a. fasthållande vid den nödvändiga anpassningsbanan

mot det medelfristiga målet och utvecklingen av offentliga investeringar, 2) offentlig skuldsättning, skuldutveckling och skuldållbarhet på medellång sikt, 3) ekonomiskt läge på medellång sikt, 4) andra faktorer som kommissionen bedömt vara relevanta, och 5) andra faktorer som medlemsstaten hänvisat till.

4.1. Budgetställning på medellång sikt

En efterhandsbedömning visar att Frankrike på det hela taget följde den nödvändiga anpassningsbanan mot det medelfristiga målet 2018. Eftersom det finns en risk för betydande avvikelse från den nödvändiga anpassningsbanan mot det medelfristiga målet förväntas den finanspolitiska anpassningen 2019 och 2020 inte vara tillräcklig för att uppfylla den förebyggande delens krav för Frankrike.

Samlat saldo, strukturellt saldo och anpassning mot det medelfristiga målet

Samlat saldo

Frankrikes samlade underskott sjönk från 2,8 % av BNP 2017 till 2,5 % av BNP 2018. Inkomstkvoten sjönk med 0,1 procentenhet, medan utgiftskvoten minskade med 0,4 procentenheter. I kommissionens vårprognos 2019 och stabilitetsprogrammet förväntas Frankrikes underskott 2019 stiga till 3,1 % av BNP. Inför 2020 förutser kommissionens vårprognos att underskottet minskar till 2,2 % av BNP.

Att det samlade underskottet förväntas stiga 2019 jämfört med 2018 är ett resultat av den statistiska effekten av att skatterabatten för konkurrenskraft och sysselsättning (CICE) omvandlades till en permanent direkt sänkning av arbetsgivarnas sociala avgifter som uppgår till omkring 0,9 % av BNP (se avsnitt 4.4). Denna effekt bedöms vara av engångskaraktär och har därför i sig inget negativt inflytande på den prognostiserade ställningen i de offentliga finanserna. Minus denna effekt beräknas det samlade underskottet uppgå till 2,2 % av BNP.

Medelfristigt mål och strukturellt saldo

I sitt stabilitetsprogram bekräftade Frankrike det medelfristiga målet på -0,4 % av BNP. Det medelfristiga målet förefaller vara tillräckligt strängt under vad som kan betraktas som normala ekonomiska förhållanden för att säkerställa att skuldregeln efterlevs på medellång och lång sikt. Enligt stabilitetsprogrammet kommer Frankrike inte att uppnå sitt medelfristiga mål 2022. På grundval av informationen i stabilitetsprogrammet uppgår Frankrikes omräknade strukturella ansträngning till 0,2 %, 0,1 %, 0,2 % och 0,3 % av BNP år 2019, 2020, 2021 respektive 2022. Enligt kommissionens vårprognos 2019 kommer det strukturella saldot knappt förändras 2019 och 2020.

Fasthållande vid den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet.

År 2017 rekommenderades Frankrike säkerställa att den nominella ökningen i primära offentliga nettoutgifter inte översteg 1,2 % 2018, vilket motsvarade en årlig strukturell anpassning på 0,6 % av BNP. Enligt utfallsdata och kommissionens prognos översteg ökningen i primära offentliga utgifter, minus diskretionära åtgärder på inkomstsidan och engångsåtgärder, utgiftsriktmärket och ledde till en avvikelse i den underliggande ställningen i de offentliga finanserna på 0,3 % av BNP, vilket pekar på en viss avvikelse från den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga målet 2018. Det strukturella saldot förbättrades i sin tur med 0,2 procentenheter 2018 och pekar därmed också på en viss

avvikelse på 0,4 % av BNP från den rekommenderade strukturella anpassningen på 0,6 % av BNP mot det medelfristiga målet. Det krävs därför en samlad bedömning.

Den samlade bedömningen visar inte på några stora skillnader mellan de två mätmetoderna. De oförutsedda intäkter (ökning med 0,1 procentenhet) och den högre än genomsnittliga potentiella tillväxt som användes i beräkningen (också en ökning med 0,1 % av BNP) främjade den finanspolitiska anpassningen mätt genom förändringen i det strukturella saldot. Förändringen i det strukturella saldot motverkades dock av återhämtningen i offentliga investeringar (med 0,1 % av BNP) i samband med den lokala valcykeln. Den samlade bedömningen pekar följaktligen på en viss avvikelse från den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga målet 2018.

