EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 5.6.2019
COM(2019) 529 final

KOMISSION KERTOMUS

Ranska

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadittu kertomus

KOMISSION KERTOMUS

Ranska

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadittu kertomus

1. JOHDANTO

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’ tai ’perussopimus’, 126 artiklassa määrätään liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä. Menettelystä säädetään yksityiskohtaisemmin liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetussa asetuksessa (EY) N:o 1467/97[1], joka on osa vakaus- ja kasvusopimusta. Asetuksessa (EU) N:o 473/2013[2] on erityissäännöksiä, joita sovelletaan euroalueen jäsenvaltioihin, jotka ovat liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä.

SEUT-sopimuksen 126 artiklan 2 kohdan mukaan komission on tarkasteltava talousarviota koskevan kurinalaisuuden noudattamista seuraavilla kahdella arviointiperusteella: a) ylittääkö ennakoitu tai toteutunut julkisen talouden alijäämä suhteessa BKT:hen määritellyn 3 prosentin viitearvon (paitsi jos alijäämä on pienentynyt merkittävästi ja jatkuvasti tasolle, joka on lähellä viitearvoa, taikka jos viitearvon ylittäminen on vain poikkeuksellista ja väliaikaista ja alijäämä on edelleen lähellä viitearvoa) ja b) ylittääkö julkinen velka suhteessa BKT:hen määritellyn 60 prosentin viitearvon (paitsi jos se pienenee riittävästi ja lähestyy riittävän nopeasti viitearvoa).[3]

SEUT-sopimuksen 126 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos jäsenvaltio ei täytä jommankumman tai kummankaan edellä mainitun arviointiperusteen mukaisia vaatimuksia, komissio laatii asiasta kertomuksen. Kertomuksessa on otettava *”huomioon myös se, ylittääkö julkistalouden alijäämä julkiset investointimenot, sekä muut merkitykselliset tekijät, jäsenvaltion keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne ja talousarviotilanne mukaan luettuina”.*

---

[1] EYVL L 209, 2.8.1997, s. 6. Kertomuksessa otetaan myös huomioon ”Vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoa koskevat vaatimukset sekä vakaus- ja lähentymisohjelmien muotoa ja sisältöä koskevat ohjeet”, jotka on hyväksytty talous- ja rahoituskomiteassa 5. heinäkuuta 2016. Saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm .

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013 alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaa ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä (EUVL L 140, 27.5.2013, s. 11).

[3] Vaatimukset ”pienenee riittävästi” ja ”riittävän nopeasti” täyttyvät asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 1 a kohdan mukaan silloin kun ”[velkasuhteen] ero suhteessa viitearvoon on pienentynyt kolmen edellisen vuoden aikana keskimäärin kahdeskymmenesosan vuosittain”. Tämän jälkeen asetuksessa säädetään, että ”Velkaperusteen mukaista vaatimusta katsotaan myös noudatetun, jos komission talousarvioennusteet osoittavat, että vaadittu eron pieneneminen tapahtuu kolmen vuoden jakson aikana, johon sisältyvät sitä viimeistä vuotta seuraavat kaksi vuotta, jolta tiedot ovat saatavilla”. Asetuksessa (EY) N:o 1467/97 säädetään lisäksi, että huomioon on otettava myös ”suhdannekierron vaikutus velan supistamisvauhtiin”. Näiden tekijöiden perusteella on muodostettu velan supistamista koskeva vertailuarvo, joka esitetään kasvu- ja vakaussopimuksen käytännesäännöissä ja jonka neuvosto on vahvistanut. Velan viitearvon noudattamista arvioidaan kolmesta eri näkökulmasta eli takautuvasti, ennakoivasti ja suhdannekorjattuna.

Tämä kertomus on liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn ensimmäinen vaihe, jossa analysoidaan, noudattaako Ranska alijäämää ja velkaa koskevia SEUT-sopimuksen arviointiperusteita, ottaen huomioon taloudellinen tausta ja muut merkitykselliset tekijät.

Ranskan viranomaisten 29. maaliskuuta 2019 ilmoittamat[4] ja Eurostatin myöhemmin vahvistamat[5] tiedot osoittavat, että Ranskan julkisen talouden alijäämä oli 2,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018, kun taas velan määrä oli 98,4 prosenttia suhteessa BKT:hen eli yli perussopimuksessa asetetun 60 prosentin viitearvon. Ilmoituksen mukaan alijäämä olisi 3,1 prosenttia suhteessa BKT:hen ja velan määrä 98,9 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Ranskan vuoden 2019 vakausohjelmassa, jonka komissio vastaanotti 26. huhtikuuta 2019, vahvistetaan nämä ennusteet. Vakausohjelman mukaan alijäämä supistuu taas alle 3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Komission kevään 2019 talousennuste, joka julkaistiin 7. toukokuuta 2019, vahvistaa nämä ennusteet.

Asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 1 a kohdassa säädetään, että jäsenvaltioihin, joihin sovelletaan liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä 8. marraskuuta 2011, sovelletaan liiallisen alijäämän korjaamista seuraavasta vuodesta alkaen kolmen vuoden siirtymäaikaa, jonka kuluessa niiden odotetaan edistyvän riittävästi kohti velan supistamista koskevan vertailuarvon noudattamista. Ranskan osalta siirtymäkausi kattaa vuodet 2018–2020 (eli kolme vuotta liiallisen alijäämän korjaamisen jälkeen[6]). Toukokuun 15. päivä 2017 hyväksytyissä vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoa koskevissa vaatimuksissa sekä vakaus- ja lähentymisohjelmien muotoa ja sisältöä koskevissa ohjeissa esitetään, miten rakenteellista rahoitusasemaa koskeva vaatimus määritellään ja miten sitä arvioidaan. Ohjeissa määritellään erityisesti rakenteellisen rahoitusaseman lineaarinen vähimmäissopeutus, jolla varmistetaan, että velan supistamista koskeva vertailuarvo saavutetaan siirtymäkauden loppuun mennessä. Ilmoitetut tiedot osoittavat, että Ranska ei edistynyt riittävästi velan supistamiselle asetetun viitearvon noudattamisessa vuonna 2018 (ks. taulukko 1), sillä ero vaadittuun rakenteelliseen vähimmäissopeutukseen on 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen. Komission kevään 2019 talousennusteen mukaan Ranskan ei odoteta edistyvän riittävästi velan supistamista koskevan vertailuarvon noudattamisessa vuosina 2019 ja 2020, sillä rakenteellisen sopeutuksen ennustetaan olevan molempina vuosina 0,0 prosenttia suhteessa BKT:hen ja vaadittu rakenteellinen vähimmäissopeutus on 0,9 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019 ja 1,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020.

---

[4] Asetuksen (EY) N:o 479/2009 mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaksi kertaa vuodessa niiden ennakoitu ja toteutunut julkisen talouden alijäämä ja velkataso. Ranskan viimeisin ilmoitus on saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9720700/FR-2019-04.pdf/5cbc6cea-001d-45ea-a00d-d3df1d36ff5e

[5] Eurostatin tiedote nro 67/2019, saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad

[6] Neuvoston päätös 2018/924/EU, annettu 22 päivänä kesäkuuta 2018, liiallisen alijäämän olemassaolosta Ranskassa tehdyn päätöksen 2009/414/EY kumoamisesta (EUVL L 164, 29.6.2018, s. 44). Kaikki Ranskan liiallista alijäämää koskevat asiakirjat ovat saatavilla osoitteessa: 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.

Se, että Ranska ei ole edistynyt riittävästi velan supistamista koskevan vertailuarvon noudattamisessa vuonna 2018 ja että vuodeksi 2019 ennakoidaan alijäämää, on näyttönä vakaus- ja kasvusopimuksessa tarkoitetun liiallisen alijäämän lähtökohtaisesta olemassaolosta, tosin ennen kuin kaikki jäljempänä esitetyt tekijät on otettu huomioon.

