EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 5.6.2019
COM(2019) 529 final

KOMISJONI ARUANNE

Prantsusmaa

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõike 3 kohaselt koostatud aruanne

KOMISJONI ARUANNE

Prantsusmaa

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõike 3 kohaselt koostatud aruanne

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“ või „alusleping“) artiklis 126 on sätestatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus. Menetlust on täpsustatud stabiilsuse ja kasvu pakti osaks olevas määruses (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta[1]. Erisätted, mis kehtivad nendele euroala liikmesriikidele, kelle suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, on sätestatud määruses (EL) nr 473/2013[2].

Vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 126 lõikele 2 peab komisjon jälgima eelarvedistsipliini järgimist kahe kriteeriumi alusel: a) kas valitsemissektori kavandatud või tegeliku eelarvepuudujäägi suhe sisemajanduse koguprodukti (SKP) ületab kontrollväärtuse 3 %, välja arvatud juhul, kui see suhe on oluliselt ja pidevalt vähenenud ning jõudnud kontrollväärtuselähedasele tasemele või kontrollväärtuse ületamine on ainult erandlik ja ajutine ning suhe on kontrollväärtuselähedane, ja b) kas valitsemissektori võla suhe SKPsse ületab kontrollväärtuse 60 %, välja arvatud juhul, kui see suhe väheneb piisavalt ning läheneb kontrollväärtusele rahuldava kiirusega[3].

ELi toimimise lepingu artikli 126 lõikes 3 on sätestatud, et juhul kui liikmesriik ei vasta ühele või mõlemale nimetatud kriteeriumile, peab komisjon koostama aruande. Aruandes tuleb võtta „arvesse ka seda, kas eelarvepuudujääk ületab riigi investeerimiskulutused, samuti kõiki muid asjassepuutuvaid tegureid, kaasa arvatud liikmesriigi keskmise pikkusega perioodi majandus- ja eelarveseisundit“.

---

[1] EÜT L 209, 2.8.1997, lk 6. Aruandes võetakse arvesse ka dokumenti „Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes“, mille majandus- ja rahanduskomitee võttis vastu 5. juulil 2016 ja mis on kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 473/2013 euroala liikmesriikide eelarvekavade seire ja hindamise ning nende ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tagamise ühiste eeskirjade kohta (ELT L 140, 27.5.2013, lk 11).

[3] Tingimused „väheneb piisavalt“ ja „rahuldava kiirusega“ on määruse (EÜ) nr 1467/97 artikli 2 lõike 1a määratluse kohaselt täidetud, kui „eelneva kolme aasta jooksul on [võlasuhte] erinevus kontrollväärtusega vähenenud võrdlusalusena keskmiselt ühe kahekümnendiku võrra“. Määruses on veel sätestatud, et „[v]õlakriteeriumi nõue loetakse ühtlasi täidetuks juhul, kui komisjoni eelarveprognoosist ilmneb, et nõutud erinevuse vähenemine esineb kolme aasta jooksul, kaasa arvatud need kaks aastat, mis järgnevad viimasele aastale, mille kohta on andmed olemas“. Lisaks on määruses (EÜ) nr 1467/97 sätestatud, et arvesse tuleks võtta „tsükli mõju võla vähendamisele“. Need elemendid on teisendatud stabiilsuse ja kasvu pakti käsitlevas tegevusjuhendis esitatud ja nõukogu kinnitatud võla vähendamise sihttasemeks. Võla vähendamise sihttaseme saavutamist hinnatakse kolme näitaja alusel: tagasiulatuv, tulevikku suunatud ja tsükli mõjuga kohandatud võla vähendamise sihttase.

Käesolevas aruandes, mis on esimene samm ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluses, analüüsitakse Prantsusmaa vastavust aluslepingu puudujäägi- ja võlakriteeriumile, võttes nõuetekohaselt arvesse majanduslikku tausta ja muid asjaomaseid tegureid.

Andmed, mille Prantsusmaa ametiasutused esitasid 29. märtsil 2019[4] ja mille Eurostat seejärel kinnitas,[5] näitavad, et Prantsusmaa valitsemissektori eelarvepuudujääk ulatus 2018. aastal 2,5 %ni SKPst, samal ajal kui võlg oli 98,4 % SKPst, mis ületab aluslepingus sätestatud kontrollväärtust 60 % SKPst. Esitatud andmetes oli 2019. aastaks kavandatud eelarvepuudujääk 3,1 % SKPst ja valitsemissektori võla suhe SKPsse 98,9 %. Neid kavasid kinnitas Prantsusmaa 2019. aasta stabiilsusprogramm (edaspidi „stabiilsusprogramm“), mille komisjon sai 26. aprillil 2019. Stabiilsusprogrammi kohaselt jõuab eelarvepuudujääk 2020. aastal taas allapoole tasemest 3 % SKPst. Neid hinnanguid kinnitab komisjoni 7. mail 2019 avaldatud 2019. aasta kevadprognoos.

Määruse (EÜ) nr 1467/97 artikli 2 lõikes 1a on sätestatud, et liikmesriigid, kelle suhtes kohaldati 8. novembril 2011 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, saavad kasutada kolmeaastast üleminekuperioodi, mis algab ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimisele järgneval aastal ja mille jooksul peaksid riigid tegema piisavaid edusamme võla vähendamise sihttaseme saavutamisel. Prantsusmaa puhul hõlmab üleminekuperiood aastaid 2018–2020 (st kolme aastat pärast ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimist[6]). 15. mai 2017. aasta tegevusjuhendis „Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes“ selgitatakse, kuidas struktuurse eelarvepositsiooni nõue kindlaks määratakse ja kuidas seda hinnatakse. Eelkõige määratletakse nimetatud dokumendis struktuurse eelarvepositsiooni minimaalne lineaarne kohandus (MLSA), mis tagab, et üleminekuperioodi lõpuks on võla vähendamise sihttase saavutatud. Esitatud andmed näitavad, et Prantsusmaa ei teinud 2018. aastal võla vähendamise sihttaseme saavutamisel piisavalt edusamme (vt tabel 1), sest erinevus nõutavast minimaalsest lineaarsest kohandusest on 0,5 protsendipunkti SKPst. Komisjoni 2019. aasta kevadprognoosi kohaselt ei ole ette näha, et Prantsusmaa teeks 2019. ja 2020. aastal võla vähendamise sihtaseme saavutamisel piisavaid edusamme, sest eelarve struktuurne kohandus on prognooside kohaselt mõlemal aastal 0,0 % SKPst, kuid nõutav minimaalne lineaarne kohandus on vastavalt 0,9 % ja 1,8 % SKPst.

Prantsusmaa ebapiisavad edusammud võla vähendamise sihttaseme saavutamisel 2018. aastal ja 2019. aastaks kavandatud eelarvepuudujääk on esmapilgul tõenduseks ülemäärase eelarvepuudujäägi olemasolust stabiilsuse ja kasvu pakti tähenduses, kuigi arvesse tuleb võtta kõiki allpool esitatud tegureid.

---

[4] Kooskõlas määrusega (EÜ) nr 479/2009 peavad liikmesriigid esitama komisjonile kaks korda aastas andmed valitsemissektori eelarve kavandatud ja tegeliku eelarvepuudujäägi ning valitsemissektori võla taseme kohta. Viimased andmed Prantsusmaa kohta on kättesaadavad aadressil https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9720700/FR-2019-04.pdf/5cbc6cea-001d-45ea-a00d-d3df1d36ff5e.

[5] Eurostati pressiteade nr 67/2019, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad.

[6] Nõukogu 22. juuni 2018. aasta otsus 2018/924/EL, millega tunnistatakse kehtetuks otsus 2009/414/EÜ ülemäärase eelarvepuudujäägi olemasolu kohta Prantsusmaal (ELT L 164, 29.6.2018, lk 44). Kõik Prantsusmaa ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust käsitlevad dokumendid on kättesaadavad aadressil 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.