År 2018 rekommenderades Frankrike säkerställa att den nominella ökningen i primära offentliga nettoutgifter inte översteg 1,4 % 2019, vilket motsvarade en årlig strukturell anpassning på 0,6 % av BNP. Enligt kommissionens vårprognos 2019 förväntas den nominella ökningen i primära offentliga utgifter, minus diskretionära åtgärder på inkomstsidan och engångsåtgärder, överstiga det gällande utgiftsriktmärket på 1,4 % 2019 med 0,8 % av BNP, vilket pekar på en risk för betydande avvikelse från den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga målet. Förändringen i det strukturella saldot beräknas till 0,0 % av BNP, vilket understiger den nödvändiga anpassningen med 0,6 % av BNP och även det pekar på en risk för betydande avvikelse. Det krävs därför en samlad bedömning.

Den samlade bedömningen visar att budgetansträngningen, mätt genom förändringen i det strukturella saldot, främst vilar på prognostiserade oförutsedda inkomster på 0,2 % av BNP, en förväntad nedgång i räntebetalningar och en uppskattad potentiell BNP tillväxt som ligger över sitt medelfristiga genomsnitt. Dessa faktorer motverkas bara delvis av den beräknade ökning av offentliga investeringar 2019 som är knuten till valcykeln. Den nominella ökningen i primära offentliga utgifter, minus diskretionära åtgärder på inkomstsidan och engångsåtgärder, bedöms därför ge en mer rättvisande bild av den underliggande budgetansträngningen.

Den samlade bedömningen pekar följaktligen på en risk för betydande avvikelse från den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga målet 2019. För 2018 och 2019 sammantaget uppgår den genomsnittliga avvikelser från utgiftsriktmärket till 0,6 % av BNP, medan det genomsnittliga den ackumulerade förändringen i det strukturella saldot missar målet med i genomsnitt 0,5 % av BNP, vilket bekräftar risken för betydande avvikelse 2019.

När det gäller 2020 förväntas den nominella ökningen i primära offentliga utgifter, minus diskretionära åtgärder på inkomstsidan och engångsåtgärder, enligt kommissionens vårprognos 2019 överstiga det gällande utgiftsriktmärket på 1,2 % 2019 och leda till en avvikelse på 0,7 % av BNP i den underliggande ställningen i de offentliga finanserna, vilket pekar på en risk för betydande avvikelse från den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga målet. Förändringen i det strukturella saldot beräknas till 0,0 % av BNP, vilket inte motsvarar den nödvändiga anpassningen på 0,6 % av BNP och även den pekar på en risk för betydande avvikelse. Den samlade bedömningen visar inte på några väsentliga skillnader mellan de två mätmetoderna. För 2019 och 2020 sammantaget uppgår den genomsnittliga avvikelser från utgiftsriktmärket till 0,7 % av BNP, medan det genomsnittliga den ackumulerade förändringen i det strukturella saldot missar målet med i genomsnitt 0,6 % av BNP, vilket även det bekräftar risken för betydande avvikelse 2020.

Offentliga investeringar

Enligt kommissionens vårprognos 2019 beräknas de offentliga investeringarna öka från 3,4 % av BNP 2018 till 3,5 % av BNP 2019 på grund av en ökning av de lokala förvaltningarnas investeringar inför kommunalvalen 2020. Under 2020 beräknas dock de offentliga investeringarna minska till 3,4 % av BNP, vilket också är kopplat till inbromsningen av lokala investeringsprojekt det år då kommunalval hålls. Under 2017 och 2018 var de offentliga investeringarna lägre än det offentliga underskottet och beräknas fortsätta vara det fram till 2020.

Under andra halvåret 2017 lanserade den franska regeringen en ambitiös investeringsplan (*Grand Plan d'Investissement 2018–2022*). Huvudsyftet med planen var att främja en omorientering av den franska ekonomins struktur genom att säkerställa en miljöomställning, stärka individuell och social kompetens genom att främja utbildning, konkurrenskraft genom innovation, och digitalisering. Investeringsplanen syftade till att mobilisera ytterligare offentliga utgifter för investeringar till ett värde av 30 miljarder euro fördelade över fem år (1,3 % av BNP). Den totala slutliga effekten kommer dock att bero på den multiplikatoreffekt som offentliga medel får på den privata sektorns resurser och på dess förmåga att på ett effektivt sätt främja den totala faktorproduktiviteten.

