



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 1.7.2015.
COM(2015) 326 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE

Ocjena djelovanja koje je poduzela

FRANCUSKA

**kao odgovor na Preporuku Vijeća od 10. ožujka 2015. u cilju okončanja stanja
prekomjernog državnog deficita**

{SWD(2015) 130 final}

1. UVOD

Vijeće je 10. ožujka 2015. izdalo preporuku Francuskoj u skladu s člankom 126. stavkom 7. Ugovora u cilju okončanja stanja prekomjernog deficita do 2017. Francuskoj je preporučeno da ostvari ukupni deficit od 4,0 % BDP-a u 2015., 3,4 % BDP-a u 2016. i 2,8 % BDP-a u 2017. Prema makroekonomskoj prognozi na kojoj se temelji preporuka Vijeća to odgovara poboljšanju strukturnog salda od 0,5 % BDP-a u 2015., 0,8 % u 2016. i 0,9 % u 2017., što bi zahtijevalo dodatne mjere u iznosu od 0,2 % BDP-a u 2015., 1,2 % BDP-a u 2016. i 1,3 % BDP-a u 2017.

U skladu s člankom 3. stavkom 4.a Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 Vijeće je Francuskoj odredilo rok 10. lipnja 2015. do kojeg treba detaljno izvijestiti o poduzetom djelovanju u pogledu i. dodatnih strukturnih diskrecijskih mjera od 0,2 % BDP-a donesenih kako bi se osiguralo ostvarenje preporučenog poboljšanja strukturnog salda u 2015. i ii. opisanih ključnih proračunskih mjera za ostvarenje tih ciljeva u 2016. i 2017. Zakon o programiranju javnih financija („*loi de programmation des finances publiques*”) trebao bi se ažurirati kako bi bio usklađen s novim kretanjem prilagodbe. Osim toga zatraženo je da Francuska prije tog roka dostavi *ex ante* ocjenu ključnih mjera na kojima se temelji prilagodba za 2016. i 2017.

Francuska nadležna tijela u utvrđenom su roku Komisiji dostavila izvješće u kojem su predstavila mjere poduzete na temelju preporuke Vijeća i iznijela predviđenu strategiju konsolidacije za postizanje ciljeva koje je odredilo Vijeće.

Komisija je ispitala proračunsku strategiju Francuske na temelju informacija sadržanih u izvješću o poduzetom djelovanju kako bi ocijenila je li Francuska provela preporuku Vijeća od 10. ožujka 2015.

2. MJERE UKLJUČENE U IZVJEŠĆE O PODUZETOM DJELOVANJU I AŽURIRANE PROJEKCIJE PRORAČUNA

U izvješću o poduzetom djelovanju objavljenom 10. lipnja 2015. potvrđuje se proračunska strategija za smanjenje prekomjernog deficita do 2017. (tj. u roku koji je odredilo Vijeće) opisana u programu stabilnosti koji je Francuska dostavila 30. travnja 2015. Izvješće ne uključuje nove mjere, već se u njemu navode dodatne informacije o vrsti i provedbi dodatnih mjera najavljenih u programu stabilnosti kao odgovor na preporuku Vijeća od 10. ožujka 2015. u iznosu od 4 milijarde EUR u 2015. i 5 milijardi EUR u 2016.

Za 2015. u izvješću se potvrđuje paket mjera u iznosu od 4 milijarde EUR (0,2 % BDP-a) najavljenih u programu stabilnosti koje su već u cijelosti uzete u obzir u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2015. Taj paket obuhvaća dodatno smanjenje državnih rashoda (1,2 milijarde EUR), manja plaćanja kamata (1,2 milijarde EUR) i socijalne transfere (1 milijarda EUR) te dodatne mjere na prihodovnoj strani (0,6 milijardi EUR). Kako je istaknuto u ocjeni programa stabilnosti koju su izradile službe Komisije¹, od toga su mjere u iznosu od 1,2 milijarde EUR poduzete kako bi se neočekivano niski rashodi zabilježeni u

¹ *Assessment of the 2015 Stability Programme for France*, 27. svibnja 2015., dostupno na sljedećem mjestu: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2015/10_fr_scp_en.pdf

2014. pretvorili u trajne uštede. Te mjere uključuju smanjenje planiranih rashoda nadležnih tijela, ali njima se ne mijenja brzina rasta javnih rashoda, pa one nemaju utjecaja na fiskalni napor².

