EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 5.6.2019
COM(2019) 529 final

POROČILO KOMISIJE

Francija

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

POROČILO KOMISIJE

Francija

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

1. UVOD

Člen 126 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU ali Pogodba) določa postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Ta postopek je nadalje opredeljen v Uredbi (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem[1], ki je del Pakta za stabilnost in rast. Posebne določbe za države članice v euroobmočju v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem so določene v Uredbi (EU) št. 473/2013[2].

V skladu s členom 126(2) PDEU mora Komisija preverjati upoštevanje proračunske discipline na podlagi naslednjih dveh meril: (a) ali razmerje med načrtovanim ali dejanskim javnofinančnim primanjkljajem in bruto domačim proizvodom (BDP) presega referenčno vrednost 3 %, razen če se je to razmerje znatno in stalno zmanjševalo ter doseglo raven blizu referenčne vrednosti ali pa je referenčna vrednost presežena le izjemno in začasno ter razmerje ostaja blizu referenčne vrednosti; ter (b) ali razmerje med javnim dolgom in bruto domačim proizvodom presega referenčno vrednost 60 %, razen če se razmerje zadosti zmanjšuje in dovolj hitro približuje referenčni vrednosti[3].

V skladu s členom 126(3) PDEU mora Komisija pripraviti poročilo, če država članica ne izpolnjuje zahtev enega ali obeh navedenih meril. To poročilo mora upoštevati tudi, „ali javnofinančni primanjkljaj presega javne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike, tudi srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice“.

V tem poročilu, ki je prvi korak postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, je analizirano, ali Francija izpolnjuje merili glede primanjkljaja in dolga iz Pogodbe, pri čemer so ustrezno upoštevani gospodarsko ozadje in drugi pomembni dejavniki.

---

[1] UL L 209, 2.8.1997, str. 6. Poročilo upošteva tudi dokument z naslovom „Podroben opis izvajanja Pakta za stabilnost in rast ter smernice o obliki in vsebini programov stabilnosti in konvergenčnih programov“, ki ga je 5. julija 2016 sprejel Ekonomsko-finančni odbor in je na voljo na: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

[2] Uredba (EU) št. 473/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v euroobmočju (UL L 140, 27.5.2013, str. 11).

[3] Pojma „zadostno zmanjševanje“ in „dovolj hitro približevanje“ veljata v skladu s členom 2(1a) Uredbe (ES) št. 1467/97 za izpolnjena, če „se je odstopanje [deleža dolga] od referenčne vrednosti v prejšnjih treh letih v povprečju zmanjšalo za eno dvajsetino na leto kot referenčno merilo“. V navedeni uredbi je obenem določeno, da se „[z]ahteva glede merila dolga [...] šteje za izpolnjeno tudi, če proračunske napovedi Komisije kažejo, da bo do zahtevanega zmanjšanja odstopanja prišlo v obdobju treh let, ki vključuje dve leti, ki sledita zadnjemu letu, za katero so na voljo podatki“. Poleg tega je treba v skladu z Uredbo (ES) št. 1467/97 upoštevati „vpliv cikla na hitrost zmanjševanja dolga“. Navedeni elementi so bili preoblikovani v merilo glede zmanjšanja dolga, kot je določeno v kodeksu ravnanja v okviru Pakta za stabilnost in rast ter potrjeno s strani Sveta. Izpolnjevanje merila glede dolga se oceni na podlagi treh različnih konfiguracij, in sicer retrospektivno, usmerjeno v prihodnost in na podlagi merila glede zmanjšanja dolga, prilagojenega za vpliv cikla.

Podatki, ki so jih francoski organi sporočili 29. marca 2019[4] in jih je nato potrdil Eurostat[5], kažejo, da je primanjkljaj sektorja država v Franciji leta 2018 dosegel 2,5 % BDP, dolg pa je znašal 98,4 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo 60 % BDP iz Pogodbe. Za leto 2019 je bil v sporočenih podatkih načrtovan primanjkljaj v višini 3,1 % BDP in delež dolga v višini 98,9 % BDP. Program stabilnosti Francije za leto 2019 (v nadaljnjem besedilu: program stabilnosti), ki ga je Komisija prejela 26. aprila 2019, je potrdil ti načrtovani vrednosti. V programu stabilnosti je načrtovano, da se bo primanjkljaj v letu 2020 zmanjšal pod 3 % BDP. Pomladanska napoved Komisije iz leta 2019, ki je bila objavljena 7. maja 2019, potrjuje te projekcije.

Člen 2(1a) Uredbe (ES) št. 1467/97 določa, da so države članice, ki so bile 8. novembra 2011 v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, upravičene do triletnega prehodnega obdobja, ki se začne v letu po odpravi čezmernega primanjkljaja in v katerem se pričakuje, da bodo dosegle zadosten napredek pri izpolnjevanju merila glede zmanjšanja dolga. Za Francijo to prehodno obdobje zajema obdobje 2018–2020 (tj. tri leta po odpravi čezmernega primanjkljaja[6]). V dokumentu „Podroben opis izvajanja Pakta za stabilnost in rast ter smernice o obliki in vsebini programov stabilnosti in konvergenčnih programov“ z dne 15. maja 2017 je navedeno, kako se opredeljuje in ocenjuje zahteva v zvezi s strukturnim saldom. Zlasti je v dokumentu opredeljena minimalna linearna strukturna prilagoditev strukturnega salda, s katero se zagotavlja, da je merilo glede zmanjšanja dolga izpolnjeno ob koncu prehodnega obdobja. Iz sporočenih podatkov je razvidno, da Francija leta 2018 ni dosegla zadostnega napredka pri izpolnjevanju merila glede zmanjšanja dolga (glej tabelo 1), saj znaša razlika do zahtevane minimalne linearne strukturne prilagoditve 0,5 odstotne točke BDP. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 se ne pričakuje, da bo Francija v letih 2019 in 2020 dosegla zadosten napredek pri izpolnjevanju merila glede zmanjšanja dolga, saj naj bi strukturni napor v obeh letih ostal na ravni 0,0 % BDP, medtem ko zahtevana minimalna linearna strukturna prilagoditev znaša 0,9 % oziroma 1,8 % BDP.

Nezadosten napredek Francije pri izpolnjevanju merila glede zmanjšanja dolga v letu 2018 in načrtovani primanjkljaj za leto 2019 na prvi pogled dokazujeta obstoj čezmernega primanjkljaja za namene Pakta za stabilnost in rast, pri čemer pa še niso bili upoštevani vsi dejavniki, ki so navedeni v nadaljevanju.

Komisija je zato pripravila to poročilo, v katerem je izčrpno ocenila nezadosten napredek pri izpolnjevanju merila glede zmanjšanja dolga in načrtovano kršitev referenčne vrednosti 3 % BDP iz Pogodbe ter preučila, ali je po tem, ko so upoštevani vsi pomembni dejavniki, uvedba postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem upravičena. V oddelku 2 poročila je obravnavano merilo glede primanjkljaja, v oddelku 3 pa merilo glede dolga. V oddelku 4 so

---

[4] V skladu z Uredbo (ES) št. 479/2009 morajo države članice Komisiji dvakrat na leto poročati o višini svojega načrtovanega in dejanskega javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga. Najnovejši sporočeni podatki Francije so na voljo na: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9720700/FR-2019-04.pdf/5cbc6cea-001d-45ea-a00d-d3df1d36ff5e.