4.2. Offentlig skuldsättning på medellång sikt

Skuldutveckling

Den offentliga skulden ökade stadigt mellan 2013 och 2017, från 93,4 % till 98,4 % av BNP, på grund av de ackumulerade höga offentliga underskotten under samma period samt den låga nominella BNP-tillväxten under merparten av åren. Under 2018 stabiliserades den offentliga skuldkvoten på 98,4 % av BNP. Det samlade primära underskottets och ränteutgifternas skuldhöjande effekt motverkades av tillväxten i BNP i fasta priser, prisökningen (inflationseffekten), och den marginellt skuldminskande effekten av stock-/flödesjusteringar.

Enligt kommissionens vårprognos 2019 kommer den offentliga skuldkvoten att öka till som mest 99,0 % av BNP 2019 och börja minska 2020. Det primära underskottet förväntas tillfälligt öka till 1,5 % under 2019 på grund av den ovannämnda effekten av att skatterabatten för konkurrenskraft och sysselsättning (*Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi*, CICE) omvandlas till en direkt minskning av de sociala avgifterna. När den effekten försvinner beräknas det primära underskottet minska till 0,5 % av BNP 2020.

Snöbollseffekten bidrog till att kompensera för det primära underskottets effekter under 2017 och 2018, främst på grund av ökningen av den nominella BNP-tillväxten (både när det gäller dess reala komponenter och priskomponenter). Samtidigt som takten i den reala tillväxten avtog något under 2018, accelererade inflationen så att den gemensamma skuldminskande effekten endast sjönk 0,2 procentenheter. Räntebetalningarna minskade i sin tur med 0,1 procentenheter 2017 till 1,7 %, och låg kvar på den nivån 2018. Trots att BNP i reala termer väntas minska beräknas under 2019 och 2020 den nominella BNP-tillväxtens bidrag till skuldminskningen öka till följd av den förväntade inflationsökningen, medan räntebördan för den offentliga skulden beräknas minska med ytterligare 0,1 procentenheter.

Stock-/flödesjusteringarna förväntas bli marginellt positiva under 2019, medan de under 2020 förväntas bidra till att öka den offentliga skuldkvoten med 0,4 procentenheter. Deras bidrag till skuldökningen beror främst på nettoeffekten av överkursen vid emissionen av skulder

(*prime et décote à l'émission net de l'étalement des primes passées*) och de återstående budgeteffekterna i likvida termer av CICE-omvandlingen efter 2019.

Skuldprognoserna i stabilitetsprogrammet 2019 är i stort sett i linje med kommissionens prognos.

Ränteutgifter

I linje med den allmänna trenden i euroområdet är räntorna på franska skuldinstrument fortfarande historiskt låga. Den tioåriga obligationsräntan var i genomsnitt 0,55 % under första kvartalet 2019. Skillnaden mellan franska och tyska obligationer har varit i stort sett oförändrad sedan 2014, cirka 40 räntepunkter. Mer konkret uppgick den i genomsnitt till 38, 49, 39 och 48 räntepunkter under 2016, 2017, 2018 respektive första kvartalet 2019, jämfört med som högst 154 räntepunkter i slutet av november 2011. Den implicita räntan har uppvisat en i stort sett stadig nedgång sedan 2008, från 4,6 % till 1,8 % 2018. Enligt kommissionens vårprognos 2019 beräknas den implicita räntan på den offentliga skulden minska ytterligare till 1,7 % under 2019 och 2020.

Skuldhållbarhet

De franska myndigheterna har dragit nytta av det gynnsamma marknadsläget för att refinansiera den utestående skulden till mycket lägre ränta och längre löptider. Den genomsnittliga löptiden för den totala utestående skulden ökade till nästan 7,9 år under 2018 jämfört med 7,8 år under 2017. För medel- och långfristiga skulder är den genomsnittliga löptiden mer än 8 år.

