



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 5.6.2019.
COM(2019) 529 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

Francuska

**Izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju
Europske unije**

IZVJEŠĆE KOMISIJE

Francuska

Izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

1. UVOD

Člankom 126. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU ili Ugovor) utvrđuje se postupak u slučaju prekomjernog deficit (EDP). Taj je postupak dodatno razrađen u Uredbi (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenu provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficit¹, koja je dio Pakta o stabilnosti i rastu (PSR). Posebne odredbe o postupku u slučaju prekomjernog deficit za države članice europodručja utvrđene su u Uredbi (EU) br. 473/2013².

U skladu s člankom 126. stavkom 2. UFEU-a, Komisija mora nadzirati poštovanje proračunske discipline na temelju sljedećih dvaju kriterija: (a) prelazi li omjer planiranog ili stvarnog državnog deficit i bruto domaćeg proizvoda (BDP) referentnu vrijednost od 3 % osim ako omjer znatno i postojano opada te je dosegnuo razinu koja je blizu referentne vrijednosti; ili ako je premašivanje referentne vrijednosti samo iznimno i privremeno, a omjer ostaje blizu referentne vrijednosti; i (b) prelazi li udio državnog duga u BDP-u referentnu vrijednost od 60 %, osim ako se taj udio smanjuje u dovoljnoj mjeri i približava referentnoj vrijednosti zadovoljavajućim tempom³.

U članku 126. stavku 3. UFEU-a predviđa se da Komisija mora pripremiti izvješće ako država članica ne ispunjava zahtjeve na temelju jednog ili oba navedena kriterija. U tom izvješću Komisija „vodi računa o tome je li državni deficit veći od državnih investicijskih izdataka i uzima u obzir sve ostale odgovarajuće čimbenike, uključujući srednjoročni gospodarski i proračunski položaj države članice”.

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 6. U ovom izvješću uzimaju se u obzir i „Specifikacije za provedbu Pakta o stabilnosti i rastu i smjernice u pogledu oblika i sadržaja programa stabilnosti i konvergencije”, koje je 5. srpnja 2016. donio Gospodarski i finansijski odbor, a koje su dostupne na: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² Uredba (EU) br. 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrta proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficit država članica u europodručju (SL L 140, 27.5.2013., str. 11.).

³ Prema članku 2. stavku 1.a Uredbe (EZ) br. 1467/97 pojmovi „smanjuje se u dovoljnoj mjeri” i „zadovoljavajući tempo” definirani su kao ispunjeni ako se „razlika [udjela duga] u odnosu na referentnu vrijednost smanjila tijekom prethodne tri godine po prosječnoj stopi od jedne dvadesetine godišnje kao pokazateљ”. Uredbom se zatim predviđa da se „zahtjevi na temelju kriterija duga također smatraju ispunjenim ako proračunske prognoze Komisije pokažu da će se traženo smanjenje u razlici dogoditi tijekom trogodišnjeg razdoblja koje pokriva dvije godine nakon posljednje godine za koju su dostupni podaci”. U Uredbi (EZ) br. 1467/97 nadalje стојi da bi trebalo voditi računa „o utjecaju ciklusa na tempo smanjenja duga”. Ti su elementi preneseni u referentno mjerilo za smanjenje duga, kako je utvrđeno u Kodeksu ponašanja za Pakt o stabilnosti i rastu i koje je odobrilo Vijeće. Usklađenost s referentnim mjerilom za dug procjenjuje se na temelju triju različitih konfiguracija: jedna je usmjerena na prethodno razdoblje, druga na buduće, a treća na referentno mjerilo za smanjenje duga prilagođeno za utjecaj ciklusa.

U ovom Izvješću, koje je prvi korak u postupku u slučaju prekomjernog deficitu, analizira se usklađenost Francuske s kriterijem deficitu i duga iz Ugovora, vodeći pritom računa o gospodarskom kontekstu i drugim relevantnim čimbenicima.

Podaci koje su francuska tijela dostavila 29. ožujka 2019.⁴ i koje je potom potvrdio Eurostat⁵ pokazuju da je deficit opće države u Francuskoj dosegnuo 2,5 % BDP-a u 2018., dok je dug iznosio 98,4 % BDP-a, što je iznad referentne vrijednosti od 60 % BDP-a iz Ugovora. Prema tim se podacima predviđa deficit od 3,1 % BDP-a i udio duga od 98,9 % BDP-a za 2019. U francuskom Programu stabilnosti za 2019. (Program stabilnosti), koji je Komisija zaprimila 26. travnja 2019., ta su predviđanja potvrđena. U Programu stabilnosti predviđa se da će deficit u 2020. ponovno pasti ispod 3 % BDP-a. Ta predviđanja potvrđuje Komisijina proljetna prognoza 2019., koja je objavljena 7. svibnja 2019.

Člankom 2. stavkom 1.a Uredbe (EZ) br. 1467/97 predviđeno je da države članice koje su na dan 8. studenoga 2011. podlijegale postupku u slučaju prekomjernog deficitu na raspolaganju imaju trogodišnje prijelazno razdoblje koje počinje u godini nakon smanjenja prekomjernog deficitu, tijekom kojeg se očekuje da će dovoljno napredovati prema usklađenju s referentnim mjerilom za smanjenje duga. U slučaju Francuske prijelazno razdoblje traje od 2018. do 2020. (tj. tri godine nakon smanjenja prekomjernog deficitu⁶). U „Specifikacijama za provedbu Pakta o stabilnosti i rastu i smjernicama u pogledu oblika i sadržaja programa stabilnosti i konvergencije“ od 15. svibnja 2017. utvrđeno je kako se definira i ocjenjuje zahtjev za strukturni saldo. Njima se posebno definira minimalna linearna struktorna prilagodba strukturnog salda (MLSA), kojom se osigurava da se referentno mjerilo za smanjenje duga zadovolji do kraja prijelaznog razdoblja. Iz dostavljenih podataka vidljivo je da Francuska u 2018. nije ostvarila dovoljan napredak prema usklađenosti s referentnim mjerilom za smanjenje duga (vidjeti tablicu 1) jer razlika do potrebnog MLSA-a iznosi 0,5 postotnih bodova BDP-a. Prema proljetnoj prognozi Komisije 2019. očekuje se da Francuska neće ostvariti dovoljan napredak prema usklađenosti s referentnim mjerilom za smanjenje duga u 2019. i 2020. jer se predviđa da će strukturni napor u obje godine ostati 0,0 % BDP-a, a potrebbni MLSA iznosi 0,9 % odnosno 1,8 % BDP-a.

Nedostatan napredak Francuske u usklađivanju s referentnim mjerilom za smanjenje duga u 2018. i planirani deficit za 2019. dokaz su o *prima facie* postojanju prekomjernog deficitu za potrebe Pakta o stabilnosti i rastu, no pritom nisu u obzir uzeti svi čimbenici koji se prikazuju u nastavku.