[5] Eurostatovo sporočilo za javnost št. 67/2019, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad.

[6] Sklep Sveta (EU) 2018/924 z dne 22. junija 2018 o razveljavitvi Odločbe 2009/414/ES o obstoju čezmernega primanjkljaja v Franciji (UL L 164, 29.6.2018, str. 44). Vsi dokumenti za Francijo, povezani s postopkom v zvezi s čezmernim primanjkljajem, so na voljo na spletni strani: 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.

obravnavani javne naložbe in drugi pomembni dejavniki, vključno z oceno spoštovanja zahtevane prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega proračunskega cilja. Poročilo upošteva pomladansko napoved Komisije iz leta 2019.

Tabela 1. Primanjkljaj in dolg sektorja država (v % BDP)

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						KOM	PS	KOM	PS
Merilo glede primanjkljaja	saldo sektorja država	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Merilo glede dolga	bruto dolg sektorja država	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
	sprememba strukturnega salda	0,2	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1
	zahtevana minimalna linearna strukturna prilagoditev	n.r.	n.r.	n.r.	0,7	0,9	0,8	1,8	1,4

Vir: program stabilnosti za leto 2019 (PS) in pomladanska napoved Komisije iz leta 2019 (KOM).

2. MERILO GLEDE PRIMANJKLJAJA

Francija je leta 2018 zabeležila nominalni primanjkljaj v višini 2,5 % BDP. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2019 in načrtov iz programa stabilnosti se pričakuje, da se bo nominalni primanjkljaj sektorja država v Franciji leta 2019 povečal na 3,1 % BDP in tako presegel referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe. Čeprav bo primanjkljaj sektorja država višji od 3 % BDP, se načrtuje, da bo ostal blizu referenčne vrednosti iz Pogodbe.

Poleg tega preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe ni izjemno, saj ni posledica izrednega dogodka niti resnega upada gospodarske aktivnosti za namene Pogodbe in Pakta za stabilnost in rast. Glede na pomladansko napoved Komisije naj bi realna rast BDP leta 2019 znašala 1,3 %, kar je 0,3 odstotne točke manj kot leto poprej, nato pa naj bi se leta 2020 ponovno povečala na 1,5 % (nekoledarsko prilagojeno), medtem ko naj bi bila proizvodna vrzel vedno bolj pozitivna.

Preseganje referenčne vrednosti 3 % BDP je za namene Pogodbe in Pakta za stabilnost in rast začasno. Konkretneje je tako v programu stabilnosti kot tudi v pomladanski napovedi Komisije iz leta 2019 napovedano, da se bo primanjkljaj leta 2020 vrnil pod referenčno vrednost. Za leto 2020 je v programu stabilnosti načrtovan primanjkljaj v višini 2,0 % BDP, medtem ko naj bi glede na napoved Komisije znašal 2,2 % BDP. Razlika med tema napovedanima vrednostma je v glavnem posledica običajne predpostavke nespremenjenih politik, na kateri temelji napoved Komisije. Napoved Komisije za leto 2020 zlasti ne upošteva prihrankov, ki izhajajo iz podindeksacije pokojnin, saj je francoski ustavni svet konec leta 2018 preklical ta ukrep. Za zadnji leti, ki ju zajema program stabilnosti, je načrtovan primanjkljaj v višini 1,6 % BDP leta 2021 in 1,2 % BDP leta 2022.

Načrtovani primanjkljaj za leto 2019 torej ostaja blizu referenčne vrednosti 3 % BDP iz Pogodbe, vendar jo presega. Preseganje se ne šteje za izjemno, vendar pa se šteje za začasno za namene Pogodbe in Pakta za stabilnost in rast. Analiza torej nakazuje, da glede na program stabilnosti in pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 merilo glede

primanjkljaja za namene Pogodbe in Uredbe (ES) št. 1467/97 na prvi pogled ni izpolnjeno, vendar pa še niso bili ustrezno upoštevani vsi pomembni dejavniki, opisani v nadaljevanju.

3. MERILO GLEDE DOLGA

Leta 2018 se je delež javnega dolga v BDP ustalil pri 98,4 %. Učinek na povečanje dolga, ki izhaja iz nominalnega primarnega primanjkljaja in odhodkov za obresti, je bil v glavnem izravnan z realno rastjo BDP in povečanjem deflatorja BDP, in sicer v obeh primerih na podlagi učinka imenovalca, ter z učinkom prilagoditev stanj in tokov na malenkostno zmanjšanje dolga.

V pomladanski napovedi Komisije iz leta 2019 se pričakuje, da se bo dolg leta 2019 povečal na 99,0 % BDP, kar je povezano s poslabšanjem primarnega salda. Vendar naj bi se učinek snežene kepe na zmanjšanje dolga okrepil zaradi povečanja nominalne rasti BDP, medtem ko naj bi plačila obresti dosegla najnižjo vrednost. Prilagoditve stanj in tokov bodo po pričakovanjih le rahlo pozitivne.

V skladu s pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2019 naj bi se delež javnega dolga v letu 2020 minimalno zmanjšal in dosegel 98,9 % BDP, kar gre pripisati stalnemu učinku snežene kepe na zmanjševanja dolga. To je skoraj v celoti izravnano s pritiskom navzgor, ki izhaja iz primarnega salda (čeprav je nižji kot v prejšnjih letih), ter s prilagoditvami stanj in tokov.

Projekcije glede dolga iz programa stabilnosti so na splošno v skladu s projekcijami Komisije. Program stabilnosti predvideva, da se bo delež dolga ob koncu leta 2019 povečal na 98,9 % BDP, nato pa se leta 2020 zmanjšal na 98,7 % BDP. Razlika v primerjavi s projekcijo Komisije ob predpostavki nespremenjenih politik izhaja predvsem iz nižjega načrtovanega nominalnega primanjkljaja za leto 2020 v programu stabilnosti, medtem ko so predpostavke o rasti nominalnega BDP na splošno podobne.

Po razveljavitvi postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem junija 2018 se za Francijo uporablja triletno prehodno obdobje, v katerem bi morala zagotoviti zadosten napredek pri izpolnjevanju merila glede zmanjšanja dolga. Navedeno prehodno obdobje se je začelo leta 2018 in se bo končalo leta 2020. Za zagotovitev stalnega in učinkovitega napredka pri doseganju skladnosti v prehodnem obdobju bi morale države članice istočasno spoštovati naslednja pogoja:

a. prvič, letna strukturna prilagoditev ne bi smela odstopati za več kot ¼ % BDP od minimalne linearne strukturne prilagoditve, da bi se zagotovilo, da bo merilo glede zmanjšanja dolga izpolnjeno do konca prehodnega obdobja;

b. drugič, preostala letna strukturna prilagoditev v nobenem trenutku prehodnega obdobja ne bi smela presegati ¾ % BDP (razen če prvi pogoj pomeni letni napor, ki presega ¾ % BDP).