Dessutom minskar den genomsnittliga löptiden och diversifieringen av investerarbasen de kortsiktiga riskerna kopplade till hög offentlig skuldsättning. Eftersom den franska skulden anges i euro finns det ingen valutarisk. Dessutom är den franska skulden fortfarande en investering i syfte att uppfylla kapital- och likviditetskrav och uppnå diversifieringsändamål, även om andelen utländska innehavare av överlåtbar offentlig skuld har fortsatt att minska med tiden och under 2018 uppgick till omkring 54 %, med en i stort sett jämn fördelning mellan euroområdet och andra länder.

Hållbarhetsindikatorerna har uppdaterats med kommissionens vårprognos 2019. På grundval av S0-indikatorn förväntas inga betydande hållbarhetsproblem på kort sikt trots den höga offentliga skuldkvoten. Medan det offentligfinansiella delindexet av S0 tyder på vissa sårbarheter på kort sikt, framför allt till följd av det konjunkturrensade underskottet och den höga offentliga nettoskulden, tyder det finansiella och konkurrensmässiga delindexet på låg risk. Den låga risken på kort sikt bekräftas av betyget ”AA stabil” som de tre stora kreditvärderingsinstituten ger den franska statsskulden.

Frankrike står dock inför en hög risk i fråga om den offentliga skuldens hållbarhet på medellång sikt. S1-indikatorn används för att bedöma medelfristiga hållbarhetsproblem. Enligt den indikatorn skulle en ytterligare kumulativ gradvis förbättring av den franska strukturella primärsaldot med 5,0 procentenheter krävas under fem år (från och med 2021) för att minska skuldkvoten till 60 % av BNP senast 2033. Dess värde beror i första hand på den höga offentliga skuldnivån, som bidrar med 3,0 % av BNP. Den ogynnsamma initiala budgetställningen (som definieras som skillnaden i förhållande till det skuldstabiliserande primärsaldot) skulle bidra med 1,6 procentenheter och de återstående 0,4 procentenheterna skulle bero på den förväntade ökningen av de åldersrelaterade offentliga utgifterna.

Prognoserna för den offentliga skuldsättningen är särskilt känsliga för ränte- och tillväxtutvecklingen. Högre räntor eller lägre beräknad årlig BNP-tillväxt skulle leda till högre skuldkvoter efter tio år med cirka 6 procentenheter.

Riskindikatorn för den långsiktiga offentligfinansiella hållbarheten, S2, är 0,4 % av BNP. På lång sikt förefaller Frankrike därför ha låga risker för de offentliga finansernas hållbarhet, främst kopplat till den initiala budgetställningen, vilken bidrar med 1,9 % av BNP, som till stor del uppvägs av den förväntade minskningen i de åldersrelaterade utgifterna, främst pensioner. Med tanke på de stora riskerna på medellång sikt bedöms dock de övergripande riskerna för den långsiktiga offentligfinansiella hållbarheten vara medelhöga för Frankrike.

Tillräckliga framsteg mot Frankrikes medelfristiga budgetmål, i enlighet med kraven i stabilitets- och tillväxtpakten, skulle leda till en varaktig skuldminskning till 79 % av BNP fram till 2029. Det krävs dock en avsevärd budgetansträngning för att uppnå det medelfristiga budgetmålet med tanke på att det strukturella underskottet med oförändrad politik beräknas uppgå till 2,5 % av BNP under 2020.

4.3. Ekonomiskt läge på medellång sikt

Sedan 2016 har BNP-tillväxten i fasta priser varit snabbare än den potentiella tillväxten i Frankrike. Mellan 2012 och 2016 försvårade en avmattning av den ekonomiska aktiviteten och en utdragen period med låg inflation skuldminskningen. Den nominella tillväxten började öka 2017 och förväntas förbli stabil fram till 2020. Det kan därför inte hävdas att de makroekonomiska förhållandena är en förmildrande omständighet när det gäller att förklara Frankrikes otillräckliga framsteg mot att uppfylla skuldminskningsriktmärket under 2018.

Frankrike har gjort vissa framsteg med att genomföra de landsspecifika rekommendationerna⁷ från 2018. I synnerhet genomfördes viktiga strukturreformer för att reformera yrkesutbildningssystemet, och vissa framsteg gjordes i fråga om att dämpa utvecklingen av minimilönen, förenkla skattesystemet och minska byråkratin för att stödja konkurrenskraften.