Za 2016. u izvješću o poduzetom djelovanju navode se dodatne informacije o mjerama koje čine temelj za uštede na strani rashoda u iznosu od 5 milijardi EUR (0,2 % BDP-a), a koje nisu dovoljno precizno utvrđene u programu stabilnosti te stoga nisu bile uključene u Komisijinu proljetnu prognozu 2015. Niži rashodi ostvarili bi se uštedama na razini države (1,6 milijardi EUR), socijalne sigurnosti (2,2 milijarde EUR) i lokalne uprave (1,2 milijarde EUR). U ovoj se fazi čini da su samo dodatna smanjenja rashoda planirana na razini države (1,6 milijardi EUR), dokumentirana dopisima od 24. travnja 2015. koje je premijer poslao svim ministrima, dovoljno precizno utvrđena da bi se mogla uzeti u obzir u Komisijinoj ocjeni. Preostale uštede koje nadležna tijela planiraju ostvariti mogu se uključiti u Komisijinu prognozu tek nakon što se mjere na kojima se temelji proračunska strategija dovoljno precizno utvrde.

Za 2017. se u izvješću o poduzetom djelovanju ne navode ni dodatne mjere ni pojedinosti o mjerama na kojima se temelji planirana prilagodba.

U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2015., koja uključuje i 2016., predviđa se da će u 2015. saldo opće države zabilježiti deficit od 3,8 % BDP-a, što je niže od cilja ukupnog deficita od 4,0 % BDP-a utvrđenog u preporuci Vijeća. Za 2016. se uz pretpostavku o nepromijenjenim politikama predviđa deficit na razini od 3,5 % BDP-a, što je iznad preporučenog cilja od 3,4 % BDP-a.

S obzirom na informacije iz izvješća o poduzetom djelovanju, u ažuriranoj Komisijinoj proljetnoj prognozi očekuje se da će ukupni deficit u 2015. ostati nepromijenjen na razini od 3,8 % BDP-a te da će se u 2016. smanjiti na 3,4 % BDP-a. Za 2015. se u izvješću o poduzetom djelovanju potvrđuje utjecaj paketa od 4 milijarde EUR na javne financije u skladu s procjenom iz proljetne prognoze. Kada je riječ o 2016., u ovom se trenutku čini da su dovoljno precizno utvrđene samo planirane dodatne mjere konsolidacije državnih rashoda u iznosu od 1,6 milijardi EUR (0,1 % BDP-a) te su one uključene u ažuriranu Komisijinu prognozu. U skladu s tim, projekcija deficita opće države za 2016. smanjena je s 3,5 % BDP-a iz proljetne prognoze na 3,4 % BDP-a.

Na temelju projekcija u ažuriranoj Komisijinoj proljetnoj prognozi čini se da su rizici za proračunske izglede u 2015. i 2016. uglavnom uravnoteženi. Neočekivano visoki rast BDP-a u prvom tromjesečju 2015. (0,6 % u odnosu na 0,4 % iz Komisijine proljetne prognoze) upućuje na to da bi gospodarski oporavak mogao biti brži nego što se očekivalo, dok bi veća elastičnost poreznih prihoda od očekivane mogla imati pozitivan učinak na ukupni deficit tijekom 2015. i 2016. S druge strane, razočaravajući trendovi na tržištu rada mogli bi imati negativan učinak na javne financije. Isto tako, nedavni rast prinosa državnih obveznica mogao bi dovesti do povećanja kamata koje dospijevaju na naplatu i tako povećati pritisak na ciljeve povezane sa smanjenjem rashoda.

² Fiskalni se napor izračunava na temelju brzine povećanja javnih rashoda, a ne na temelju njihove razine (vidi okvir 1.)

3. OCJENA PODUZETOG DJELOVANJA

Na temelju informacija dostavljenih u izvješću o poduzetom djelovanju u ažuriranoj Komisijinoj proljetnoj prognozi očekuje se da će ukupni deficit u 2015. iznositi 3,8 % BDP-a, što je niže od cilja koji je Vijeće odredilo za tu godinu, a u 2016. 3,4 % BDP-a u, u skladu s ciljem koji je odredilo Vijeće. Međutim, očekuje se da će prilagodba strukturnog salda u obje godine ostati ispod razine koju je preporučilo Vijeće.

Okvir 1. Metodologija za ocjenjivanje učinkovitog djelovanja

U skladu s Uredbom (EZ) br. 1467/97 i Kodeksom ponašanja³ smatra se da je država članica poduzela učinkovito djelovanje ako je postupila u skladu s preporukom iz članka 126. stavka 7. UFEU-a. U Kodeksu ponašanja navodi se da je pri ocjeni učinkovitog djelovanja potrebno osobito voditi računa o tome je li dotična država članica ostvarila godišnje proračunske ciljeve i poboljšala svoj ciklički prilagođeni saldo bez jednokratnih i ostalih privremenih mjera, u skladu s preporukom Vijeća.