Komisija je stoga ovo Izvješće pripremila kako bi sveobuhvatno ocijenila nedovoljan napredak prema usklađenosti s referentnim mjerilom za smanjenje duga i predviđeno kršenje

⁴ U skladu s Uredbom (EZ) br. 479/2009, države članice moraju Komisiji dvaput godišnje dostavljati planirane i stvarne iznose državnog deficitu i razina državnog duga. Najnoviji podaci koje je Francuska prijavila mogu se pronaći na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9720700/FR-2019-04.pdf/5cbc6cea-001d-45ea-a00d-d3df1d36ff5e>

⁵ Eurostatovo priopćenje za javnost br. 67/2019 dostupno je na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4ffe7bcdfad>

⁶ Odluka Vijeća (EU) 2018/924 od 22. lipnja 2018. o stavljanju izvan snage Odluke 2009/414/EZ o postojanju prekomjernog deficitu u Francuskoj (SL L 164, 29.6.2018., str. 44.). Svi dokumenti povezani s postupkom u slučaju prekomjernog deficitu za Francusku dostupni su na: 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.

referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora te ispitala je li opravdano pokrenuti postupak u slučaju prekomjernog deficitu nakon što se u obzir uzmu svi relevantni čimbenici. U odjeljku 2. Izvješća ispituje se kriterij deficitu. U odjeljku 3. ispituje se kriterij duga. Odjeljak 4. odnosi se na javna ulaganja i druge relevantne čimbenike, uključujući ocjenu usklađenosti s potrebnim kretanjem prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja (SPC). U izvješću se uzima u obzir Komisijina proljetna prognoza 2019.

Tablica 1: Deficit i dug opće države (% BDP-a)

		2015.	2016.	2017.	2018.	2019.		2020.	
						COM	SP	COM	SP
Kriterij deficitu	Saldo opće države	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Kriterij duga	Bruto dug opće države	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
	Promjena strukturnog salda	0,2	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1
	Potrebni MLSA	n.r.	n.r.	n.r.	0,7	0,9	0,8	1,8	1,4

Izvor: Program stabilnosti za 2019. (SP) i Komisijina proljetna prognoza 2019. (COM)

2. KRITERIJ DEFICITA

Francuska je u 2018. zabilježila ukupni deficit od 2,5 % BDP-a. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2019. i predviđanja iz Programa stabilnosti očekuje se da će ukupni deficit opće države u Francuskoj u 2019. porasti na 3,1 % BDP-a, čime će prekoračiti referentnu vrijednost od 3 % BDP-a iz Ugovora. Iako prekoračuje 3 % BDP-a, predviđa se da će deficit opće države ostati blizu referentne vrijednosti iz Ugovora.

Istodobno, to prelaženje referentne vrijednosti iz Ugovora nije iznimno jer nije rezultat neuobičajenog događaja ni ozbiljnog gospodarskog pada za potrebe Ugovora i Pakta o stabilnosti i rastu. U Komisijinoj proljetnoj prognozi predviđa se da će rast realnog BDP-a u 2019. iznositi 1,3 %, što je 0,3 postotna boda manje nego prethodne godine, nakon čega će se ponovno povećati na 1,5 % u 2020. (nije kalendarski prilagođeno), dok se za jaz outputa predviđa da će postajati sve pozitivniji.

Prekoračenje referentne vrijednosti od 3 % BDP-a privremeno je za potrebe Ugovora i Pakta o stabilnosti i rastu. Konkretno, u Programu stabilnosti i u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. predviđa se da će se deficit u 2020. vratiti ispod referentne vrijednosti. U Programu stabilnosti predviđa se da će deficit za 2020. iznositi 2,0 % BDP-a, dok će prema Komisijinoj prognozi doseći 2,2 % BDP-a. Razlika između ta dva predviđanja uglavnom proizlazi iz uobičajene prepostavke da neće doći do promjene politike, na čemu se temelji Komisijina prognoza. Konkretno, u Komisijinoj prognozi za 2020. ne uzimaju se u obzir uštede koje proizlaze iz podindeksacije mirovina jer je francusko Ustavno vijeće tu mjeru ukinulo krajem 2018. Za iduće godine obuhvaćene Programom stabilnosti predviđa se deficit od 1,6 % BDP-a u 2021. i 1,2 % BDP-a u 2022.

Ukratko, predviđeni deficit za 2019. i dalje je blizu referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora, ali je prekoračuje. Smatra se da to prekoračenje nije iznimno, ali je za potrebe Ugovora i Pakta o stabilnosti i rastu privremeno. Stoga, prije nego što se u obzir uzmu svi relevantni čimbenici navedeni u nastavku, analiza upućuje na to da kriterij deficitu za potrebe Ugovora i Uredbe (EZ) br. 1467/97 *prima facie* nije ispunjen na temelju Programa stabilnosti ni Komisijine proljetne prognoze 2019.

3. KRITERIJ DUGA

Udio državnog duga u BDP-u u 2018. stabilizirao se na 98,4 %. Učinak na povećanje duga koji proizlazi iz ukupnog primarnog deficitia i rashoda za kamate neutraliziran je uglavnom rastom realnog BDP-a i povećanjem deflatora BDP-a putem učinka nazivnika te učinkom prilagodbe stanja i stokova na marginalno smanjenje duga.

U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. očekuje se povećanje na 99,0 % BDP-a u 2019., što je povezano s pogoršanjem primarnog salda. Međutim, predviđa se da će učinak na smanjenje duga u okviru efekta grude snijega ojačati zbog rasta nominalnog BDP-a, dok se očekuje da će plaćanja kamata doseći najnižu razinu. Očekuje se da će prilagodbe stanja i stokova biti neznatno pozitivne.

Prema proljetnoj prognozi Komisije 2019. očekuje se da će se udio državnog duga u 2020. neznatno smanjiti na 98,9 % BDP-a zbog stalnog učinka na smanjenje duga u okviru efekta grude snijega. To se gotovo u potpunosti nadoknađuje povećanim pritiskom primarnog salda, koji je ipak manji nego prethodnih godina, te iz prilagodbi stanja i stokova.

Predviđanja duga iz Programa stabilnosti uglavnom su u skladu s predviđanjima Komisije. Predviđa se da će se udio duga na kraju 2019. povećati na 98,9 % BDP-a, nakon čega će se u 2020. smanjiti na 98,7 % BDP-a. Razlika u odnosu na predviđanje Komisije temeljeno na pretpostavci da se politika neće mijenjati uglavnom proizlazi iz nižeg planiranog ukupnog deficitia u Programu stabilnosti za 2020., dok su predviđanja rasta nominalnog BDP-a u velikoj mjeri slična.

