

Брюксел, 5.6.2019 г.
COM(2019) 529 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Франция

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Франция

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Процедурата при прекомерен дефицит (ППД) е определена в член 126 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС или Договора). Тази процедура е допълнително изложена в Регламент (ЕО) № 1467/97 за определяне и изясняване на прилагането на ППД¹, който е част от Пакта за стабилност и растеж (ПСР). Специални разпоредби за държавите членки от еврозоната в рамките на ППД са установени в Регламент (ЕС) № 473/2013².

Съгласно член 126, параграф 2 от ДФЕС Комисията трябва да следи за спазването на бюджетната дисциплина въз основа на два критерия, а именно: а) дали съотношението на планирания или фактическия бюджетен дефицит към брутния вътрешен продукт (БВП) надвишава референтната стойност от 3 %, освен ако съотношението е намалявало съществено и трайно и е достигнало ниво, близко до референтната стойност, или, алтернативно, излишъкът над референтната стойност е налице само по изключение и временно и съотношението остава близко до референтната стойност; и б) дали съотношението на държавния дълг към БВП надвишава референтната стойност от 60 %, освен ако съотношението е достатъчно намаляващо и достига референтната стойност със задоволителни темпове³.

В член 126, параграф 3 от ДФЕС се посочва, че ако дадена държава членка не изпълнява изискванията по единия или по двата критерия, Комисията трябва да

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 6. В доклада също така се вземат предвид Подробните указания за изпълнението на Пакта за стабилност и растеж и насоките относно формата и съдържанието на програмите за стабилност и за конвергенция, приети от Икономическия и финансов комитет на 5 юли 2016 г., достъпни на:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² Регламент (ЕС) № 473/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно общите разпоредби за мониторинг и оценка на проектите за бюджетни планове и за гарантиране на коригирането на прекомерния дефицит на държавите членки в еврозоната (ОВ L 140, 27.5.2013, стр. 11).

³ Съгласно член 2, параграф 1а от Регламент (ЕО) № 1467/97 понятията „достатъчно намаляващо“ и „задоволителни темпове“ са изпълнени, ако „разликата [на съотношението на държавния дълг] по отношение на референтната стойност е намаляла през предходните три години със среден темп от една двадесета годишно“. След това в регламента се предвижда, че „изискването съгласно критерия за дълга също се смята за изпълнено, ако бюджетните прогнози на Комисията сочат, че изискваното намаление на разликата ще настъпи през тригодишния период, който включва двете години, следващи последната година, за която има данни“. Регламент (ЕО) № 1467/97 предвижда освен това, че „въздействието на цикъла върху темпа на намаляването на дълга“ следва да бъде взето предвид. Тези елементи бяха използвани за определяне на целеви показател за намаляване на дълга, определен в Кодекса за поведение за Пакта за стабилност и растеж и одобрен от Съвета. Спазването на целевия показател за дълга се оценява въз основа на три различни конфигурации: рестроспективна, ориентирана към бъдещето и целевия показател за намаляване на дълга, коригиран с въздействието на цикъла.

изготви доклад. Този доклад също така трябва да „взема предвид дали бюджетният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи, както и всички останали съответни фактори, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата членка“.

В настоящия доклад, който представлява първият етап от процедурата при прекомерен дефицит, се анализира спазването от страна на Франция на определения в Договора критерий за дефицита и дълга, като надлежно се отчитат икономическият контекст и останалите фактори от значение.

Данните, предоставени от френските органи на 29 март 2019 г.⁴ и впоследствие утвърдени от Евростат⁵, показват, че дефицитът по консолидирания държавен бюджет във Франция е достигнал 2,5 % от БВП през 2018 г., докато дългът е бил 98,4 % от БВП, над референтната стойност от 60 % от БВП по Договора. За 2019 г. в уведомлението се предвижда дефицит от 3,1 % от БВП и съотношение на дълга от 98,9 % от БВП. В програмата за стабилност на Франция за 2019 г. (програмата за стабилност), получена от Комисията на 26 април 2019 г., тези планове бяха потвърдени. В програмата за стабилност се предвижда дефицитът отново да бъде под 3 % от БВП през 2020 г. Прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г., публикувана на 7 май 2019 г., потвърждава тези прогнози.

В член 2, параграф 1а от Регламент (ЕО) № 1467/97 се предвижда държавите членки, които са били обект на ППД на 8 ноември 2011 г., да се ползват от тригодишен преходен период, започващ през годината след корекцията на прекомерния дефицит, през който от тях се очаква да постигнат достатъчен напредък по отношение на спазването на целевия показател за намаляване на дълга. За Франция преходният период обхваща 2018—2020 г. (т.е. три години след коригирането на прекомерния дефицит⁶). В Подробните указания за изпълнението на Пакта за стабилност и растеж и насоките относно формата и съдържанието на програмите за стабилност и за конвергенция от 15 май 2017 г. се посочва как се определя и оценява изискването за структурно салдо. По-специално те определят минимална линейна структурна корекция на структурното салдо (MLSA), която гарантира, че целевият показател за намаляване на дълга ще бъде спазен до края на преходния период. Представените данни показват, че Франция не е постигнала достатъчен напредък по отношение на спазването на целевия показател за намаляване на дълга през 2018 г. (вж. таблица 1), тъй като разликата с изискваната MLSA е 0,5 процентни пункта (пп.) от БВП. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. не се очаква Франция да постигне

⁴ Съгласно Регламент (ЕО) № 479/2009 държавите членки трябва да докладват два пъти годишно на Комисията за планираните и фактическите нива на бюджетния дефицит и на държавния дълг. Последното уведомление от страна на Франция може да бъде намерено на следния адрес: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9720700/FR-2019-04.pdf/5cbc6cea-001d-45ea-a00d-d3df1d36ff5e>

⁵ Информационен бюлетин на Евростат № 67/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdafad>

⁶ Решение 2018/924/ЕС на Съвета от 22 юни 2018 г. за отмяна на Решение 2009/414/ЕО относно наличието на прекомерен дефицит във Франция (ОВ L 164, 29.6.2018 г., стр. 44). За всички документи, свързани с ППД за Франция, вж.: 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.

достатъчен напредък по отношение на спазването на целевия показател за намаляване на дълга през 2019 г. и 2020 г., тъй като се очаква структурната корекция да остане 0,0 % от БВП през двете години в сравнение с изискваната MLSA от съответно 0,9 % и 1,8 % от БВП.

Недостатъчният напредък на Франция по отношение на спазването на целевия показател за намаляване на дълга през 2018 г. и планираният дефицит за 2019 г. на пръв поглед предоставят доказателства за наличието на прекомерен дефицит за целите на Пакта за стабилност и растеж, преди обаче да се вземат предвид всички фактори, посочени по-долу.