U skladu s metodologijom za ocjenjivanje učinkovitog djelovanja⁴ prvo se razmatra je li država članica ostvarila nominalni cilj i s time povezano poboljšanje strukturnog salda kako je navedeno u preporuci u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita. Ako jest, postupak se obustavlja.

Ako država članica ne ostvari ili postoji opasnost da neće ostvariti cilj ukupnog deficita ili traženo poboljšanje strukturnog salda, provodi se pomna analiza razloga podbačaja. Pomnom analizom ocjenjuje se je li država članica postupila u skladu s preporukom na temelju dvije komplementarne mjere fiskalnog napora: i. pristup „odozgo prema dolje”, kojim se mjeri promjena strukturnog salda prilagođena za reviziju potencijalnog rasta proizvodnje, neočekivano visokih/niskih prihoda i nepredviđenih događaja; i ii. pristup „odozdo prema gore”, kojim se procjenjuje proračunski učinak provedenih pojedinačnih diskrecijskih fiskalnih mjera i kretanje rashoda koji su pod kontrolom države u odnosu na osnovni scenarij na kojem se temelji Preporuka Vijeća. Pomna analiza dopunjuje se ostalim relevantnim kvalitativnim razmatranjima zahvaljujući kojima Komisija može donijeti kvalificiranu odluku o tome je li država članica poduzela dovoljno mjera politika u skladu s preporukom u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita.

Ako pomna analiza upućuje na to da je predmetna država članica ispunila svoje obveze na razini politika, zaključak ocjene bit će da je poduzeto učinkovito djelovanje. Ako pomna analiza pokaže da obveze na razini politika nisu ispunjene te se očekuje da ciljevi ukupnog deficita neće biti ostvareni, u ocjeni se zaključuje da nije poduzeto učinkovito djelovanje. Međutim, ako se očekuje ostvarenje ciljeva ukupnog deficita, postupak se obustavlja čak i ako preporučena promjena nije postignuta. Istodobno je potrebno provesti pomnu analizu kako bi se bolje razumjela priroda proračunskih kretanja.

Poboljšanje strukturnog salda koje proizlazi iz ažurirane Komisijine prognoze iznosi 0,3 % BDP-a u 2015. i 0,1 % BDP-a u 2016., što je manje od predviđenog napora iz preporuke

³ „Specifikacije za provedbu Pakta o stabilnosti i rastu i smjernice u pogledu oblika i sadržaja programa stabilizacije i konvergencije” dostupne su na:

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

⁴ Kako je potvrdilo Vijeće 20. lipnja 2014.

(http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/143293.pdf).

Vijeća od 0,5 % BDP-a odnosno 0,8 % BDP-a. Za 2015. očekivano poboljšanje strukturnog salda ostaje nepromijenjeno u odnosu na proljetnu prognozu i iznosi 0,3 % BDP-a, što je slično očekivanoj vrijednosti u vrijeme preporuke Vijeća. Konkretno, očekuje se da će dodatni paket od 4 milijarde EUR najavljen u programu stabilnosti povećati strukturni napor za 2,8 milijarde EUR (0,1 % BDP-a). Međutim, taj se učinak kompenzira korekcijom poreznih elastičnosti naniže. Poboljšanje strukturnog salda za 2016. u proljetnoj prognozi procijenjeno je na 0,0 % BDP-a, a u osnovnom scenariju postupka u slučaju prekomjernog deficita na – 0,4 % BDP-a. Uzimajući u obzir daljnje smanjenje rashoda navedeno u izvješću o poduzetom djelovanju, sada se predviđa poboljšanje strukturnog salda u iznosu od 0,1 % BDP-a, što je još uvijek znatno ispod poboljšanja od 0,8 % BDP-a iz preporuke Vijeća.

Kako je predviđeno metodologijom za ocjenjivanje učinkovitog djelovanja (vidi okvir 1.), u ovom je slučaju potrebna pomna analiza fiskalnog napora na temelju prilagođenog poboljšanja strukturnog salda (pristup odozgo prema dolje) i iznosa poduzetih mjera (pristup odozdo prema gore).