Komisjon on seepärast koostanud käesoleva aruande, et hinnata põhjalikult ebapiisavaid edusamme võla vähendamise sihttaseme saavutamisel ja aluslepingus sätestatud kontrollväärtuse 3 % SKPst kavandatud ületamist, ning analüüsida, kas ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamine on pärast kõigi asjaomaste tegurite kaalumist õigustatud. Aruande punktis 2 käsitletakse eelarvepuudujäägi kriteeriumi. Punktis 3 analüüsitakse võlakriteeriumi. Punktis 4 käsitletakse avaliku sektori investeeringuid ja muid asjaomaseid tegureid, muu hulgas hinnatakse keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks nõutava kohandamiskava järgimist. Aruandes võetakse arvesse komisjoni 2019. aasta kevadprognoosi.

Tabel 1. Valitsemissektori eelarvepuudujääk ja võlg (% SKPst)

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						KOM	SP	KOM	SP
Puudujäägikriteerium	Valitsemissektori eelarvepositsioon	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Võlakriteerium	Valitsemissektori koguvõlg	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
	Struktuurse eelarvepositsiooni muutus	0,2	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1
	Nõutav minimaalne lineaarne struktuurne kohandus	–	–	–	0,7	0,9	0,8	1,8	1,4

Allikas: 2019. aasta stabiilsusprogramm (SP) ja komisjoni 2019. aasta kevadprognoos (KOM).

2. EELARVEPUUDUJÄÄGI KRITEERIUM

2018. aastal oli Prantsusmaal valitsemissektori nominaalne eelarvepuudujääk 2,5 % SKPst. Komisjoni 2019. aasta kevadprognoosi ja stabiilsusprogrammis esitatud kavade alusel suureneb Prantsusmaa valitsemissektori nominaalne eelarvepuudujääk 2019. aastal eeldatavasti 3,1 %ni SKPst, ületades seega aluslepingus sätestatud kontrollväärtuse 3 % SKPst. Kuigi valitsemissektori eelarvepuudujääk ületab 3 % SKPst, jääb see kava kohaselt aluslepingus sätestatud kontrollväärtuse lähedale.

Samal ajal ei ole aluslepingus sätestatud kontrollväärtuse ületamine erandlik, sest selle põhjuseks ei ole ei ebatavaline sündmus ega tõsine majandussurutis aluslepingu ning stabiilsuse ja kasvu pakti tähenduses. Komisjoni kevadprognoosis nähakse 2019. aastaks ette SKP reaalkasv 1,3 %, mis on 0,3 protsendipunkti võrra väiksem kui eelmisel aastal; seejärel suureneb see 2020. aastal 1,5 %ni (kalendaarselt korrigeerimata), samal ajal kui SKP lõhe peaks olema üha positiivsem.

Kontrollväärtuse 3 % SKPst ületamine on aluslepingu ning stabiilsuse ja kasvu pakti tähenduses ajutine. Eelkõige prognoositakse nii stabiilsusprogrammis kui ka komisjoni 2019. aasta kevadprognoosis, et 2020. aastal on eelarvepuudujääk taas kontrollväärtusest väiksem. Stabiilsusprogrammis on 2020. aastaks kavandatud eelarvepuudujääk 2,0 % SKPst, samal ajal kui komisjoni prognoosi kohaselt on eelarvepuudujääk 2,2 % SKPst. Kahe prognoosi erinevus tuleneb peamiselt komisjoni prognoosi aluseks olevast tavapärasest eeldusest, et poliitikat ei muudeta. Täpsemalt öeldes ei võeta komisjoni 2020. aasta prognoosis arvesse kokkuhoidu, mis tuleneb pensionide allapoole indekseerimisest, sest Prantsusmaa põhiseadusnõukogu tühistas selle meetme 2018. aasta lõpus. Viimaste stabiilsusprogrammiga hõlmatud aastate prognoositav eelarvepuudujääk on 2021. ja 2022. aastal vastavalt 1,6 % ja 1,2 % SKPst.

Kokkuvõttes jääb 2019. aastaks kavandatud eelarvepuudujääk aluslepingus sätestatud kontrollväärtuse (3 % SKPst) lähedale, kuid ületab seda veidi. Ületamist ei peeta erandlikuks, kuigi see on aluslepingu ning stabiilsuse ja kasvu pakti tähenduses ajutine. Analüüs viitab seega sellele, et eelarvepuudujäägi kriteerium aluslepingu ja määruse (EÜ) nr 1467/97 tähenduses ei ole stabiilsusprogrammi ja komisjoni 2019. aasta kevadprognoosi põhjal esmapilgul täidetud, kuid seda enne kõigi allpool esitatud asjaomaste tegurite nõuetekohast arvessevõtmist.

3. VÕLAKRITEERIUM

2018. aastal stabiliseerus valitsemissektori võla suhe SKPsse 98,4 % tasemel. Esmasest nominaalsest eelarvepuudujäägist ja intressikuludest tulenevat võlakoormust suurendavat mõju tasakaalustasid peamiselt SKP reaalkasv ja SKP deflaatori suurenemine nii nimetaja muutuse mõju kui ka võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vahelise erinevuse võlakoormust veidi vähendava mõju kaudu.

Komisjoni 2019. aasta kevadprognoosis ennustatakse 2019. aastal suurenemist 99,0 %ni SKPst, mis on seotud esmase eelarvepositsiooni halvenemisega. Lumepalliefektist tulenev võlakoormust vähendav mõju peaks siiski SKP nominaalkasvu suurenemise tulemusel tugevnema, samal ajal kui intressimaksed jõuavad eeldatavasti madalaimale tasemele. Võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vahelised erinevused peaksid kujunema vaid veidi positiivseks.

Komisjoni 2019. aasta kevadprognoosi kohaselt väheneb valitsemissektori võla suhe SKPsse 2020. aastal lumepalliefekti jätkuva võlakoormust vähendava mõju tulemusel mõnevõrra ehk 98,9 %ni. Selle kompenseerib peaaegu täielikult tõususurve, mis on tingitud esmasest eelarvepositsioonist, kuigi see on väiksem kui eelmistel aastatel, ja võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vahelistest erinevustest.

Stabiilsusprogrammis esitatud võlaprognoosid ühtivad üldjoontes komisjoni omadega. Prognoosi kohaselt suureneb valitsemissektori võla suhe SKPsse 2019. aasta lõpus 98,9 %ni ja väheneb seejärel 2020. aastal 98,7 %ni. Erinevus komisjoni prognoosist, mis põhineb muutumatul poliitikal, tuleneb peamiselt stabiilsusprogrammis 2020. aastaks kavandatud väiksemast valitsemissektori nominaalsest eelarvepuudujäägist, kusjuures eeldused nominaalse SKP kasvu kohta on üldjoontes sarnased.

Pärast ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tühistamist 2018. aasta juunis kohaldatakse Prantsusmaa suhtes kolmeaastast üleminekuperioodi, mille jooksul peaks ta tagama piisavad edusammud võla vähendamise sihttaseme saavutamise suunas. Üleminekuperiood algas 2018. aastal ja lõpeb 2020. aastal. Selleks et tagada üleminekuperioodil pidev ja tulemuslik liikumine eesmärgi poole, peaksid liikmesriigid vastama korraga kahele järgmisele tingimusele:

a. esiteks ei tohiks aastase struktuurse kohanduse ja minimaalse lineaarse kohanduse erinevus olla suurem kui ¼ % SKPst, mis tagab, et üleminekuperioodi lõpuks on võla vähendamise sihttase saavutatud;

b. teiseks ei tohiks ülejäänud aastane struktuurne kohandus ületada üleminekuperioodil ühelgi hetkel ¾ % SKPst (välja arvatud juhul, kui esimene tingimus toob kaasa aastase eelarvekohanduse, mis on suurem kui ¾ % SKPst).