Поради това Комисията изготви настоящия доклад, за да направи всеобхватна оценка на недостатъчния напредък по отношение на спазването на целевия показател за намаляване на дълга и планираното нарушение на референтната стойност от 3 % от БВП, предвидена в Договора, и да разгледа дали е оправдано откриването на процедура при прекомерен дефицит, след като вземе предвид всички съответни фактори. В точка 2 от доклада се разглежда критерият за дефицита. В точка 3 се разглежда критерият за дълга. Точка 4 е посветена на публичните инвестиции и други съответни фактори, включително оценката на спазването на нужния план за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел (СБЦ). В доклада е взета предвид прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г.

Таблица1: Дефицит по консолидирания държавен бюджет и консолидиран държавен дълг (% от БВП)

		2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.		2020 г.	
						КОМ	ПС	КОМ	ПС
Критерий за дефицита	Салдо по консолидирания държавен бюджет	-3.6	-3.5	-2.8	-2.5	-3.1	-3.1	-2.2	-2.0
Критерий за дълга	Брутен консолидиран държавен дълг	95.6	98.0	98.4	98.4	99.0	98.9	98.9	98.7
	Изменение на структурното салдо	0.2	0.0	0.1	0.2	0.0	0.2	0.0	0.1
	Изисквана MLSA	n.g.	n.g.	n.g.	0.7	0.9	0.8	1.8	1.4
Източник: Програмата за стабилност (ПС) за 2019 г. и прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. (КОМ)									

2. КРИТЕРИЙ ЗА ДЕФИЦИТА

През 2018 г. Франция отбеляза номинален дефицит от 2,5 % от БВП. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. и на плановете в програмата за стабилност се очаква номиналният дефицит по консолидирания държавен бюджет на Франция през 2019 г. да нарасне до 3,1 % от БВП, с което превишава заложената в Договора референтна стойност от 3 % от БВП. Въпреки че надхвърля 3 % от БВП, предвижда се дефицитът по консолидирания държавен бюджет да остане близо до референтната стойност от Договора.

В същото време превишаването на референтната стойност от Договора не е изключение, тъй като то не е резултат от необичайно събитие, нито от сериозен икономически спад съгласно Договора и Пакта за стабилност и растеж. Според пролетната прогноза на Комисията растежът на реалния БВП през 2019 г. ще бъде

1,3 %, което е с 0,3 процентни пункта по-малко в сравнение с предходната година, след което ще достигне 1,5 % през 2020 г. (без календарна корекция), докато разликата между фактическия и потенциалния БВП се предвижда да бъде все по-положителна.

Превишаването на референтната стойност от 3 % от БВП е временно съгласно Договора и Пакта за стабилност и растеж. По-специално в програмата за стабилност и в прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. се предвижда през 2020 г. дефицитът отново да бъде под референтната стойност. За 2020 г. в програмата за стабилност се предвижда дефицит от 2,0 % от БВП, докато според прогнозата на Комисията дефицитът ще възлиза на 2,2 % от БВП. Разликата между двете прогнози се основава главно на обичайната хипотеза, че няма да има промяна в политиката, която е в основата на прогнозата на Комисията. По-конкретно в прогнозата на Комисията за 2020 г. не се взимат предвид икономии, произтичащи от непълното индексване на пенсиите, тъй като тази мярка беше отменена от френския Конституционен съд в края на 2018 г. Дефицитът за последните години от периода, обхванат от програмата за стабилност, се очаква да бъде 1,6 % и 1,2 % от БВП съответно през 2021 г. и 2022 г.

В обобщение планираният дефицит за 2019 г. остава близо до определената в Договора референтна стойност от 3 % от БВП. Превишаването не е изключение, въпреки че е временно съгласно Договора и Пакта за стабилност и растеж. Следователно анализът показва, че на пръв поглед критерият за дефицита за целите на Договора и на Регламент (ЕО) № 1467/97 не е изпълнен според програмата за стабилност и според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г., преди обаче надлежно да се вземат предвид всички съответни фактори, посочени по-долу.

3. КРИТЕРИЙ ЗА ДЪЛГА

През 2018 г., съотношението на дълга към БВП се стабилизира на 98,4 %. Увеличаващият дълга ефект, произтичащ от номиналния първичен дефицит и от разходите за лихви, беше компенсиран главно от растежа на реалния БВП и увеличението на дефлатора на БВП — и в двата случая чрез ефекта на знаменателя — и от незначителното намаляващо дълга въздействие на корекциите наличности-потоци.

В прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. се предвижда увеличение до 99,0 % от БВП през 2019 г., свързано с влошаването на първичното салдо. Намаляващото дълга въздействие на лавинообразния ефект обаче се очаква да се увеличи в резултат на по-силния растеж на номиналния БВП, докато лихвените плащания се очаква да достигнат своята долна граница. Очаква се корекцията наличности-потоци да бъде само леко положителна.

Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. се очаква съотношението на държавния дълг да намалее незначително през 2020 г. до 98,9 % от БВП поради запазващото се въздействие на лавинообразния ефект, което намалява дълга. Това се компенсира почти изцяло от натиска в посока увеличение, произтичащ от първичното салдо, макар и той да е по-слаб в сравнение с предходните години, както и от корекциите наличности-потоци.

Прогнозите за дълга, съдържащи се в програмата за стабилност, са до голяма степен като тези на Комисията. Съотношението на дълга се очаква да нарасне до 98,9 % от БВП в края на 2019 г., преди да спадне до 98,7 % от БВП през 2020 г. Разликата спрямо прогнозата на Комисията при непроменена политика произтича главно от по-малкия

планиран номинален дефицит в програмата за стабилност за 2020 г. с много сходни хипотези за растежа на номиналния БВП.

След прекратяването на ППД през юни 2018 г., за Франция започна да тече тригодишен преходен период, през който страната следва да осигури достатъчен напредък по отношение на спазването на целевия показател за намаляване на дълга. Този преходен период започна през 2018 г. и ще приключи през 2020 г. С цел да се гарантира непрекъснат и ефективен напредък към спазване на показателя по време на преходния период, държавите членки следва да спазват едновременно долупосочените две условия:

- а. Първо, годишната структурна корекция следва да не се отклонява от MLSA с повече от $\frac{1}{4}$ % от БВП, което ще гарантира, че целевият показател за намаляване на дълга ще бъде изпълнен до края на преходния период;
- б. Второ, във всеки един момент през преходния период оставащата годишна структурна корекция не трябва да надвишава $\frac{3}{4}$ % от БВП (освен ако първото условие предполага годишна корекция от над $\frac{3}{4}$ % от БВП);

Представените данни показват, че Франция не е постигнала достатъчен напредък към спазването на целевия показател за намаляване на дълга през 2018 г. (вж. таблица 1), тъй като разликата с изискваната MLSA възлезе на 0,5 % от БВП. Не се предвижда Франция да постигне достатъчен напредък също през 2019 г. и 2020 г. Според Комисията структурното салдо се очаква почти да не се промени през 2019 г., като по този начин няма да отчете изискваното подобрение от 0,9 % от БВП съгласно MLSA. За 2020 г. също се очаква структурното салдо да остане до голяма степен стабилно, което означава значително отклонение от изискваното подобрение от 1,8 % от БВП съгласно MLSA. Предвидените отклонения надвишават през всички години $\frac{1}{4}$ % от БВП, а останалата годишна структурна корекция винаги надвишава $\frac{3}{4}$ % от БВП през преходния период. Поради това Франция ще превиши свободата на действие, заложена в правилото.