Konjunkturläge, potentiell tillväxt och inflation

Den franska ekonomin visade sig vara ganska motståndskraftig efter den globala ekonomiska recessionen 2009. Den ekonomiska aktiviteten minskade med 2,9 % under 2009, men återhämtade sig 2010 och 2011. Därefter minskade den markant under 2012 och återhämtade sig sedan gradvis, med en genomsnittlig årlig BNP-tillväxt på knappt 1 %. BNP-tillväxten ökade markant under 2017 till 2,2 %, men avtog under 2018 och förväntas avta ytterligare under 2019 och 2020, men alltså över sin potential.

Den potentiella tillväxten har minskat sedan finanskrisen 2008, såsom noterats i de flesta större ekonomierna i euroområdet. Den potentiella BNP-tillväxttakten minskade från 1,8 % i genomsnitt mellan 2000 till 2008 till bara 1,0 % mellan 2009 och 2018. Den förväntas gradvis återhämta sig och nå 1,3 % 2020. I Frankrikes fall återspeglar avmattningen i den potentiella BNP-tillväxten i huvudsak en långsiktig trend med minskande ökningar av den totala faktorproduktiviteten, som endast delvis har kompensats under den senaste tiden. En något lägre kapitalackumulering har också inverkat på den potentiella tillväxten, trots att de icke-finansiella företagens bruttoinvesteringar varit relativt motståndskraftiga under hela krisen.

⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910\(09\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(09)&from=EN)

Enligt kommissionens beräkningar utifrån vårprognosen 2019 försvann produktionsgapet 2017 och förväntas bli positivt därefter, och BNP-tillväxten förblir snabbare än den potentiella tillväxten. Produktionsgapet väntas nå 0,7 % 2020.

Efter en långvarig period med långsam inhemsk prisökningstakt fram till 2016 steg inflationen i Frankrike till 1,2 % 2017 och 2,1 % 2018. Pristrycket 2018 styrdes främst av oljepriserna och ökningarna av skatterna på tobak och energi. BNP-deflatorn förblev således betydligt lägre än inflationen mätt enligt HIKP 2018, i det att den uppgick till 0,9 %, och förväntas öka till 1,3 % både 2019 och 2020, nära HIKP-inflationen. Nominella BNP förväntas således öka med 2,5 % 2018, 2,7 % 2019 och 2,9 % 2020.

Tabell 3: Makroekonomisk utveckling och budgetutveckling³

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	SP	COM	SP
BNP, fasta priser (förändring i %) ^b	1.1	1.2	2.2	1.6	1.3	1.4	1.5	1.4
BNP-deflator (förändring i %)	1.1	0.2	0.7	0.9	1.3	1.2	1.3	1.2
Potentiell BNP (förändring i %)	0.9	1.0	1.1	1.2	1.2	1.4	1.3	1.4
Produktionsgap (% av potentiell BNP)	-1.2	-1.0	0.0	0.4	0.5	0.4	0.7	0.5
Offentlig bruttoskuld	95.6	98.0	98.4	98.4	99.0	98.9	98.9	98.7
Saldo i offentliga finanser	-3.6	-3.5	-2.8	-2.5	-3.1	-3.1	-2.2	-2.0
Primärsaldo	-1.6	-1.7	-1.0	-0.8	-1.5	-1.5	-0.5	-0.5
Engångsåtgärder och andra tillf. åtgärder	0.0	-0.1	0.0	-0.2	-0.9	-1.0	-0.1	-0.1
Offentliga fasta bruttoinvesteringar	3.4	3.4	3.3	3.4	3.5	3.5	3.4	3.4
Konjunkturrensat saldo	-2.9	-2.9	-2.8	-2.8	-3.4	-3.3	-2.6	-2.3
Konjunkturrensat primärsaldo	-0.9	-1.0	-1.0	-1.1	-1.8	-0.8	-1.0	-0.7
Strukturellt saldo	-2.8	-2.8	-2.7	-2.6	-2.6	-2.3	-2.5	-2.2
Strukturellt primärsaldo	-0.8	-1.0	-1.0	-0.9	-0.9	-0.8	-0.9	-0.7
<u>Anm.</u>								
^a Om inget annat anges, i procent av BNP.								
^b Bara kalenderjusterat i SP.								
^c Konjunkturrensat saldo utan engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.								
Källa: Stabilitetsprogrammet 2019 (SP) och kommissionens vårprognos 2019 (COM).								