Esitatud andmed näitavad, et Prantsusmaa ei teinud 2018. aastal võla vähendamise sihttaseme saavutamisel piisavalt edusamme (vt tabel 1), sest erinevus minimaalsest lineaarsest kohandusest oli 0,5 % SKPst. Prantsusmaa ei tee prognooside kohaselt piisavaid edusamme ei 2019. ega 2020. aastal. Komisjoni hinnangul struktuurne eelarvepositsioon 2019. aastal peaaegu ei muutu, jäädes seega alla minimaalse lineaarse kohanduse raames nõutava paranemise taseme, mis on 0,9 % SKPst. 2020. aastaks prognoositakse ka, et struktuurne eelarvepositsioon püsib valdavalt stabiilsena, mis tähendaks märkimisväärset kõrvalekaldumist minimaalse lineaarse kohanduse raames nõutavast paranemisest, mis on 1,8 % SKPst. Prognoositavad kõrvalekalded ületavad kõigil aastatel ¼ % SKPst ja ülejäänud aastane struktuurne kohandus ületab üleminekuperioodil alati ¾ % SKPst. Seega ületaks Prantsusmaa eeskirjadega antud manööverdamisruumi piire.

Stabiilsusprogrammis esitatud stsenaariumi alusel ei tagata piisavat edu võla vähendamise sihttaseme saavutamisel ka alates 2019. aastast, sest ümberarvutatud struktuursed kohandused jäävad kava kohaselt 2019. aastal 0,6 % SKPst ja 2020. aastal 1,3 % SKP väiksemaks kui minimaalse lineaarse kohanduse raames nõutav paranemine. Komisjoni poolt 2019. aastaks prognoositud väiksem eelarve struktuurne kohandamine tuleneb peamiselt kahe meetme erinevast käsitlemisest seoses nende ühekordse laadiga, mille kogumõju on umbes 0,1 % SKPst. Täpsemalt käsitatakse komisjoni 2019. aasta kevadprognoosis ühekordse sündmusena äriühingu tulumaksu viienda osamakse suurendamist, kuid mitte muutust Hertziani litsentside müügi arvestuses.

Tabel 2. Võladünaamika

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	KOM	KOM	KOM	KOM	KOM	SP	KOM	SP
Valitsemissektori koguvõla suhe SKPsse	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Võlasuhte muutus [b] (1 = 2 + 3 + 4)	0,7	2,4	0,5	0,0	0,6	0,5	-0,1	-0,2
Mõjurid								
• Esmane eelarvepositsioon (2)	1,6	1,7	1,0	0,8	1,5	1,5	0,5	0,5
• Nn lumepalliefekt (3)	-0,1	0,3	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-1,0	-1,1
millest:								
intressikulud	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	1,5
SKP reaalkasv	-1,0	-1,1	-2,1	-1,5	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
inflatsioon (SKP deflaator)	-1,1	-0,4	-0,5	-0,9	-1,3	-1,1	-1,2	-1,1
• Võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vaheline erinevus (4)	-0,8	0,4	0,3	-0,1	0,1	-0,1	0,4	0,4

Märkused

[a] Protsendina SKPst.

[b] Koguvõla suhte muutust saab üksikasjalikult kirjeldada järgmiselt:

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

kus t on aeg; *D, PD, Y* ja *SF* on vastavalt valitsemissektori koguvõlg, esmane eelarvepuudujääk, nominaalne SKP ja võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vaheline erinevus ning i ja y on keskmine laenukulu ja SKP nominaalkasv. Sulgudes on nn lumepalliefekt, mis väljendab intressikulude ja majanduskasvu mõju võla suhtarvule.

Allikas: 2019. aasta stabiilsusprogramm (SP) ja komisjoni 2019. aasta kevadprognoos (KOM).

Ka 0,1 protsendipunkti võrra väiksem eelarvekohandus, mida komisjon on 2020. aastaks prognoosinud, on tingitud komisjoni prognooside aluseks olevast tavapärasest eeldusest, et poliitikat ei muudeta. Täpsemalt öeldes ei võeta komisjoni 2019. aasta kevadprognoosis arvesse 3,4 miljardi euro suurust kokkuhoidu, mis saadakse pensionide allapoole indekseerimisest, sest Prantsusmaa põhiseadusnõukogu tühistas selle meetme 2018. aasta lõpus. Kuigi valitsus on teatanud, et see kokkuhoid saavutatakse, ei ole selle aluseks olevaid meetmeid praeguses etapis piisavalt üksikasjalikult selgitatud.

Analüüs viitab seega sellele, et võlakriteerium aluslepingu ja määruse (EÜ) nr 1467/97 tähenduses ei ole 2018. aasta arvandmete, komisjoni 2019. aasta kevadprognoosi ega stabiilsusprogrammi põhjal esmapilgul täidetud, kuid seda enne kõigi allpool esitatud asjaomaste tegurite nõuetekohast arvessevõtmist.

4. ASJAOMASED TEGURID

ELi toimimise lepingu artikli 126 lõikes 3 on sätestatud, et komisjoni aruandes tuleb võtta „arvesse ka seda, kas eelarvepuudujääk ületab riigi investeerimiskulutused, samuti kõiki muid asjassepuutuvaid tegureid, kaasa arvatud liikmesriigi keskmise pikkusega perioodi majandus- ja eelarveseisund“. Neid tegureid on lisaks selgitatud määruse (EÜ) nr 1467/97 artikli 2 lõikes 3, milles on samuti sätestatud, et asjakohast tähelepanu tuleb pöörata „kõikidele teistele teguritele, mis on asjaomase liikmesriigi arvates olulised, et põhjalikult hinnata puudujäägi- ja võlakriteeriumide järgimist, ning millest liikmesriik on nõukogule ja komisjonile teada andnud“.

Kui hinnatakse puudujäägikriteeriumi järgimist ja kui valitsemissektori võla suhe SKPsse ületab kontrollväärtuse, võetakse asjaomaseid tegureid edasises menetluses, mille tulemusel tehakse otsus ülemäärase eelarvepuudujäägi olemasolu kohta, arvesse juhul, kui üldpõhimõtte topelttingimus on täielikult täidetud, see tähendab, et enne asjaomaste tegurite arvessevõtmist on kindel, et valitsemissektori eelarvepuudujääk on kontrollväärtuselähedane ja et see ületab kontrollväärtuse ajutiselt.

Kui võlakriteeriumi ilmselgelt ei järgita, on asjaomaste tegurite analüüs eriti põhjendatud, arvestades, et võladünaamikat mõjutavad tegurid, mis ei ole valitsuse kontrolli all, suuremal määral kui eelarvepuudujääki. See kajastub määruse (EÜ) nr 1467/97 artikli 2 lõikes 4, milles on sätestatud, et kui hinnatakse võlakriteeriumi järgimist, võetakse rikkumise suurusest olenemata arvesse asjaomaseid tegureid. Seoses sellega tuleb võlakriteeriumi järgimist hinnates võtta arvesse (ning on varem võetud arvesse) vähemalt kolme järgmist põhiaspekti, arvestades nende mõju võladünaamikale ja jätkusuutlikkusele:

1) keskpika perioodi eelarve-eesmärgi või selle saavutamiseks nõutava kohandamiskava järgimine, mis peaks tagama jätkusuutlikkuse või kiire edenemise jätkusuutlikkuse suunas tavapärastel makromajanduslikel tingimustel. Kuna riigipõhiste keskpika perioodi eelarve-eesmärkide seadmisel võetakse nende laadist tulenevalt arvesse võla taset ja kaudseid kohustusi, peaks keskpika perioodi eelarve-eesmärgi või selle saavutamiseks nõutava kohandamiskava järgimine tagama võla suhtarvude lähenemise usaldusväärsele tasemele vähemalt keskmises perspektiivis;

2) struktuurireformid, mis on juba ellu viidud või mille üksikasjad on esitatud struktuurireformi kavas ning mis peaksid kasvule avaldatava mõju kaudu suurendama keskpikas perspektiivis jätkusuutlikkust, aidates seega tagada võla ja SKP suhtarvu rahuldava langussuundumuse. Kokkuvõttes eeldatakse, et keskpika perioodi eelarve-

eesmärgi (või selle saavutamiseks nõutava kohandamiskava) järgimine koos struktuurireformide rakendamisega (Euroopa poolaasta kontekstis) tagab tavapärastel majandustingimustel jätkusuutliku võladünaamika tulenevalt võla taseme enda ja majanduskasvu mõjust (esimese puhul keskpika perioodi eelarve-eesmärgina usaldusväärse eelarvepositsiooni saavutamise ja teise puhul reformide kaudu);

3. ebasoodsad makromajanduslikud tingimused ning eelkõige aeglane inflatsioon, mis võib takistada võla ja SKP suhtarvu vähendamist ning muuta stabiilsuse ja kasvu pakti sätete järgimise eriti keerukaks. Aeglase inflatsiooni tingimustes on liikmesriigil keerulisem võla vähendamise sihttaset järgida. Sellistel tingimustel on keskpika perioodi eelarve-eesmärgi või selle saavutamiseks nõutava kohandamiskava järgimine peamine asjakohane tegur võlakriteeriumile vastavuse hindamisel.