Въз основа на сценария, включен в програмата за стабилност, достатъчен напредък към постигането на целевия показател за намаляване на дълга няма да бъде гарантиран и от 2019 г. нататък, тъй като преизчислените структурни корекции се очаква да бъдат по-малки от изискваните съгласно MLSA подобрения с 0,6 % от БВП през 2019 г. и 1,3 % от БВП през 2020 г. По-слабата структурна корекция, предвидена от Комисията за 2019 г., се дължи главно на различното третиране на две мерки от гледна точка на тяхното еднократно естество с общо въздействие от около 0,1 % от БВП. По-конкретно в своята прогноза от пролетта на 2019 г. Комисията разглежда като еднократно увеличението на петата вноска на корпоративния данък, докато тя разглежда по-различен начин промяната в отчитането на продажбите на лицензите за херцови честоти.

Таблица 2: Динамика на дълга

	2015 г.	2016	2017 г.	2018 г.	2019 г.		2020 г.	
	КОМ	КОМ	КОМ	КОМ	КОМ	ПС	КОМ	ПС
Съотношение на brutния държавен дълг към БВП	95.6	98.0	98.4	98.4	99.0	98.9	98.9	98.7
Изменение в съотношението на дълга b (1 = 2+3+4)	0.7	2.4	0.5	0.0	0.6	0.5	-0.1	-0.2
Вноски:								
• Първично салдо (2)	1.6	1.7	1.0	0.8	1.5	1.5	0.5	0.5
• Лавинообразен ефект (3)	-0.1	0.3	-0.9	-0.7	-0.9	-0.9	-1.0	-1.1
от които:								
Разходи за лихви	2.0	1.8	1.7	1.7	1.6	1.5	1.6	1.5
Ръст на реалния БВП	-1.0	-1.1	-2.1	-1.5	-1.3	-1.3	-1.4	-1.4
Инфлация (дефлатор на БВП)	-1.1	-0.4	-0.5	-0.9	-1.3	-1.1	-1.2	-1.1
• Корекция наличности-потоци (4)	-0.8	0.4	0.3	-0.1	0.1	-0.1	0.4	0.4
Бележки: а Като процент от БВП б Изменението в съотношението на brutния държавен дълг може да се представи както следва: $\frac{D}{Y} - \frac{D_1}{Y_1} = \frac{PD}{Y} \left(\frac{D_1}{Y_1} \cdot \frac{i - u}{1 + u} \right) + \frac{SF}{Y}$ където t е показател за време; D, PD, Y и SF са размерите съответно на държавния дълг, първичния дефицит, номиналния БВП и корекцията наличности-потоци, а i и u представляват средната цена на дълга и ръстът на номиналния БВП. Показателят в скоби е лавинообразният ефект, който измерва комбинирания ефект на разходите за лихви и икономическия растеж върху съотношението на дълга. Източник: Програмата за стабилност (ПС) за 2019 г. и прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. (КОМ)								

Аналогично по-слабата фискална корекция с 0,1 процентни пункта, предвидена за 2020 г. от Комисията, се дължи на обичайната хипотеза в прогнозите на Комисията за липса на промяна в провежданата политика. По-конкретно в прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. не се взимат предвид икономии на стойност 3,4 милиарда евро, произтичащи от непълното индексване на пенсиите, тъй като тази мярка беше отменена от френския Конституционен съд в края на 2018 г. Въпреки че правителството обяви, че тези икономии ще бъдат постигнати, на този етап мерките, които са в тяхната основа, не са достатъчно подробни.

Следователно анализът показва, че въз основа на данните за резултатите за 2018 г. и прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г., както и на програмата за стабилност критерият за дълга, заложен в Договора и Регламент (ЕО) № 1467/97, на пръв поглед не е изпълнен. Вzeti са обаче под нужното внимание всички съответни фактори, посочени по-долу.

4. СЪОТВЕТНИ ФАКТОРИ

В член 126, параграф 3 от ДФЕС се постановява, че докладът на Комисията също „взема предвид дали бюджетният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи, както и всички останали съответни фактори, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата членка“. Тези фактори са изяснени допълнително в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97, в който се

посочва също, че „*всички други фактори, които според съответната държава членка са от значение за цялостната оценка на спазването на критериите за дефицита и за дълга и които държавата членка е представила на Съвета и на Комисията*“ трябва да бъдат надлежно отчетени.

При оценката на спазването на критерия за дефицита, ако съотношението на държавния дълг към БВП надхвърля референтната стойност, съответните фактори се вземат под внимание на отделните етапи на вземането на решение за наличие на прекомерен дефицит само ако е изцяло изпълнено двойното условие на ръководния принцип, а именно, че преди да бъдат взети предвид тези съответни фактори, дефицитът по консолидирания държавен бюджет остава близо до референтната стойност и неговото превишение на референтната стойност е временно.

В случай на очевидно нарушение на критерия за дълга анализът на съответните фактори е особено необходим, като се има предвид, че динамиката на дълга се влияе в по-голяма степен от фактори извън контрола на правителството, отколкото при критерия за дефицита. Това е отразено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, който предвижда, че съответните фактори се вземат предвид при оценката на съответствието въз основа на критерия за дълга, независимо от размера на нарушението. В това отношение най-малко следните три основни аспекта трябва да бъдат отчетени (и са били отчитани в миналото) при оценката на съответствието с критерия за дълга, поради тяхното въздействие върху динамиката на дълга и устойчивостта:

1. Придържането към СБЦ или към плана за корекции за постигането ѝ, което се предполага, че гарантира устойчивост или бърз напредък към устойчивост при нормални макроикономически обстоятелства. Тъй като по своето естество специфичната за държавата СБЦ взема предвид равнището на дълга и имплицитните задължения, спазването на СБЦ или на плана за корекции за постигането ѝ следва да осигури доближаване на съотношенията на дълга до разумни нива поне в средносрочен план;
2. Структурните реформи, вече изпълнени или описани в план за структурни реформи, които се очаква да повишат устойчивостта в средносрочен план чрез въздействието им върху растежа, като по този начин допринасят за свеждане на съотношението на дълга към БВП до задоволителна низходяща тенденция. Като цяло придържането към СБЦ (или към плана за корекции за постигането ѝ), заедно с прилагането на структурни реформи (в контекста на европейския семестър), се очаква при нормални икономически условия да върне динамиката на дълга по пътя на устойчивото развитие чрез комбинираното въздействие върху самото равнище на дълга (чрез постигането на стабилно състояние на бюджета при СБЦ) и върху икономическия растеж (чрез реформите).
3. Неблагоприятните макроикономически условия, и по-специално ниската инфлация, която може да бъде пречка за намаляването на съотношението на дълга към БВП и да затрудни спазването на разпоредбите на ПСР. Условията на ниска инфлация правят по-трудно за дадена държава членка да спазва целевия показател за намаляване на дълга. При такива условия придържането към СБЦ или към плана за корекции за постигането ѝ е ключов съответен фактор при оценката на съответствието с критерия за дълга.

С оглед на тези разпоредби в следващите подточки се разглеждат последователно 1) средносрочното състояние на бюджета, включително оценка на спазването на изискваната корекция за постигане на СБЦ и развитието на публичните инвестиции; 2) развитието на равнището на държавния дълг в средносрочен план, неговата динамика и неговата устойчивост; 3) състоянието на икономиката в средносрочен план; 4) други фактори, сметени за важни от Комисията; и 5) други фактори, представени от държавата членка.

4.1. Състояние на бюджета в средносрочен план

Според последващата оценка Франция спазва до голяма степен изискваната корекция за постигане на СБЦ през 2018 г. Що се отнася до 2019 г. и 2020 г., като се има предвид рискът от значително отклонение от изисквания план за корекции за постигане на СБЦ, не се очаква фискалната корекция да бъде достатъчна, за да се спазят изискванията на предпазните мерки за Франция.

Номинално салдо, структурно салдо и корекция за постигане на СБЦ

Номинално салдо

Номиналният дефицит на Франция намаля от 2,8 % от БВП през 2017 г. до 2,5 % през 2018 г. Съотношението на приходите към БВП намаля с 0,1 пп. от БВП, докато съотношението на разходите към БВП намаля с 0,4 пп от БВП. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. и на планове в програмата за стабилност се очаква дефицитът на Франция през 2019 г. да нарасне до 3,1 % от БВП. За 2020 г. в своята прогноза от пролетта Комисията предвижда дефицитът да намалее до 2,2 % от БВП.

Прогнозираното увеличение на номиналния дефицит през 2019 г. в сравнение с 2018 г. е резултат от статистическото въздействие на преобразуването на данъчния кредит за конкурентоспособност и заетост (CICE) в постоянно пряко намаление на социалноосигурителните вноски на работодателя, което представлява около 0,9 % от БВП (вж. точка 4.4). Това въздействие се счита за еднократно и следователно без отрицателно въздействие само по себе си върху очакваната фискална позиция. Без този ефект номиналният дефицит се предвижда да бъде 2,2 % от БВП.

Средносрочна бюджетна цел и структурно салдо

В програмата си за стабилност Франция потвърди своята СБЦ на равнището -0,4 % от БВП. СБЦ изглежда достатъчно строга в икономически условия, които могат да се считат за нормални, за да се гарантира спазването на правилото за дълга в средносрочен и дългосрочен план. Според програмата за стабилност Франция не планира да постигне своята СБЦ до 2022 г. Въз основа на информацията от програмата за стабилност преизчислената структурна корекция, планирана от Франция, възлиза на 0,2 %, 0,1 %, 0,2 % и 0,3 % от БВП съответно през 2019 г., 2020 г., 2021 г. и 2022 г. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. структурното салдо се очаква почти да не претърпи промяна през 2019 г. и 2020 г.

Спазване на препоръчаната корекция за постигане на СБЦ

През 2017 г. на Франция бе препоръчано да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи няма да надвиши 1,2 % през 2018 г., което съответства на годишна структурна корекция от 0,6 % от БВП. Въз основа на данните за резултатите и прогнозата на Комисията нарастването на първичните държавни разходи, след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и еднократните мерки, надхвърли целевия показател за разходите, което доведе до отклонение от 0,3 % от БВП в основната фискална позиция, което означава известно отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на СБЦ през 2018 г. От друга страна, структурното салдо се подобри с 0,2 процентни пункта от БВП през 2018 г., което също показва известно отклонение с 0,4 % от БВП от препоръчаната структурна корекция от 0,6 % от БВП за постигане на СБЦ. Затова е необходима цялостна оценка.

Цялостната оценка не показва значително разминаване между двата показателя. Наблюдаваните извънредни приходи (с 0,1 пп. от БВП) и по-високият от средния потенциален растеж, използвани при неговото изчисление (също с 0,1 % от БВП), благоприятстваха фискалната корекция, измерена с промяната на структурното салдо. Промяната в структурното салдо обаче пострада от увеличаването на публичните инвестиции (с 0,1 % от БВП), свързано с цикъла на избори в страната. Съответно цялостната оценка показва известно отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на СБЦ през 2018 г.

През 2018 г. на Франция бе препоръчано да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи няма да надвиши 1,4 % през 2019 г., което съответства на годишна структурна корекция от 0,6 % от БВП. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. растежът на номиналните първични държавни разходи, след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и еднократните мерки, се очаква да надхвърли приложимия целеви показател за разходите от 1,4 % през 2019 г. с марж от 0,8 % от БВП, което показва риск от значително отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на СБЦ. Промяната в структурното салдо се оценява на 0,0 % от БВП, вследствие на което е пониска от изискваната корекция с 0,6 % от БВП, което също показва риск от значително отклонение. Затова е необходима цялостна оценка.

Цялостната оценка показва, че фискалната корекция, измерена чрез промяната в структурното салдо, е благоприятствана най-вече от прогнозираните извънредни приходи от 0,2 % от БВП, очаквания спад в лихвените плащания и прогнозния потенциален растеж над средносрочната средна стойност. Тези фактори се компенсират само частично от очакваното ускоряване на публичните инвестиции през 2019 г. във връзка с изборния цикъл. Поради това се счита, че ръстът на номиналните първични държавни разходи, след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и еднократните мерки, предоставя по-точна картина на основната фискална корекция.

Съответно цялостната оценка показва риск от значително отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на СБЦ през 2019 г. Като бъдат взети заедно 2018 г. и 2019 г., средното отклонение от целевия показател за разходите възлиза на 0,6 % от БВП, докато средният недостиг на натрупаната промяна в структурното салдо възлиза на 0,5 % от БВП, което потвърждава риск от значително отклонение през 2019 г.