Strukturreformer

Sedan 2017 genomför Frankrike en omfattande uppsättning reformer som syftar till att begränsa de offentliga utgifterna, sänka företagens skattebörda och göra arbetsmarknaden mer flexibel. Reformarbetet har tagit fart men det är fortfarande mycket viktigt att reformerna genomförs fullt ut och ytterligare reformer behövs. Effekterna av den arbetsmarknadsreform som antogs 2017 har börjat bli synliga, och förbättringarna i företagsklimatet bör förstärkas genom den nya lagen PACTE, som antogs 2019. Investeringsplanen (*Grand plan d'investissement 2018–2022*) skulle också kunna bidra till att öka tillväxten och sysselsättningen. Planens prioriteringar bedöms vara lämpliga för att ta itu med de brister som kännetecknar den franska ekonomin. Betydande utmaningar kvarstår, särskilt behövs konkreta åtgärder för att genomföra de planerade utgiftsbesparingarna i syfte att placera den offentliga skulden på en stadig kurs nedåt.

I sin landsrapport 2019⁸ gjorde kommissionen bedömningen att Frankrike har gjort vissa framsteg när det gäller att ta itu med de landsspecifika rekommendationerna från 2018 och att reformagendan har fortsatt trots en avmattning i den ekonomiska aktiviteten. Närmare bestämt har Frankrike gjort betydande framsteg i arbetet med att reformera yrkesutbildningen. Vissa framsteg har gjorts när det gäller att dämpa utvecklingen av minimilönen, förenkla skattesystemet och minska byråkratin. Endast begränsade framsteg har gjorts när det gäller att reformera pensionssystemet, förbättra tillträde till och lika möjligheter på arbetsmarknaden, öka konkurrensen i tjänstesektorn och öka effektiviteten i innovationssystemet. Det har inte gjorts några framsteg med att vidareutveckla och genomföra en utgiftsoversyn genom programmet för offentliga åtgärder 2022 (*Action public 2022*). Åtgärder för att minska de offentliga utgifterna och öka deras effektivitet är fortfarande inte tillräckligt fastställda.

Under 2018 upphörde Frankrikes makroekonomiska obalanser (främst i samband med hög offentlig skuldsättning och låg konkurrenskraft) att förvärras, men de förblev höga. Kommissionen drog därför slutsatsen att Frankrike fortfarande uppvisar makroekonomiska obalanser⁹.

Regeringen planerar att under 2019 föreslå åtgärder för att förenkla pensionssystemet och reformera arbetslöshetsförsäkringen. När det gäller pensioner planeras en lag antas för att successivt slå samman reglerna för de olika samexisterande pensionssystemen i syfte att förbättra öppenhet, rättvisa och effektivitet i systemet. Ett effektivare pensionssystem skulle kunna bidra till att minska riskerna för de offentliga finansernas hållbarhet på medellång sikt. Dessutom kan den planerade reformen av arbetslöshetsförsäkringen bidra till att minska segmenteringen av arbetsmarknaden och främja övergång till tillsvidareanställning. Det senaste avtalet mellan arbetsmarknadens parter gjorde det möjligt att begränsa arbetslöshetsförsäkringens skuld till 37,1 miljarder euro i slutet av 2018. Nya förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter om arbetslöshetsförsäkringen ägde rum i början av 2019. Målen var att i) minska skulden i systemet, ii) ändra reglerna för att minska antalet otrygga anställningar och göra dem gynnsammare för de arbetslösa, och iii) finna en incitamentsmekanism för att minska företagets separeringsandel när den är alltför hög. Arbetsmarknadens parter har dock inte lyckats nå en överenskommelse om ett nytt regelverk. Reformen ligger nu hos regeringen, som har utlovat en lösning före utgången av 2019.