Iz sporočenih podatkov je razvidno, da Francija leta 2018 ni dosegla zadostnega napredka pri izpolnjevanju merila glede zmanjšanja dolga (glej tabelo 1), saj je razlika do minimalne linearne strukturne prilagoditve znašala 0,5 % BDP. Francija naj prav tako ne bi dosegla zadostnega napredka v letih 2019 in 2020. V skladu z napovedjo Komisije naj bi se strukturni saldo leta 2019 komajda kaj spremenil, kar pomeni, da ne bi bilo doseženo zahtevano izboljšanje v višini 0,9 % BDP v okviru minimalne linearne strukturne prilagoditve. Tudi za leto 2020 naj bi strukturni saldo v veliki meri ostal stabilen, kar bi pomenilo precejšen odklon od zahtevanega izboljšanja v višini 1,8 % BDP v okviru minimalne linearne strukturne

prilagoditve. V vseh letih prehodnega obdobja predvideni odkloni presegajo ¼ % BDP in preostala letna strukturna prilagoditev vseskozi presega ¾ % BDP. V skladu s tem bi Francija presegla manevrski prostor, ki je predviden v okviru pravil.

Na podlagi scenarija iz programa stabilnosti prav tako ne bo dosežen zadosten napredek pri izpolnjevanju merila glede zmanjšanja dolga od leta 2019 naprej, saj naj bi bil preračunani strukturni napor po načrtih nižji od zahtevanega izboljšanja v okviru minimalne linearne strukturne prilagoditve, in sicer za 0,6 % BDP leta 2019 in 1,3 % BDP leta 2020. Nižji strukturni napor, ki ga je Komisija ocenila za leto 2019, je predvsem posledica različne obravnave dveh ukrepov v smislu njune enkratne narave, ki ima skupni učinek približno 0,1 % BDP. Konkretneje, v pomladanski napovedi Komisije iz leta 2019 je povečanje petega obročnega plačila davka od dohodkov pravnih oseb obravnavano kot enkraten dogodek, medtem ko sprememba pri evidentiranju prodaje licenc za radijski spekter ni deležna take obravnave.

Tabela 2: Dinamika dolga

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	KOM	KOM	KOM	KOM	KOM	PS	KOM	PS
Delež bruto javnega dolga	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Sprememba deleža dolga [b] (1 = 2+3+4)	0,7	2,4	0,5	0,0	0,6	0,5	-0,1	-0,2
Prispevki:								
• primarni saldo (2)	1,6	1,7	1,0	0,8	1,5	1,5	0,5	0,5
• učinek „snežene kepe“ (3)	-0,1	0,3	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-1,0	-1,1
od tega:								
odhodki za obresti	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	1,5
realna rast BDP	-1,0	-1,1	-2,1	-1,5	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
inflacija (deflator BDP)	-1,1	-0,4	-0,5	-0,9	-1,3	-1,1	-1,2	-1,1
• prilagoditev stanj in tokov (4)	-0,8	0,4	0,3	-0,1	0,1	-0,1	0,4	0,4

Opombe:

[a] V odstotku BDP.

[b] Sprememba deleža bruto dolga se lahko razčleni na naslednji način:

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

t označuje časovni indeks; D, PD, Y in SF označujejo javni dolg, primarni primanjkljaj, nominalni BDP oziroma prilagoditev stanj in tokov, i in y označujeta povprečni strošek dolga oz. rast nominalnega BDP. Oznake v oklepajih predstavljajo učinek „snežene kepe“, s katerim se meri skupni učinek odhodkov za obresti in gospodarske rasti na delež dolga.

Vir: program stabilnosti za leto 2019 (PS) in pomladanska napoved Komisije iz leta 2019 (KOM).

Podobno je za 0,1 odstotne točke nižji fiskalni napor, ki ga je Komisija predvidela za leto 2020, posledica običajne predpostavke nespremenjenih politik v projekcijah Komisije. Konkretno, v pomladanski napovedi Komisije iz leta 2019 niso upoštevani prihranki v višini 3,4 milijarde EUR, ki izhajajo iz podindeksacije pokojnin, saj je francoski ustavni svet konec leta 2018 preklical ta ukrep. Čeprav je vlada napovedala, da bodo ti prihranki doseženi, ukrepi, na katerih temeljijo, v tej fazi niso dovolj podrobno opredeljeni.

Analiza torej nakazuje, da glede na podatke o realizaciji za leto 2018, pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 in program stabilnosti merilo glede dolga za namene Pogodbe in

Uredbe (ES) št. 1467/97 na prvi pogled ni izpolnjeno, vendar pa še niso bili ustrezno upoštevani vsi pomembni dejavniki, opisani v nadaljevanju.

4. POMEMBNI DEJAVNIKI

V skladu s členom 126(3) PDEU poročilo Komisije „upošteva tudi, ali javnofinančni primanjkljaj presega javne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike, tudi srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice“. Ti dejavniki so nadalje pojasnjeni v členu 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97, ki določa tudi, da je treba ustrezno upoštevati „vse druge dejavnike, ki so po mnenju zadevne države članice pomembni za izčrpno oceno izpolnjevanja meril primanjkljaja in dolga ter jih je država članica predložila Svetu in Komisiji“.

Kadar delež javnega dolga v BDP presega referenčno vrednost, se pri ocenjevanju izpolnjevanja merila glede primanjkljaja v korakih, ki so podlaga za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja, pomembni dejavniki upoštevajo samo, če je v celoti izpolnjen dvojni pogoj osnovnega načela, tj. preden se ti pomembni dejavniki upoštevajo, mora splošni javnofinančni primanjkljaj ostati blizu referenčni vrednosti, obenem pa je referenčna vrednost presežena le začasno.

V primeru očitne kršitve merila glede dolga je analiza pomembnih dejavnikov še posebej utemeljena, saj na dinamiko dolga v večji meri kot na primanjkljaj vplivajo dejavniki, ki jih vlada ne more nadzirati. To je priznano v členu 2(4) Uredbe (ES) št. 1467/97, ki določa, da se pri ocenjevanju izpolnjevanja merila glede dolga upoštevajo pomembni dejavniki ne glede na resnost kršitve. V tem smislu je treba pri ocenjevanju izpolnjevanja merila glede dolga upoštevati vsaj naslednje tri glavne vidike, ki vplivajo na dinamiko dolga in vzdržnost (in so se upoštevali tudi v preteklosti):

1. spoštovanje srednjeročnega proračunskega cilja ali prilagoditvene poti za dosego tega cilja, s čimer naj bi se zagotovila vzdržnost ali hiter napredek pri doseganju vzdržnosti v običajnih makroekonomskih okoliščinah. Ker je srednjeročni proračunski cilj za posamezno državo zasnovan tako, da upošteva raven dolga in implicitne obveznosti, naj bi spoštovanje tega cilja ali prilagoditvene poti za dosego tega cilja vsaj srednjeročno zagotovilo približevanje deležev dolga zmernim ravnem;
2. strukturne reforme, ki se že izvajajo ali pa so podrobno opisane v načrtu strukturnih reform in ki naj bi s svojim vplivom na rast srednjeročno okrepile vzdržnost ter tako prispevale k zadovoljivemu zmanjševanju deleža javnega dolga v BDP. Na splošno naj bi spoštovanje srednjeročnega proračunskega cilja (ali prilagoditvene poti za dosego tega cilja) in hkratno izvajanje strukturnih reform (v okviru evropskega semestra) v normalnih gospodarskih razmerah usmerila dinamiko dolga na trajnostno pot na podlagi njunega skupnega učinka na samo raven dolga (z vzpostavitvijo zdravega proračunskega položaja z dosego srednjeročnega proračunskega cilja) in na gospodarsko rast (z reformami);
3. neugodne makroekonomske pogoje in zlasti nizko inflacijo, ki lahko ovirajo zmanjševanje deleža javnega dolga v BDP in še posebej otežijo izpolnjevanje določb Pakta za stabilnost in rast. V razmerah nizke inflacije država članica težje izpolnjuje merilo glede zmanjšanja dolga. V takih pogojih je spoštovanje srednjeročnega proračunskega cilja ali prilagoditvene poti za dosego tega cilja ključen pomemben dejavnik pri ocenjevanju izpolnjevanja merila glede dolga.