Neid sätteid silmas pidades võetakse järgmistes alapunktides arvesse 1) keskpika perioodi eelarvepositsiooni, sealhulgas hinnangut keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks nõutava kohandamiskava järgimisele, ja avaliku sektori investeeringute arengut; 2) keskpika perioodi valitsemissektori võlapositsiooni muutusi, selle dünaamikat ja jätkusuutlikkust; 3) keskpika perioodi majanduslikku seisundit; 4) muid tegureid, mida komisjon peab asjakohaseks, ning 5) muid tegureid, mille liikmesriik on välja pakkunud.

4.1. Keskpika perioodi eelarvepositsioon

Järelhindamise põhjal pidas Prantsusmaa 2018. aastal keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks vajalikust kohandamiskavast üldjoontes kinni. Mis puudutab aastaid 2019 ja 2020, siis arvestades riski, et keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks vajalikust kohandamiskavast kaldutakse märkimisväärselt kõrvale, ei ole tõenäoline, et eelarve kohandamine on Prantsusmaa ennetusliku osa nõuete täitmiseks piisav.

Valitsemissektori nominaalne ja struktuurne eelarvepositsioon ning keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks vajalik kohandamine

Valitsemissektori nominaalne eelarvepositsioon

Prantsusmaa valitsemissektori nominaalne eelarvepuudujääk vähenes 2,8 %st SKPst 2017. aastal 2,5 %ni SKPst 2018. aastal. Tulude suhe SKPsse vähenes 0,1 protsendipunkti võrra, samal ajal kui kulutuste suhe SKPsse vähenes 0,4 protsendipunkti võrra. Komisjoni 2019. aasta kevadprognoosi ja stabiilsusprogrammis esitatud kavade põhjal suureneb Prantsusmaa eelarvepuudujääk 2019. aastal eeldatavasti 3,1 %ni SKPst. Komisjoni kevadprognoosis ennustatakse 2020. aastaks eelarvepuudujäägi vähenemist 2,2 %ni SKPst.

Valitsemissektori nominaalse eelarvepuudujäägi prognoositav suurenemine 2019. aastal võrreldes 2018. aastaga tuleneb konkurentsivõime ja tööhõive maksusoodustuse (CICE) muutmisest tööandjate sotsiaalmaksete püsivaks otseseks vähenduseks, mis moodustab umbes 0,9 % SKPst (vt punkt 4.4). Seda mõju peetakse ühekordseks, mistõttu ei avalda see iseenesest negatiivset mõju prognoositud eelarvepoliitilisele hoiakule. Ilma selle mõjuta oleks prognoositav valitsemissektori nominaalne eelarvepuudujääk 2,2 % SKPst.

Keskpika perioodi eelarve-eesmärk ja struktuurne eelarvepositsioon

Prantsusmaa kinnitas oma stabiilsusprogrammis, et tema keskpika perioodi eelarve-eesmärk on –0,4 % SKPst. Keskpika perioodi eelarve-eemärk näib tavapärastes majandustingimustes

piisavalt range, et tagada võlareegli järgimine keskmises ja pikas perspektiivis. Stabiilsusprogrammi kohaselt ei ole Prantsusmaal kavas oma keskpika perioodi eelarve-eesmärki 2022. aastaks saavutada. Stabiilsusprogrammis esitatud teabe põhjal on Prantsusmaa kavandatud eelarve ümberarvutatud struktuurne kohandus 2019., 2020., 2021. ja 2022. aastal vastavalt 0,2 %, 0,1 %, 0,2 % ja 0,3 % SKPst. Komisjoni 2019. aasta kevadprognoosi kohaselt on struktuurse eelarvepositsiooni muutus 2019. ja 2020. aastal pea olematu.

Keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks soovitatud kohandamise järgimine

2017. aastal soovitati Prantsusmaal tagada, et valitsemissektori esmaste netokulude nominaalne kasvumäär ei ületaks 2018. aastal 1,2 %, mis vastab aastasele struktuursele kohandusele 0,6 % SKPst. Arvandmete ja komisjoni prognoosi põhjal ületas valitsemissektori esmaste kulude kasv, millest on maha arvatud kaalutlusõigusel põhinevad tulumeetmed ja ühekordsed meetmed, kulude kasvu eesmärki, mis tõi aluseks olevas eelarvepositsioonis kaasa kõrvalekalde 0,3 % SKPst, osutades seega mõningasele kõrvalekaldumisele keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks soovitatud kohandamiskavast 2018. aastal. Struktuurne eelarvepositsioon paranes 2018. aastal 0,2 protsendipunkti SKPst, osutades seega samuti teatavale kõrvalekaldele – 0,4 % SKPst – võrreldes keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks soovitatud struktuurse kohandamisega 0,6 % SKPst. Seetõttu tuleb anda üldhinnang.

Üldhinnang ei näita olulist lahknevust kahe parameetri vahel. Juhuslike lisatulude (0,1 protsendipunkti SKPst) ja arvutamisel kasutatud keskmisest suurema potentsiaalse kasvu (samuti 0,1 % SKPst) tõttu eelistati hinnata eelarve kohandamist struktuurse eelarvepositsiooni muutusega. Struktuurse eelarvepositsiooni muutust mõjutas aga kohaliku valimistsükliga seotud avaliku sektori investeeringute kasv (0,1 % SKPst). Seega osutab üldhinnang, et 2018. aastal kalduti keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks soovitatud kohandamiskavast mõningal määral kõrvale.

2018. aastal soovitati Prantsusmaal tagada, et valitsemissektori esmaste netokulude nominaalne kasvumäär ei ületaks 2019. aastal 1,4 %, mis vastab aastasele struktuursele kohandusele 0,6 % SKPst. Komisjoni 2019. aasta kevadprognoosi kohaselt peaks valitsemissektori esmaste nominaalkulude kasv (kaalutlusõigusel põhinevaid tulumeetmeid ja ühekordseid meetmeteid arvesse võtmata) ületama 2019. aastal kohaldatava kulude kasvu eemärgi 1,4 % marginaaliga 0,8 % SKPst, mis osutab seega riskile, et keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks soovitatud kohandamiskavast kaldutakse märkimisväärselt kõrvale. Struktuurse eelarvepositsiooni muutus on hinnanguliselt 0,0 % SKPst, mis ei vasta nõutavale kohandusele 0,6 % SKPst, mis samuti viitab märkimisväärse kõrvalekalde riskile. Seetõttu tuleb anda üldhinnang.

Üldhinnang näitab, et struktuurse eelarvepositsiooni muutusega hinnatavat eelarve kohandamist soosivad prognoositavad juhuslikud lisatulud 0,2 % SKPst, intressimaksete prognoositav vähenemine ja hinnanguline potentsiaalne kasv, mis ületab keskpika perioodi keskmise. Valimistsükliga seotud avaliku sektori investeeringute prognoositud hoogustumine 2019. aastal tasakaalustab neid tegureid vaid osaliselt. Seetõttu leitakse, et aluseks olevast eelarve kohandamisest annab täpsema ülevaate valitsemissektori esmaste nominaalkulude kasv (kaalutlusõigusel põhinevaid tulumeetmeid ja ühekordseid meetmeteid arvesse võtmata).