От 2020 г. нататък, въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г., растежът на номиналните първични държавни разходи, след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и еднократните мерки, се очаква да надхвърли приложимия целеви показател за разходите от 1,2 %, което води до отклонение в размер на 0,7 % от БВП в основната фискална позиция, което показва риск от значително отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на СБЦ. Промяната в структурното салдо се оценява на 0,0 % от БВП, вследствие на което е по-ниска от изискваната корекция с 0,6 % от БВП, което също показва риск от значително отклонение. Цялостната оценка не показва съществена разлика между двата показателя. Като бъдат взети заедно 2019 г. и 2020 г., средното отклонение от целевия показател за разходите възлиза на 0,7 % от БВП, докато средният недостиг на натрупаната промяна в структурното салдо възлиза на 0,6 % от БВП, което също сочи, че е налице риск от значително отклонение от препоръчаната корекция за постигане на СБЦ през 2020 г.

Публични инвестиции

Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. публичните инвестиции се очаква да се увеличат от 3,4 % от БВП през 2018 г. на 3,5 % през 2019 г. поради ускоряване на инвестициите на местните власти при подготовката на общинските избори през 2020 г. През 2020 г. обаче публичните инвестиции се очаква да намалее до 3,4 % от БВП, което е свързано също с забавянето на местните инвестиционни проекти през годината, когато се провеждат общински избори. През 2017 г. и 2018 г. публичните инвестиции бяха по-малки от дефицита на консолидирания държавен бюджет и се предвижда да останат същите до 2020 г.

През втората половина на 2017 г. френското правителство постави началото на амбициозен план за инвестиции (Grand Plan d'Investissement 2018—2022). Основната цел на плана беше да се насърчи преориентирането на структурата на френската икономика, като се осигури екологичен преход, като се повишат индивидуалните и социалните умения чрез насърчаване на образованието, като се стимулира конкурентоспособността посредством иновации и като се популяризира цифровизацията. Планът за инвестиции имаше за цел да мобилизира допълнителни публични разходи за инвестиции на стойност 30 милиарда евро за период от пет години (1,3 % от БВП). Цялостното му въздействие обаче ще зависи от мултиплициращия ефект на публичните средства върху ресурсите на частния сектор и от неговата способност да повиши ефективно общата факторна производителност.

4.2. Държавен дълг в средносрочен план

Динамика на дълга

Публичният дълг непрекъснато нарастваше между 2013 г. и 2017 г. от 93,4 % на 98,4 % от БВП поради натрупаните високи равнища на дефицита по консолидирания държавен бюджет, отчетени през същия период, както и поради слабия растеж на номиналния БВП през по-голямата част от тези години. През 2018 г. съотношението на публичния дълг към БВП се стабилизира на 98,4 %. Увеличаващият дълга ефект, произтичащ от номиналния първичен дефицит и от разходите за лихви, беше компенсиран от растежа на реалния БВП, от увеличението на цените (инфлационен ефект) — и в двата случая чрез ефекта на знаменателя — и от незначителното намаляващо дълга въздействие на корекциите наличности-потоци.

Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. се очаква съотношението на държавния дълг да достигне своя връх от 99,0 % от БВП през 2019 г. и да започне да намалява през 2020 г. Планира се първичният дефицит временно да се увеличи до 1,5 % през 2019 г., което се дължи на посоченото по-горе въздействие на преобразуването на CICE в пряко намаление на социалноосигурителните вноски. След като този ефект отmine, първичният дефицит се очаква да намалее до 0,5 % от БВП през 2020 г.

Лавинообразният ефект допринесе за компенсирането на въздействието на първичния дефицит през 2017 г. и 2018 г., което се дължи главно на ускоряването на растежа на номиналния БВП (както по отношение на реалните, така и на ценовите му компоненти). Докато реалният растеж отчете известно забавяне през 2018 г., инфлацията се ускори, така че ефектът на съвместно намаляване на дълга спадна само с 0,2 пп. На свой ред лихвените плащания намаляха с 0,1 пп. от БВП през 2017 г. до 1,7 % и останаха на това равнище през 2018 г. За 2019 г. и 2020 г., независимо от прогнозираното забавяне на БВП в реално изражение, приносът на номиналния растеж за намаляването на дълга се очаква да се усили поради прогнозираното увеличение на инфлацията, докато лихвената тежест върху държавния дълг се очаква да намалее с още 0,1 пп. от БВП.

Очаква се корекциите наличности-потоци да бъдат леко положителни през 2019 г., докато през 2020 г. се очаква те да допринесат за увеличаване на съотношението на публичния дълг с 0,4 пп. Техният принос към увеличаването на дълга се обяснява главно с нетното въздействие на премиите върху емитирането на дълг („prime et décote à l'émission net de l'étalement des primes passées“) и с остатъчните бюджетни ефекти в парично изражение при преобразуването на CICE след 2019 г.

Прогнозите за дълга в програмата за стабилност за 2019 г. са до голяма степен в съответствие с прогнозата на Комисията.

Лихвени разходи

В съответствие с общата тенденция в еврозоната лихвените проценти по френските дългови инструменти остават на исторически ниски равнища. Доходността на облигациите с десетгодишен срок възлизаше средно на 0,55 % през първото тримесечие на 2019 г. Спредът между френските и германските облигации е като цяло стабилен от 2014 г. на равнище около 40 базисни пункта. По-конкретно той възлизаше средно на 38, 49, 39 и 48 базисни пункта съответно през 2016 г., 2017 г., 2018 г. и първото тримесечие на 2019 г. в сравнение с максимум от 154 базисни пункта в края на ноември 2011 г. Имплицитният лихвен процент показва като цяло постоянен спад от 2008 г. насам — от 4,6 % на 1,8 % през 2018 г. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. имплицитният лихвен процент по държавния дълг се очаква да намалее допълнително до 1,7 % през 2019 г. и 2020 г.

Устойчивост на обслужването на дълга

Френските органи използват благоприятните пазарни условия, за да рефинансират неизплатения дълг при много по-ниски проценти и с по-дълъг срок до падежа. Средният срок до падежа на общия неизплатен дълг се е увеличил на почти 7,9 години през 2018 г. в сравнение със 7,8 години през 2017 г. По-конкретно средният срок до падежа е над 8 години за средносрочния и дългосрочния дълг.

Освен това средният срок до падежа и диверсификацията на базата на инвеститорите намаляват краткосрочните рискове, свързани с големия публичен дълг. Тъй като френският дълг е изразен в евро, няма валутен риск. Освен това френският дълг остава инвестиция, търсена за спазването на капиталовите изисквания и изискванията за ликвидност, както и за целите на диверсификацията, въпреки че делът на нерезидентните притежатели на прехвърляеми държавни дългови инструменти продължи да намалява с течение на времето, за да достигне около 54 % през 2018 г., и е в голяма степен равномерно разпределен между еврозоната и други държави.