Tablica 1. Usporedba projekcija proračuna

% BDP-a	Ukupni proračunski saldo			Prilagodba strukturnog salda	
	2015.	2016.	2017.*	2015.	2016.
Komisijina proljetna prognoza 2015.	-3,8%	-3,5%	–	0,3%	0,0%
Ažurirana Komisijina proljetna prognoza 2015.	-3,8%	-3,4%	–	0,3%	0,1%
Program stabilnosti	-3,8%	-3,3%	-2,7%	0,3%	0,1%
Osnovni scenarij (zimski prognoza 2015.)**	4,1%	4,1%	4,1%	0,3%	-0,4%
Cilj iz postupka u slučaju prekomjernog deficita	-4,0%	-3,4%	-2,8%	0,5%	0,8%

Napomene:

Komisija preračunava strukturna salda iz programa stabilnosti na temelju scenarija iz programa stabilnosti primjenom zajednički dogovorene metodologije.

* Komisijina proljetna prognoza obuhvaća samo 2015. i 2016.

** Scenarij na kojem se temelji Preporuka Vijeća od 10. ožujka 2015.

Pomnom analizom za 2015. potvrđuje se očekivanje da fiskalni napor neće dosegnuti razinu iz preporuke Vijeća. Nakon korekcije za promjene potencijalnog rasta i podbačaj prihoda u vremenu od izdavanja preporuke Vijeća, poboljšanje prilagođenog strukturnog salda u 2015. procjenjuje se na 0,4 % BDP-a, u odnosu na 0,5 % iz preporuke Vijeća. Projekcija fiskalnog napora pristupom odozdo prema gore ostaje nepromijenjena, tj. na razini od 0,0 % BDP-a kako je procijenjen u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2015., u odnosu na 0,2 % BDP-a iz preporuke Vijeća. Može se reći da se učinak dodatnih mjera za 2015. opisanih u izvješću o poduzetom djelovanju neutralizira korekcijom ušteda u odnosu na plaćanja kamata, za koje se u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom za ocjenjivanje učinkovitog djelovanja smatra da su izvan kontrole države te stoga nisu uzete u obzir pri izračunu fiskalnog napora za 2015. na temelju pristupa odozdo prema gore.

I za 2016. pomna analiza upućuje na podbačaj u odnosu na fiskalni napor koji je preporučilo Vijeće. Uzimajući u obzir mjere utvrđene u izvješću o poduzetom djelovanju, a nakon korekcije za promjene potencijalnog rasta i neočekivano visoke prihode od trenutka izdavanja preporuke Vijeća, predviđa se da će prilagođeni strukturni saldo ostati nepromijenjen, dok se

u preporuci Vijeća zahtijeva poboljšanje od 0,8 % BDP-a. Isto tako, primjenom pristupa odozdo prema gore očekuje se da će se dodatnim uštedama na razini države ostvariti fiskalni napor u iznosu od 0,4 % BDP-a, što je više od procjene iz proljetne prognoze od 0,3 % BDP-a, ali nedovoljno s obzirom na razinu iz preporuke Vijeća od 10. ožujka 2015. od 1,2 % BDP-a.

Nadalje, u preporuci Vijeća od 10. ožujka 2015. zahtijeva se ocjena ključnih mjera planiranih za 2016. i 2017., ali izvješće o poduzetom djelovanju ne sadržava takvu ocjenu. Očekuje se da će uštede na strani rashoda za 2016. i 2017. biti potkrijepljene rezultatima revizija potrošnje koje su još u tijeku ili još nisu započete. Osim toga, Zakon o programiranju javnih financija („*loi de programmation des finances publiques*”) nije ažuriran u skladu s preporukom Vijeća.

Tablica 2. Usporedba prilagođene promjene strukturnog salda i fiskalnog napora na temelju proljetne prognoze Komisije 2015.

% BDP-a	Prilagođena promjena strukturnog salda		Napor na temelju pristupa odozgo prema dolje	
	2015.	2016.	2015.	2016.
Komisijina proljetna prognoza 2015.	0,4%	-0,1%	0,0%	0,3%
Ažurirana Komisijina proljetna prognoza 2015.	0,4%	0,0%	0,0%	0,4%
Osnovni scenarij (zimski prognoza 2015.)*	0,3%	-0,4%		
Cilj iz postupka u slučaju prekomjernog deficita	0,5%	0,8%	0,2%	1,2%

* Scenarij na kojem se temelji Preporuka Vijeća od 10. ožujka 2015.

4. ZAKLJUČCI

U izvješću o poduzetom djelovanju koje je Francuska dostavila 10. lipnja 2015. potvrđuje se plan francuske vlade da ostvari smanjenje prekomjernog deficita do 2017., roka koji je odredilo Vijeće, te se navode neka dodatna objašnjenja mjera na kojima se temelji proračunska strategija navedena u programu stabilnosti Francuske. Međutim, nisu predstavljene dodatne mjere osim onih koje su već najavljene u programu stabilnosti.