Sen vuoksi komissio on laatinut tämän kertomuksen, jossa arvioidaan kattavasti riittämätöntä edistymistä velan supistamiselle asetetun viitearvon noudattamisessa ja ennakoitua viitearvon (3 % suhteessa BKT:hen) ylittymistä, ja tarkastellaan, onko liiallista alijäämää koskevan menettelyn käynnistäminen perusteltua sen jälkeen, kun kaikki merkitykselliset tekijät on otettu huomioon. Kohdassa 2 tarkastellaan alijäämäkriteeriä. Kohdassa 3 tarkastellaan velkakriteeriä. Kohdassa 4 käsitellään julkisia investointeja ja muita merkityksellisiä tekijöitä ja arvioidaan, toteutuuko vaadittu keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävä sopeutus. Kertomuksessa otetaan huomioon komission kevään 2019 talousennuste.

Taulukko 1. Julkisen talouden alijäämä ja velka (% suhteessa BKT:hen)

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						KOM	VO	KOM	VO
Alijäämä-kriteeri	Julkisen talouden rahoitusasema	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Velka-kriteeri	Julkisen talouden bruttovelka	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
	Rakenteellisen rahoitusaseman muutos	0,2	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1
	Vaadittu rakenteellinen vähimmäissopeutus	e.r.	e.r.	e.r.	0,7	0,9	0,8	1,8	e.r.

Lähde: Vuoden 2019 vakausohjelma (VO) ja komission kevään 2019 talousennuste (KOM)

2. ALIJÄÄMÄKRITEERI

Ranskan julkisen talouden alijäämä oli 2,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018. Komission kevään 2019 talousennusteen ja vakausohjelman kaavailujen perusteella Ranskan julkisen talouden alijäämän odotetaan vuonna 2019 kasvavan 3,1 prosenttiin suhteessa BKT:hen, mikä ylittää perussopimuksessa asetetun 3 prosentin viitearvon. Vaikka julkisen talouden alijäämä on yli 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, sen odotetaan pysyvän lähellä tätä perussopimuksen viitearvoa.

Toisaalta viitearvon ylittyminen ei ole poikkeuksellista, koska se ei johdu perussopimuksessa ja vakaus- ja kasvusopimuksessa tarkoitetusta epätavallisesta tapahtumasta eikä talouden jyrkästä laskusuhdanteesta. Komission kevään talousennusteen mukaan reaalisen BKT:n kasvu on 1,3 prosenttia vuonna 2019, mikä on 0,3 prosenttiyksikköä vähemmän kuin edellisenä vuonna, ja sitten 1,5 prosenttia vuonna 2020 (ei kalenterikorjattu), kun taas tuotantokuilun ennustetaan olevan yhä positiivisempi.

Perussopimuksen mukaisen 3 prosentin viitearvon ylittyminen on perussopimuksessa sekä vakaus- ja kasvusopimuksessa tarkoitetussa merkityksessä väliaikaista. Sekä vakausohjelman että komission kevään 2019 talousennusteen mukaan alijäämä palaa alle viitearvon vuonna 2020. Vuonna 2020 alijäämä on vakausohjelman mukaan 2,0 prosenttia ja komission ennusteen mukaan 2,2 prosenttia suhteessa BKT:hen. Näiden kahden ennusteen välinen ero johtuu pääasiassa siitä, että komission ennusteessa on tapana olettaa politiikan säilyvän

muuttumattomana. Komission ennusteessa vuodelle 2020 ei oteta huomioon säästöjä, jotka johtuvat eläkkeiden indeksitarkistuksesta alaspäin, koska Ranskan perustuslakineuvosto peruutti toimenpiteen vuoden 2018 lopussa. Vakausohjelman loppuvuosina alijäämän ennakoidaan olevan 1,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2021 ja 1,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2022.

Yhteenvetona voidaan todeta, että ennakoitu alijäämä on vuonna 2019 edelleen lähellä perussopimuksen mukaista 3 prosentin viitearvoa, mutta ylittää sen. Ylityksen ei katsota olevan poikkeuksellinen, vaikka se on perussopimuksessa sekä vakaus- ja kasvusopimuksessa tarkoitetussa merkityksessä väliaikainen. Näin ollen analyysi viittaa siihen, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/97 tarkoitettu alijäämäkriteeri ei lähtökohtaisesti täyty vakausohjelman ja komission kevään 2019 talousennusteen perusteella ennen jäljempänä esitettyjen merkityksellisten tekijöiden ottamista huomioon.

3. VELKAKRITEERI

Vuonna 2018 julkisen talouden velkasuhteen ennustetaan olevan 98,4 prosenttia suhteessa BKT:hen. Nimellisen perusalijäämän ja korkomenojen velkaa lisäävää vaikutusta kompensoivat pääasiassa reaalisen BKT:n ja BKT-deflaattorin kasvu nimittäjävaikutuksen kautta sekä velkakannan korjauserien marginaalinen velkaa supistava vaikutus.

Komission kevään 2019 talousennusteen mukaan alijäämä kasvaa 99,0 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2019, kun perusjäämä heikkenee. Lumipalloefektin velkaa vähentävän vaikutuksen odotetaan kuitenkin vahvistuvan nimellisen BKT:n kasvun vuoksi, kun taas korkomenojen odotetaan tasoittuvan. Velkakannan korjauserien odotetaan olevan vain hieman positiivisia.

Komission kevään 2019 talousennusteen mukaan julkisen talouden velkasuhteen odotetaan vuonna 2020 supistuvan hieman eli 98,9 prosenttiin suhteessa BKT:hen, mikä johtuu lumipalloefektin velkaa vähentävän vaikutuksen jatkumisesta. Tämä kompensoituu lähes kokonaan perusjäämän kasvupaineilla, jotka tosin jäävät edellisvuosia pienemmiksi, ja velkakannan korjauserillä.

Vakausohjelmaan sisältyvät velkaennusteet vastaavat pitkälti komission ennusteita. Velkasuhteen odotetaan kasvavan 98,9 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoden 2019 lopussa ja supistuvan sitten 98,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Ero suhteessa komission ennusteeseen, jossa politiikan oletetaan säilyvän muuttumattomana, johtuu pääasiassa siitä, että alijäämän ennakoidaan vuoden 2020 vakausohjelmassa jäävän pienemmäksi, kun taas nimellisen BKT:n kasvua koskevat ennusteet ovat pitkälti yhteneviä.

Sen jälkeen kun liiallista alijäämää koskeva menettely lopetettiin kesäkuussa 2018, Ranskaan sovelletaan kolmen vuoden siirtymäaikaa, jonka kuluessa sen olisi varmistettava riittävä edistyminen kohti velan supistamista koskevan vertailuarvon noudattamista. Siirtymäkausi alkoi vuonna 2018 ja päättyy vuonna 2020. Jotta siirtymäkauden aikana voidaan varmistaa jatkuva ja tuloksellinen edistyminen kohti vaatimusten noudattamista, jäsenvaltioiden olisi samanaikaisesti noudatettava kahta seuraavaa ehtoa:

a. vuotuisen rakenteellisen sopeutuksen ei pitäisi poiketa vaaditusta rakenteellisesta vähimmäissopeutuksesta enempää kuin ¼ prosenttia suhteessa BKT:hen, jotta voidaan varmistaa, että velan supistamista koskeva vertailuarvo saavutetaan siirtymäkauden loppuun mennessä;

b. jäljellä oleva vuotuinen rakenteellinen sopeutus ei saisi olla siirtymäkauden aikana milloinkaan enempää kuin ¾ prosenttia suhteessa BKT:hen (paitsi jos ensimmäinen ehto edellyttää, että vuotuinen sopeutus on yli ¾ prosenttia suhteessa BKT:hen).

Ilmoitetut tiedot osoittavat, että Ranska ei edistynyt riittävästi velan supistamiselle asetetun vertailuarvon noudattamisessa vuonna 2018 (ks. taulukko 1), sillä ero vaadittuun rakenteelliseen vähimmäissopeutukseen on 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Ranskan ei odoteta edistyvän riittävästi myöskään vuosina 2019 ja 2020. Komission mukaan rakenteellisen rahoitusaseman ei ennusteta juurikaan muuttuvan vuonna 2019, joten Ranska jää vaaditusta rakenteellisesta vähimmäissopeutuksesta, joka on 0,9 prosenttia suhteessa BKT:hen. Rakenteellisen rahoitusaseman ennustetaan pysyvän pitkälti vakaana myös vuonna 2020, mikä merkitsisi huomattavaa poikkeamaa vaaditusta rakenteellisesta vähimmäissopeutuksesta, joka on 1,8 prosenttia suhteessa BKT:hen. Ennakoidut poikkeamat ovat kaikkina vuosina yli ¼ prosenttia suhteessa BKT:hen, ja jäljellä oleva vuotuinen rakenteellinen sopeutus on siirtymäkauden aikana koko ajan yli ¾ prosenttia suhteessa BKT:hen. Näin ollen Ranska ylittäisi sääntöihin sisältyvän liikkumavaran.