Z vidika navedenih določb so v naslednjih pododdelkih obravnavani (1) srednjeročni proračunski položaj, vključno z oceno skladnosti z zahtevano prilagoditveno potjo za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju in razvoja javnih naložb; (2) razvoj srednjeročnega stanja javnega dolga, njegova dinamika in vzdržnost; (3) srednjeročni gospodarski položaj; (4) drugi dejavniki, ki jih Komisija šteje za pomembne, in (5) drugi dejavniki, ki jih je izpostavila država članica.

4.1 Srednjeročni proračunski položaj

Na podlagi naknadne ocene je Francija v letu 2018 na splošno spoštovala zahtevano prilagoditveno pot za dosego srednjeročnega proračunskega cilja. V letih 2019 in 2020 se zaradi tveganja znatnega odklona od zahtevane prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega proračunskega cilja ne pričakuje, da bo fiskalna prilagoditev zadostovala za izpolnjevanje zahtev preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast za Francijo.

Nominalni saldo, strukturni saldo in približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju

Nominalni saldo

Nominalni primanjkljaj v Franciji se je zmanjšal z 2,8 % BDP leta 2017 na 2,5 % leta 2018. Delež prihodkov v BDP se je zmanjšal za 0,1 odstotne točke BDP, delež odhodkov v BDP pa za 0,4 odstotne točke BDP. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2019 in načrtov iz programa stabilnosti se pričakuje, da se bo primanjkljaj v Franciji leta 2019 povečal na 3,1 % BDP. Leta 2020 naj bi se glede na pomladansko napoved Komisije primanjkljaj zmanjšal na 2,2 % BDP.

Napovedano povečanje nominalnega primanjkljaja leta 2019 v primerjavi z letom 2018 izvira iz statističnega učinka preoblikovanja davčne olajšave za konkurenčnost in zaposlovanje (shema CICE) v trajno neposredno znižanje prispevkov delodajalcev za socialno varnost, kar znaša približno 0,9 % BDP (glej oddelek 4.4). Ta učinek velja za enkratnega in zato sam po sebi ne vpliva negativno na napovedano fiskalno naravnanost. Brez tega učinka bi bil nominalni primanjkljaj predviden na 2,2 % BDP.

Srednjeročni proračunski cilj in strukturni saldo

Francija je v programu stabilnosti potrdila svoj srednjeročni proračunski cilj v višini –0,4 % BDP. Srednjeročni cilj se v gospodarskih razmerah, ki se lahko štejejo za običajne, zdi dovolj strog, da bo srednje- in dolgoročno zagotovljena skladnost s pravilom glede dolga. Francija v svojem programu stabilnosti ne načrtuje, da bo srednjeročni proračunski cilj dosegla do leta 2022. Na podlagi informacij iz programa stabilnosti Francije znaša načrtovani preračunani strukturni napor 0,2 % BDP leta 2019, 0,1 % BDP leta 2020, 0,2 % BDP leta 2021 in 0,3 % BDP leta 2022. V skladu s pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2019 naj bi se strukturni saldo v letih 2019 in 2020 komajda kaj spremenil.

Skladnost s priporočeno prilagoditvijo za doseganje srednjeročnega proračunskega cilja

Franciji je bilo leta 2017 priporočeno, naj zagotovi, da nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov leta 2018 ne bo presegla 1,2 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 0,6 % BDP. Glede na podatke o realizaciji in napoved Komisije je rast primarnih javnofinančnih odhodkov brez upoštevanja diskrecijskih ukrepov na strani

prihodkov in enkratnih ukrepov presegla merilo rasti odhodkov, kar je povzročilo odklon v višini 0,3 % BDP v osnovnem fiskalnem položaju in torej kaže na določen odklon od priporočene prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega cilja v letu 2018. Poleg tega se je strukturni saldo leta 2018 izboljšal za 0,2 odstotne točke BDP, kar tudi kaže na določen odklon (in sicer za 0,4 % BDP) od priporočene strukturne prilagoditve v višini 0,6 % BDP za dosego srednjeročnega proračunskega cilja. Zaradi tega je potrebna celovita ocena.

Celovita ocena ne kaže nobenega znatnega razhajanja med zadevnima parametroma. Ugotovljeni nepričakovano visoki prihodki (v višini 0,1 odstotne točke BDP) ter potencialna rast, ki je bila uporabljena pri izračunu in je bila višja od povprečne (prav tako za 0,1 % BDP), so koristili fiskalni prilagoditvi, merjeni s spremembo strukturnega salda. Vendar pa je na spremembo strukturnega salda negativno vplivalo ponovno povečanje javnih naložb (za 0,1 odstotne točke BDP) v povezavi z lokalnim volilnim ciklom. Zato celovita ocena kaže na določen odklon od priporočene prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega proračunskega cilja v letu 2018.

Franciji je bilo leta 2018 priporočeno, naj zagotovi, da nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov leta 2019 ne bo presegla 1,4 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 0,6 % BDP. V skladu s pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2019 naj bi rast nominalnih primarnih javnofinančnih odhodkov brez upoštevanja diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in enkratnih ukrepov leta 2019 za 0,8 % BDP presegla veljavno merilo rasti odhodkov v višini 1,4 %, kar torej kaže na tveganje znatnega odklona od priporočene prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega proračunskega cilja. Sprememba strukturnega salda je ocenjena na 0,0 % BDP, kar je za 0,6 % BDP manj od zahtevane prilagoditve in prav tako kaže na tveganje znatnega odklona. Zaradi tega je potrebna celovita ocena.

Celovita ocena kaže, da fiskalnemu naporu, merjenemu s spremembo strukturnega salda, v glavnem koristijo predvideni nepričakovano visoki prihodki v višini 0,2 % BDP, napovedan upad plačil obresti in ocenjena potencialna rast nad srednjeročnim povprečjem. Ti dejavniki so le deloma izravnani z napovedano pospešitvijo javnih naložb leta 2019, ki je povezana z volilnim ciklom. Zato velja, da rast nominalnih primarnih javnofinančnih odhodkov brez upoštevanja diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in enkratnih ukrepov daje jasnejšo sliko osnovnega fiskalnega napora.

Posledično celovita ocena kaže na tveganje znatnega odklona od priporočene prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega proračunskega cilja v letu 2019. Če se skupaj upoštevata leti 2018 in 2019, povprečni odklon od merila rasti odhodkov znaša 0,6 % BDP, medtem ko kumulativna sprememba strukturnega salda kaže na povprečen manko v višini 0,5 % BDP, kar potrjuje tveganje znatnega odklona v letu 2019.