Seega osutab üldhinnang riskile, et 2019. aastal kaldutakse keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks soovitatud kohandamiskavast märkimisväärselt kõrvale. Aastate

2018–2019 kokkuvõttes on keskmine kõrvalekalle kulude kasvu eesmärgist 0,6 % SKPst, samal ajal kui struktuurse tasakaalu akumuleeritud muutuse keskmine puudujääk oli 0,5 % SKPst, mis kinnitab seega märkimisväärse kõrvalekaldumise riski 2019. aastal.

Mis puudutab 2020. aastat, siis peaks komisjoni 2019. aasta kevadprognoosi põhjal valitsemissektori esmaste nominaalkulude kasv (kaalutlusõigusel põhinevaid tulumeetmeid ja ühekordseid meetmeid arvesse võtmata) ületama kohaldatava kulude kasvu eemärgi 1,2 %, mis toob aluseks olevas eelarvepositsioonis kaasa kõrvalekalde 0,7 % SKPst ja osutab seega riskile, et keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks soovitatud kohandamiskavast kaldutakse märkimisväärselt kõrvale. Struktuurse eelarvepositsiooni muutus on hinnanguliselt 0,0 % SKPst, mis ei vasta nõutavale kohandamisele 0,6 % SKPst ja viitab samuti märkimisväärse kõrvalekalde riskile. Üldhinnang ei näita olulisi erinevusi kahe parameetri vahel. Aastate 2019–2020 kokkuvõttes on keskmine kõrvalekalle kulude kasvu eesmärgist 0,7 % SKPst, samal ajal kui struktuurse eelarvepositsiooni akumuleeritud muutuse keskmine puudujääk oleks 0,6 % SKPst, mis osutab samuti riskile, et 2020. aastal kaldutakse keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks soovitatud kohandamiskavast märkimisväärselt kõrvale.

Avaliku sektori investeeringud

Komisjoni 2019. aasta kevadprognoosi kohaselt suurenevad avaliku sektori investeeringud 3,4 %st SKPst 2018. aastal 3,5 %ni 2019. aastal kohalike omavalitsuste investeeringute hoogustumise tulemusel enne 2020. aasta kohalike omavalitsuste valimisi. 2020. aastal peaksid avaliku sektori investeeringud aga vähenema 3,4 %ni SKPst, mis on seotud ka kohalike investeerimisprojektide aeglustumisega kohalike omavalitsuste valimiste aastal. 2017. ja 2018. aastal olid avaliku sektori investeeringud väiksemad kui valitsemissektori eelarvepuudujääk ja püsivad prognoosi kohaselt sellel tasemel kuni 2020. aastani.

Prantsusmaa valitsus algatas 2017. aasta teisel poolel ambitsioonika investeerimiskava (*Grand Plan d'Investissement* 2018–2022). Kava peaeesmärk oli edendada Prantsusmaa majanduse struktuuri ümberkorraldamist, tagades keskkonnahoidlikule majandusele ülemineku, tõhustades hariduse edendamisega individuaalseid ja sotsiaalseid oskusi, edendades innovatsiooni kaudu konkurentsivõimet ja soodustades digiteerimist. Investeerimiskava eesmärk oli rakendada täiendavaid avaliku sektori kulutusi, et teha viie aasta jooksul investeeringuid 30 miljardi euro ulatuses (1,3 % SKPst). Selle üldine lõplik mõju oleneb siiski avaliku sektori vahendite mitmekordistavast mõjust erasektori ressurssidele ja selle suutlikkusest suurendada tulemuslikult tootmistegurite kogutootlikkust.

4.2. Keskpika perioodi valitsemissektori võlapositsioon

Võladünaamika

Aastatel 2013–2017 suurenes valitsemissektori võlg pidevalt (93,4 %st SKPst 98,4 %ni SKPst), mille põhjustas valitsemissektori suur kumuleerunud eelarvepuudujääk samal perioodil ning SKP väike nominaalkasv enamikul aastatel. 2018. aastal stabiliseerus valitsemissektori võla suhe SKPsse 98,4 % juures. Esmasest nominaalsest eelarvepuudujäägist ja intressikuludest tulenevat võlakoormust suurendavat mõju tasakaalustasid SKP reaalkasv, hinnatõus (inflatsiooni mõju) nii nimetaja muutuse mõju kui ka võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vahelise erinevuse võlakoormust veidi vähendava mõju kaudu.

Komisjoni 2019. aasta kevadprognoosi kohaselt peaks valitsemissektori võla suhe SKPsse saavutama 2019. aastal maksimumtaseme 99,0 % SKPst ja hakkama 2020. aastal vähenema. Prognoositakse, et esmane eelarvepuudujääk suureneb 2019. aastal ajutiselt 1,5 %ni, tingituna mõjust, mida avaldab konkurentsivõime ja tööhõive maksusoodustuse muutmine sotsiaalmaksete otseseks vähenduseks, millele osutati eespool. Kui see mõju kaob, väheneb esmane eelarvepuudujääk prognoosi kohaselt 2020. aastal 0,5 %ni.

2017. ja 2018. aastal aitas esmase eelarvepuudujäägi mõju leevendada lumepalliefekt, peamiselt SKP nominaalkasvu kiirenemise tõttu (tulenevalt nii selle reaal- kui ka hinnakomponendist). Kuigi reaalkasv aeglustus 2018. aastal, kiirenes inflatsioon, nii et nende ühine võlakoormust vähendav mõju vähenes vaid 0,2 protsendipunkti võrra. 2017. aastal vähenesid omakorda intressimaksed 0,1 protsendipunkti SKPst ehk 1,7 %ni ja püsisid 2018. aastal sellel tasemel. Hoolimata SKP reaalkasvu prognositud aeglustumisest peaks nominaalkasvu mõju võla vähenemisele 2019. ja 2020. aastal suurenema inflatsiooni prognoositava kiirenemise tõttu; valitsemissektori võla intressikoormus väheneb prognooside kohaselt aga veel 0,1 protsendipunkti SKPst.

Võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vahelised erinevused on 2019. aastal eeldatavasti kergelt positiivsed, kuid 2020. aastal peaksid need andma oma osa valitsemissektori võla suhte suurenemisse 0,4 protsendipunkti võrra. Nende võlga suurendavat panust selgitab peamiselt võlakirjade emiteerimise preemiate netomõju (*prime et décote à l'émission net de l'étalement des primes passées*) ning konkurentsivõime ja tööhõive maksusoodustuse ümberkujundamise jääkmõju eelarvele pärast 2019. aastat.

2019. aasta stabiilsusprogrammi võlaprognoosid langevad üldjoontes komisjoni prognoosiga kokku.

Intressikulud

Kooskõlas euroala üldise trendiga on Prantsusmaa võlainstrumentide intressimäärad endiselt rekordmadalad. Kümneaastase võlakirja tootlus oli 2019. aasta esimeses kvartalis keskmiselt 0,55 %. Prantsusmaa ja Saksamaa riigivõlakirjade tootluse vahe on püsinud alates 2014. aastast üldiselt stabiilsena, umbes 40 baaspunkti juures. Täpsemalt oli see 2016., 2017., 2018. aastal ja 2019. aasta esimeses kvartalis keskmiselt vastavalt 38, 49, 39 ja 48 baaspunkti võrreldes maksimaalse 154 baaspunktiga 2011. aasta novembri lõpus. Kaudne intressimäär on alates 2008. aastast üldiselt stabiilselt langenud: 4,6 %st 1,8 %ni 2018. aastal. Komisjoni 2019. aasta kevadprognoosi kohaselt väheneb valitsemissektori võla kaudne intressimäär 2019. ja 2020. aastal eeldatavasti 1,7 %ni.

Võla jätkusuutlikkus

Prantsusmaa ametiasutused on kasutanud soodsaid turutingimusi, et refinantseerida võlajääki palju madalamate intressimääradega pikema tähtaja jooksul. Võlajäägi kogusumma keskmine tähtaeg pikenes 2018. aastal peaaegu 7,9 aastani võrreldes 7,8 aastaga 2017. aastal. Täpsemalt on keskmise pikkusega ja pikaajalise võla keskmine tähtaeg üle 8 aasta.