Показателите за устойчивост бяха актуализирани с прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. В краткосрочен план не се очакват значителни предизвикателства, свързани с устойчивостта, въз основа на показателя S0, въпреки високото съотношение на публичния дълг към БВП. Въпреки че фискалният подиндекс на S0 показва някои краткосрочни слабости, дължащи се главно на коригирания спрямо фазата на икономическия цикъл дефицит и на големия нетен държавен дълг, подиндексът за финансите и конкурентоспособността показва слаб риск. Слабият краткосрочен риск се потвърждава от рейтинга „АА стабилен“, даден на държавния дълг на Франция от трите основни агенции за кредитен рейтинг.

Франция обаче е изправена пред голям риск за устойчивостта на обслужването на публичния дълг в средносрочен план. Показателят S1 се използва за оценка на средносрочните предизвикателства по отношение на устойчивостта. Според този показател в продължение на пет години ще е необходимо допълнително кумулативно постепенно подобрение на структурното първично салдо на Франция с 5,0 пп. от БВП (считано от 2021 г.), за да се намали съотношението на дълга до 60 % от БВП до 2033 г. Неговата стойност е свързана предимно с високото равнище на държавния дълг, допринасящо с 3,0 пп. от БВП. Неблагоприятното първоначално състояние на бюджета (определено като разликата спрямо първичното салдо, стабилизиращо дълга) ще допринесе с 1,6 процентни пункта от БВП, а останалите 0,4 пп. ще се дължат на прогнозираното увеличение на публичните разходи, свързани със застаряването на населението.

Прогнозите за публичния дълг са особено чувствителни към промените в лихвените проценти и в растежа. По-високите лихвени проценти или по-слабият прогнозиран годишен растеж на БВП ще доведат до по-високи съотношения на дълга след 10 години с около 6 пп. от БВП.

Показателят за риска за дългосрочната фискална устойчивост S2 е 0,4 % от БВП. Следователно в дългосрочен план Франция изглежда е изправена пред слаби рискове за фискалната устойчивост, свързани предимно с първоначалното състояние на бюджета, допринасящо с 1,9 пп. от БВП, което до голяма степен се компенсира от прогнозираното намаляване на разходите, свързани със застаряването на населението, главно в областта на пенсиите. Въпреки това, като се имат предвид големите средносрочни рискове, общите рискове за дългосрочната фискална устойчивост се оценяват като средни за Франция.

Достатъчният напредък към постигането на средносрочната цел на Франция, както се изисква от Пакта за стабилност и растеж, ще доведе до трайно намаляване на дълга, който ще спадне до 79 % от БВП до 2029 г. Въпреки това фискалната корекция, необходима за постигане на СБЦ, е значителна, като се има предвид, че при липса на промяна в политиките структурният дефицит се оценява на 2,5 % от БВП през 2020 г.

4.3. Средносрочна икономическа позиция

От 2016 г. насам растежът на реалния на БВП във Франция е над потенциалния. Между 2012 г. и 2016 г. забавянето на икономическата активност и продължителният период на ниска инфлация затрудниха намаляването на дълга. Номиналният растеж се увеличи в началото на 2017 г. и се очаква да остане стабилен до 2020 г. Следователно не може да се твърди, че макроикономическите условия са смекчаващ фактор, обясняващ липсата на достатъчен напредък на Франция за постигането на целевия показател за намаляване на дълга през 2018 г.

Франция постигна известен напредък в изпълнението на специфичните за държавата препоръки за 2018 г.⁷ По-специално тя предприе важни структурни реформи в системата за професионално обучение и постигна известен напредък в ограничаването на увеличаването на минималната работна заплата, като опрости данъчното облагане и намали бюрокрацията с цел да бъде подкрепена конкурентоспособността.

Циклични условия, потенциален растеж и инфлация

След световната икономическа рецесия през 2009 г. френската икономика се оказва доста устойчива. През 2009 г. икономическата активност намаля с 2,9 %, но през 2010 г. и 2011 г. отново се покачи. После тя значително се забави през 2012 г., а след това постепенно се възстанови, като растежът на БВП се доближи до средната годишна стойност от 1 %. Растежът на БВП се увеличи значително през 2017 г. до 2,2 %, започна да намалява през 2018 г., а през 2019 г. и 2020 г. се очаква да продължи да намалява, като същевременно остава над потенциалния.

Както се наблюдава в повечето големи икономики от еврозоната, потенциалният растеж е намалял от финансовата криза от 2008 г. насам. Темпът на растеж на потенциалния БВП е намалял от средно 1,8 % в периода 2000—2008 г. до едва 1,0 % между 2009 г. и 2018 г. Очаква се през 2020 г. той постепенно да набере скорост и да достигне 1,3 %. В случая с Франция забавянето на растежа на потенциалния БВП отразява преди всичко продължаването на дългосрочната тенденция към намаляване на повишението на общата производителност, което наскоро бе само частично компенсирано. Донякъде по-слабото натрупване на капитал също е натежало върху потенциалния растеж, въпреки че делът на брутните инвестиции на нефинансовите предприятия остана относително устойчив през кризата.

Според разчетите на Комисията въз основа на прогнозата от пролетта на 2019 г. разликата между фактическия и потенциалния БВП е била преодоляна през 2017 г., а след това се очаква да стане положителна, като растежът на БВП ще остане над потенциалния. Разликата между фактическия и потенциалния БВП ще достигне 0,7 % през 2020 г.

След продължителен период на нисък растеж на вътрешните цени до 2016 г., инфлацията във Франция нарасна от 1,2 % през 2017 г. до 2,1 % през 2018 г. Ценовият натиск през 2018 г. се дължи главно на цените на нефта и на увеличенията на данъците върху тютюна и енергията. Поради това дефлаторът на БВП е останал значително под инфлацията, измерена с ХИПЦ през 2018 г., на равнище 0,9 % и се очаква да нарасне до 1,3 % през 2019 г. и през 2020 г., близо до инфлацията според ХИПЦ. Така се очаква

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

номиналният БВП да нарасне от 2,5 % през 2018 г. до 2,7 % през 2019 г. и 2,9 % през 2020 г.