Riittävää edistymistä kohti velan supistamista koskevan vertailuarvon noudattamista vuodesta 2019 alkaen ei voitaisi saavuttaa myöskään vakausohjelmassa esitetyn skenaarion perusteella, koska uudelleenlasketun rakenteellisen sopeutuksen odotetaan jäävän vaaditusta rakenteellisesta vähimmäissopeutuksesta 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019 ja 1,3 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Komission arvio rakenteellisesta sopeutuksesta vuonna 2019 on pienempi pääasiassa siitä syystä, että kahta toimenpidettä, joiden kokonaisvaikutus on noin 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen, käsitellään niiden kertaluonteisuuden suhteen eri tavoin. Komission kevään 2019 talousennusteessa pidetään yhtiöveron viidennen erän korotusta kertaluonteisena, toisin kuin radiotaajuuksien myynnin kirjaamista koskevaa muutosta.

Taulukko 2: Velan kehitys

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	KOM	KOM	KOM	KOM	KOM	ATS	KOM	ATS
Julkisen talouden bruttovelkasuhde	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Velkasuhteen muutos [b] (1 = 2+3+4)	0,7	2,4	0,5	0,0	0,6	0,5	-0,1	-0,2
Osatekijät:								
• Perusjäämä (2)	1,6	1,7	1,0	0,8	1,5	1,5	0,5	0,5
• Lumipalloefekti (3)	-0,1	0,3	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-1,0	-1,1
josta:								
Korkomenot	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	1,5
Reaalisen BKT:n kasvu	-1,0	-1,1	-2,1	-1,5	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
Inflaatio (BKT-deflaattori)	-1,1	-0,4	-0,5	-0,9	-1,3	-1,1	-1,2	-1,1
• Velkakannan korjauserä (4)	-0,8	0,4	0,3	-0,1	0,1	-0,1	0,4	0,4

Huom.

[a] Prosentteina suhteessa BKT:hen.

[b] Bruttovelkasuhteen muutosta voidaan kuvata seuraavalla kaavalla

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t}\right) + \frac{SF_t}{Y_t}$$

jossa t on aika, D on julkisyhteisöjen velkakanta, PD on perusalijäämä, Y on nimellinen BKT, SF on velkakannan korjauserä, i on velan keskihinta ja y nimellisen BKT:n kasvu. Sulkeissa oleva lauseke kuvaa lumipalloefektiä, jolla mitataan korkomenojen ja talouskasvun yhteisvaikutusta velkasuhteeseen.

Lähde: Vuoden 2019 vakausohjelma (VO) ja komission kevään 2019 talousennuste (KOM)

Myös se, että julkisen talouden sopeutus on vuonna 2020 komission ennusteen mukaan 0,1 prosenttiyksikköä pienempi, johtuu siitä, että komission ennusteessa on tapana olettaa politiikan säilyvän muuttumattomana. Komission kevään 2019 ennusteessa ei oteta huomioon 3,4 miljardin euron säästöjä, jotka olisi saatu eläkkeiden indeksitarkistuksesta alaspäin, sillä Ranskan perustuslakineuvosto peruutti toimenpiteen vuoden 2018 lopussa. Vaikka hallitus on ilmoittanut, että nämä säästöt toteutuvat, niiden perustana olevat toimenpiteet eivät ole tässä vaiheessa riittävän yksityiskohtaisia.

Näin ollen analyysi viittaa siihen, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/97 tarkoitettua velkakriteeriä ei lähtökohtaisesti noudateta vuoden 2018 toteutumatietojen, komission kevään 2019 talousennusteen ja vakausohjelman perusteella, ainakaan ennen kuin jäljempänä esitetyt merkitykselliset tekijät on otettu huomioon.

4. MERKITYKSELLISET TEKIJÄT

SEUT-sopimuksen 126 artiklan 3 kohdassa määrätään, että komission kertomuksessa *”otetaan huomioon myös se, ylittääkö julkisen talouden alijäämä julkiset investointimenot, sekä muut merkitykselliset tekijät, kyseisen jäsenvaltion keskipitkän aikavälin talouskehitys ja julkisen talouden rahoitusasema mukaan luettuina”.* Näitä tekijöitä kuvataan tarkemmin asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan huomioon on otettava myös *”muut tekijät, joita kyseinen jäsenvaltio pitää merkityksellisinä arvioitaessa kokonaisvaltaisesti alijäämä- ja velkaperusteiden noudattamista ja jotka jäsenvaltio on esittänyt neuvostolle ja komissiolle”.*

Kun arvioidaan alijäämäkriteerin noudattamista ja julkinen velka suhteessa BKT:hen ylittää viitearvon, merkitykselliset tekijät otetaan huomioon liiallisen alijäämän olemassaoloa koskevaan päätökseen johtavissa vaiheissa, koska yleisperiaatteen molemmat ehdot – julkisen talouden alijäämä on lähellä viitearvoa ja viitearvon ylittyminen on väliaikaista – täyttyvät kaikilta osin.

Jos velkakriteerin ylittyminen on ilmeistä, merkityksellisten tekijöiden analysointi on erityisen perusteltua, koska tekijät, joihin hallitus ei voi vaikuttaa, vaikuttavat enemmän velan kuin alijäämän kehitykseen. Tämä tunnustetaan asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 4 kohdassa, jossa säädetään, että kun arvioidaan velkakriteerin noudattamista, merkitykselliset tekijät otetaan huomioon riippumatta raja-arvon ylittymisen suuruudesta. Arvioitaessa velkakriteerin noudattamista on tarkasteltava (kuten aikaisemminkin) ainakin seuraavia kolmea keskeistä näkökohtaa, koska ne vaikuttavat velan kehitykseen ja kestävyyteen:

1. Keskipitkän aikavälin tavoitteen tai siihen tähtäävän sopeuttamisuran noudattaminen, jolla on määrä varmistaa julkisen talouden kestävyys tai nopea edistyminen kohti kestävyyttä tavanomaisissa makrotalouden olosuhteissa. Koska maakohtaiset keskipitkän aikavälin tavoitteet on laadittu niin, että niissä otetaan huomioon velkataso ja implisiittiset vastuut, keskipitkän aikavälin tavoitetta tai siihen tähtäävää sopeuttamisuraa noudattamalla on määrä varmistaa velkasuhteiden lähentyminen ainakin keskipitkällä aikavälillä kohti maltillista tasoa.

2. Jo toteutetut tai rakenneuudistussuunnitelmassa yksityiskohtaisesti selostetut rakenneuudistukset, joiden odotetaan parantavan kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä sen vuoksi, että ne vaikuttavat kasvuun ja ovat tällä tavoin osaltaan saattamassa velkasuhdetta tyydyttävälle lasku-uralle. Keskipitkän aikavälin tavoitteen (tai siihen

tähtäävän sopeuttamisuran) noudattamisen ja rakenneuudistusten toteuttamisen (talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa) odotetaan tavanomaisissa taloudellisissa olosuhteissa tuovan velkakehityksen kestävälle uralle, sillä vaikutus kohdistuu sekä velkatasoon (kun keskipitkän aikavälin tavoite on saavutettu ja julkisen talouden rahoitusasema on vakaa) että talouskasvuun (uudistusten kautta).

3. Epäsuotuisat makrotalouden olosuhteet (ja erityisesti hidas inflaatio), jotka voivat haitata velkasuhteen pienentämistä ja tehdä vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten noudattamisesta erityisen haastavaa. Jäsenvaltion on hitaan inflaation ympäristössä vaikeampaa noudattaa velan supistamista koskevaa vertailuarvoa. Näissä olosuhteissa keskipitkän aikavälin tavoitteen tai siihen tähtäävän sopeuttamisuran noudattaminen on keskeinen merkityksellinen tekijä arvioitaessa velkakriteerin noudattamista.