Nakon obustave postupka u slučaju prekomjernog deficitia u lipnju 2018. Francuska ima trogodišnje prijelazno razdoblje tijekom kojega bi trebala osigurati dostatan napredak prema usklađenosti s referentnim mjerilom za smanjenje duga. To je prijelazno razdoblje počelo 2018. i završit će 2020. Kako bi osigurale stalan i učinkovit napredak prema usklađenosti tijekom prijelaznog razdoblja, države članice trebale bi istodobno ispuniti dva sljedeća uvjeta:

- a. prvo, godišnja struktorna prilagodba ne bi trebala odstupati od MLSA-a više od $\frac{1}{4}$ % BDP-a, čime se osigurava da će referentno mjerilo za smanjenje duga biti ispunjeno do kraja prijelaznog razdoblja;
- b. drugo, preostala godišnja struktorna prilagodba ne bi trebala ni u kojem trenutku tijekom prijelaznog razdoblja prelaziti $\frac{3}{4}$ % BDP-a (ako prvi uvjet ne podrazumijeva godišnji napor iznad $\frac{3}{4}$ % BDP-a);

Iz dostavljenih podataka vidljivo je da Francuska u 2018. nije ostvarila dovoljan napredak prema usklađenosti s referentnim mjerilom za smanjenje duga (vidjeti tablicu 1) jer je razlika do MLSA-a narasla na 0,5 % BDP-a. Predviđa se da Francuska neće ostvariti ni dovoljan napredak u 2019. i 2020. Komisija predviđa da će se strukturni saldo u 2019. tek neznatno promijeniti i time se neće ostvariti potrebno poboljšanje od 0,9 % BDP-a u okviru MLSA-a. Predviđa se i da će strukturni saldo za 2020. ostati uglavnom stabilan, što bi podrazumijevalo znatno odstupanje od potrebnog poboljšanja od 1,8 % BDP-a u okviru MLSA-a. Predviđena odstupanja u svim godinama prelaze $\frac{1}{4}$ % BDP-a, a preostala godišnja struktorna prilagodba tijekom prijelaznog razdoblja stalno prelazi $\frac{3}{4}$ % BDP-a. Francuska bi u skladu s tim premašila manevarske prostor predviđen u okviru pravila.

Na temelju scenarija uključenog u Program stabilnosti dovoljan napredak prema usklađenosti s referentnim mjerilom za smanjenje duga ne bi se osigurao ni od 2019. jer se predviđa da će ponovno izračunani strukturni napor biti nedovoljni za potrebna poboljšanja u okviru

MLSA-a za 0,6 % BDP-a u 2019. i 1,3 % BDP-a u 2020. Manji strukturni napor koji je Komisija procijenila za 2019. uglavnom je posljedica različitog tretmana jednokratnosti tih dviju mjera, s ukupnim učinkom od oko 0,1 % BDP-a. Konkretno, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. povećanje pete rate poreza na dobit smatra se jednokratnom mjerom, dok se promjena evidentiranja prodaje dozvola za Hertz ne smatra.

Tablica 2: Kretanja duga

	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.		2020.	
	COM	COM	COM	COM	COM	SP	COM	SP
Udio bruto duga opće države	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Promjena udjela duga ^b (1 = 2+3+4)	0,7	2,4	0,5	0,0	0,6	0,5	-0,1	-0,2
<i>Doprinosi:</i>								
• Primarni saldo (2)	1,6	1,7	1,0	0,8	1,5	1,5	0,5	0,5
• Efekt „grude snijega“ (3)	-0,1	0,3	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-1,0	-1,1
<i>od kojih:</i>								
<i>Rashodi za kamate</i>	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	1,5
<i>Rast realnog BDP-a</i>	-1,0	-1,1	-2,1	-1,5	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
<i>Inflacija (deflator BDP-a)</i>	-1,1	-0,4	-0,5	-0,9	-1,3	-1,1	-1,2	-1,1
• Prilagodba stanja i stokova (4)	-0,8	0,4	0,3	-0,1	0,1	-0,1	0,4	0,4
<i>Napomene:</i>								
^a U postotku BDP-a.								
^b Promjena udjela bruto duga može se raščlaniti kako slijedi:								
	$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1} * i_t - y_t}{Y_{t-1} * (1 + y_t)} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$							
<i>t</i> označava indeks vremena; <i>D</i> , <i>PD</i> , <i>Y</i> i <i>SF</i> označavaju zalihu državnog duga, primarni deficit, nominalni BDP odnosno prilagodbu stanja i stokova, a <i>i</i> i <i>y</i> označavaju prosječni trošak duga i rast nominalnog BDP-a. Oznake u zagradi odnose se na efekt „grude snijega“, kojim se mjeri kombinirani učinak rashoda za kamate i gospodarskog rasta na udio duga.								
<i>Izvor: Program stabilnosti za 2019. (SP) i Komisijina proljetna prognoza 2019.</i>								

Isto tako, manji fiskalni napor za 0,1 postotni bod koji je Komisija predviđela za 2020. proizlazi iz uobičajene pretpostavke u predviđanjima Komisije da neće doći do promjene politike. Konkretno, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. ne uzima se u obzir ušteda od 3,4 milijarde EUR koja proizlazi iz podindeksacije mirovina jer je tu mjeru francusko Ustavno vijeće ukinulo krajem 2018. Iako je vlada najavila da će se te uštede ostvariti, mjere na kojima se temelje u ovoj fazi nisu dovoljno detaljne.

Prije nego što se u obzir uzmu svi relevantni čimbenici navedeni u nastavku, analiza upućuje na to da kriterij duga za potrebe Ugovora i Uredbe (EZ) br. 1467/97 *prima facie* nije ispunjen na temelju podataka o izvršenju proračuna za 2018., Komisijine proljetne prognoze 2019. ni Programa stabilnosti.

4. RELEVANTNI ČIMBENICI

U članku 126. stavku 3. UFEU-a predviđa se da Komisija u svojem izvješću „vodi računa o tome je li državni deficit veći od državnih investicijskih izdataka i uzima u obzir sve ostale odgovarajuće čimbenike, uključujući srednjoročni gospodarski i proračunski položaj države članice“. Ti se čimbenici dodatno pojašnjavaju u članku 2. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97, u kojem se također predviđa da Komisija mora s dužnom pažnjom razmotriti „sve druge čimbenike, koji su po mišljenju predmetne države članice relevantni, kako bi

sveobuhvatno procijenila ispunjavanje kriterija deficit-a i duga, a koje je država članica predložila Vijeću i Komisiji”.

Pri procjeni usklađenosti na temelju kriterija deficit-a, ako udio državnog duga u BDP-u prelazi referentnu vrijednost, odluka o postojanju prekomjernog deficit-a donosi se postupno uzimajući u obzir relevantne čimbenike ako je u potpunosti ispunjen dvostruki uvjet sveobuhvatnog načela – da je deficit opće države i dalje blizu referentne vrijednosti i da je prekoračenje referentne vrijednosti privremeno.