Peale selle vähendab keskmine tähtaeg ja investorite baasi mitmekesistamine valitsemissektori suure võlaga seotud lühiajalisi riske. Kuna Prantsusmaa võlg on nomineeritud eurodes, puudub valuutarisk. Lisaks on Prantsusmaa võlg endiselt investeering, mida soovitakse teha nii kapitali- kui likviidsusnõuete täitmiseks, aga ka mitmekesistamise eesmärgil, isegi kui valitsemissektori kaubeldavate võlakirjade mitteresidendist omanike osakaal on aja jooksul jätkuvalt vähenenud, jõudes 2018. aastal umbes 54 %ni, ning jaguneb euroala ja teiste riikide vahel laias laastus võrdselt.

Jätkusuutlikkuse näitajaid on komisjoni 2019. aasta kevadprognoosi järgi ajakohastatud. Hoolimata valitsemissektori suurest võlasuhtest ei ole S0-näitaja põhjal lühiajalises plaanis märkimisväärseid jätkusuutlikkuse probleeme oodata. Kuigi S0 fiskaalne osaindeks osutab teatavale lühiajalisele haavatavusele, mis on tingitud eelkõige tsükliliselt kohandatud eelarvepuudujäägist ja valitsemissektori suurest netovõlast, viitab finants- ja konkurentsivõime osaindeks sellele, et risk on väike. Väikest lühiajalist riski kinnitab reiting „AA stabiilne“, mille kolm peamist reitinguagentuuri on Prantsusmaa valitsemissektori võlale andnud.

Keskpikas perspektiivis seisab Prantsusmaa aga silmitsi valitsemissektori võla jätkusuutlikkusega seotud suure riskiga. S1-näitajat kasutatakse keskpika perioodi jätkusuutlikkuse probleemide hindamiseks. Selle näitaja kohaselt on selleks, et võlasuhe väheneks 2033. aastaks 60 %ni SKPst, vaja, et Prantsusmaa struktuurne esmane eelarvepositsioon paraneks viie aasta jooksul (alates 2021. aastast) kumulatiivselt järk-järgult veel 5,0 protsendipunkti SKPst. Selle väärtus on seotud peamiselt valitsemissektori kõrge võlatasemega, mille mõju on 3,0 protsendipunkti SKPst. Ebasoodne algne eelarvepositsioon (määratletud kui mahajäämus võlga stabiliseerivast esmasest eelarvepositsioonist) annaks 1,6 protsendipunkti SKPst ja ülejäänud 0,4 protsendipunkti tuleneks elanikkonna vananemisega seotud avaliku sektori kulutuste prognoositud suurenemisest.

Valitsemissektori võla prognoosid on eriti tundlikud intressimäärade ja kasvutempo muutuste suhtes. Kõrgemad intressimäärad või prognoositud väiksem SKP aastakasv põhjustaks 10 aasta pärast valitsemissektori võla suhte suurenemise umbes 6 protsendipunkti võrra SKPst.

Riigi rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkuse riskinäitaja S2 on 0,4 % SKPst. Pikas perspektiivis näivad Prantsusmaa riigi rahanduse jätkusuutlikkusega seotud riskid olevat väikesed, mis on peamiselt seotud algse eelarvepositsiooniga, andes 1,9 protsendipunkti SKPst, mida suures ulatuses tasakaalustab elanikkonna vananemisega seotud kulude, peamiselt pensionide prognoositud vähenemine. Arvestades aga keskpika perioodi suuri riske, hinnatakse Prantsusmaa rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkuse üldisi riske keskmiseks.

Piisavad edusammud Prantsusmaa keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas, nagu on nõutud stabiilsuse ja kasvu paktis, vähendaksid jätkusuutlikult võlga, nii et see kahaneks 2029. aastaks 79 %ni SKPst. Siiski on keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks nõutav eelarvekohandus märkimisväärne, arvestades, et struktuurne puudujääk on 2020. aastal hinnanguliselt 2,5 % SKPst, eeldusel et poliitikat ei muudeta.

4.3. Keskpika perioodi majanduslik seisund

Alates 2016. aastast on Prantsusmaa SKP reaalkasv olnud potentsiaalsest suurem. Ajavahemikul 2012–2016 raskendas võla vähendamist majandusaktiivsuse vähenemine ja pikaajaline aeglane inflatsioon. Nominaalkasv hakkas suurenema alates 2017. aastast ja suureneb eeldatavasti jõuliselt kuni 2020. aastani. Selgitades Prantsusmaa piisavate edusammude puudumist võla vähendamise sihttaseme saavutamisel 2018. aastal, ei saa seega väita, et makromajanduslikud tingimused on leevendav tegur.

Prantsusmaa on teinud mõningaid edusamme 2018. aasta riigipõhiste soovituste järgimisel[7]. Riik viis eelkõige ellu olulised struktuurireformid, et reformida kutseharidussüsteemi, ning

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

tegi teatavaid edusamme miinimumpalga tõusu mõõdukana hoidmisel, maksusüsteemi lihtsustamisel ja bürokraatia vähendamisel, et toetada konkurentsivõimet.

Tsüklilised tingimused, potentsiaalne kasv ja inflatsioon

Prantsusmaa majandus osutus 2009. aastal ülemaailmse majanduslanguse järel üsna vastupidavaks. Majandusaktiivsus vähenes 2009. aastal 2,9 %, kuid taastus 2010. ja 2011. aastal. Seejärel aeglustus see 2012. aastal märkimisväärselt ja taastus hiljem järk-järgult, nii et SKP kasv küündis aastas keskmiselt 1 % ligi. 2017. aastal suurenes SKP kasv märkimisväärselt, 2,2 %ni, kuid aeglustus 2018. aastal ning väheneb 2019. ja 2020. aastal eeldatavasti veelgi, jäädes siiski potentsiaalsest suuremaks.

Potentsiaalne kasv on alates 2008. aasta finantskriisist vähenenud nagu enamikus euroala suurtes riikides. Potentsiaalse SKP kasvutempo aeglustus keskmiselt 1,8 %st aastatel 2000–2008 kuni vaid 1,0 %ni aastatel 2009–2018. Prognoosi kohaselt taastub kasvutempo järk-järgult ja jõuab 2020. aastal 1,3 %ni. Prantsusmaa puhul kajastab potentsiaalse SKP kasvu aeglustumine enamasti tootmistegurite kogutootlikkuse kasvu vähenemise pikaajalise trendi jätkumist, mida on viimasel ajal ainult osaliselt kompenseeritud. Potentsiaalset kasvu on mõjutanud ka mõnevõrra väiksem kapitali akumulatsioon, hoolimata sellest, et finantssektoriväliste ettevõtete investeeringute kogumaht on olnud kogu kriisi vältel suhteliselt vastupidav.

Komisjoni hinnangute kohaselt, mis põhinevad 2019. aasta kevadprognoosil, vähenes SKP lõhe 2017. aastal nullini ja muutub eeldatavasti positiivseks, kusjuures SKP kasv püsib potentsiaalsest suuremana. 2020. aastal küündib SKP lõhe prognooside kohaselt 0,7 %ni.

Pärast 2016. aastani kestnud pikaajalise madala riigisisese hinnatõusu perioodi kiirenes Prantsusmaal inflatsioon 1,2 %st 2017. aastal 2,1 %ni 2018. aastal. 2018. aasta hinnasurvet mõjutasid peamiselt naftahinnad ning tubaka- ja energiamaksude tõus. Seega jäi SKP deflaator märkimisväärselt allapoole inflatsioonimäära, mis oli 2018. aastal tarbijahinna indeksiga mõõdetuna 0,9 % ja suureneb eeldatavasti 1,3 %ni nii 2019. kui ka 2020. aastal, mis on lähedal THHI inflatsioonile. Seega eeldatakse, et nominaalne SKP suureneb 2018. aasta 2,5 %st 2,7 %ni 2019. aastal ja 2,9 %ni 2020. aastal.