Таблица 3: Тенденции в движението на макроикономическите и бюджетните показатели^a

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.		2020 г.	
	КОМ	КОМ	КОМ	КОМ	КОМ	ПС	КОМ	ПС
Реален БВП (% изменение)	1.1	1.2	2.2	1.6	1.3	1.4	1.5	1.4
Дефлатор на БВП (% изменение) ^b	1.1	0.2	0.7	0.9	1.3	1.2	1.3	1.2
Потенциален БВП (% изменение)	0.9	1.0	1.1	1.2	1.2	1.4	1.3	1.4
Разлика между фактическия и потенциалния БВП (% от потенциалния БВП)	-1.2	-1.0	0.0	0.4	0.5	0.4	0.7	0.5
Брутен консолидиран държавен дълг	95.6	98.0	98.4	98.4	99.0	98.9	98.9	98.7
Салдо по консолидирания държавен	-3.6	-3.5	-2.8	-2.5	-3.1	-3.1	-2.2	-2.0
Първично салдо	-1.6	-1.7	-1.0	-0.8	-1.5	-1.5	-0.5	-0.5
Еднократни и други временни мерки	0.0	-0.1	0.0	-0.2	-0.9	-1.0	-0.1	-0.1
Бруто образуване на основен капитал на правителството	3.4	3.4	3.3	3.4	3.5	3.5	3.4	3.4
Салдо, коригирано спрямо фазата на	-2.9	-2.9	-2.8	-2.8	-3.4	-3.3	-2.6	-2.3
Първично салдо, коригирано спрямо	-0.9	-1.0	-1.0	-1.1	-1.8	-0.8	-1.0	-0.7
Структурно салдо ^c	-2.8	-2.8	-2.7	-2.6	-2.6	-2.3	-2.5	-2.2
Структурно първично салдо	-0.8	-1.0	-1.0	-0.9	-0.9	-0.8	-0.9	-0.7
Бележки:								
a Като процент от БВП, освен ако е посочено друго								
b При отчитане на календарните колебания само в ПС								
c Коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл салдо, без еднократните и другите временни мерки.								
Източник: Програмата за стабилност (ПС) за 2019 г. и прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. (КОМ)								

Структурни реформи

От 2017 г. насам Франция предприе цялостен набор от реформи, целящи ограничаване на публичните разходи, намаляване на данъчната тежест върху предприятията и по-голяма гъвкавост на пазара на труда. Реформите набраха скорост, но пълното им изпълнение продължава да бъде от решаващо значение и е оправдано провеждането по-нататъшни реформи. Последниците от реформата на пазара на труда, приета през 2017 г., започнаха да се реализират, а подобренията в бизнес средата би трябвало да се усилят с новия закон РАСТЕ, приет през 2019 г. Инвестиционният план (Grand plan d'investissement 2018—2022) също би могъл да спомогне за насърчаване на растежа и заетостта. Счита се, че приоритетите на плана са подходящи за преодоляване на слабостите, характерни за френската икономика. Продължават да са налице значителни предизвикателства, по-специално оправдава се предприемането на конкретни действия за осъществяване на планираните икономии на разходи, за да се осигури стабилно намаляване на публичния дълг.

В своя доклад за тази държава от 2019 г.⁸ Комисията оцени, че Франция е отбелязала известен напредък в изпълнението на специфичните за нея препоръки за 2018 г. и че изпълнението на програмата за реформи е продължило въпреки забавянето на икономическата активност. По-конкретно Франция отбеляза значителен напредък в осъществяването на реформата на професионалното образование и обучение. Известен напредък бе постигнат в ограничаването на увеличаването на минималната работна заплата, опростяването на данъчната система и намаляването на бюрокрацията. Постигнат бе само ограничен напредък в реформирането на пенсионната система, подобряването на достъпа и равните възможности на пазара на труда, увеличаването на конкуренцията в сферата на услугите и повишаването на ефективността на системата за иновации. Няма напредък при по-нататъшното разработване и изпълнение на прегледа на разходите чрез програмата за действие на публичните органи за 2022 г. Мерките за намаляване на публичните разходи и повишаване на тяхната ефективност все още не са определени в достатъчна степен.

През 2018 г. макроикономическите дисбаланси на Франция (главно свързани с големия държавен дълг и слабата динамика на конкурентоспособността) спряха да се влошават, но останаха големи. В резултат на това Комисията заключи, че във Франция все още са налице макроикономически дисбаланси⁹.

Правителството предвижда да предложи мерки през 2019 г. за опростяване на функционирането на пенсионната система и за реформа на системата за обезщетения при безработица. Що се отнася до пенсиите, предвижда се да бъде приет закон за постепенното уеднаквяване на правилата на различните пенсионни схеми, които понастоящем действат едновременно, с цел подобряване на прозрачността, справедливостта и ефикасността на системата. Една по-ефективна пенсионна система би могла да спомогне за смекчаване на рисковете за устойчивостта на публичните финанси в средносрочен план. Освен това планираната реформа на системата за обезщетения при безработица може да допринесе за намаляване на сегментацията на пазара на труда и да насърчи прехода към безсрочни договори. Последното споразумение между социалните партньори позволи да се ограничи дългът на системата за обезщетения при безработица до 37,1 милиарда евро в края на 2018 г. В началото на 2019 г. се проведеха нови преговори между социалните партньори относно системата за обезщетения при безработица. Целите бяха i) да се намали задължнялостта на системата, ii) да се изменят правилата, за да се намали несигурността на работните места, и правилата да станат по-благоприятни за безработните и iii) да се намери механизъм за стимулиране, за да се намали процентът на напускане на работа в предприятията, когато той е прекалено голям. Социалните партньори обаче не успяха да постигнат съгласие по нов набор от правила. Сега реформата е в ръцете на правителството, което се ангажира да постигне споразумение преди края на 2019 г.

⁸ Вж. Работен документ на службите на Комисията SWD(2019) 1009 final, 27.2.2019 г., „Доклад за Франция за 2019 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси“.

⁹ Вж. Съобщения на Комисията COM(2019) 150 final, 27.2.2019 г., „Европейски семестър: оценка на напредъка в структурните реформи, предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси и резултати от задълбочените прегледи в съответствие с Регламент (ЕС) № 1176/2011“

4.4. Други фактори, сметени за важни от Комисията

Друг фактор, който Комисията счита, че е от значение, е статистическото и еднократно естество на увеличението на дефицита и на дълга, дължащи се на преобразуването на данъчния кредит за конкурентоспособност и заетост (CICE) в постоянно намаление на социалноосигурителните вноски на работодателя.

CICE е схема, създадена през 2013 г. Тя е предназначена да намали социалноосигурителните вноски на работодателите чрез дължим данъчен кредит върху корпоративните данъци въз основа на brutните възнаграждения, изплащани на служителите през дадена година. В националните сметки данъчният кредит се третира като субсидия и се отчита със закъснение от една до три години в сравнение със съответната година на вземането.

Специфичният подход на отчитане и замяната на CICE с равностойно намаление на социалноосигурителните вноски поражда два ефекта. От една страна, намалението на вноските се регистрира веднага след неговото въвеждане (т.е. на 1 януари 2019 г.). От друга страна, вземанията по CICE за лицата, които са били служители през 2018 г., генерират субсидия, която също трябва да бъде регистрирана през 2019 г., въпреки че CICE вече не е в действие. Комбинацията от тези два ефекта поражда еднократни двойни разходи през годината на преобразуването от около 0,9 % от БВП. Без този еднократен ефект номиналният дефицит през 2019 г. се предвижда да бъде 2,2 % от БВП.