Ukupno gledajući, na temelju informacija dostupnih u ovoj fazi očekuje se da će deficit opće države dosegnuti 3,8 % BDP-a u 2015. i 3,4 % BDP-a u 2016., što je u skladu s ciljevima iz preporuke Vijeća od 10. ožujka 2015. Prema procjeni Komisije na temelju informacija dostupnih 10. lipnja, čini se da poboljšanje strukturnog salda ni u 2015. ni u 2016. neće dosegnuti preporučenu razinu. I pomnom analizom na temelju ocjene prilagođene promjene strukturnog salda (pristup „odozgo prema dolje”) i opsega planiranih mjera (pristup „odozdo prema gore”) dolazi se do zaključka da fiskalni napor neće dosegnuti razinu u skladu s preporukom Vijeća. Osim toga, iako se u preporuci Vijeća zahtijeva ocjena ključnih mjera planiranih za 2016. i 2017., izvješće o poduzetom djelovanju ne sadržava tu ocjenu. I na kraju, Zakon o programiranju javnih financija („*loi de programmation des finances publiques*”) nije ažuriran u skladu s preporukom Vijeća.

Strategija konsolidacije koju provodi Francuska temelji se prije svega na poboljšanju cikličkih uvjeta i nastavku trenda niskih kamata. Prema tome, kako bi se osiguralo trajno smanjenje prekomjernog deficita u utvrđenom roku, proračunsku bi strategiju trebalo dodatno učvrstiti. Posebno je potrebno detaljnije utvrditi uštede na rashodovnoj strani planirane za 2016. i

2017., a neočekivane dobitke, osobito one koji proizlaze iz neočekivano visokih poreznih prihoda ili nižih kamatnih stopa, trebalo bi iskoristiti za smanjenje deficita. Osim toga, trebalo bi pojačati napore u cilju povećanja učinkovitosti revizije potrošnje i utvrđivanja mogućnosti uštede u svim sektorima opće države, među ostalim u području socijalne sigurnosti i lokalne uprave, u skladu s preporukom Vijeća. Osim toga, važno je da se fiskalna konsolidacija podupre provedbom sveobuhvatnih i ambicioznih strukturnih reformi u skladu s preporukama Vijeća upućenima Francuskoj u okviru europskog semestra, osobito onih koje se odnose na postupak zbog makroekonomskih neravnoteža.

U konačnici, očekuje se da će se ciljevi deficita za 2015. i 2016. ispuniti, dok fiskalni napor u 2015. i 2016, u skladu sa svim parametrima, neće doseći preporučenu razinu. Prema tome, u skladu s metodologijom za ocjenjivanje učinkovitog djelovanja Komisija smatra da postupak treba obustaviti.

Tablice povezane s postupkom u slučaju prekomjernog deficita

Tablica A1. Prilagodba vidljivog strukturnog napora za reviziju potencijalnog rasta – detalji izračuna

	Potencijalni rast BDP-a na kojem se temelji preporuka Vijeća (%)	Potencijalni rast BDP-a u vrijeme ocjene (%)	Pogreška u prognozi (%)	Strukturni rashod (% potencijalnog BDP-a)	Ispravak koeficijenta α (% nominalnog potencijalnog BDP-a)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2015.	1,0	1,0	0,0	55,8	0,0
2016.	1,1	1,1	0,0	55,5	0,0

Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2015.

Tablica A2. Prilagodba vidljivog strukturnog napora za reviziju neočekivano visokih/niskih prihoda – detalji izračuna

	Promjena tekućih prihoda (milijarde)		Diskrecijske mjere na strani tekućih prihoda (milijarde)		Pretpostavka rasta nominalnog BDP-a (%)		Promjena proizvodnog jaza		Tekući prihodi u godini t-1 (milijarde)		Proizvodni jaz (milijarde)*	Nominalni BDP	Koeficijent ispravka β (% nominalnog BDP-a)
	prepor.	procjena	prepor.	procjena	prepor.	procjena	prepor.	procjena	prepor.	procjena			
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	(6)=[(1')-(2')-[(3')+(e-1)*(4')/100]*(5')]-[(1)-(2)-(3)+(e-1)*(4)/100]*(5)]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2015.	20,4	19,1	2,5	1,8	1,8%	2,1%	0,0	0,1	1135,6	1135,7	-3,8	2186,7	- 0,2
2016.	25,8	28,8	-2,9	-0,5	2,8%	2,7%	0,7	0,6	1156,0	1154,8	2,6	2244,8	0,1

*elastičnost prihoda (ϵ): 1,01