Jäljempänä tarkastellaan nämä säännökset huomioon ottaen seuraavia tekijöitä: 1) julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema sekä arvio vaaditun, keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävän sopeutuksen toteutumisesta ja julkisten investointien kehittymisestä; 2) julkisen talouden keskipitkän aikavälin velka-asema, sen kehitys ja kestävyys; 3) keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne; 4) muut komission merkityksellisinä pitämät tekijät; ja 5) muut jäsenvaltion esittämät tekijät.

4.1. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema

Jälkiarvioinnin perusteella Ranska pitkälti noudatti vaadittua keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävää sopeutusuraa vuonna 2018. Koska on olemassa riski, että vaaditusta sopeutusurasta kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta poiketaan merkittävästi, julkisen talouden sopeutuksen ei odoteta vuosina 2019 ja 2020 olevan riittävä, jotta se täyttäisi Ranskaa koskevat ennaltaehkäisevän osion vaatimukset.

Nimellinen rahoitusasema, rakenteellinen rahoitusasema ja keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävä sopeutus

Nimellinen rahoitusasema

Ranskan nimellinen alijäämä, joka vuonna 2017 oli 2,8 prosenttia suhteessa BKT:hen, supistui 2,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2018. Tulot suhteessa BKT:hen supistuivat 0,1 prosenttiyksikköä ja menot suhteessa BKT:hen 0,4 prosenttiyksikköä. Komission kevään 2019 talousennusteen ja vakausohjelman kaavailujen perusteella Ranskan julkisen talouden alijäämän odotetaan vuonna 2019 kasvavan 3,1 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Komission kevään talousennusteessa arvioidaan, että vuonna 2020 alijäämä supistuu 2,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen.

Julkisen talouden alijäämän ennustettu kasvu vuonna 2019 vuoteen 2018 verrattuna johtuu siitä, että kilpailukyvyn ja työllisyyden verohyvitys (*Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi*, CICE) muunnetaan työnantajan sosiaaliturvamaksujen pysyväksi alennukseksi. Toimenpiteen vaikutus on noin 0,9 prosenttia suhteessa BKT:hen (ks. kohta 4.4). Tätä vaikutusta pidetään kertaluonteisena, minkä vuoksi se ei sinänsä vaikuta kielteisesti ennakoituun finanssipolitiikan viritykseen. Ilman tätä vaikutusta nimellistä alijäämää koskeva ennuste olisi 2,2 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Keskipitkän aikavälin tavoite ja rakenteellinen rahoitusasema

Ranska vahvisti vakausohjelmassa, että sen keskipitkän aikavälin tavoite on –0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen. Keskipitkän aikavälin tavoite vaikuttaa riittävän tiukalta, jotta velkasäännön noudattaminen keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä voidaan varmistaa tavanomaisina pidettävissä taloudellisissa olosuhteissa. Vakausohjelman mukaan Ranska ei suunnittele keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vuoteen 2022 mennessä. Vakausohjelman mukaan Ranska ennakoi, että uudelleenlaskettu rakenteellinen sopeutus on suhteessa BKT:hen 0,2 prosenttia vuonna 2019, 0,1 prosenttia vuonna 2020, 0,2 prosenttia vuonna 2021 ja 0,3 prosenttia vuonna 2022. Komission kevään 2019 talousennusteen mukaan rakenteellisen rahoitusaseman ei odoteta juurikaan muuttuvan vuosina 2019 ja 2020.

Keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävän suositetun sopeutuksen noudattaminen

Vuonna 2017 Ranska sai suosituksen varmistaa, että nettomääräisten julkisten perusmenojen nimellinen kasvu on enintään 1,2 prosenttia vuonna 2018, jolloin vuotuinen rakenteellinen sopeutus olisi 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen. Toteutumatietojen ja komission ennusteen perusteella perusmenojen kasvu ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä ja kertaluonteisia toimenpiteitä ylitti menojen kasvulle asetetun vertailuarvon ja johti perusrahoitusasemassa 0,3 prosentin poikkeamaan suhteessa BKT:hen, mikä viittaa siihen, että suositetulta keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta poiketaan vuonna 2018 jonkin verran. Rakenteellinen rahoitusasema puolestaan parani 0,2 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen vuonna 2018, mikä viittaa niin ikään siihen, että suositetusta keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävästä rakenteellisesta sopeutuksesta, joka on 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen, poikettiin jonkin verran eli 0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen. Näin ollen tarvitaan kokonaisarviointi.

Kokonaisarvioinnista ei käy ilmi, että näiden kahden mittarin välillä olisi merkittäviä eroja. Todetut satunnaistulot (0,1 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen) ja niiden laskennassa käytetty keskimääräistä suurempi potentiaalinen kasvu (niin ikään 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen) vaikuttivat positiivisesti rakenteellisen rahoitusaseman muutoksena mitattuun julkisen talouden sopeutukseen. Rakenteellisen rahoitusaseman muutosta heikensi kuitenkin julkisten investointien piristyminen (0,1 % suhteessa BKT:hen), mikä liittyi paikallisvaaleihin. Näin ollen kokonaisarviointi osoittaa, että suositetulta keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta poiketaan vuonna 2018 jonkin verran.

Vuonna 2018 Ranska sai suosituksen varmistaa, että nettomääräisten julkisten perusmenojen nimellinen kasvu on enintään 1,4 prosenttia vuonna 2019, jolloin vuotuinen rakenteellinen sopeutus olisi 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen. Komission kevään 2019 talousennusteen mukaan nettomääräisten julkisten perusmenojen nimelliskasvun, ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä ja kertaluonteisia toimenpiteitä, odotetaan ylittävän menojen kasvulle asetetun vertailuarvon (1,4 % suhteessa BKT:hen vuonna 2019) 0,8 prosentin marginaalilla suhteessa BKT:hen, mikä viittaa siihen, että vaarana on merkittävä poikkeaminen suositellulta keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta. Rakenteellisen rahoitusaseman muutoksen arvioidaan olevan 0,0 prosenttia suhteessa BKT:hen, eli pienempi kuin vaadittu sopeutus (0,6 % suhteessa BKT:hen), mikä viittaa niin ikään merkittävän poikkeaman vaaraan. Näin ollen tarvitaan kokonaisarviointi.

Kokonaisarviointi osoittaa, että rakenteellisen rahoitusaseman muutoksena mitattuun julkisen talouden sopeutukseen vaikuttivat positiivisesti pääasiassa ennakoidut satunnaistulot (0,2 % suhteessa BKT:hen), ennakoitu korkomenojen väheneminen ja potentiaalinen kasvu, joka on arvioitu keskipitkän aikavälin keskiarvoa suuremmaksi. Ennakoitu julkisten investointien

piristyminen vuonna 2019 vaalien takia kumoaa nämä tekijät vain osittain. Sen vuoksi katsotaan, että nettomääräisten julkisten perusmenojen nimelliskasvu, josta on vähennetty päätösperäiset tulopuolen toimenpiteet ja kertaluonteiset toimenpiteet, antaa taustalla olevista julkisen talouden toimista tarkemman kuvan.

Näin ollen kokonaisarviointi viittaa siihen, että on vaarana, että suositetulta keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta poiketaan vuonna 2019 merkittävästi. Kun vuosia 2018 ja 2019 tarkastellaan yhdessä, keskimääräinen poikkeama menojen kasvulle asetetusta vertailuarvosta on 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen, kun taas rakenteellisen rahoitusaseman kumuloituneen muutoksen keskimääräinen poikkeama olisi 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, mikä vahvistaa merkittävän poikkeaman vaaran vuonna 2019.