Като цяло промяната от CICE към намаляване на социалноосигурителните вноски поражда преходен бюджетен ефект, който не води до устойчива промяна на състоянието на бюджета. Като такава тя се счита за еднократна за целите на Пакта за стабилност и растеж и нейното въздействие не е взето предвид при изчисляването на фискалната корекция съгласно предпазните мерки на Пакта.

Замяната на CICE с намаляване на социалноосигурителните вноски по неутрален за бюджета начин е в отговор на втората специфична за държавата препоръка (подчаст 1), отправена към Франция през 2017 г. По-конкретно тази препоръка гласи: „да консолидира мерките за намаляване на разходите за труд, за да се увеличи максимално тяхната ефективност по неутрален за бюджета начин и за да се засили тяхното въздействие върху заетостта и инвестициите“. Счита се, че напредъкът по изпълнението на тази препоръка през 2019 г. е значителен.

4.5. Други фактори, представени от държавата членка

На 31 май 2019 г. френските органи предадоха писмо, съдържащо съответните фактори, в съответствие с член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97. Анализът, представен в предходните точки, вече до голяма степен покрива основните фактори, представени от органите.

По-специално, що се отнася до критерия за дефицита, френските органи твърдят, че планираното отклонение от референтната стойност от 3 % от БВП през 2019 г. е временно, ограничено и изключително, тъй като се дължи на извънредните разходи, свързани с преобразуването на CICE в постоянно пряко намаление на социалноосигурителните вноски, без което дефицитът щеше да бъде 2,3 % от БВП. Номиналният дефицит през 2020 г. се очаква да спадне до 2 % от БВП.

От друга страна, органите твърдят, че публичните разходи са били силно ограничени, предвид на това, че те са намалели в реално изражение през 2018 г. (с 0,3 %). Освен това органите твърдят, че такова ограничаване на разходите ще продължи и в бъдеще. По-конкретно през 2019 г. растежът на публичните разходи в реално изражение се очаква да бъде много под средната стойност през последните десет години благодарение на непълното индексирание на социалните помощи и обезщетения, предстоящите икономии на разходи за обезщетения при безработица, както и ефективното изпълнение на договори с местните власти.

В същото време според френските органи програмата за публичните финанси, очертана в програмата за стабилност за 2019 г., потвърждава ангажимента за по-нататъшно намаляване на данъците с цел подпомагане на заетостта и покупателната способност на домакинствата. В това отношение мерките, приети в отговор на кризата с жълтите жилетки, имат за цел да се гарантира приемливостта на предприетите реформи и главно да бъдат изтеглени напред във времето вече планираните действия.

Следователно органите напомнят, че планът за постигане на СБЦ е бил адаптиран към новите условия, включително евентуалния по-слаб от очаквания растеж на БВП през следващите години.

Що се отнася до критерия за дълга, френските органи твърдят, че след като се вземе предвид допустимото отклонение, разрешено от Договора, наблюдаваната структурна корекция от 0,2 % от БВП през 2018 г. означава, че е спазена изискваната корекция съгласно предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж.

Съответно органите твърдят, че предвиденото в програмата за стабилност за 2019 г. приближаване до СБЦ гарантира устойчивостта на публичния дълг.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Брутният консолидиран държавен дълг е бил 98,4 % от БВП към края на 2018 г. — значително над посочената в Договора референтна стойност от 60 % от БВП. През 2018 г. Франция не постигна достатъчен напредък в постигането на целевия показател за намаляване на дълга. Следователно, преди да се вземат предвид всички съответни фактори, през 2018 г. критерият за дълга, както е определен в Договора, изглежда не е изпълнен.

Освен това се планира номиналният дефицит по консолидирания държавен бюджет през 2019 г. да нарасне до 3,1 % от БВП, като по този начин ще остане близо до заложената в Договора референтна стойност от 3 % от БВП, но ще я превиши. Превишението не е изключение, въпреки че е временно съгласно Договора и Пакта за стабилност и растеж. Следователно анализът сочи, че преди да бъдат взети предвид всички съответни фактори, критерият за дефицита за целите на Договора не е изпълнен.

В съответствие с Договора в настоящия доклад са разгледани съответните фактори, за да се прецени дали са спазени критериите за дефицита и за дълга.

Що се отнася до критерия за дълга, въз основа на цялостната оценка на спазването на предпазните мерки, през 2018 г. Франция в общи линии спази препоръчания план за корекции за постигане на СБЦ. Освен това рисковете за устойчивостта в краткосрочен план са слаби.

Що се отнася до планираното отклонение от референтната стойност от 3 % от БВП, предвидена в Договора, Комисията счита, че планираното отклонение през 2019 г. е незначително и временно. Освен това увеличението на дефицита до 3,1 % се дължи единствено на еднократното статистическо въздействие на преобразуването на данъчния кредит за конкурентоспособност и заетост (CICE) в постоянно пряко намаление на социалноосигурителните вноски на работодателя, възлизащо на 0,9 % от БВП.

Като цяло Франция отбелязва известен напредък в изпълнението на структурните реформи, обявени от 2017 г. насам, които имат за цел да изпълнят специфичните за държавата препоръки, по-специално в областта на конкурентоспособността, заетостта, образованието, професионалното обучение и данъчното облагане. Очаква се те да допринесат за увеличаване на потенциала за растеж на икономиката и да намалят рисковете от макроикономически дисбаланси, като по този начин имат положително въздействие върху устойчивостта на обслужването на дълга в средносрочен до дългосрочен план.

Представеният в настоящия доклад анализ включва оценка на всички съответни фактори, и по-специално: i) факта, че е констатирано, че Франция изпълнява в общи линии препоръчания план за корекции за постигане на СБЦ през 2018 г.; ii) рисковете за устойчивостта в краткосрочен план са слаби; iii) отклонението от референтната стойност от 3 % от БВП през 2019 г. е незначително, временно и се дължи единствено на еднократен ефект и iv) провеждането на стимулиращи растежа структурни реформи през последните години в отговор на специфичните за държавата препоръки, отправени към Франция, няколко от които се считат за допринасящи за подобряване на устойчивостта на обслужването на дълга. Анализът показва, че критериите за дефицита и за дълга, определени в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, следва да се считат за спазени понастоящем. В същото време, тъй като е преценено, че Франция е изложена на риск от значително отклонение през 2019 г. и 2020 г., трябва да се предприемат допълнителни фискални мерки от 2019 г. нататък, за да се гарантира спазването на плана за корекции за постигане на СБЦ.