Kar zadeva leto 2020, naj bi v skladu s pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2019 rast nominalnih primarnih javnofinančnih odhodkov brez upoštevanja diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in enkratnih ukrepov presegla veljavno merilo rasti odhodkov v višini 1,2 %, kar bi vodilo do odklona v višini 0,7 % BDP v osnovnem fiskalnem položaju in torej kaže na tveganje znatnega odklona od priporočene prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega proračunskega cilja. Sprememba strukturnega salda je ocenjena na 0,0 % BDP, kar je za 0,6 % BDP manj od zahtevane prilagoditve in tudi kaže na tveganje znatnega odklona. Celovita ocena ne kaže bistvene razlike med zadevnima parametroma. Če se skupaj upoštevata leti 2019 in 2020, povprečni odklon od merila rasti odhodkov znaša 0,7 % BDP, medtem ko kumulativna sprememba strukturnega salda kaže na povprečni manko v višini

0,6 % BDP, kar tudi kaže na tveganje znatnega odklona od priporočene prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega proračunskega cilja v letu 2020.

Javne naložbe

Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi se javne naložbe povečale s 3,4 % BDP leta 2018 na 3,5 % BDP leta 2019 zaradi pospešenih naložb lokalnih oblasti v pričakovanju občinskih volitev leta 2020. Vendar pa naj bi se javne naložbe leta 2020 zmanjšale na 3,4 % BDP, kar naj bi bilo povezano z upočasnitvijo lokalnih naložbenih projektov v letu, ko bodo potekale občinske volitve. V letih 2017 in 2018 so bile naložbe nižje od primanjkljaja sektorja država in naj bi na tej ravni ostale do leta 2020.

Francoska vlada je v drugi polovici leta 2017 začela izvajati ambiciozen naložbeni načrt (*Grand Plan d'Investissement 2018–2022*). Glavni cilj naložbenega načrta je bil spodbujati preusmeritev strukture francoskega gospodarstva z zagotavljanjem okoljskega prehoda, krepitvijo znanj in spretnosti na ravni posameznikov in družbe ter s spodbujanjem izobraževanja, konkurenčnosti na podlagi inovacij in digitalizacije. Z naložbenim načrtom naj bi se spodbudila dodatna javna poraba za naložbe v višini 30 milijard EUR, porazdeljeno v petletnem obdobju (1,3 % BDP). Vendar bo celotni končni učinek tega načrta odvisen od multiplikacijskega učinka javnih sredstev na vire zasebnega sektorja in na njegovo zmožnost, da učinkovito spodbudi skupno faktorsko produktivnost.

4.2 Srednjeročno stanje javnega dolga

Dinamika dolga

Javni dolg se je postopno povečeval s 93,4 % BDP leta 2013 na 98,4 % BDP leta 2017 zaradi kumuliranih visokih primanjkljajev sektorja država, zabeleženih v tem obdobju, pa tudi zaradi nizke nominalne rasti BDP v večini zadevnih let. Leta 2018 se je delež javnega dolga ustalil pri 98,4 % BDP. Učinek na povečanje dolga, ki izhaja iz nominalnega primarnega primanjkljaja in odhodkov za obresti, je bil izravnan z realno rastjo BDP in rastjo cen (učinek inflacije), in sicer v obeh primerih na podlagi učinka imenovalca, ter z učinkom prilagoditev stanj in tokov na malenkostno zmanjšanje dolga.

Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi delež javnega dolga leta 2019 dosegel najvišjo vrednost pri 99,0 % BDP in se leta 2020 začel zmanjševati. Načrtuje se, da se bo primarni primanjkljaj leta 2019 začasno povečal na 1,5 % zaradi prej omenjenega učinka preoblikovanja sheme CICE v neposredno znižanje prispevkov za socialno varnost. Ko bo ta učinek prenehal, naj bi se primarni primanjkljaj leta 2020 zmanjšal na 0,5 % BDP.

Učinek snežene kepe je še naprej prispeval k nevtralizaciji učinka primarnega primanjkljaja v letih 2017 in 2018, in sicer v glavnem zaradi pospešene nominalne rasti BDP (tako realne kot tudi cenovne komponente). Medtem ko je bila realna rast leta 2018 nekoliko manj dinamična, se je inflacija pospešila, tako da se je skupni učinek na zmanjšanje dolga zmanjšal za samo 0,2 odstotne točke. Po drugi strani so se plačila obresti leta 2017 zmanjšala za 0,1 odstotne točke BDP na 1,7 % ter so leta 2018 ostala na tej ravni. Za leti 2019 in 2020 naj bi se kljub napovedani upočasnitvi BDP v realnem smislu prispevek nominalne rasti k zmanjševanju dolga okrepil zaradi predvidenega povečanja inflacije, medtem ko naj bi se stroški obresti na javni dolg zmanjšali za dodatne 0,1 odstotne točke.

Prilagoditve stanj in tokov naj bi bile leta 2019 rahlo pozitivne, leta 2020 pa naj bi prispevale k povečanju deleža javnega dolga za 0,4 odstotne točke. Njihov prispevek k povečanju dolga

se lahko večinoma pojasni z neto učinkom premije na izdajo dolga (*prime et décote à l'émission net de l'étalement des primes passées*) in preostalim učinkom na proračun na osnovi denarnega toka zaradi preoblikovanja sheme CICE po letu 2019.

Projekcije glede dolga v programu stabilnosti za leto 2019 so večinoma skladne z napovedjo Komisije.

Odhodki za obresti

V skladu s splošnim trendom v euroobmočju so obrestne mere za francoske dolžniške instrumente na zgodovinsko nizki ravni. Donos na desetletno obveznico je v prvem četrtletju leta 2019 znašal povprečno 0,55 %. Razmik med francoskimi in nemškimi obveznicami je na splošno stabilen že od leta 2014 in znaša približno 40 bazičnih točk. Konkretneje je v letih 2016, 2017, 2018 oziroma v prvem četrtletju 2019 v povprečju znašal 38, 49, 39 oziroma 48 bazičnih točk v primerjavi z najvišjo vrednostjo 154 bazičnih točk konec novembra 2011. Implicitna obrestna mera je večinoma stalno upadala, in sicer s 4,6 % leta 2008 na 1,8 % leta 2018. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi se implicitna obrestna mera za javni dolg še naprej zmanjševala ter v letih 2019 in 2020 dosegla 1,7 %.

Vzdržnost dolga

Francoski organi so izkoristili ugodne tržne pogoje za refinanciranje neporavnanega dolga po precej nižjih obrestnih merah in z daljšo zapadlostjo. Povprečna zapadlost celotnega neporavnanega dolga se je leta 2018 povečala na skoraj 7,9 leta v primerjavi s 7,8 leta 2017. Konkretno je povprečna zapadlost za srednje- in dolgoročni dolg več kot 8 let.

Poleg tega so zaradi povprečne zapadlosti in diverzifikacije baze vlagateljev zmanjšana kratkoročna tveganja, povezana z visokim javnim dolgom. Ker je francoski dolg izražen v eurih, ni valutnega tveganja. Poleg tega je francoski dolg še naprej iskana naložba za izpolnjevanje kapitalskih in likvidnostnih zahtev ter za namene diverzifikacije, čeprav se je delež nerezidenčnih imetnikov tržnega državnega dolga, ki so bolj ali manj enako porazdeljeni med državami euroobmočja in drugimi državami, še naprej zmanjševal skozi čas in leta 2018 dosegel 54 %.