U slučaju očite povrede kriterija duga, analiza relevantnih čimbenika posebno je opravdana, s obzirom na to da na kretanja duga, za razliku od kretanja deficit-a, uvelike utječu čimbenici koji su izvan vladine kontrole. To se potvrđuje u članku 2. stavku 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97, u kojem se predviđa da se ti relevantni čimbenici uzimaju u obzir pri ocjeni usklađenosti na temelju kriterija duga, neovisno o razmjerima povrede. S obzirom na to, pri ocjeni usklađenosti s kriterijem duga, s obzirom na njihov utjecaj na kretanja i održivost duga, moraju se uzeti u obzir sljedeća tri glavna aspekta (koja su se uzimala u obzir i u prošlosti):

1. pridržavanje srednjoročnog proračunskog cilja ili kretanja prilagodbe prema njegovu ostvarivanju, čime se nastoji osigurati održivost ili brz napredak prema održivosti pod uobičajenim makroekonomskim okolnostima. Srednjoročni proračunski cilj za pojedinu državu članicu osmišljen je tako da se u njemu uzimaju u obzir razina duga i implicitne obveze; usklađenost sa srednjoročnim proračunskim ciljem ili kretanjem prilagodbe prema njemu trebala bi osigurati pomicanje udjela duga prema prihvatljivim razinama, barem u srednjoročnom razdoblju;
2. strukturne reforme koje su već provedene ili su predviđene u planu strukturnih reformi, a od kojih se očekuje da će u srednjoročnom razdoblju povećati održivost zahvaljujući svojem utjecaju na rast, čime će pridonijeti zadovoljavajućem smanjenju udjela duga u BDP-u. Općenito, u normalnim gospodarskim uvjetima očekuje se da će se pridržavanjem srednjoročnog proračunskog cilja (ili kretanja prilagodbe prema njegovu ostvarenju), zajedno s provedbom strukturnih reformi (u kontekstu europskog semestra) postići održivo kretanje duga kroz zajednički učinak na samu razinu duga (ostvarenjem dobrog proračunskog položaja na razini srednjoročnog proračunskog cilja) i na gospodarski rast (putem reformi).
3. nepovoljni makroekonomski uvjeti, a osobito niska inflacija, koja može otežati smanjenje udjela duga u BDP-u te znatno otežati usklađivanje s odredbama iz Pakta o stabilnosti i rastu. Uvjeti u kojima postoji niska inflacija državi članici dodatno otežavaju usklađivanje s referentnim mjerilom za smanjenje duga. U tim okolnostima pridržavanje srednjoročnog proračunskog cilja ili kretanja prilagodbe prema njegovu ostvarivanju postaje ključnim relevantnim čimbenikom u ocjeni usklađenosti s kriterijem duga.

S obzirom na te odredbe, u sljedećim pododjeljcima postupno se razmatra 1. srednjoročni proračunski položaj, uključujući ocjenu usklađenosti s potrebnom prilagodbom prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja i razvoj javnih ulaganja; 2. kretanja s obzirom na srednjoročno stanje državnog duga, njegovu dinamiku i održivost; 3. srednjoročni gospodarski položaj; 4. ostali čimbenici koje Komisija smatra relevantnima i 5. ostali čimbenici koje je predložila predmetna država članica.

4.1. Srednjoročni proračunski položaj

Francuska je na temelju *ex post* ocjene uglavnom bila usklađena s potrebnim kretanjem prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2018. S obzirom na rizik od znatnog odstupanja od potrebnog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja, ne očekuje se da će fiskalna prilagodba biti dostatna za usklađivanje sa zahtjevima preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu u Francuskoj u 2019. i 2020.

Ukupni saldo, strukturni saldo i prilagodba prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja

Ukupni saldo

Ukupni deficit Francuske smanjio se s 2,8 % BDP-a u 2017. na 2,5 % u 2018. Udio prihoda u BDP-u smanjio se za 0,1 postotni bod BDP-a, dok je udio rashoda u BDP-u pao za 0,4 postotna boda BDP-a. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2019. i predviđanja iz Programa stabilnosti očekuje se da će deficit u Francuskoj u 2019. porasti na 3,1 % BDP-a. U Komisijinoj proljetnoj prognozi predviđa se da će se deficit 2020. smanjiti na 2,2 % BDP-a.

Predviđeno povećanje ukupnog deficita u 2019. u usporedbi s 2018. proizlazi iz statističkog učinka pretvorbe poreznog odbitka za konkurentnost i zapošljavanje (CICE) u trajno izravno smanjenje socijalnih doprinosa poslodavaca, što iznosi približno 0,9 % BDP-a (vidjeti odjeljak 4.4.). Taj se učinak smatra jednokratnim, što znači da on sam nema negativan učinak na predviđeno fiskalno stanje. Bez tog bi učinka predviđanja za ukupni deficit iznosila 2,2 % BDP-a.

Srednjoročni proračunski cilj i strukturni saldo

Francuska je u Programu stabilnosti potvrđila svoj srednjoročni proračunski cilj od – 0,4 % BDP-a. Čini se da je srednjoročni proračunski cilj dovoljno strog za relativno normalne gospodarske uvjete kako bi se srednjoročno i dugoročno osigurala usklađenost s pravilom o dugu. Prema Programu stabilnosti Francuska ne planira ostvariti svoj srednjoročni proračunski cilj do 2022. Na temelju podataka iz Programa stabilnosti ponovno izračunani strukturni napor koji Francuska planira ostvariti iznosi 0,2 % BDP-a u 2019., 0,1 % BDP-a u 2020., 0,2 % BDP-a u 2021. i 0,3 % BDP-a u 2022. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. očekuje se da će se strukturni saldo jedva promijeniti u 2019. i 2020.

Usklađenost s preporučenim kretanjem prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja

Francuskoj je 2017. preporučeno da osigura da nominalna stopa rasta neto primarnih državnih rashoda u 2018. ne premaši 1,2 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,6 % BDP-a. Na temelju podataka o izvršenju proračuna i Komisijine prognoze rast primarnih državnih rashoda, bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i jednokratnih mjera, premašio je referentno mjerilo za rashode, što je dovelo do odstupanja od 0,3 % BDP-a u temeljnog fiskalnom položaju te upućuje na određeno odstupanje od preporučenog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2018. S druge strane, strukturni se saldo u 2018. poboljšao za 0,2 postotna boda BDP-a, što također upućuje na određeno odstupanje za 0,4 % BDP-a od preporučene strukturne prilagodbe od 0,6 % BDP-a prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja. To znači da je potrebno provesti ukupnu procjenu.

Ukupna procjena ne pokazuje znatna odstupanja između dvaju parametara. Zabilježeni neočekivani prihodi (u iznosu od 0,1 postotni bod BDP-a) i iznadprosječni potencijalni rast

upotrijebljjen u izračunu (za 0,1 % BDP-a) išli su u korist fiskalnoj prilagodbi mjerenoj promjenom strukturnog salda. Međutim, na promjenu strukturnog salda negativno je utjecalo povećanje javnih ulaganja (za 0,1 % BDP-a) povezano s lokalnim izborima. U skladu s tim, ukupna procjena upućuje na određeno odstupanje od preporučenog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2018.

Francuskoj je 2018. preporučeno da osigura da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda u 2019. ne premaši 1,4 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,6 % BDP-a. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. očekuje se da će rast nominalnih primarnih državnih rashoda, bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i jednokratnih mjera, za 0,8 % BDP-a premašiti primjenjivu stopu referentnog mjerila za rashode od 1,4 % u 2019., što upućuje na rizik od znatnog odstupanja od preporučenog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja. Promjena strukturnog salda procjenjuje se na 0,0 % BDP-a, što je za 0,6 % BDP-a manje od potrebne prilagodbe te upućuje na rizik od znatnog odstupanja. To znači da je potrebno provesti ukupnu procjenu.