Komission kevään 2019 talousennusteen mukaan nettomääräisten julkisten perusmenojen nimelliskasvu, ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä ja kertaluonteisia toimenpiteitä, ylittää vuonna 2020 sovellettavan menojen kasvulle asetetun vertailuarvon, joka on 1,2 prosenttia suhteessa BKT:hen, ja johtaa perusrahoitusasemassa 0,7 prosentin poikkeamaan suhteessa BKT:hen, mikä viittaa siihen, että vaarana on merkittävä poikkeaminen suositetulta keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta. Rakenteellisen rahoitusaseman muutoksen arvioidaan olevan 0,0 prosenttia suhteessa BKT:hen eli se jää vaaditusta sopeutuksesta 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen, mikä viittaa niin ikään merkittävän poikkeaman vaaraan. Kokonaisarviointi ei tuo esiin merkittäviä eroja näiden kahden mittarin välillä. Kun vuosia 2019 ja 2020 tarkastellaan yhdessä, keskimääräinen poikkeama menojen kasvulle asetetusta vertailuarvosta on 0,7 prosenttia suhteessa BKT:hen, kun taas rakenteellisen rahoitusaseman kumuloituneen muutoksen keskimääräinen poikkeama olisi 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen, mikä vahvistaa merkittävän poikkeaman vaaran vuonna 2020.

Julkiset investoinnit

Komission kevään 2019 talousennusteen mukaan julkiset investoinnit lisääntyvät vuosien 2018 ja 2019 välillä 3,4 prosentista 3,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen, mikä johtuu paikallishallinnon investointien lisääntymisestä vuoden 2020 kuntavaalien alla. Vuonna 2020 julkisten investointien ennustetaan kuitenkin supistuvan 3,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen, mikä liittyy niin ikään paikallisten investointihankkeiden määrään, joka kuntavaalivuonna vähenee. Vuosina 2017 ja 2018 julkisten investointien määrä oli pienempi kuin julkisen talouden alijäämä, ja tilanteen ennustetaan pysyvän tällaisena vuoteen 2020.

Ranskan hallitus käynnisti vuoden 2017 jälkipuoliskolla kunnianhimoisen investointiohjelman (*Grand Plan d'Investissement 2018–2022*). Ohjelman päätavoitteena oli edistää Ranskan talouden rakenteen uudelleensuuntaamista siten, että varmistetaan ekologinen siirtymä, tuetaan osaamista yksilön ja yhteiskunnan tasolla edistämällä koulutusta, parantamalla kilpailukykyä innovoinnin avulla ja edistämällä digitalisaatiota. Investointiohjelman tavoitteena oli lisätä julkisia investointeja viiden vuoden aikana 30 miljardin euron arvosta (1,3 % suhteessa BKT:hen). Ohjelman lopullinen kokonaisvaikutus riippuu kuitenkin julkisten varojen kerrannaisvaikutuksesta yksityisen sektorin resursseihin ja sen kyvystä lisätä tehokkaasti kokonaistuottavuutta.

4.2. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin velka-asema

Velan kehitys

Julkinen velka kasvoi tasaisesti vuosien 2013 ja 2017 välillä 93,4 prosentista 98,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen, mikä johtui tänä aikana kertyneistä julkisen talouden suurista alijäämistä ja nimellisen BKT:n vähäisestä kasvusta useimpina vuosina. Vuonna 2018 julkisen velan määrä oli 98,4 prosenttia suhteessa BKT:hen. Nimellisen perusalijäämän ja korkomenojen velkaa lisäävää vaikutusta kompensoivat reaalisen BKT:n kasvu ja hintojen nousu (inflaation vaikutus) nimittäjävaikutuksen kautta sekä velkakannan korjauserien marginaalinen velkaa supistava vaikutus.

Komission kevään 2019 talousennusteen mukaan julkisen velan odotetaan olevan enimmillään 99,0 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019 ja alkavan supistua vuonna 2020. Perusalijäämän ennakoidaan kasvavan tilapäisesti 1,5 prosenttiin vuonna 2019, kun otetaan huomioon edellä mainittu kilpailukyvyn ja työllisyyden verohyvityksen (CICE) muuntaminen työnantajan sosiaaliturvamaksujen pysyväksi alennukseksi. Kun tämä vaikutus häviää, perusalijäämän ennustetaan supistuvan 0,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2020.

Lumipallovaikutus lievensi osaltaan perusalijäämän vaikutusta vuosina 2017 ja 2018, mikä johtui pääasiassa nimellisen BKT:n (sekä reaali- että hintakomponentin) kasvun kiihtymisestä. Vaikka reaalinen kasvu hidastui hieman vuonna 2018, inflaatio kiihtyi niin, että velkaa vähentävä yhteisvaikutus heikkeni vain 0,2 prosenttiyksikköä. Korkomenot sen sijaan supistuivat 0,1 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen vuonna 2017, eli 1,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen, ja pysyivät tällä tasolla vuonna 2018. Vuosina 2019 ja 2020 nimellisen kasvun odotetaan vahvistuvan inflaation kiihtyessä reaalisen BKT:n kasvun ennakoidusta hidastumisesta huolimatta, kun taas julkisen velan korkorasituksen arvioidaan supistuvan vielä 0,1 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen.

Velkakannan korjauserien odotetaan olevan marginaalisesti positiivisia vuonna 2019, kun taas vuonna 2020 niiden odotetaan kasvattavan julkista velkaa suhteessa BKT:hen 0,4 prosenttiyksikköä. Niiden velkaa kasvattava vaikutus johtuu pääasiassa velan liikkeeseenlaskuun liittyvän preemion nettovaikutuksesta (*prime et décote à l'émission net de l'étalement des primes passées*) ja vuoden 2019 jälkeen toteutuvista kassaperusteisista talousarviovaikutuksista, kun kilpailukyvyn ja työllisyyden verohyvitys (CICE) muunnetaan työnantajan sosiaaliturvamaksujen pysyväksi alennukseksi.

Vuoden 2019 vakausohjelman velkaennusteet vastaavat suurelta osin komission ennustetta.

Korkomenot

Euroalueen yleisen trendin mukaisesti Ranskan velkainstrumenttien korot ovat yhä ennätyksellisen alhaiset. Kymmenen vuoden joukkovelkakirjojen tuotto oli keskimäärin 0,55 prosenttia vuoden 2019 ensimmäisellä neljänneksellä. Ero Ranskan ja Saksan joukkovelkakirjojen välillä on pysynyt vuodesta 2014 jokseenkin vakaana, noin 40 peruspisteessä. Ero oli keskimäärin 38 peruspistettä vuonna 2016, 49 peruspistettä vuonna 2017, 39 peruspistettä vuonna 2018 ja 48 peruspistettä vuoden 2019 ensimmäisellä neljänneksellä, kun se oli enimmillään 154 peruspistettä marraskuun 2011 lopussa. Implisiittinen korko on vuodesta 2008 lähtien laskenut tasaisesti 4,6 prosentista 1,8 prosenttiin vuonna 2018. Komission kevään 2019 talousennusteen mukaan julkisen velan implisiittisen koron ennakoidaan laskevan edelleen 1,7 prosenttiin vuosina 2019 ja 2020.

Velkakestävyys

Ranskan viranomaiset ovat hyödyntäneet suotuisia markkinaolosuhteita ja jälleenrahoittaneet jäljellä olevaa velkaa selvästi alemmilla koroilla ja pidemmällä juoksuajalla. Jäljellä olevan velan keskimääräinen juoksuaika on noussut vuonna 2018 lähes 7,9 vuoteen, kun se vuonna 2017 oli 7,8 vuotta. Erityisesti keskipitkien ja pitkäaikaisten velkojen keskimääräinen juoksuaika on yli 8 vuotta.

Keskimääräinen juoksuaika ja sijoittajapohjan monipuolistuminen vähentävät myös julkisen velan suureen määrään liittyviä lyhyen aikavälin riskejä. Koska Ranskan velka on euromääräistä, valuuttakurssiriskiä ei ole. Lisäksi Ranskan velkakirjat ovat edelleen sijoituskohde, jonka avulla pyritään täyttämään pääoma- ja maksuvalmiusvaatimukset sekä monipuolistamaan sijoitussalkkua, joskin ulkomaisten sijoittajien osuus on jälkimarkkinakelpoisen julkisen velan osalta edelleen supistunut vuonna 2018 noin 54 prosenttiin ja jakautuu suunnilleen tasaisesti euroalueen ja muiden maiden välille.