Kazalniki vzdržnosti so bili posodobljeni s pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2019. Na podlagi kazalnika S0 kratkoročno ni pričakovati znatnih izzivov glede vzdržnosti kljub visokemu deležu javnega dolga. Čeprav fiskalni podindeks kazalnika S0 kaže na določene kratkoročne ranljivosti, ki so zlasti posledica ciklično prilagojenega primanjkljaja in visokega neto javnega dolga, finančni podindeks in podindeks konkurenčnosti kažeta na majhno tveganje. Majhno kratkoročno tveganje potrjuje ocena „AA (stabilni obeti)“, s katero so tri glavne bonitetne agencije ocenile francoski javni dolg.

Vendar pa se Francija sooča z visokim srednjeročnim tveganjem za vzdržnost javnega dolga. Kazalnik S1 se uporablja za oceno srednjeročnih izzivov za vzdržnost. Glede na navedeni kazalnik bi bilo za zmanjšanje deleža dolga na 60 % BDP do leta 2033 potrebno dodatno kumulativno postopno izboljšanje francoskega primarnega strukturnega salda za 5,0 odstotne točke BDP v petletnem obdobju (od leta 2021 naprej). Njegova vrednost je v glavnem povezana z visoko ravnjo javnega dolga, ki prispeva 3,0 odstotne točke BDP. Neugodni začetni proračunski položaj (opredeljen kot vrzel do primarnega salda za stabilizacijo dolga) bi prispeval 1,6 odstotne točke BDP, preostale 0,4 odstotne točke BDP pa bi povzročilo napovedano povečanje porabe v povezavi s staranjem prebivalstva.

Projekcije glede javnega dolga so še posebej občutljive na gibanja obrestne mere in rasti. Če bi prišlo do višjih obrestnih mer ali nižje napovedane letne rasti BDP, bi bil delež dolga po 10 letih večji za približno 6 odstotnih točk BDP.

Kazalnik tveganja za dolgoročno vzdržnost javnih financ S2 znaša 0,4 % BDP. Zaradi tega se zdi, da se Francija dolgoročno sooča z nizkimi tveganji za vzdržnost javnih financ, ki so večinoma povezana z začetnim proračunskim položajem, ki prispeva 1,9 odstotne točke BDP, kar pa je v glavnem izravnano s predvidenim upadom odhodkov, povezanih s staranjem prebivalstva, predvsem pokojnin. Vendar pa so glede na visoka srednjeročna tveganja skupna dolgoročna tveganja za vzdržnost javnih financ Francije ocenjena kot srednje visoka.

Zadosten napredek Francije pri doseganju srednjeročnega proračunskega cilja, kot ga zahteva Pakt za stabilnost in rast, bi omogočil, da bi dolg začel trajno upadati in bi se do leta 2029 zmanjšal na 79 % BDP. Vendar je fiskalni napor, potreben za dosego srednjeročnega proračunskega cilja, znaten, saj je strukturni primanjkljaj v letu 2020 ob predpostavki nespremenjenih politik ocenjen na 2,5 % BDP.

4.3 Srednjeročni gospodarski položaj

Realna rast BDP v Franciji od leta 2016 presega potencial. Med letoma 2012 in 2016 je bilo zmanjševanje dolga oteženo zaradi upočasnitve gospodarske aktivnosti in dolgotrajnega obdobja nizke inflacije. Nominalna rast se povečuje od leta 2017 in naj bi ostala trdna do leta 2020. Zato ni mogoče trditi, da so makroekonomski pogoji olajševalni dejavnik, s katerim bi se lahko pojasnilo, zakaj Francija pri izpolnjevanju merila glede zmanjšanja dolga leta 2018 ni dosegla zadostnega napredka.

Država je dosegla določen napredek pri obravnavi priporočil[7], ki so bila nanjo naslovljena leta 2018 v okviru priporočil za posamezne države. Izvedla je na primer pomembne strukturne reforme sistema poklicnega izobraževanja, v okviru prizadevanj za podpiranje konkurenčnosti pa je dosegla določen napredek tudi pri umirjanju gibanja minimalne plače, poenostavitvi davčnega sistema in zmanjševanju birokracije.

Ciklični pogoji, potencialna rast in inflacija

Francosko gospodarstvo se je po svetovni gospodarski recesiji leta 2009 izkazalo za precej odporno. Gospodarska aktivnost se je leta 2009 zmanjšala za 2,9 %, nato pa se je v letih 2010 in 2011 ponovno povečala. Leta 2012 se je znatno upočasnila in si nato postopoma opomogla, pri čemer je bila povprečna letna rast BDP blizu 1 %. Leta 2017 se je rast BDP znatno povečala na 2,2 %, nato pa se je leta 2018 umirila in naj bi po pričakovanjih v letih 2019 in 2020 dodatno upadla, vendar naj bi še naprej presegala potencial.

Potencialna rast se je od finančne krize leta 2008 zmanjšala, kar velja tudi za večino večjih gospodarstev euroobmočja. Potencialna rast BDP se je zmanjšala s povprečnega 1,8 % v obdobju 2000–2008 na samo 1,0 % v obdobju 2009–2018. Po napovedih bo postopoma pridobila zagon in leta 2020 dosegla 1,3 %. Upočasnitev potencialne rasti BDP v Franciji je večinoma odraz dolgotrajnega trenda upadajoče rasti skupne faktorske produktivnosti, ki je v zadnjem času le delno izravnana. Potencialno rast je bremenila tudi nekoliko manjša akumulacija kapitala, čeprav je raven bruto naložb nefinančnih družb med krizo ostala razmeroma odporna.

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

Po ocenah Komisije, ki temeljijo na njeni pomladanski napovedi iz leta 2019, je bila proizvodna vrzel leta 2017 odpravljena in naj bi nato postala pozitivna, pri čemer naj bi rast BDP še naprej presegala potencial. Proizvodna vrzel naj bi leta 2020 dosegla 0,7 %.

Po daljšem obdobju nizke rasti domačih cen do leta 2016 se je inflacija v Franciji povečala z 1,2 % leta 2017 na 2,1 % leta 2018. Pritisk na cene leta 2018 je bil v glavnem posledica povišanja cen nafte ter davka na tobačne izdelke in energijo. Posledično je deflator BDP ostal znatno pod inflacijo, merjeno s harmoniziranim indeksom cen življenjskih potrebščin (HICP), in leta 2018 znašal 0,9 %, v letih 2019 in 2020 pa se bo po pričakovanjih povečal za 1,3 %, kar je blizu inflaciji, merjeni z indeksom HICP. Nominalni BDP naj bi se torej povečal z 2,5 % leta 2018 na 2,7 % leta 2019 in 2,9 % leta 2020.