Ukupna procjena pokazuje da fiskalnom naporu mjerrenom promjenom strukturnog salda uglavnom koriste predviđeni neočekivani prihodi u iznosu od 0,2 % BDP-a, predviđeni pad plaćanja kamata i procijenjeni potencijalni rast iznad srednjoročnog prosjeka. Ti su čimbenici samo djelomično neutralizirani predviđenim ubrzavanjem javnih ulaganja u 2019. povezanim s izborima. Stoga se smatra da rast nominalnih primarnih državnih rashoda, bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani i jednokratnih mjera, pruža točniji uvid u temeljni fiskalni napor.

U skladu s tim, ukupna procjena upućuje na rizik od znatnog odstupanja od preporučenog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2019. Uzimajući 2018. i 2019. zajedno, prosječno odstupanje od referentnog mjerila za rashode iznosi 0,6 % BDP-a, dok bi prosječni manjak akumulirane promjene strukturnog salda iznosi 0,5 % BDP-a, što potvrđuje rizik od znatnog odstupanja u 2019.

Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. očekuje se da će u 2020. rast nominalnih primarnih državnih rashoda, bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i jednokratnih mjera, premašiti primjenjivu stopu referentnog mjerila za rashode od 1,2 %, što će dovesti do odstupanja u iznosu od 0,7 % BDP-a u temeljnem fiskalnom položaju te upućuje na rizik od znatnog odstupanja od preporučenog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja. Promjena strukturnog salda procjenjuje se na 0,0 % BDP-a, što je za 0,6 % BDP-a manje od potrebne prilagodbe te upućuje na rizik od znatnog odstupanja. Ukupna procjena ne pokazuje bitne razlike između dvaju parametara. Uzimajući 2019. i 2020. zajedno, prosječno odstupanje od referentnog mjerila za rashode iznosi 0,7 % BDP-a, dok bi prosječni manjak akumulirane promjene strukturnog salda iznosi 0,6 % BDP-a, što upućuje na rizik od znatnog odstupanja od preporučenog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2020.

Javna ulaganja

Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. predviđa se da će javna ulaganja u 2019. porasti s 3,4 % BDP-a u 2018. na 3,5 % zbog ubrzanih ulaganja lokalnih vlasti uoči općinskih izbora 2020. Međutim, za 2020. se predviđa da će se ta ulaganja smanjiti na 3,4 % BDP-a, što je također povezano s usporavanjem projekata lokalnog ulaganja u godini održavanja općinskih izbora. Razina javnih ulaganja u 2017. i 2018. bila je niža od deficitita opće države te se predviđa da će ostati na toj razini do 2020.

Francuska vlada pokrenula je u drugoj polovini 2017. ambiciozan Plan ulaganja („Grand Plan d'Investissement 2018-2022“). Njegov je glavni cilj bio promicanje preusmjerenja strukture francuskog gospodarstva osiguravanjem ekološke tranzicije, poboljšanjem vještina na razini pojedinaca i društva putem promicanja obrazovanja, poticanjem konkurentnosti uz pomoć inovacija i promicanjem digitalizacije. Cilj Plana ulaganja bio je i potaknuti dodatnu javnu potrošnju na ulaganja u vrijednosti od 30 milijardi EUR u razdoblju od pet godina (1,3 % BDP-a). Međutim, njegov ukupni konačni učinak ovisit će o multiplikacijskom učinku javnih sredstava na resurse u privatnom sektoru i njegovojo sposobnosti da učinkovito poveća ukupnu faktorsku produktivnost.

4.2. Srednjoročno stanje državnog duga

Kretanja duga

Javni dug postupno je rastao u razdoblju od 2013. do 2017. s 93,4 % na 98,4 % BDP-a zbog akumuliranog velikog deficitia opće države u tom razdoblju te niskog rasta nominalnog BDP-a u većini godina. Udio javnog duga u BDP-u u 2018. stabilizirao se na 98,4 %. Učinak povećanja duga koji proizlazi iz ukupnog primarnog deficitia i rashoda za kamate neutraliziran je rastom realnog BDP-a i povećanjem cijena (efekt inflacije) putem učinka nazivnika te učinkom prilagodbe stanja i stokova na marginalno smanjenje duga.

Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. očekuje se da će udio javnog duga dosegnuti vrhunac od 99,0 % BDP-a u 2019. te će se početi smanjivati u 2020. Planira se privremeno povećanje primarnog deficitia na 1,5 % u 2019. zbog navedenog učinka pretvorbe CICE-a u izravno smanjenje socijalnih doprinosa. Nakon nestanka tog učinka predviđa se da će primarni deficit u 2020. pasti na 0,5 % BDP-a.

Učinak grude snijega i dalje je neutralizirao učinak primarnog deficitia u 2017. i 2018., uglavnom zbog ubrzanja rasta nominalnog BDP-a (sa svojih stvarnih i cjenovnih komponenata). Iako se realni rast u 2018. donekle smanjio, inflacija se ubrzala tako da se zajednički učinak na smanjenje duga smanjio samo za 0,2 postotna boda. S druge strane, plaćanja kamata smanjila su se za 0,1 postotni bod BDP-a na 1,7 % u 2017. te su u 2018. ostala na istoj razini. Predviđa se da će se zbog predviđenog povećanja inflacije, unatoč predviđenom usporavanju realnog BDP-a, u 2019. i 2020. povećati doprinos nominalnog rasta smanjenju duga, a za kamatno opterećenje na državni dug predviđa se da će se smanjiti za dodatnih 0,1 postotna boda BDP-a.

Očekuje se da će prilagodbe stanja i stokova biti na niskoj pozitivnoj razini u 2019., dok će u 2020. pridonijeti povećanju udjela javnog duga za 0,4 postotna boda. Njihov doprinos povećanju duga uglavnom se može objasniti neto učinkom premije na izdavanje duga („prime et décote à l'émission net de l'étalement des primes passées“) i preostalim učincima na proračun u gotovini u okviru pretvorbe CICE-a za razdoblje nakon 2019.

Predviđanja duga u Programu stabilnosti za 2019. uglavnom su u skladu s prognozom Komisije.

Rashodi za kamate

Kamatne stope na francuske dužničke instrumente i dalje su na povijesno niskim razinama, što je u skladu s općim trendom u europodručju. U prvom tromjesečju 2019. prosječna vrijednost prinosa na desetogodišnje obveznice iznosila je 0,55 %. Marža između francuskih i njemačkih obveznica uglavnom je stabilna od 2014. i iznosi oko 40 baznih bodova.

Konkretno, prosječna vrijednost iznosila je 38, 49, 39 i 48 baznih bodova u 2016., 2017., 2018. odnosno u prvom tromjesečju 2019., za razliku od najviše vrijednosti od 154 bazna boda krajem studenoga 2011. Implicitna kamatna stopa uglavnom je u stalnom padu od 2008., s 4,6 % na 1,8 % u 2018. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. predviđa se da će se implicitna kamatna stopa na državni dug dodatno smanjiti na 1,7 % u 2019. i 2020.

Održivost duga

Francuska tijela iskorištavaju povoljne tržišne uvjete kako bi refinancirala nepodmiren dug po mnogo nižim stopama s dužim dospijećem. Prosječno dospijeće ukupnog nepodmirenog duga povećalo se na gotovo 7,9 godina u 2018., za razliku od 7,8 godina u 2017. Konkretno, prosječno dospijeće za srednjoročni i dugoročni dug iznosi više od 8 godina.