Kestävyysindikaattorit on päivitetty komission kevään 2019 talousennusteen yhteydessä. S0-indikaattorin perusteella ei ole odotettavissa merkittäviä kestävyyshaasteita lyhyellä aikavälillä julkisen talouden suuresta velkasuhteesta huolimatta. Vaikka S0-indikaattorin julkisen talouden alaindeksi viittaa joihinkin lyhyen aikavälin haavoittuvuustekijöihin, erityisesti suhdannekorjatun alijäämän ja suuren julkisen velan vuoksi, rahoitus- ja kilpailukykyä mittaavan alaindeksin mukaan riski on pieni. Lyhyen aikavälin riskin pienuuden vahvistaa se, että kolme suurta luokituslaitosta on antanut Ranskan julkiselle velalle luokituksen ”AA vakaa”.

Julkisen velan kestävyyteen liittyvä riski on Ranskassa kuitenkin keskipitkällä aikavälillä suuri. S1-indikaattoria käytetään arvioitaessa keskipitkän aikavälin kestävyyteen liittyviä haasteita. Kyseisen indikaattorin mukaan Ranskan olisi parannettava rakenteellista perusjäämää viiden vuoden aikana (vuodesta 2021 alkaen) asteittain vielä 5,0 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen, jotta velkasuhde supistuu 60 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2033 mennessä. Indikaattorin arvo liittyy pääasiassa julkisen velan suureen määrään, jonka vaikutus suhteessa BKT:hen on 3,0 prosenttiyksikköä. Julkisen talouden rahoitusaseman epäsuotuisan lähtötason (ero suhteessa velka-asteen vakauttavaan perusjäämään) vaikutus olisi 1,6 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen, ja loput 0,4 prosenttiyksikköä johtuisivat ikääntymiseen liittyvien julkisten menojen ennakoidusta kasvusta.

Julkista velkaa koskevat ennusteet ovat erityisen herkkiä korkotason ja kasvun kehitykselle. Korkeammat korot tai BKT:n ennakoitua pienempi vuotuinen kasvu johtaisivat siihen, että velkasuhde olisi 10 vuoden jälkeen noin 6 prosenttiyksikköä suurempi suhteessa BKT:hen.

Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyteen liittyvä riski-indikaattori S2 on 0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen. Sen perusteella Ranskan julkisen talouden kestävyyteen kohdistuva riski on pieni. Se liittyy pääasiassa julkisen talouden rahoitusaseman lähtötasoon, jonka vaikutus on 1,9 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen, mikä pitkälti tasoittuu väestön ikääntymiseen liittyvien menojen, pääasiassa eläkkeiden, ennakoidun supistumisen vuoksi. Suurten keskipitkän aikavälin riskien vuoksi on kuitenkin arvioitu, että Ranskan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyteen kohdistuu keskisuuria riskejä.

Jos Ranska edistyy riittävästi kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta, kuten vakaus- ja kasvusopimuksessa edellytetään, velka saadaan kestävälle lasku-uralle ja se supistuu 79 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2029 mennessä. Keskipitkän aikavälin tavoitteen

saavuttamiseksi tarvitaan kuitenkin huomattavia julkisen talouden toimia, kun otetaan huomioon, että rakenteellisen alijäämän arvioidaan olevan 2,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020, jos politiikka säilyy muuttumattomana.

4.3. Keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne

Vuodesta 2016 alkaen reaalisen BKT:n kasvu on ollut Ranskassa potentiaalista kasvua suurempaa. Vuosina 2012–2016 talouden toimeliaisuuden hidastuminen ja pitkittynyt hidas inflaatio vaikeuttivat velan vähentämistä. Nimellinen kasvu alkoi kiihtyä vuonna 2017, ja sen odotetaan pysyvän vahvana vuoteen 2020 saakka. Tästä syystä makrotalouden olosuhteita ei voida pitää lieventävänä tekijänä, kun pohditaan, miksi Ranska ei ole edistynyt riittävästi kohti velan supistamista koskevan vertailuarvon noudattamista vuonna 2018.

Ranska on edistynyt jonkin verran vuoden 2018 maakohtaisten suositusten noudattamisessa.[7] Se on toteuttanut merkittäviä rakenneuudistuksia ammattikoulutusjärjestelmän uudistamiseksi ja edistynyt jonkin verran vähimmäispalkan kehityksen mukauttamisessa, verojärjestelmän yksinkertaistamisessa ja byrokratian vähentämisessä tukeakseen kilpailukykyä.

Suhdannetilanne, potentiaalinen kasvu ja inflaatio

Ranskan talous on osoittautunut melko kestäväksi vuoden 2009 maailmanlaajuisen taantuman jälkeen. Talouden toimeliaisuus väheni 2,9 prosenttia vuonna 2009, mutta kääntyi jälleen kasvuun vuosina 2010 ja 2011. Sen jälkeen se hidastui selvästi vuonna 2012 ja elpyi sitten vähitellen niin, että BKT:n kasvu oli lähellä 1 prosentin vuotuista keskiarvoa. BKT:n kasvu kiihtyi vuonna 2017 merkittävästi, 2,2 prosenttiin, mutta maltillistui vuonna 2018, ja sen odotetaan hidastuvan edelleen vuosina 2019 ja 2020, mutta ylittävän edelleen potentiaalin.

Potentiaalinen kasvu on hidastunut vuoden 2008 finanssikriisistä alkaen, kuten useimmissa euroalueen suurissa talouksissa. Potentiaalisen BKT:n kasvu hidastui vuosien 2000–2008 keskimäärin 1,8 prosentista vain 1,0 prosenttiin vuosina 2009–2018. Sen odotetaan pääsevän jälleen vauhtiin ja olevan 1,3 prosenttia vuonna 2020. Ranskan tapauksessa potentiaalisen BKT:n kasvun hidastuminen johtuu pääasiassa siitä, että kokonaistuottavuuden pitkän aikavälin laskeva trendi jatkuu edelleen, ja se on viime aikoina kompensoitunut vain osittain. Potentiaalista kasvua on heikentänyt myös hieman pienempi pääoman muodostus, vaikka rahoitusalan ulkopuolisten yritysten bruttoinvestoinnit ovat olleet koko kriisin ajan suhteellisen kestäviä.

Kevään 2019 talousennusteeseen perustuvien komission arvioiden mukaan tuotantokuilu umpeutui vuonna 2017, ja sen odotetaan muuttuvan sen jälkeen positiiviseksi, kun BKT:n kasvu edelleen ylittää potentiaalin. Tuotantokuilun ennustetaan olevan 0,7 prosenttia vuonna 2020.

Kotimainen hintojen nousu oli Ranskassa pitkään hidasta vuoteen 2016 saakka, minkä jälkeen inflaatio kiihtyi 1,2 prosentista vuonna 2017 2,1 prosenttiin vuonna 2018. Vuonna 2018 hintapaineet johtuivat pääasiassa öljyn hinnoista sekä tupakka- ja energiaveron korotuksista. Näin ollen BKT-deflaattori pysytteli vuonna 2018 yhdenmukaistetulla kuluttajahintaindeksillä (YKHI) mitattuna selvästi inflaation alapuolella eli 0,9 prosentissa. Sen odotetaan nousevan 1,3 prosenttiin sekä vuonna 2019 että vuonna 2020, mikä on lähellä

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

YKHI-inflaatiota. Nimellisen BKT:n odotetaan näin ollen kasvavan 2,5 prosentista vuonna 2018 2,7 prosenttiin vuonna 2019 ja 2,9 prosenttiin vuonna 2020.