Tabela 3: Makroekonomska in proračunska gibanja[a]

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	KOM	KOM	KOM	KOM	KOM	PS	KOM	PS
Realni BDP (% spremembe)[b]	1,1	1,2	2,2	1,6	1,3	1,4	1,5	1,4
Deflator BDP (% spremembe)	1,1	0,2	0,7	0,9	1,3	1,2	1,3	1,2
Potencialni proizvod (% spremembe)	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,3	1,4
Proizvodna vrzel (% potencialnega proizvoda)	-1,2	-1,0	0,0	0,4	0,5	0,4	0,7	0,5
Bruto dolg sektorja država	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Saldo sektorja država	-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
Enkratni in drugi začasni ukrepi	0,0	-0,1	0,0	-0,2	-0,9	-1,0	-0,1	-0,1
Državne bruto investicije v osnovna sredstva	3,4	3,4	3,3	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4
Ciklično prilagojeni saldo	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8	-3,4	-3,3	-2,6	-2,3
Ciklično prilagojeni 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

Opombe:

[a] V odstotku BDP, razen če je navedeno drugače.

[b] Koledarsko prilagojeno samo v PS.

[c] Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

Vir: program stabilnosti za leto 2019 (PS) in pomladanska napoved Komisije iz leta 2019 (KOM).

Strukturne reforme

Francija od leta 2017 izvaja obsežen sklop reform, ki so namenjene omejitvi javnofinančnih odhodkov, zmanjšanju davčne obremenitve za podjetja in večji prožnosti trga dela. Reforme so pridobile zagon, vendar je njihovo celovito izvajanje še naprej bistveno in upravičene so nadaljnje reforme. Reforme trga dela iz leta 2017 so začele prinašati rezultate in izboljšave poslovnega okolja bi se morale okrepiti z novim zakonom PACTE, ki je bil sprejet leta 2019. Naložbeni načrt (*Grand plan d'investissement 2018–2022*) bi prav tako lahko pripomogel k spodbujanju rasti in zaposlovanja. Prioritete iz načrta se štejejo kot primerne za obravnavanje pomanjkljivosti, ki so značilne za francosko gospodarstvo. Še naprej so prisotni precejšnji izzivi in potrebni so zlasti konkretni ukrepi za uresničitev načrtovanih prihrankov pri porabi, da bi se javni dolg začel trajno zmanjševati.

Komisija je v poročilu o državi za leto 2019[8] za Francijo ocenila, da je dosegla določen napredek pri obravnavanju priporočil, ki so bila nanjo naslovljena leta 2018 v okviru priporočil za posamezne države, in da se je program reform nadaljeval kljub upočasnitvi gospodarske aktivnosti. Konkretneje je Francija dosegla znaten napredek pri izvajanju reforme poklicnega izobraževanja in usposabljanja. Določen napredek je bil dosežen pri umirjanju gibanja minimalne plače, poenostavitvi davčnega sistema in zmanjšanju birokracije. Pri reformi pokojninskega sistema, izboljševanju dostopa in enakih možnosti na trgu dela, krepitvi konkurence na področju storitev in povečevanju učinkovitosti sistema inovacij je bil dosežen zgolj omejen napredek. Napredka pri nadaljnjem razvoju in izvedbi pregleda porabe v okviru programa *Action publique 2022* ni bilo. Ukrepi za zmanjšanje javnofinančnih odhodkov in povečanje njihove učinkovitosti še vedno niso dovolj opredeljeni.

Leta 2018 so se makroekonomska neravnotežja v Franciji (ki so večinoma povezana z visokim javnim dolgom in šibko dinamiko konkurenčnosti) prenehala poslabševati, vendar so še vedno precejšnja. Na podlagi tega je Komisija sklenila, da v Franciji še vedno obstajajo makroekonomska neravnotežja[9].

Vlada namerava leta 2019 predstaviti ukrepe za poenostavitev delovanja pokojninskega sistema in reformo sistema denarnih nadomestil za brezposelnost. Kar zadeva pokojnine, se načrtuje sprejetje zakona, na podlagi katerega bi se postopno poenotila pravila različnih pokojninskih shem, ki trenutno soobstajajo, da bi se izboljšale preglednost, pravičnost in učinkovitost sistema. Učinkovitejši pokojninski sistem bi lahko srednjeročno pomagal ublažiti tveganja za vzdržnost javnih financ. Poleg tega bo načrtovana reforma sistema denarnih nadomestil za brezposelnost morda prispevala k zmanjšanju segmentacije trga dela in spodbujala prehode na pogodbe za nedoločen čas. Najnovejši dogovor med socialnimi partnerji je omogočil omejitev dolga iz naslova sistema denarnih nadomestil za brezposelnost na 37,1 milijarde EUR ob koncu leta 2018. V začetku leta 2019 so potekala nova pogajanja med socialnimi partnerji o sistemu denarnih nadomestil za brezposelnost. Cilji so bili i) zmanjšati zadolženost sistema, ii) spremeniti pravila, da bi se zmanjšala negotovost zaposlitve in da bi se ustvarile večje spodbude za brezposelne, in iii) ustvariti mehanizem spodbud za znižanje stopnje prekinitev delovnega razmerja v podjetjih, kadar je pretirano visoka. Vendar pa socialni partnerji niso dosegli dogovora o novem sklopu pravil. Reforma je zdaj odvisna od vlade, ki se je zavezala, da bo dogovor dosegla pred koncem leta 2019.

4.4 Drugi dejavniki, ki jih Komisija šteje za pomembne

Drug dejavnik, ki ga Komisija šteje za pomembnega, je statistična in enkratna narava povečanja primanjkljaja in dolga v povezavi s preoblikovanjem davčne olajšave za konkurenčnost in zaposlovanje (shema CICE) v trajno znižanje prispevkov delodajalcev za socialno varnost.

[8] Glej delovni dokument služb komisije SWD(2019) 1009 final z dne 27. februarja 2019 z naslovom „Country Report France 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances“ (Poročilo za Francijo za leto 2019 s podrobnim pregledom preprečevanja in odpravljanja makroekonomskih neravnotežij).

[9] Glej Sporočilo Komisije COM(2019) 150 final z dne 27. februarja 2019 z naslovom „Evropski semester 2019: ocena napredka pri strukturnih reformah in preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij ter rezultati poglobljenih pregledov v skladu z Uredbo (EU) št. 1176/2011“.

CICE je shema, vzpostavljena leta 2013. Namenjena je znižanju prispevkov delodajalcev za socialno varnost prek plačljive davčne olajšave za gospodarske družbe, ki temelji na bruto plačah, izplačanih zaposlenim v posameznem letu. Na nacionalnih sodiščih se davčna olajšava obravnava kot subvencija in se beleži z eno- do triletno zamudo glede na leto zahtevka.

Ta pristop posebnega beleženja in nadomestitev sheme CICE z enakovrednim znižanjem prispevkov za socialno varnost ima dva učinka. Po eni strani se znižanje prispevkov beleži takoj, ko se izvede (tj. 1. januarja 2019). Po drugi strani zahtevki v okviru sheme CICE, ki se nanašajo na delavce, zaposlene v letu 2018, tvorijo subvencijo, ki jo je treba beležiti tudi v letu 2019, čeprav shema takrat več ne velja. Kombinacija teh dveh učinkov ustvarja dvojni strošek v letu preoblikovanja, ki je enkratne narave in znaša približno 0,9 % BDP. Brez tega enkratnega učinka bi predvideni nominalni primanjkljaj leta 2019 znašal 2,2 % BDP.