Osim toga, prosječno dospijeće i diversifikacija baze ulagatelja smanjuju kratkoročne rizike povezane s visokim javnim dugom. Budući da je francuski dug izražen u eurima, ne postoji valutni rizik. Isto tako, francuski dug i dalje je ulaganje koje je potrebno za usklađivanje s kapitalnim zahtjevima i zahtjevima za likvidnost te za potrebe diversifikacije iako se s vremenom udio nerezidentnih nositelja prenosivog državnog duga nastavio smanjivati na oko 54 % u 2018., što je uglavnom ravnomjerno raspoređeno na europodručje i ostale zemlje.

Pokazatelji održivosti ažurirani su zajedno s Komisijinom proljetnom prognozom 2019. Na temelju pokazatelja kratkoročne fiskalne održivosti kratkoročno se ne očekuju znatni izazovi održivosti unatoč visokom udjelu javnog duga. Iako fiskalni podindeks pokazatelja kratkoročne fiskalne održivosti ukazuje na određenu kratkoročnu ranjivost, posebno potaknutu ciklički prilagođenim deficitom i visokim neto državnim dugom, podindeks finansijske stabilnosti i konkurentnosti ukazuje na nizak rizik. Niski kratkoročni rizik potvrđen je ocjenom „AA sa stabilnim izgledima”, kojom su tri glavne agencije za kreditni rejting ocijenile francuski državni dug.

Međutim, Francuska je srednjoročno suočena s visokim rizikom za održivost javnog duga. Pokazatelj S1 upotrebljava se za procjenu srednjoročnih izazova održivosti. Kako bi se do 2033. udio duga smanjio na 60 % BDP-a, prema tom bi pokazatelju bilo potrebno dodatno kumulativno postupno poboljšanje francuskog primarnog strukturnog salda od 5,0 postotnih bodova BDP-a u razdoblju od pet godina (počevši od 2021.). Njegova je vrijednost u prvom redu povezana s visokom razinom državnog duga, koji pridonosi 3,0 postotnih bodova BDP-a. Nepovoljan početni proračunski položaj (definiran kao razlika u primarnom saldu za stabilizaciju duga) pridonio bi 1,6 postotnih bodova BDP-a, a preostalih 0,4 postotna boda bilo bi uzrokovano predviđenim povećanjem javne potrošnje povezane sa starenjem stanovništva.

Predviđanja javnog duga posebno su osjetljiva na kretanja kamatnih stopa i rasta. Više kamatne stope ili niži predviđeni godišnji rast BDP-a doveo bi do većeg udjela duga nakon 10 godina za oko 6 postotnih bodova BDP-a.

Pokazatelj rizika za dugoročnu fiskalnu održivost S2 iznosi 0,4 % BDP-a. Stoga se čini da je Francuska dugoročno suočena s niskim rizicima za fiskalnu održivost, prvenstveno u odnosu na početni proračunski položaj, s doprinosom od 1,9 postotnih bodova BDP-a, što je uglavnom neutralizirano predviđenim padom rashoda povezanih sa starenjem stanovništva, uglavnom mirovinu. Međutim, s obzirom na visoke srednjoročne rizike, procjenjuje se da su ukupni dugoročni rizici za fiskalnu održivost u Francuskoj srednji.

Dovoljan napredak prema ostvarenju francuskog srednjoročnog proračunskog cilja u skladu s Paktom o stabilnosti i rastu doveo bi do održivog pada duga, koji bi do 2029. trebao pasti na

79 % BDP-a. Međutim, potreban je znatan fiskalni napor za ostvarenje srednjoročnog cilja jer se procjenjuje da će strukturni deficit u 2020. iznositi 2,5 % BDP-a uz prepostavku da se politike neće mijenjati.

4.3. Srednjoročni gospodarski položaj

Rast realnog BDP-a u Francuskoj od 2016. veći je od potencijala. Usporavanje gospodarske aktivnosti i dugotrajno razdoblje niske inflacije u razdoblju od 2012. do 2016. otežali su smanjenje duga. Nominalni rast povećava se od 2017. te se očekuje da će ostati snažan do 2020. Stoga se ne može tvrditi da su makroekonomski uvjeti olakotni čimbenik kojim se objašnjava izostanak dostatnog napretka Francuske u ispunjavanju referentnog mjerila za smanjenje duga u 2018.

Francuska je ostvarila određeni napredak u provedbi preporuka po državama članicama za 2018.⁷. Konkretno, provela je važne strukturne reforme sustava strukovnog obrazovanja, a radi podupiranja konkurentnosti ostvaren je i određeni napredak u ublažavanju kretanja minimalne plaće, pojednostavljenju poreznog sustava i smanjivanju birokracije.

Ciklički uvjeti, potencijalan rast i inflacija

Francusko gospodarstvo pokazalo se prilično otpornim nakon svjetske gospodarske recesije 2009. Gospodarska aktivnost smanjila se za 2,9 % 2009., ali se ponovno povećala 2010. i 2011. Zatim se 2012. znatno usporila i nakon toga postupno oporavila, uz prosječni rast BDP-a od približno 1 % godišnje. Rast BDP-a znatno se povećao na 2,2 % u 2017., ali se u 2018. usporio te se očekuje da će dodatno pasti u 2019. i 2020., ali će i dalje biti veći od potencijala.

Potencijalni rast smanjio se od finansijske krize 2008., što je slučaj u većini velikih gospodarstava u europodručju. Stopa rasta potencijalnog BDP-a smanjila se s prosječno 1,8 % u razdoblju od 2000. do 2008. na samo 1,0 % od 2009. do 2018. Predviđa se da će postupno ponovno dobiti zamah i doseći 1,3 % u 2020. U slučaju Francuske, usporavanje potencijalnog rasta BDP-a uglavnom odražava nastavak dugoročnog trenda smanjenja ukupne produktivnosti, koji je tek nedavno djelomično nadoknađen. Nešto manja akumulacija kapitala također opterećuje potencijalni rast iako je stopa bruto ulaganja nefinansijskih društava tijekom krize bila relativno otporna.

Prema procjenama Komisije na temelju proljetne prognoze 2019. jaz outputa zatvoren je 2017. te se nakon toga očekuje da će postati pozitivan, a rast BDP-a i dalje je veći od potencijala. Procjenjuje se da će jaz outputa u 2020. dosegnuti 0,7 %.

Nakon dugotrajnog razdoblja niskog rasta domaćih cijena do 2016. inflacija u Francuskoj porasla je s 1,2 % u 2017. na 2,1 % u 2018. Pritisak na cijene u 2018. uglavnom je bio potaknut cijenama nafte i povećanjem poreza na duhan i energiju. Stoga je deflator BDP-a ostao znatno ispod stope inflacije mjerene harmoniziranim indeksom potrošačkih cijena (HICP) i u 2018. iznosio 0,9 % te se očekuje da će u 2019. i 2020. porasti na 1,3 %, što je blizu stope inflacije mjerene HICP-om. Stoga se očekuje da će se nominalni BDP povećati s 2,5 % u 2018. na 2,7 % u 2019. i 2,9 % u 2020.