Taulukko 3: Makrotalouden ja julkisen talouden kehitys[a]

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	KOM	KOM	KOM	KOM	KOM	VO	KOM	VO
Reaalinen BKT (%-muutos)[b]	1,1	1,2	2,2	1,6	1,3	1,4	1,5	1,4
BKT-deflaattori (%-muutos)	1,1	0,2	0,7	0,9	1,3	1,2	1,3	1,2
Potentiaalinen BKT (%-muutos)	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,3	1,4
Tuotantokuilu (% suhteessa BKT:hen)	-1,2	-1,0	0,0	0,4	0,5	0,4	0,7	0,5
Julkisen talouden bruttovelka	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Julkisen talouden rahoitusasema	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Perusjäämä	-1,6	-1,7	-1,0	-0,8	-1,5	-1,5	-0,5	-0,5
Kertaluonteiset ja väliaikaiset toimenpiteet	0,0	-0,1	0,0	-0,2	-0,9	-1,0	-0,1	-0,1
Julkinen kiinteän pääoman bruttomuodostus	3,4	3,4	3,3	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4
Suhdannekorjattu rahoitusasema	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8	-3,4	-3,3	-2,6	-2,3
Suhdannekorjattu perusjäämä	-0,9	-1,0	-1,0	-1,1	-1,8	-0,8	-1,0	-0,7
Rakenteellinen rahoitusasema[c]	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6	-2,6	-2,3	-2,5	-2,2
Rakenteellinen perusjäämä	-0,8	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-0,8	-0,9	-0,7

Huom.

[a] Prosentteina suhteessa BKT:hen, ellei toisin mainita

[b] Kalenterikorjattu vain vakausohjelmassa.

[c] Suhdannekorjattu rahoitusasema ilman kertaluonteisia ja väliaikaisia toimenpiteitä

Lähde: Vuoden 2019 vakausohjelma (VO) ja komission kevään 2019 talousennuste (KOM)

Rakenneuudistukset

Ranska on toteuttanut vuodesta 2017 lähtien kattavia uudistuksia, joiden tavoitteena on hillitä julkisia menoja, keventää yritysten verorasitusta ja joustavoittaa työmarkkinoita. Uudistukset ovat päässeet vauhtiin, mutta niiden toteuttamisen loppuun saattaminen on edelleen ratkaisevan tärkeää, ja lisäuudistukset ovat perusteltuja. Vuonna 2017 hyväksytyn työmarkkinauudistuksen vaikutukset ovat alkaneet näkyä, ja liiketoimintaympäristön odotetaan vahvistuvan vuonna 2019 hyväksytyn uuden PACTE-lain ansiosta. Myös investointiohjelma (*Grand Plan d'investissement 2018–2022*) voisi osaltaan edistää kasvua ja työllisyyttä. Ohjelman painopisteiden katsotaan edistävän Ranskan taloudelle ominaisten puutteiden korjaamista. Merkittäviä haasteita on edelleen, ja on edelleen perusteltua toteuttaa konkreettisia toimia suunniteltujen menosäästöjen toteuttamiseksi, jotta julkinen velka saadaan vakaaseen laskusuuntaan.

Komissio arvioi vuoden 2019 maaraportissaan[8], että Ranska on edistynyt vuoden 2018 maakohtaisten suositusten noudattamisessa jonkin verran ja että uudistusohjelma on jatkunut talouden toimeliaisuuden hidastumisesta huolimatta. Ranska on edistynyt merkittävästi etenkin ammatillisen koulutuksen uudistamisessa. Jonkin verran edistymistä on tapahtunut myös vähimmäispalkan kehityksen mukauttamisessa, verojärjestelmän yksinkertaistamisessa ja byrokratian vähentämisessä. Eläkejärjestelmien uudistamisessa, työmarkkinoille pääsyn ja yhtäläisten mahdollisuuksien parantamisessa, palvelualan kilpailun lisäämisessä ja

[8] Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD (2019) 1009 final, 27.2.2019, *Country Report France 2019 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances.*

innovaatiojärjestelmän tehokkuuden lisäämisessä on edistytty vain vähän. Julkisten menojen uudelleenarvioinnin kehittämisessä ja toteutuksessa ei ole edistytty Action Publique 2022 -ohjelman avulla. Toimenpiteitä, joilla vähennetään julkisia menoja ja lisätään niiden tehokkuutta, ei ole vielä määritelty riittävän hyvin.

Ranskan makrotalouden epätasapainot, jotka johtuvat etenkin suuresta julkisesta velasta ja vähäisestä kilpailudynamiikasta, eivät enää pahentuneet vuonna 2018, mutta olivat edelleen suuria. Näin ollen komissio katsoi, että Ranskan makrotaloudessa oli edelleen epätasapainoja.[9]

Hallitus aikoo vuonna 2019 ehdottaa toimenpiteitä, joilla yksinkertaistetaan eläkejärjestelmän toimintaa ja uudistetaan työttömyysetuusjärjestelmää. Eläkkeiden osalta on tarkoitus antaa laki, jolla yhdenmukaistetaan asteittain nykyisten eläkevakuuttajien säännöt järjestelmän läpinäkyvyyden, tasapuolisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Tehokkaampi eläkejärjestelmä voisi auttaa vähentämään julkisen talouden kestävyyteen kohdistuvia riskejä keskipitkällä aikavälillä. Lisäksi suunniteltu työttömyysetuusjärjestelmän uudistus voi osaltaan vähentää työmarkkinoiden segmentoitumista ja edistää siirtymistä toistaiseksi voimassa oleviin sopimuksiin. Työmarkkinaosapuolten viimeisimmän sopimuksen ansiosta työttömyysetuusjärjestelmän velka voitiin rajoittaa 37,1 miljardiin euroon vuoden 2018 lopussa. Työmarkkinaosapuolet neuvottelivat työttömyysetuusjärjestelmästä jälleen vuoden 2019 alussa. Tavoitteena oli i) vähentää järjestelmän velkaa, ii) muuttaa sääntöjä epävarmojen työsuhteiden vähentämiseksi ja tehdä säännöistä työttömien kannalta edullisemmat ja iii) luoda kannustinmekanismi, jonka avulla voitaisiin vähentää yritysten irtisanomis- ja irtisanoutumisastetta, jos se on liian suuri. Työmarkkinaosapuolet eivät kuitenkaan ole päässeet sopimukseen uusista säännöistä. Uudistus on nyt hallituksen käsissä, ja se on sitoutunut pääsemään asiassa sopimukseen vuoden 2019 loppuun mennessä.

4.4. Muut komission merkityksellisinä pitämät tekijät

Toinen komission merkityksellisenä pitämä tekijä on julkisen talouden alijäämän ja velan kasvun tilastollinen luonne ja kertaluonteisuus, mikä liittyy kilpailukyvyn ja työllisyyden verohyvityksen (CICE) muuntamiseen työnantajan sosiaaliturvamaksujen pysyväksi alennukseksi.

CICE on vuonna 2013 perustettu järjestelmä. Sen tavoitteena on alentaa työnantajien sosiaaliturvamaksuja yritysveroista maksettavalla verohyvityksellä, joka perustuu työntekijöille tiettynä vuonna maksettuihin bruttopalkkoihin. Kansantalouden tilinpidossa verohyvitys katsotaan tueksi, ja se kirjataan hakemusvuoteen nähden 1–3 vuoden viiveellä.

Tästä kirjausmenetelmästä ja CICE-hyvityksen korvaamisesta vastaavalla työnantajan sosiaaliturvamaksujen alennuksella aiheutuu kaksi seurausta. Ensinnäkin sosiaaliturvamaksujen alennus kirjataan heti, kun se on toteutettu (eli 1. tammikuuta 2019). Toiseksi vuonna 2018 työntekijöille maksettuihin palkkoihin perustuvat CICE-hyvitykset muodostavat tuen, joka on kirjattava tilinpitoon myös vuonna 2019, vaikka järjestelmä ei ole enää voimassa. Näiden kahden tekijän yhteisvaikutus aiheuttaa kyseisenä vuonna

[9] Ks. komission tiedonanto COM(2019) 150 final, 27.2.2019, *Vuoden 2019 eurooppalainen ohjausjakso: Rakenneuudistusten edistymisen arviointi, makrotalouden epätasapainojen ehkäiseminen ja korjaaminen sekä asetuksen (EU) N:o 1176/2011 nojalla tehtävien perusteellisten tarkastelujen tulokset.*

kertaluonteisesti kaksinkertaisen kustannuksen, joka on noin 0,9 prosenttia suhteessa BKT:hen. Ilman tätä kertaluonteista vaikutusta julkisen talouden alijäämän ennakoidaan olevan 2,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019.

Kokonaisuutena siirtyminen CICE-hyvityksistä sosiaaliturvamaksujen alennukseen merkitsee tilapäistä talousarviovaikutusta, joka ei johda julkisen talouden rahoitusaseman pysyvään muutokseen. Näin ollen sitä pidetään vakaus- ja kasvusopimuksen kannalta kertaluonteisena tekijänä, jonka vaikutusta ei oteta huomioon laskettaessa julkisen talouden sopeutustoimia vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion mukaisesti.