4.4. Andra faktorer som kommissionen bedömt vara relevanta

En annan faktor som kommissionen anser är relevant är den statistiska och tillfälliga karaktären hos underskotts- och skuldökningarna i samband med omvandlingen av skatterabatten för konkurrenskraft och sysselsättning (CICE) till en permanent minskning av arbetsgivarens sociala avgifter.

CICE är ett system som inrättades 2013. Den syftar till att minska arbetsgivarnas sociala avgifter genom en betalbar skatterabatt på bolagsskatter, baserat på utbetalda bruttolöner till

⁸ Se arbetsdokument från kommissionens avdelningar SWD(2019) 1009 final, 27.2.2019, *Country Report France 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*.

⁹ Se meddelande från kommissionen COM(2019) 150 final, 27.2.2019, *Europeiska planeringsterminen 2019: Bedömning av framstegen med strukturreformer, förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser samt resultatet av de fördjupade granskningarna enligt förordning (EU) nr 1176/2011*.

anställda under ett visst år. I nationalräkenskaperna behandlas denna skattelättnad som en subvention, och den bokförs med en fördröjning på mellan ett och tre år jämfört med det relevanta året för fordran.

Det specifika bokföringsupplägget och ersättandet av CICE med en motsvarande minskning av de sociala avgifterna ger två effekter. Å ena sidan bokförs avgiftssänkningen så snart den har genomförts (dvs. den 1 januari 2019). Å andra sidan genererar de fordringar inom ramen för CICE som motsvarar anställda i personalen under 2018 en subvention som också ska bokföras 2019 även om CICE inte längre finns kvar. Kombinationen av dessa båda effekter ger upphov till en engångsdubbelkostnad under omvandlingsåret på omkring 0,9 % av BNP. Utan denna engångseffekt beräknas det samlade underskottet 2019 uppgå till 2,2 % av BNP.

Sammantaget innebär ändringen från CICE till en minskning av de sociala avgifterna en övergående budgeteffekt som inte leder till en bestående förändring av budgetställningen. Därför betraktas den som en engångsåtgärd i den mening som avses i stabilitets- och tillväxtpakten och dess effekt tas bort från beräkningen av budgetansträngningen inom paktens förebyggande del.

Att ersätta CICE med en minskning av de sociala avgifterna på ett budgetneutralt sätt är ett svar på den andra landsspecifika rekommendationen (första delen) som riktades till Frankrike 2017. I synnerhet rekommenderas att ”konsolidera åtgärderna för att minska arbetskostnaderna för att maximera deras effektivitet på ett budgetneutralt sätt och för att öka deras effekt på sysselsättning och investeringar”, och på detta område har framstegen under 2019 bedömts vara betydande.

4.5. Andra faktorer som medlemsstaten åberopat

Den 31 maj 2019 överlämnade de franska myndigheterna en skrivelse om relevanta faktorer i enlighet med artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97. Den analys som presenteras i föregående avsnitt av denna rapport omfattar i stort sett de centrala faktorer som åberopats av myndigheterna.

I synnerhet rörande underskottskriteriet hävdar de franska myndigheterna att det planerade överskridandet av referensvärdet på 3 % av BNP under 2019 är tillfälligt, begränsat och exceptionellt, eftersom det härrör från de extraordinära kostnaderna i samband med omvandlingen av CICE till en permanent direkt minskning av de sociala avgifterna, och att underskottet skulle ligga på 2,3 % av BNP utan denna omvandling. Det samlade underskottet 2020 beräknas minska till 2 % av BNP.

Å andra sidan hävdar myndigheterna att de offentliga utgifterna har begränsats kraftigt med tanke på att de sjönk i reala termer under 2018 (med 0,3 %). Dessutom hävdar myndigheterna att sådana utgiftsneddragningar kommer att fortsätta i framtiden. I synnerhet förväntas under 2019 de offentliga utgifternas ökningstakt i reala termer vara mycket lägre än genomsnittet under de senaste tio åren, tack vare underindexeringen av sociala förmåner, de kommande besparingarna på arbetslöshetsersättning och ett effektivt genomförande av kontrakt med lokala myndigheter.