Na splošno preoblikovanje sheme CICE v znižanje prispevkov za socialno varnost vključuje prehodni učinek na proračun, ki ne vodi do trajne spremembe proračunskega položaja. Zato se obravnava kot enkratni dogodek za namene Pakta za stabilnost in rast in njegov učinek ni upoštevan pri izračunu fiskalnega napora v okviru preventivnega dela Pakta.

Nadomestitev sheme CICE z znižanjem prispevkov za socialno varnost na proračunsko nevtralen način ustreza priporočilu za državo št. 2 (poddel 1), ki je bilo na Francijo naslovljeno leta 2017. Franciji je navedeno konkretno priporočilo nalagalo, naj „[k]onsolidira ukrepe za zmanjšanje stroškov dela, da se na proračunsko nevtralen način poveča njihova učinkovitost in da se okrepijo njihovi učinki na zaposlovanje in naložbe“. V zvezi s tem je bil napredek države v letu 2019 ocenjen kot znaten.

4.5 Drugi dejavniki, ki jih je izpostavila država članica

Francoski organi so 31. maja 2019 poslali dopis v zvezi s pomembnimi dejavniki v skladu s členom 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97. Analiza, predstavljena v predhodnih oddelkih tega poročila, že na splošno zajema ključne dejavnike, ki so jih predložili nacionalni organi.

Konkretno v zvezi z merilom glede primanjkljaja francoski organi trdijo, da je načrtovano preseganje referenčne vrednosti 3 % BDP v letu 2019 začasno, omejeno in izjemno, saj izhaja iz izrednih stroškov, povezanih s preoblikovanjem sheme CICE v trajno neposredno znižanje prispevkov za socialno varnost, brez katerega bi primanjkljaj znašal 2,3 % BDP. Nominalni primanjkljaj naj bi se leta 2020 znižal na 2 % BDP.

Po drugi strani nacionalni organi trdijo, da so javnofinančni odhodki izrazito omejeni, saj so se leta 2018 v realnem smislu zmanjšali (za 0,3 %). Poleg tega nacionalni organi trdijo, da se bo takšno omejevanje odhodkov nadaljevalo tudi v prihodnosti. Konkretneje se za leto 2019 načrtuje, da bo rast javnofinančnih odhodkov v realnem smislu precej nižja od povprečja zadnjih desetih let, in sicer zaradi podindeksacije socialnih prejemkov in nadomestil, prihodnjih prihrankov iz naslova denarnih nadomestil za brezposelnost ter učinkovitega uveljavljanja pogodb z lokalnimi oblastmi.

Obenem po navedbah francoskih organov trend javnih financ, opisan v programu stabilnosti za leto 2019, potrjuje zavezo glede dodatnega znižanja davkov, da bi se podprla zaposlovanje in kupna moč gospodinjstev. V tem pogledu so ukrepi, sprejeti v odziv na krizo rumenih jopičev, namenjeni zagotavljanju sprejemljivosti uvedenih reform in predvsem dajanju prednosti že načrtovanim ukrepom.

Posledično nacionalni organi opozarjajo, da je bil napredek pri doseganju srednjeročnega proračunskega cilja prilagojen novim pogojem, vključno z možnostjo, da bo rast BDP v naslednjih letih nižja od pričakovane.

Kar zadeva merilo glede dolga, francoski organi trdijo, da po tem, ko je upoštevano sprejemljivo preseganje, ki ga dopušča Pogodba, ugotovljena strukturna prilagoditev v višini 0,2 % BDP leta 2018 pomeni skladnost z naporom, ki se zahteva na podlagi preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast.

Zato nacionalni organi trdijo, da približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju, kakor je predvideno v programu stabilnosti za leto 2019, zagotavlja vzdržnost javnega doga.

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

Bruto dolg sektorja država je ob koncu leta 2018 znašal 98,4 % BDP, kar je precej na referenčno vrednostjo 60 % BDP iz Pogodbe. Francija v letu 2018 ni dosegla zadostnega napredka pri izpolnjevanju merila glede zmanjšanja dolga. To nakazuje, da pred upoštevanjem vseh pomembnih dejavnikov merilo glede dolga, kakor je opredeljeno v Pogodbi, na prvi pogled v letu 2018 ni izpolnjeno.

Poleg tega naj bi se nominalni primanjkljaj sektorja država leta 2019 povečal na 3,1 % BDP in tako ostal blizu referenčne vrednosti 3 % BDP iz Pogodbe, vendar naj bi jo presegal. Preseganje se ne šteje za izjemno, vendar pa se šteje za začasno za namene Pogodbe in Pakta za stabilnost in rast. Zato analiza nakazuje, da pred upoštevanjem vseh pomembnih dejavnikov merilo glede primanjkljaja za namene Pogodbe ni izpolnjeno.

V skladu s Pogodbo so v tem poročilu obravnavani pomembni dejavniki za oceno izpolnjevanja meril glede primanjkljaja in dolga.

Kar zadeva merilo glede dolga, je na podlagi celovite ocene skladnosti s preventivnim delom Pakta za stabilnost in rast Francija v letu 2018 na splošno izpolnjevala priporočeno prilagoditveno pot za dosego srednjeročnega proračunskega cilja. Poleg tega so kratkoročna tveganja za vzdržnost majhna.

Kar zadeva načrtovano preseganje referenčne vrednosti 3 % BDP iz Pogodbe, Komisija meni, da je načrtovani odklon leta 2019 zanemarljiv in začasen. Poleg tega je povečanje primanjkljaja na 3,1 % posledica zgolj enkratnega statističnega učinka preoblikovanja davčne olajšave za konkurenčnost in zaposlovanje (CICE) v trajno neposredno znižanje prispevkov delodajalcev za socialno varnost, ki znaša približno 0,9 % BDP.

Francija je na splošno dosegla določen napredek pri izvajanju strukturnih reform, ki jih je napovedala od leta 2017 in so namenjene obravnavi priporočil, naslovljenih nanjo v okviru priporočil za posamezne države, zlasti na področju konkurenčnosti, zaposlovanja, izobraževanja, poklicnega usposabljanja in obdavčenja. Te reforme bodo po pričakovanjih prispevale k povečanju potenciala rasti gospodarstva in zmanjšanju tveganja makroekonomskih neravnotežij, kar bo srednje- do dolgoročno pozitivno vplivalo na vzdržnost dolga.

Analiza v tem poročilu vključuje oceno vseh pomembnih dejavnikov in zlasti naslednje: (i) ugotovljeno je, da je Francija v letu 2018 na splošno spoštovala priporočeno prilagoditveno pot za dosego srednjeročnega proračunskega cilja; (ii) kratkoročna tveganja za vzdržnost so majhna; (iii) preseganje referenčne vrednosti 3 % BDP v letu 2019 je zanemarljivo, začasno

in zgolj posledica enkratnega učinka in (iv) Francija je v zadnjih letih kot odziv na priporočila, naslovljena nanjo v okviru priporočil za posamezne države, izvajala reforme, ki spodbujajo rast, pri čemer za mnoge od teh reform velja, da naj bi izboljšale vzdržnost dolga. Na podlagi analize velja, da sta merili glede primanjkljaja in dolga, kakor sta opredeljeni v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/1997, trenutno izpolnjeni. Ker pa je za Francijo ocenjeno tveganje znatnega odklona v letih 2019 in 2020, so z letom 2019 potrebni dodatni fiskalni ukrepi, da se zagotovi spoštovanje prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega proračunskega cilja.