Tabel 3. Makromajanduslik ja eelarve areng[a]

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	KOM	KOM	KOM	KOM	KOM	SP	KOM	SP
SKP reaalkasv (muutus %)[b]	1,1	1,2	2,2	1,6	1,3	1,4	1,5	1,4
SKP deflaator (muutus %)	1,1	0,2	0,7	0,9	1,3	1,2	1,3	1,2
Potentsiaalne SKP (muutus %)	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,3	1,4
SKP lõhe (% potentsiaalsest SKPst)	-1,2	-1,0	0,0	0,4	0,5	0,4	0,7	0,5
Valitsemissektori koguvõlg	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Valitsemissektori eelarvepositsioon	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Esmane eelarvepositsioon	-1,6	-1,7	-1,0	-0,8	-1,5	-1,5	-0,5	-0,5
Ühekordsed ja muud ajutised meetmed	0,0	-0,1	0,0	-0,2	-0,9	-1,0	-0,1	-0,1
Valitsemissektori kapitali kogumahutus põhivarasse	3,4	3,4	3,3	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4
Tsükliliselt kohandatud eelarvepositsioon	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8	-3,4	-3,3	-2,6	-2,3
Tsükliliselt kohandatud esmane eelarvepositsioon	-0,9	-1,0	-1,0	-1,1	-1,8	-0,8	-1,0	-0,7
Struktuurne eelarvepositsioon [c]	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6	-2,6	-2,3	-2,5	-2,2
Struktuurne esmane eelarvepositsioon	-0,8	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-0,8	-0,9	-0,7

Märkused

[a] Protsendina SKPst, kui ei ole teisiti märgitud.

[b] Kalendaarselt korrigeeritud ainult stabiilsusprogrammis.

[c] Tsükliliselt kohandatud eelarvepositsioon, välja arvatud ühekordsed ja muud ajutised meetmed.

Allikas: 2019. aasta stabiilsusprogramm (SP) ja komisjoni 2019. aasta kevadprognoos

Struktuurireformid

Alates 2017. aastast viib Prantsusmaa ellu ulatuslikku reformide paketti, mille eesmärk on piirata avaliku sektori kulutusi, vähendada ettevõtete maksukoormust ja muuta tööturg paindlikumaks. Reformid on hoogustunud, kuid nende täielik elluviimine on endiselt väga oluline ning edasised reformid on õigustatud. 2017. aastal vastu võetud tööturureformi mõju on hakanud realiseeruma ja 2019. aastal vastu võetud uue PACTE-seadusega peaksid võimenduma ärikeskkonnas tehtud täiustused. Majanduskasvu ja tööhõivet võib aidata suurendada ka investeerimiskava (*Grand Plan d'Investissement* 2018–2022). Kavas esitatud prioriteete peetakse sobivaks, et kõrvaldada Prantsusmaa majanduse puudused. Tõsiseid probleeme leidub endiselt, eelkõige on jätkuvalt õigustatud konkreetsed meetmed, et rakendada kulude kavandatud kokkuhoidu, eesmärgiga panna valitsemissektori võlg püsivalt vähenema.

Oma 2019. aasta riigiaruandes[8] leidis komisjon, et Prantsusmaa on teinud 2018. aasta riigipõhiste soovituste täitmisel mõningaid edusamme ja et reformikava elluviimist on hoolimata majandusaktiivsuse vähenemisest jätkatud. Täpsemalt on Prantsusmaa teinud olulisi edusamme kutsehariduse ja -koolituse reformimisel. Mõningat edu on saavutatud miinimumpalga suurenemise mõõdukana hoidmisel, maksusüsteemi lihtsustamisel ja bürokraatia vähendamisel. Pensionisüsteemi reformimisel, tööturule juurdepääsu parandamisel ja seal võrdsete võimaluste loomisel, teenuste valdkonnas konkurentsi suurendamisel ja innovatsioonisüsteemi tõhususe parandamisel on saavutatud vaid vähest edu. Kulude läbivaatamise edasiarendamisel ja rakendamisel programmi „Action Publique

[8] Vt komisjoni talituste töödokument „Country Report France 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances", SWD(2019) 1009 final, 27.2.2019.

2022“ kaudu ei ole edusamme tehtud. Avaliku sektori kulude vähendamise ja tõhususe suurendamise meetmeid ei ole ikka veel piisavalt täpselt kindlaks määratud.

Prantsusmaa makromajanduslik tasakaalustamatus (mis on peamiselt seotud valitsemissektori suure võla ja konkurentsivõime nõrga dünaamikaga) 2018. aastal ei kasvanud, kuid jäi suureks. Seega tegi komisjon järelduse, et Prantsusmaal valitseb endiselt makromajanduslik tasakaalustamatus[9].

Valitsus kavatseb esitada 2019. aastal meetmed pensionisüsteemi toimimise lihtsustamiseks ja töötushüvitiste süsteemi reformimiseks. Pensionide kohta on kavas võtta vastu seadus, et praegu korraga kehtivate eri pensioniskeemide eeskirjad järk-järgult ühtlustada, et parandada süsteemi läbipaistvust, võrdsust ja tõhusust. Tõhusam pensionisüsteem võib aidata maandada keskmises perspektiivis riigi rahanduse jätkusuutlikkuse riske. Lisaks võib töötushüvitiste süsteemi kavandatud reform aidata vähendada tööturu killustatust ja soodustada üleminekuid tähtajatutele lepingutele. Sotsiaalpartnerite viimatine kokkulepe võimaldas vähendada töötushüvitiste süsteemi võlga 2018. aasta lõpus 37,1 miljardi euroni. Sotsiaalpartneritevahelised uued läbirääkimised töötushüvitiste süsteemi üle toimusid 2019. aasta alguses. Eesmärgid olid i) vähendada süsteemi võlga ja ii) muuta eeskirju, et vähendada töökohtade ebakindlust ning muuta need töötutele soodsamaks, iii) leida stimuleerimismehhanism, et vähendada ettevõtetes töölt lahkumise määra, kui see on liiga kõrge. Sotsiaalpartnerid ei ole aga suutnud uutes eeskirjades kokkuleppele jõuda. Reform on nüüd valitsuse kätes, kes on võtnud kohustuse jõuda kokkuleppele enne 2019. aasta lõppu.

4.4. Muud tegurid, mida komisjon peab asjakohaseks

Teine tegur, mida komisjon peab oluliseks, on see, et puudujäägi ja võla suurenemine, mis on seotud konkurentsivõime ja tööhõive maksusoodustuse (CICE) muutmisega tööandjate sotsiaalmaksete püsivaks vähenduseks, on laadilt statistiline ja ühekordne.

CICE on kava, mis loodi 2013. aastal. Selle eesmärk on vähendada tööandjate sotsiaalmakseid äriühingu tulumaksuga seoses maksmisele kuuluva maksukrediidi kaudu, mis põhineb asjaomasel aastal töötajatele makstud brutopalgal. Rahvamajanduse arvepidamises käsitatakse seda maksukrediiti toetusena ja see kajastatakse maksunõude asjaomase aastaga võrreldes ühe kuni kolme aasta pikkuse viivitusega.

Selline kajastusviis ja CICE asendamine samaväärse sotsiaalmaksete vähendusega avaldavad kahte liiki mõju. Ühest küljest kajastatakse maksete vähendamine kohe pärast selle rakendamist (st 1. jaanuaril 2019). Teisest küljest toovad CICE raames esitatud nõuded, mis vastavad 2018. aastal töötavale personalile, kaasa toetuse, mis tuleb kajastada samuti 2019. aastal, kuigi CICE ei ole enam kasutusel. Nende kahe mõju kombinatsioon tekitab ümberkujundamise aastal ühekordse topeltkulu mahus umbes 0,9 % SKPst. Ilma selle ühekordse mõjuta oleks prognoositav valitsemissektori nominaalne eelarvepuudujääk 2019. aastal 2,2 % SKPst.