Samtidigt bekräftar, enligt de franska myndigheterna, den utveckling av de offentliga finanserna som beskrivs i stabilitetsprogrammet 2019 åtagandet att ytterligare sänka skatterna för att stödja sysselsättning och hushållens köpkraft. I detta avseende syftar de åtgärder som vidtagits som svar på gula västarna-krisen till att säkra acceptans av de reformer som genomförs och tidigare läggas redan planerade åtgärder.

Följaktligen erinrar myndigheterna om att utvecklingen mot det medelfristiga budgetmålet har anpassats till de nya villkoren, inklusive möjligheten att BNP-tillväxten blir lägre än väntat under de kommande åren.

När det gäller skuldkriteriet hävdar de franska myndigheterna att den strukturella anpassning på 0,2 % av BNP som observerats 2018, efter att hänsyn tagits till den toleransmarginal som medges i fördraget, innebär en efterlevnad av den insats som krävs enligt stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del.

Myndigheterna hävdar därför att den planerade konvergens mot det medelfristiga budgetmålet som presenterats i stabilitetsprogrammet 2019 säkerställer den offentliga skuldens hållbarhet.

5. SLUTSATSER

Den offentliga bruttoskulden uppgick till 98,4 % av BNP i slutet av 2018, dvs. en bra bit över referensvärdet på 60 % av BNP. Frankrike gjorde inte tillräckliga framsteg mot uppfyllande av riktmärket för skuldminskning 2018. Detta tyder vid första anblicken – innan alla relevanta faktorer har beaktats – på att skuldkriteriet såsom det definieras i fördraget inte uppfylldes 2018.

Dessutom förväntas det samlade underskottet i de offentliga finanserna under 2019 öka till 3,1 % av BNP och därmed förbli nära men överskrida fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Referensvärdet anses ha överskridits inte undantagsvis men dock tillfälligt i den mening som avses i fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten. Innan alla relevanta faktorer beaktas visar analysen följaktligen att underskottskriteriet i den mening som avses i fördraget inte är uppfyllt.

I enlighet med fördraget granskas i denna rapport de faktorer som är relevanta för att bedöma efterlevnaden av underskotts- och skuldkriterierna.

När det gäller skuldkriteriet uppfyllde Frankrike, enligt en samlad bedömning av efterlevnaden av den förebyggande delen, i stort sett den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet under 2018. Dessutom är de kortsiktiga riskerna avseende hållbarheten låga.

När det gäller det planerade överskridandet av referensvärdet på 3 % av BNP anser kommissionen att den planerade avvikelserna 2019 är marginell och tillfällig. Dessutom beror ökningen av underskottet till 3,1 % sannolikt på den statistiska engångseffekten av att skatterabatten för konkurrenskraft och sysselsättning (CICE) omvandlades till en permanent direkt sänkning av arbetsgivarnas sociala avgifter, som uppgår till omkring 0,9 % av BNP.

På det hela taget har Frankrike gjort vissa framsteg i genomförandet av de strukturella reformer som aviserats sedan 2017 och som syftar till att ta itu med de landsspecifika rekommendationerna, särskilt i fråga om konkurrenskraft, sysselsättning, utbildning, yrkesutbildning och beskattning. De förväntas bidra till att öka ekonomins tillväxtpotential och minska riskerna för makroekonomiska obalanser och därmed ha en positiv inverkan på skuldsättningsens hållbarhet på medellång till lång sikt.

Analysen i denna rapport omfattar en bedömning av alla relevanta faktorer, särskilt följande:
i) *Det faktum att Frankrike i stort sett följer den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet under 2018.* ii) *Riskerna på kort sikt för en hållbar utveckling är*

låga. iii) Överskridandet av referensvärdet på 3 % av BNP under 2019 är marginellt, tillfälligt och beror enbart på en engångseffekt. iv) Genomförandet av tillväxtfrämjande strukturreformer under de senaste åren som svar på de landsspecifika rekommendationerna till Frankrike, varav flera anses bidra till att förbättra skuldsättningens hållbarhet. Analysen tyder på att underskotts- och skuldkriterierna såsom de definieras i fördraget och i förordning (EG) nr 1467/97 bör betraktas som uppfyllda. Eftersom det i Frankrike samtidigt bedöms finnas en risk för en betydande avvikelse under 2019 och 2020, måste ytterligare finanspolitiska åtgärder vidtas från och med 2019 för att säkerställa att anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet följs.