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)

Tablica 3: Makroekonomski i proračunska kretanja^a

	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.		2020.	
	COM	COM	COM	COM	COM	SP	COM	SP
Realni BDP (% promjene) ^b	1,1	1,2	2,2	1,6	1,3	1,4	1,5	1,4
Deflator BDP-a (% promjene)	1,1	0,2	0,7	0,9	1,3	1,2	1,3	1,2
Potencijalni BDP (% promjene)	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,3	1,4
Jaz outputa (% potencijalnog BDP-a)	-1,2	-1,0	0,0	0,4	0,5	0,4	0,7	0,5
Bruto dug opće države	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Saldo opće države	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Primarni saldo	-1,6	-1,7	-1,0	-0,8	-1,5	-1,5	-0,5	-0,5
Jednokratne i druge privremene mjere	0,0	-0,1	0,0	-0,2	-0,9	-1,0	-0,1	-0,1
Bruto državne investicije u fiksni kapital	3,4	3,4	3,3	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4
Ciklički prilagođen saldo	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8	-3,4	-3,3	-2,6	-2,3
Ciklički prilagođen primarni saldo	-0,9	-1,0	-1,0	-1,1	-1,8	-0,8	-1,0	-0,7
Strukturni saldo ^c	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6	-2,6	-2,3	-2,5	-2,2
Strukturni primarni saldo	-0,8	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-0,8	-0,9	-0,7
<u>Napomene:</u>								
^a U postotku BDP-a ako nije navedeno drugče.								
^b Kalendarski prilagođeno samo u PS-u.								
^c Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i drugih privremenih mjeru.								
<i>Izvor: Program stabilnosti za 2019. (SP) i Komisijina proljetna prognoza 2019.</i>								

Strukturne reforme

Francuska od 2017. provodi sveobuhvatan skup reformi kojima je cilj ograničiti javne rashode, smanjiti porezno opterećenje poduzeća i osigurati fleksibilnije tržište rada. Reforme su se ubrzale, ali je njihova potpuna provedba i dalje ključna te su opravdane daljnje reforme. Učinci reforme tržišta rada donesene 2017. počeli su se ostvarivati, a poboljšanja poslovnog okružja trebala bi se pojačano provoditi nakon donošenja novog zakona PACTE u 2019. Planom ulaganja (Grand plan d'investissement 2018–2022) mogao bi se potaknuti rast i zapošljavanje. Smatra se da su prioriteti plana primjereni za uklanjanje nedostataka koji obilježavaju francusko gospodarstvo. I dalje postoje znatni izazovi, a osobito je potrebno provesti konkretne mјere radi provedbe planiranih ušteda rashoda kako bi se javni dug doveo do stalnog smanjenja.

U svojem izvješću po državama članicama za 2019.⁸ Komisija je ocijenila da je Francuska ostvarila određeni napredak u provedbi preporuka po državama članicama za 2018. i da se plan reformi nastavio unatoč usporavanju gospodarske aktivnosti. Konkretno, Francuska je ostvarila znatan napredak u provedbi reforme strukovnog obrazovanja i sposobljavanja. Ostvaren je određeni napredak i u ublažavanju kretanja minimalne plaće, pojednostavljenju poreznog sustava i smanjenju birokracije. Tek ograničen napredak ostvaren je u reformi mirovinskog sustava, poboljšanju pristupa i jednakih mogućnosti na tržištu rada, povećanju tržišnog natjecanja u uslugama i povećanju učinkovitosti sustava inovacija. Nije bilo napretka u dalnjem razvoju i provedbi revizije potrošnje u okviru programa *Action publique 2022*. Mјere za smanjenje javnih rashoda i povećanje učinkovitosti još nisu dovoljno definirane.

⁸ Vidjeti radni dokument službi Komisije SWD(2019) 1009 final od 27.2.2019. pod naslovom „Country Report France 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances” (Izvješće za Italiju 2018. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnopravnosti).

Francuske makroekonomiske neravnoteže u 2018. (uglavnom povezane s visokim javnim dugom i slabom dinamikom konkurentnosti) prestale su se pogoršavati, no i dalje su povišene. Stoga je Komisija zaključila da u Francuskoj i dalje postoje makroekonomiske neravnoteže⁹.

Vlada 2019. namjerava predložiti mjere za pojednostavljenje funkcioniranja mirovinskog sustava i reformu sustava naknada za nezaposlenost. Kad je riječ o mirovinama, planira se donošenje zakona za postupno ujednačavanje pravila o različitim sustavima mirovinskog osiguranja koji trenutačno postoje u cilju poboljšanja transparentnosti, pravednosti i učinkovitosti sustava. Učinkovitijim mirovinskim sustavom mogli bi se smanjiti rizici za održivost javnih financija u srednjoročnom razdoblju. Osim toga, planirana reforma sustava naknada za nezaposlenost može pridonijeti smanjenju segmentacije tržišta rada i promicanju prelaska na ugovore na neodređeno vrijeme. Na temelju posljednjeg dogovora među socijalnim partnerima omogućeno je ograničavanje duga sustava naknada za nezaposlenost na 37,1 milijardu EUR krajem 2018. Novi pregovori među socijalnim partnerima o sustavu naknada za nezaposlenost održani su početkom 2019. Ciljevi su bili i. smanjiti dug sustava i ii. izmijeniti pravila kako bi se smanjila nesigurnost radnih mjesta, a pravila postala poticajnija za nezaposlene te iii. pronaći mehanizam poticaja kojim bi se smanjila stopa fluktuacije poduzeća ako je pretjerano visoka. Međutim, socijalni partneri nisu uspjeli postići dogovor o novom skupu pravila. Reforma je sada u rukama vlade, koja se obvezala da će postići dogovor do kraja 2019.

4.4. Ostali čimbenici koje Komisija smatra relevantnima

Još jedan čimbenik koji Komisija smatra relevantnim statistička je i jednokratna priroda povećanja deficitia i duga povezanih s pretvorbom poreznog odbitka za konkurentnost i zapošljavanje (CICE) u trajno smanjenje socijalnih doprinosa poslodavaca.

CICE je program osmišljen 2013. Njegov je cilj smanjiti socijalne doprinose poslodavaca putem plativog poreznog odbitka od poreza na dobit, na temelju bruto plaća plaćenih zaposlenicima tijekom određene godine. U nacionalnim računima taj se porezni odbitak smatra subvencijom i bilježi se s odgodom od jedne do tri godine u odnosu na relevantnu godinu potraživanja.

Taj pristup posebnog bilježenja i zamjena CICE-a istovjetnim smanjenjem socijalnih doprinosa imaju dva učinka. S jedne strane, smanjenje doprinosa bilježi se čim se provede (tj. 1. siječnja 2019.). S druge strane, potraživanja u okviru CICE-a koja se odnose na zaposlenike u 2018. čine subvenciju koja se također treba zabilježiti 2019. iako CICE više nije na snazi. Kombinacija tih dvaju učinaka stvara jednokratni dvostruki trošak u godini pretvorbe koji iznosi oko 0,9 % BDP-a. Bez tog jednokratnog učinka predviđanja za ukupni deficit u 2019. iznosila bi 2,2 % BDP-a.