Kokkuvõttes toob CICE sotsiaalmaksete vähenduseks muutmine kaasa ajutise eelarvemõju, mis ei põhjusta eelarvepositsiooni püsivat muutust. Seega peetakse seda stabiilsuse ja kasvu

[9] Vt komisjoni teatis „Euroopa poolaasta 2019: struktuurireformide elluviimisel ning makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamisel ja korrigeerimisel tehtud edusammude hindamine ning määruse (EL) nr 1176/2011 kohaste põhjalike analüüside tulemused“, COM(2019) 150 final, 27.2.2019.

pakti tähenduses ühekordseks ning selle mõju ei arvestata pakti ennetusliku osa kohase eelarvekohanduse arvutuses.

CICE asendamine sotsiaalmaksete vähendamisega eelarveneutraalsel viisil vastab Prantsusmaale 2017. aastal adresseeritud 2. riigipõhisele soovitusele (1. osa). Täpsemalt öeldes oli soovitus järgmine: „[k]onsolideerida tööjõukulusid vähendavad meetmed, et tõhustada neid maksimaalselt ja eelarveneutraalsel viisil ning võimendada nende mõju tööhõivele ja investeeringutele“ ja 2019. aastal selle järgimises tehtud edusamme on peetud oluliseks.

4.5. Muud tegurid, mille liikmesriik on välja pakkunud

31. mail 2019 edastasid Prantsusmaa ametiasutused kirja, milles käsitleti asjaomaseid tegureid kooskõlas määruse (EÜ) nr 1467/97 artikli 2 lõikega 3. Eelmistes punktides esitatud analüüs üldjoontes juba hõlmab ametiasutuste nimetatud peamisi tegureid.

Täpsemalt öeldes märgivad Prantsusmaa ametiasutused puudujäägikriteeriumi kohta, et kontrollväärtuse 3 % SKPst kavandatud ületamine 2019. aastal on ajutine, piiratud ja erandlik, sest see tuleneb erakorralistest kuludest, mis on seotud konkurentsivõime ja tööhõive maksusoodustuse muutmisega sotsiaalmaksete otseseks püsivaks vähenduseks, ilma milleta oleks puudujääk 2,3 % SKPst. 2020. aastal peaks valitsemissektori nominaalne eelarvepuudujääk vähenema 2 %ni SKPst.

Teisest küljest väidavad ametiasutused, et avaliku sektori kulutusi on tugevalt piiratud, arvestades, et 2018. aastal need reaalarvestuses vähenesid (0,3 %). Lisaks väidavad ametiasutused, et selline kulude kahanemine jätkub ka tulevikus. 2019. aastal peaks avaliku sektori kulutuste kasv olema reaalarvestuses palju väiksem kui viimase kümne aasta keskmine – seda tänu sotsiaaltoetuste allapoole indekseerimisele, töötushüvitiste eelseisvale kokkuhoiule ja kohalike omavalitsustega sõlmitud lepingute tulemuslikule rakendamisele.

Samal ajal kinnitab riigi rahanduse 2019. aasta stabiilsusprogrammis kavandatud trajektoor Prantsusmaa ametiasutuste väitel pühendumust maksude edasisele vähendamisele, et toetada tööhõivet ja kodumajapidamiste ostujõudu. Sellega seoses on kollaste vestide kriisi lahendamiseks võetud meetmete eesmärk tagada ette võetud reformide vastuvõetavus ja peamiselt juba kavandatud meetmed võimalikult kiiresti rakendada.

Seepärast tuletavad ametiasutused meelde, et keskpika perioodi eelarve-eesmärgini jõudmise trajektoori on kohandatud uute tingimustega, sealhulgas SKP oodatust väiksema kasvu võimalusega lähiaastatel.

Võlakriteeriumi kohta väidavad Prantsusmaa ametiasutused, et pärast aluslepingus võimaldatud lubatud kõikumise arvessevõtmist tähendab 2018. aastal tehtud struktuurne kohandus 0,2 % SKPst, et stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa raames nõutav kohandus on saavutatud.

Sellele tuginedes väidavad ametiasutused, et prognoositud lähenemine 2019. aasta stabiilsusprogrammis esitatud keskpika perioodi eelarve-eesmärgile tagab valitsemissektori võla jätkusuutlikkuse.

5. JÄRELDUSED

Valitsemissektori koguvõlg oli 2018. aasta lõpus 98,4 % SKPst, mis on märkimisväärselt suurem aluslepingus sätestatud kontrollväärtusest 60 % SKPst. 2018. aastal ei teinud Prantsusmaa võla vähendamise sihttaseme saavutamisel piisavalt edusamme. See näitab, et esmapilgul, enne kõigi asjaomaste tegurite kaalumist ei näi, et aluslepingus määratletud võlakriteerium oleks 2018. aastal täidetud.

Lisaks prognoositakse, et valitsemissektori nominaalne eelarvepuudujääk suureneb 2019. aastal 3,1 %ni SKPst ning on seega aluslepingus sätestatud kontrollväärtuse 3 % SKPst lähedal, kuid ületab siiski seda. Ületamist ei peeta erandlikuks, kuigi see on aluslepingu ning stabiilsuse ja kasvu pakti tähenduses ajutine. Seega näitab analüüs, et enne kõigi asjaomaste tegurite kaalumist ei ole puudujäägikriteerium aluslepingu tähenduses täidetud.

Kooskõlas aluslepinguga analüüsiti käesolevas aruandes puudujäägi- ja võlakriteeriumi järgimise hindamise seisukohast asjakohaseid tegureid.

Mis puudutab võlakriteeriumi, siis järgis Prantsusmaa ennetusliku osa nõuete täitmise üldise hindamise põhjal 2018. aastal üldjoontes keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks soovitatud kohandamiskava. Peale selle on lühiajalise jätkusuutlikkuse riskid väikesed.

Aluslepingus sätestatud kontrollväärtuse 3 % SKPst kavandatud ületamisega seoses leiab komisjon, et kavandatud kõrvalekalle on 2019. aastal väheoluline ja ajutine. Lisaks sellele tuleneb puudujäägi suurenemine 3,1 %ni üksnes ühekordsest statistilisest mõjust, mida avaldab konkurentsivõime ja tööhõive maksusoodustuse (CICE) muutmine tööandjate püsivaks otseseks maksuvähenduseks ja mis moodustab umbes 0,9 % SKPst.

Üldiselt on Prantsusmaa teinud teatavaid edusamme alates 2017. aastast väljakuulutatud struktuurireformide elluviimisel, mille eesmärk on täita riigipõhiseid soovitusi, eelkõige konkurentsivõime, tööhõive, hariduse, kutseõppe ja maksustamise valdkonnas. Need aitavad eeldatavasti suurendada majanduse kasvupotentsiaali ja vähendada makromajandusliku tasakaalustamatuse riski, avaldades seega positiivset mõju võla jätkusuutlikkusele keskpikas ja pikas perspektiivis.

Käesolevas aruandes esitatud analüüs hõlmab kõikide asjaomaste tegurite hindamist ja eelkõige järgmist: i) asjaolu, et Prantsusmaa järgis 2018. aastal üldiselt keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks soovitatud kohandamiskava; ii) lühiajalise jätkusuutlikkuse riskid on väikesed; iii) kontrollväärtuse 3 % SKPst ületamine 2019. aastal on väheoluline, ajutine ja tuleneb ainult ühekordsest mõjust ning iv) majanduskasvu soodustavate struktuurireformide elluviimine viimastel aastatel vastusena Prantsusmaale adresseeritud riigipõhistele soovitustele; mitut nendest peetakse kasulikuks võla jätkusuutlikkuse parandamisel. Analüüs näitab, et aluslepingus ja määruses (EÜ) nr 1467/1997 määratletud puudujäägi- ja võlakriteerium tuleks praegu arvata täidetuks. Kuna Prantsusmaad ähvardab hinnangu kohaselt 2019. ja 2020. aastal märkimisväärse kõrvalekalde risk, tuleb alates 2019. aastast aga võtta täiendavaid fiskaalmeetmeid, et tagada vastavus keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks vajalikule kohandamiskavale.