CICE-hyvitysten korvaaminen sosiaaliturvamaksujen alennuksella talousarvion kannalta neutraalilla tavalla vastaa Ranskalle vuonna 2017 osoitettua maakohtaista suositusta nro 2 (osa 1). Suosituksessa edellytetään erityisesti, että Ranska ”yhdistää työvoimakustannusten vähentämiseen tähtääviä toimenpiteitä, jotta niistä saadaan mahdollisimman suuri teho budjettineutraalilla tavalla ja voidaan lisätä niiden vaikutusta työllisyyteen ja investointeihin”, ja edistymistä on pidetty tältä osin merkittävänä vuonna 2019.

4.5. Muut jäsenvaltion esittämät tekijät

Ranskan viranomaiset ilmoittivat 31. toukokuuta 2019 kirjeitse asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja merkityksellisiä tekijöitä. Edellä tässä kertomuksessa esitetty analyysi kattaa jo suurimman osan viranomaisten esittämistä keskeisistä tekijöistä.

Ranskan viranomaiset väittävät erityisesti alijäämäkriteerin osalta, että 3 prosentin viitearvon ennakoitu ylittäminen vuonna 2019 on luonteeltaan väliaikainen, vähäinen ja poikkeuksellinen, koska se johtuu kustannuksista, jotka aiheutuvat CICE-hyvityksen muuntamisesta sosiaaliturvamaksujen pysyväksi alennukseksi. Ilman näitä poikkeuksellisia kustannuksia alijäämä olisi 2,3 prosenttia suhteessa BKT:hen. Vuonna 2020 julkisen talouden alijäämän ennakoidaan supistuvan 2 prosenttiin suhteessa BKT:hen.

Toiseksi viranomaiset väittävät, että julkiset menot ovat olleet tiukasti hallinnassa, koska ne vuonna 2018 supistuivat reaalisesti (0,3 %). Lisäksi menojen vähentäminen jatkuu viranomaisten mukaan tulevaisuudessa. Vuonna 2019 julkisten menojen odotetaan kasvavan reaalisin luvuin huomattavasti vähemmän kuin kymmenen viime vuoden aikana keskimäärin, mikä johtuu sosiaalietuuksien indeksitarkistuksesta alaspäin, työttömyysetuuksista kertyvistä säästöistä ja paikallishallinnon kanssa tehtyjen sopimusten tuloksellisesta toteuttamisesta.

Toisaalta vuoden 2019 vakausohjelmassa kaavailtu julkisen talouden kehitys vahvistaa Ranskan viranomaisten mukaan sitoutumisen verojen alentamiseen myös jatkossa, jotta voidaan tukea työllisyyttä ja kotitalouksien ostovoimaa. Keltaliivien aiheuttaman kriisin johdosta toteutetuilla toimenpiteillä pyritään tältä osin varmistamaan toteutettujen toimenpiteiden hyväksyttävyys ja toteuttamaan aiemmin suunniteltuja toimenpiteitä etupainotteisesti.

Näin ollen viranomaiset muistuttavat, että etenemistä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta on mukautettu uusiin olosuhteisiin, joissa BKT:n kasvu saattaa jäädä tulevina vuosina odotettua pienemmäksi.

Velkakriteerin osalta Ranskan viranomaiset väittävät, että kun perussopimuksen sallima liikkumavara on otettu huomioon, toteutunut rakenteellinen sopeutus (0,2 % suhteessa BKT:hen vuonna 2018) merkitsee sitä, että vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osiossa edellytettyä vaatimusta on noudatettu.

Näin ollen viranomaiset väittävät, että ennakoitu lähentyminen kohti vuoden 2019 vakausohjelmassa esitettyä keskipitkän aikavälin tavoitetta varmistaa julkisen velan kestävyyden.

5. PÄÄTELMÄT

Julkinen bruttovelka oli vuoden 2018 lopussa 98,4 prosenttia suhteessa BKT:hen eli huomattavasti yli perussopimuksen mukaisen 60 prosentin viitearvon. Ranska ei edistynyt riittävästi velan supistamista koskevan vertailuarvon saavuttamisessa vuonna 2018. Tämä viittaa siihen, että ennen kuin kaikki merkitykselliset tekijät on otettu huomioon, perussopimuksen mukaista velkakriteeriä ei alustavan näytön perusteella ole noudatettu vuonna 2018.

Lisäksi julkisen talouden alijäämän ennustetaan vuonna 2019 kasvavan 3,1 prosenttiin suhteessa BKT:hen, mikä on lähellä perussopimuksen mukaista 3 prosentin viitearvoa, mutta ylittää sen. Ylityksen ei katsota olevan poikkeuksellinen, vaikka sen katsotaan olevan väliaikainen perussopimuksessa sekä vakaus- ja kasvusopimuksessa tarkoitetussa merkityksessä. Näin ollen analyysi viittaa siihen, että ennen kuin kaikki merkitykselliset tekijät on otettu huomioon, perussopimuksen mukaista alijäämäkriteeriä ei ole noudatettu.

Perussopimuksen mukaisesti tässä kertomuksessa on tarkasteltu alijäämä- ja velkakriteerien noudattamisen kannalta merkityksellisiä tekijöitä.

Ennaltaehkäisevän osion noudattamista koskevan kokonaisarvion perusteella Ranska pitkälti noudatti keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävää suositettua sopeutusuraa velkakriteerin osalta vuonna 2018. Lisäksi lyhyen aikavälin kestävyyteen liittyvät riskit ovat vähäisiä.

Komissio katsoo, että vuodeksi 2019 ennakoitu poikkeama perussopimuksen mukaisesta 3 prosentin viitearvosta suhteessa BKT:hen on marginaalinen ja väliaikainen. Lisäksi julkisen talouden alijäämän kasvu 3,1 prosenttiin suhteessa BKT:hen johtuu yksinomaan siitä kertaluonteisesta tilastollisesta vaikutuksesta, jonka aiheuttaa kilpailukyvyn ja työllisyyden verohyvityksen (*Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi*, CICE) muuntaminen työnantajan sosiaaliturvamaksujen pysyväksi alennukseksi. Toimenpiteen vaikutus on 0,9 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Kaiken kaikkiaan Ranska on edistynyt vuodesta 2017 alkaen ilmoitettujen rakenneuudistusten toteuttamisessa jonkin verran. Uudistuksia on toteutettu erityisesti kilpailukykyyn, työllisyyteen, koulutukseen, ammatilliseen koulutukseen ja verotukseen liittyvien maakohtaisten suositusten mukaisesti. Näiden uudistusten odotetaan osaltaan parantavan talouden kasvupotentiaalia ja vähentävän makrotalouden epätasapainojen vaaraa. Näin niillä on keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä myönteinen vaikutus velan kestävyyteen.

Tässä kertomuksessa esitetty analyysi sisältää arvion kaikista merkityksellisistä tekijöistä ja erityisesti siitä, että i) Ranskan katsotaan pitkälti noudattavan suositettua keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävää sopeutusuraa vuonna 2018; ii) lyhyen aikavälin kestävyyteen liittyvät riskit ovat vähäisiä; iii) 3 prosentin viitearvon ylittyminen vuonna 2019 on marginaalinen ja väliaikainen ja johtuu ainoastaan kertaluonteisesta vaikutuksesta, ja iv) viime vuosina on toteutettu Ranskalle osoitettujen maakohtaisten suositusten mukaisesti kasvua edistäviä rakenneuudistuksia, joista monien katsotaan edistävän velkakestävyyden parantamista. Tässä esitetty analyysi viittaa siihen, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/1997 määriteltyjä alijäämä- ja velkakriteerejä olisi katsottava tällä hetkellä

noudatettavan. Samaan aikaan Ranskassa arvioidaan olevan vuosina 2019 ja 2020 merkittävän poikkeaman vaara, minkä vuoksi vuodesta 2019 alkaen on toteutettava lisää julkisen talouden toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävää sopeuttamisuraa noudatetaan.