Općenito, pretvorba CICE-a u smanjenje socijalnih doprinosa uključuje prijelazni učinak na proračun koji ne dovodi do trajne promjene proračunskog položaja. Smatra se jednokratnom mjerom za potrebe Pakta o stabilnosti i rastu i njezin se učinak ne ubraja u izračun fiskalnog napora u okviru preventivnog dijela Pakta.

⁹ Vidjeti Komunikaciju Komisije COM(2019) 150 final od 27.2.2019. „Europski semestar 2019.: ocjena napretka u provedbi struktturnih reformi te sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža i rezultati detaljnih preispitivanja u skladu s Uredbom (EU) br. 1176/2011”.

Pretvorba CICE-a u smanjenje socijalnih doprinosa na proračunski neutralan način odgovara preporuci po državi članici 2. (poddio 1.) za Francusku iz 2017. Konkretno, u toj je preporuci navedeno da treba „konsolidirati mjere za smanjenje troškova rada radi njihove što veće učinkovitosti na proračunski neutralan način te da bi se pojačali njihovi učinci na zapošljavanje i ulaganja”, u čemu je ostvaren znatan napredak u 2019.

4.5. Ostali čimbenici koje je predložila predmetna država članica

Francuska tijela dostavila su 31. svibnja 2019. dopis s relevantnim čimbenicima u skladu s člankom 2. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97. U analizi koja je prikazana u prethodnim odjeljcima u velikoj su mjeri obuhvaćeni ključni čimbenici koje su predložila nadležna tijela.

Konkretno, kad je riječ o kriteriju deficit-a, francuska tijela tvrde da je planirano prekoračenje referentne vrijednosti od 3 % BDP-a u 2019. privremeno, ograničeno i iznimno jer proizlazi iz iznimnih troškova povezanih s pretvorbom CICE-a u trajno izravno smanjenje socijalnih doprinosa, bez kojih bi deficit iznosio 2,3 % BDP-a. Predviđa se da će ukupni deficit u 2020. pasti na 2 % BDP-a.

S druge strane, tijela tvrde da su javni rashodi izrazito ograničeni s obzirom na to da su se u realnom smislu u 2018. smanjili (za 0,3 %). Isto tako, nadležna tijela tvrde da će se takvo ograničenje rashoda nastaviti u budućnosti. Konkretno, u 2019. se predviđa da će rast javnih rashoda u realnom smislu biti znatno niži od prosjeka posljednjih deset godina zahvaljujući podindeksaciji socijalnih naknada, budućoj uštedi naknada za nezaposlene i učinkovitoj provedbi ugovora s lokalnim vlastima.

Istodobno, prema mišljenju francuskih tijela, trend javnih financija naveden u Programu stabilnosti za 2019. potvrđuje obvezu dodatnog smanjenja poreza radi podupiranja zapošljavanja i kupovne moći kućanstava. U skladu s tim, mjere donesene kao odgovor na krizu žutih prsluka usmjerene su na osiguranje prihvatljivosti provedenih reformi i davanje prednosti već planiranim mjerama.

Stoga nadležna tijela podsjećaju da je napredak prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja prilagođen novim uvjetima, uključujući mogućnost rasta BDP-a sljedećih godina koji će biti niži od očekivanog.

Kad je riječ o kriteriju duga, francuska tijela tvrde da, nakon što se uzme u obzir odstupanje koje je dopušteno Ugovorom, zabilježena strukturna prilagodba od 0,2 % BDP-a u 2018. podrazumijeva usklađenost s naporom koji se zahtijeva na temelju preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu.

U skladu s tim, nadležna tijela tvrde da se predviđenom konvergencijom prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u Programu stabilnosti za 2019. osigurava održivost javnog duga.

5. ZAKLJUČCI

Bruto dug opće države krajem 2018. iznosio je 98,4 % BDP-a, što je znatno iznad referentne vrijednosti od 60 % BDP-a iz Ugovora. Francuska nije ostvarila dovoljan napredak prema usklađenosti s referentnim mjerilom za smanjenje duga u 2018. Time se upućuje na to da se na prvi pogled, prije nego što se u obzir uzmu svi relevantni čimbenici, čini da Francuska 2018. nije ispunila kriterij duga kako je utvrđen u Ugovoru.

Osim toga, u 2019. se predviđa povećanje ukupnog deficitu opće države na 3,1 % BDP-a, čime će ostati blizu referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora. Smatra se da to prekoračenje nije iznimno, ali je za potrebe Ugovora i Pakta o stabilnosti i rastu privremeno. Stoga analiza pokazuje da prije razmatranja svih relevantnih čimbenika kriterij deficitu za potrebe Ugovora nije ispunjen.

U skladu s Ugovorom, u ovom su izvješću ispitani relevantni čimbenici za procjenu usklađenosti s kriterijima deficitu i duga.

Kad je riječ o kriteriju duga, na temelju ukupne procjene usklađenosti s preventivnim dijelom vidljivo je da se Francuska 2018. uglavnom pridržavala preporučenog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja. Isto tako, kratkoročni su rizici za održivost niski.

Kad je riječ o predviđenom prekoračenju referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora, Komisija smatra da je planirano odstupanje u 2019. zanemarivo i privremeno. Nadalje, povećanje deficitu na 3,1 % posljedica je isključivo jednokratnog statističkog učinka pretvorbe poreznog odbitka za konkurentnost i zapošljavanje (CICE) u trajno izravno smanjenje socijalnih doprinosa poslodavaca, što iznosi 0,9 % BDP-a.

Francuska je općenito ostvarila određeni napredak u provedbi strukturnih reformi koje se najavljaju od 2017. u cilju provedbe preporuka po državama članicama, posebno u području konkurentnosti, zapošljavanja, obrazovanja, strukovnog osposobljavanja i oporezivanja. Njima bi se trebalo pridonijeti povećanju potencijala rasta gospodarstva i smanjenju rizika od makroekonomskih neravnoteža, što će srednjoročno i dugoročno pozitivno utjecati na održivost duga.

Analiza prikazana u ovom Izvješću uključuje ocjenu svih relevantnih čimbenika, a osobito sljedeće: i. utvrđeno je da je Francuska u 2018. uglavnom usklađena s preporučenim kretanjem prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja; ii. kratkoročni su rizici za održivost niski; iii. prekoračenje referentne vrijednosti od 3 % BDP-a u 2019. zanemarivo je i privremeno te je isključivo posljedica jednokratnog učinka i iv. posljednjih se godina provode strukturne reforme za poticanje rasta kao odgovor na preporuku za Francusku, a za neke se od njih smatra da će pridonijeti poboljšanju održivosti duga. Prema analizi, trebalo bi se smatrati da trenutačno postoji usklađenost s kriterijima deficitu i duga, kako su utvrđeni u Ugovoru i Uredbi (EZ) br. 1467/1997. Istodobno se procjenjuje da za Francusku postoji rizik od znatnog odstupanja u 2019. i 2020., a od 2019. trebaju se poduzeti dodatne fiskalne mjere kako bi se osigurala usklađenost s kretanjem prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja.