

1.



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 1.7.2015 г.
COM(2015) 326 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Оценка на предприетите действия

от ФРАНЦИЯ

**в отговор на препоръката на Съвета от 10 март 2015 г. с оглед преодоляване на
прекомерния дефицит**

{SWD(2015) 130 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 10 март 2015 г. Съветът отправи към Франция препоръка съгласно член 126, параграф 7 от Договора с оглед преодоляване на прекомерния дефицит до 2017 г. На Франция бе препоръчано да постигне номинален дефицит от 4,0 % от БВП през 2015 г., 3,4 % от БВП през 2016 г. и 2,8 % от БВП през 2017 г. Въз основа на макроикономическата прогноза, залегнала в препоръката на Съвета, това беше сметено за съответстващо на подобрене на структурното салдо с 0,5 % от БВП през 2015 г., 0,8 % през 2016 г. и 0,9 % през 2017 г. и ще изисква допълнителни мерки в размер на 0,2 % от БВП през 2015 г., 1,2 % през 2016 г. и 1,3 % през 2017 г.

В съответствие с член 3, параграф 4а от Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета, Съветът определи 10 юни 2015 г. като краен срок за Франция да докладва подробно за предприетите действия по отношение на i) допълнителните структурни дискреционни мерки, представляващи 0,2 % от БВП, приети с цел да се постигне препоръчаното подобрене в структурното салдо през 2015 г.; и ii) набелязаните ключови бюджетни мерки за постигане на целите през 2016 и 2017 г. „*Loi de programmation des finances publiques*“ (Законът за планиране на публичните финанси) следва да се актуализира, за да отрази новия план за корекции. Освен това от Франция беше изискано да предостави предварителна оценка на ключовите мерки, които са в основата на корекцията за 2016 г. и 2017 г. преди крайния срок.

В рамките на установения срок френските органи представиха на Комисията доклад относно предприетите от тях мерки в отговор на препоръката на Съвета, в който се набелязваше също консолидационната стратегия, предвидена за постигане на определените от Съвета цели.

Комисията разгледа бюджетната стратегия на Франция въз основа на информацията, включена в доклада относно предприетите действия, за да прецени дали Франция е спазила препоръката на Съвета от 10 март 2015 г.

2. ВКЛЮЧЕНИ В ДОКЛАДА МЕРКИ ОТНОСНО ПРЕДПРИЕТИТЕ ДЕЙСТВИЯ И АКТУАЛИЗИРАНИ БЮДЖЕТНИ ПРОГНОЗИ

В доклада относно предприетите действия, публикуван на 10 юни 2015 г., се потвърждава бюджетната стратегия, очертана в програмата за стабилност на Франция, представена на 30 април 2015 г., която има за цел да коригира прекомерния дефицит до 2017 г., определения от Съвета краен срок. Докладът не включва нови мерки, но предоставя допълнителна информация за естеството и прилагането на допълнителните мерки, обявени в програмата за стабилност в отговор на препоръката на Съвета от 10 март 2015 г., които възлизат на 4 млрд. евро през 2015 г. и 5 млрд. евро през 2016 г.

По отношение на 2015 г. в доклада се потвърждава обявеният в програмата за стабилност пакет от мерки в размер от 4 млрд. евро (0,2 % от БВП), които вече са били изцяло взети предвид в прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г. Този пакет се състои от допълнително намаляване на държавните разходи (1,2 млрд. евро), пониски лихвени плащания (1,2 млрд. евро) и социални трансфери (1 млрд. евро), както и допълнителни мерки по отношение на приходите (0,6 млрд. евро). Както беше

изтъкнато в направената от службите на Комисията оценка на програмата за стабилност¹, мерки на стойност 1,2 млрд. евро са били предприети за преобразуване на наблюдаваното през 2014 г. по-ниско от очакваното равнище на разходите в постоянни икономии. Тези мерки означават намаляване на равнището на разходите, планирани от органите. Те обаче не променят темпа на растеж на публичните разходи и следователно не оказват влияние върху подобрението на състоянието на бюджета².

По отношение на 2016 г. в доклада относно предприетите действия се предоставя допълнителна информация за мерките, които са в основата на 5-те милиарда евро (0,2 % от БВП) икономии на разходи, и които не бяха достатъчно конкретизирани в програмата за стабилност и съответно не бяха включени в прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г. Разходите биха се понижали посредством икономии от страна на държавата (1,6 млрд. евро), социалното осигуряване (2,2 млрд. евро) и местната администрация (1,2 млрд. евро). На този етап само допълнителните намаления на разходите, планирани от държавата (в размер на 1,6 млрд. евро), които са документирани с писма, изпратени от министър-председателя до всеки министър на 24 април 2015 г., са достатъчно конкретни, за да бъдат взети под внимание в оценката на Комисията. Останалите икономии, планирани от органите, могат да бъдат включени в прогнозата на Комисията едва след като мерките за изпълнение на бюджетната стратегия са достатъчно конкретни.

За 2017 г. в доклада относно предприетите действия не са включени нито по-нататъшни мерки, нито подробности за мерките, които са в основата на планираната корекция.

Прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г., която обхваща 2016 г., предвижда салдото на консолидирания държавен бюджет да бъде дефицит от 3,8 % от БВП през 2015 г., което е под целевата стойност от 4,0 % от БВП, определена в препоръката на Съвета. За 2016 г., при положение, че политиката остане непроменена, прогнозата за дефицита е 3,5 % от БВП, над препоръчаната стойност от 3,4 % от БВП.

В светлината на информацията, предоставена в доклада относно предприетите действия, в актуализираната прогноза на Комисията от пролетта се очаква номиналният дефицит да остане непроменен през 2015 г. на равнище 3,8 % от БВП и да намалее до 3,4 % от БВП през 2016 г. За 2015 г. в доклада относно предприетите действия се потвърждава въздействието върху публичните финанси на пакета от 4 млрд. евро съгласно оценката в прогнозата от пролетта. За 2016 г. само допълнителните консолидационни мерки, планирани за държавните разходи и възлизали на 1,6 млрд. евро (0,1 % от БВП), изглеждат достатъчно конкретизирани на този етап и поради това са били включени в актуализираната прогноза на Комисията.

¹ „Оценка на програмата за стабилност за 2015 г. за Франция“, 27 май 2015 г., на разположение на адрес:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2015/10_fr_scp_en.pdf

² Подобрението на състоянието на бюджета се изчислява въз основа на темпа на нарастване на публичните разходи, а не на тяхното равнище (вж. каре 1).

По този начин предвиденият дефицит по консолидирания държавен бюджет за 2016 г. е намален на 3,4 % от БВП от 3,5 % в прогнозата от пролетта.

Рисковете за бюджетните прогнози за 2015 г. и 2016 г., както е предвидено в актуализираната прогноза на Комисията от пролетта, изглеждат като цяло балансирани. По-високият от очаквания ръст на БВП през първото тримесечие на 2015 г. (0,6 % в сравнение с 0,4 % в прогнозата на Комисията от пролетта) показва, че икономическото възстановяване може да набира сила по-бързо от очакваното. В допълнение, по-високата от очакваното еластичност на данъчните приходи може да окаже положителен ефект върху номиналния дефицит през 2015 г. и 2016 г. Обратно, разочароващото развитие на пазара на труда може да окаже отрицателно въздействие върху публичните финанси. По подобен начин неотдавнашното повишаване на доходността на държавните облигации може да доведе до увеличаване на лихвените плащания и, следователно, да окаже допълнителен натиск върху целите за намаление на разходите.

3. ОЦЕНКА НА ПРЕДПРИЕТИТЕ ДЕЙСТВИЯ

Въз основа на информацията, представена в доклада относно предприетите действия, актуализираната пролетната прогноза на Комисията предвижда номинален дефицит от 3,8 % от БВП през 2015 г., което е под поставената от Съвета целева стойност за тази година, и 3,4 % през 2016 г., което е в съответствие с определената от Съвета цел. Корекцията на структурното салдо обаче се очаква да остане по-ниска от препоръчаното от Съвета през двете години.

Клетка 1. Методологията за оценяване на ефективността на действията

В съответствие с Регламент (ЕО) № 1467/97 и Кодекса за поведение³ се счита, че държава членка е предприела ефективни действия, ако е действала в съответствие с препоръката, отправена съгласно член 126, параграф 7 от ДФЕС. Съгласно Кодекса за поведение при оценяване на ефективните действия следва да се отчете по-конкретно дали съответната държава членка е постигнала препоръчаните от Съвета годишни бюджетни цели и заложеното подобрение в салдото, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, минус еднократните и другите временни мерки.

Съгласно методологията за оценяване на ефективността на действията⁴ най-напред се изисква преценка дали държавата членка изпълнява целта за номинален дефицит и очакваното подобрение на структурното салдо, както се изисква в препоръката по процедурата при прекомерен дефицит (ППД). Ако такова изпълнение е налице, процедурата бива временно прекратена.

Ако държавата членка не изпълни, или съществува риск да не изпълни, целта за номинален дефицит или изискваното подобрение на структурното салдо, се извършва обстоен анализ на причините за недостига. В обстойния анализ се прави оценка дали държавата членка е действала в съответствие с препоръката, като се основава на две допълващи се мерки за подобрение на състоянието на бюджета: i) подход „отгоре-надолу“, който се състои в измерване на изменението в структурното салдо, коригирано с оглед на преразгледания потенциален растеж на производството, извънредните приходи/разходи и неочакваните събития; и ii) подход „отдолу-нагоре“, в който се прави оценка на бюджетното отражение на отделните взети дискреционни фискални мерки и промените в разходите под контрола на правителството в сравнение с базовия сценарий в основата на препоръката на Съвета. Обстойният анализ се допълва също така с друг относим качествен анализ, който ще позволи на Комисията да направи квалифицирана преценка на това дали съответната държава членка е предприела достатъчни политически действия за изпълнението на препоръката по ППД.

³ „Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes“ (Подробни указания за изпълнението на Пакта за стабилност и растеж и насоките относно формата и съдържанието на програмите за стабилност и за конвергенция), публикувани на адрес:

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

⁴ Одобрена от Съвета на 20 юни 2014 година:

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

Ако обстояният анализ покаже, че държавата членка е изпълнила своите политически ангажименти, в заключението на оценката се посочва, че са били предприети ефективни действия. Ако обстояният анализ покаже неизпълнение на политическите ангажименти и се очаква целите за номиналния дефицит да не бъдат постигнати, в заключението на оценката се посочва, че не са били предприети ефективни действия. Независимо от това, ако се очаква целите за номиналния дефицит да бъдат постигнати, процедурата се провежда при временно прекратяване, дори когато препоръчаната промяна на структурното салдо не е постигната. В същото време следва да бъде извършен обстоен анализ, за да се разбере по-добре естеството на промените в бюджета.

Подобрението на структурното салдо, произтичащо от актуализираната прогноза на Комисията, възлиза на 0,3 % от БВП през 2015 г. и 0,1 % през 2016 г., което е по-малко от подобрението от 0,5 % и 0,8 % от БВП, препоръчано от Съвета. По отношение на 2015 г. очакваното подобрение на структурното салдо остава непроменено в сравнение с пролетната прогноза от 0,3 % от БВП и е подобно на очакваното към момента на препоръката на Съвета. По-конкретно, допълнителният пакет в размер на 4 милиарда евро, обявен в програмата за стабилност, се очаква да увеличи подобрението на структурното салдо с 2,8 млрд. евро (0,1 % от БВП). Това въздействие обаче се компенсира с промяна в низходяща посока на еластичността на данъците. Що се отнася до 2016 г., подобрението на структурното салдо е било оценено на 0,0 % от БВП в прогнозата от пролетта и на -0,4 % от БВП в базовия сценарий за процедурата при прекомерен дефицит. Като се има предвид по-нататъшното намаляване на разходите, посочено в доклада относно предприетите действия, понастоящем се очаква структурното салдо да се подобри с 0,1 % от БВП, което все още е далеч под стойността от 0,8 % от БВП, препоръчана от Съвета.

Както е предвидено в методологията за оценяване на ефективността на действията (вж. каре 1), тази ситуация се нуждае от обстоен анализ на подобрението на състоянието на бюджета, основан на коригираното подобрение на структурното салдо (подход „отгоре-надолу“) и за размера на приетите мерки (подход „отдолу-нагоре“).

Таблица 1. Съпоставка на бюджетните прогнози

% от БВП	Номинално бюджетно салдо			Корекция на структурното салдо	
	2015	2016	2017*	2015	2016
Прогноза на Комисията от пролетта на 2015 г.	-3,8%	-3,5%	-	0,3%	0,0%
Актуализирана прогноза на Комисията от пролетта на 2015 г.	-3,8%	-3,4%	-	0,3%	0,1%
Програма за стабилност	-3,8%	-3,3%	-2,7%	0,3%	0,1%
Базов сценарий (прогноза от зимата на 2015 г.)**	4,1%	4,1%	4,1%	0,3%	-0,4%
Цел по ППД	-4,0%	-3,4%	-2,8%	0,5%	0,8%

Забележки:

Структурните салда, основани на Програмата за стабилност, се преизчисляват от Комисията въз основа на сценария по Програмата за стабилност чрез използване на общоприетата методология.

* Прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г. обхваща само 2016 г.

** Сценарий, залегнал в Препоръката на Съвета от 10 март 2015 г.

По отношение на 2015 г. в обстойния анализ се потвърждава, че се очаква подобрението на състоянието на бюджета да е по-малко от равнището, препоръчано от Съвета. След корекцията за промени в потенциалния растеж и за понижение на приходите след оповестяването на препоръката на Съвета подобрението на коригираното структурно салдо се оценява на 0,4 % от БВП през 2015 г. в сравнение с препоръчаните от Съвета 0,5 %. Подобрението на състоянието на бюджета „отдолу-нагоре“ се очаква да остане непроменено на 0,0 % от БВП според оценката в прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г., в сравнение с препоръчаните от Съвета 0,2 % от БВП. В действителност въздействието на допълнителните мерки за 2015 г., описани в доклада относно предприетите действия, се компенсира с корекцията за икономии от лихвени плащания, за които се счита, че са извън контрола на правителството по общоприетата методология за оценяване на ефективността на действията и поради това те не се вземат предвид при изчисляването на подобрението на състоянието на бюджета „отдолу-нагоре“ за 2015 г.

През 2016 г. обстойният анализ също така показва намаление в сравнение с подобрението на състоянието на бюджета, препоръчано от Съвета. Като се вземат предвид мерките, описани в доклада относно предприетите действия, и след корекции за промените в потенциалния растеж, както и за извънредните приходи след оповестяването на препоръката на Съвета, коригираното структурно салдо се очаква да остане постоянна величина в сравнение с подобрението от 0,8 % от БВП, препоръчано от Съвета. По подобен начин се очаква допълнителните икономии за държавата да увеличат подобрението на състоянието на бюджета „отдолу-нагоре“ от 0,3 % от БВП, очаквано в прогнозата от пролетта, до 0,4 % от БВП, което е по-малко от 1,2 % от БВП, препоръчани от Съвета на 10 март 2015 г.

Препоръката на Съвета от 10 март 2015 г. също така призова за извършване на оценка на ключовите мерки, предвидени за 2016 г. и 2017 г. Тази оценка не е предоставена в доклада относно предприетите действия. По-специално, очаква се икономии на разходи през 2016 и 2017 г. да бъдат подкрепени от резултатите от прегледите на разходите, които са в ход, или предстои да бъдат стартирани. Освен това „*loi de programmation des finances publiques*“ не е актуализиран, както се препоръчва от Съвета.

Таблица 2. Съпоставка на коригираната промяна в структурното салдо и на подобренията на състоянието на бюджета въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г.

% от БВП	Коригирана промяна на структурното салдо		Подобрение „отдолу-нагоре“	
	2015	2016	2015	2016
Прогноза на Комисията от пролетта на 2015 г.	0,4%	-0,1%	0,0%	0,3%
Актуализирана прогноза на Комисията от пролетта на 2015 г.	0,4%	0,0%	0,0%	0,4%
Базов сценарий (прогноза от зимата на 2015 г.)*	0,3%	-0,4%		
Цел по ППД	0,5%	0,8%	0,2%	1,2%

* Сценарий, залегнал в Препоръката на Съвета от 10 март 2015 г.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

В доклада относно предприетите действия, представен от Франция на 10 юни 2015 г., се потвърждава планът на френското правителство за коригиране на прекомерния дефицит до 2017 г., определеният от Съвета краен срок, и се предоставят допълнителни разяснения относно мерките в основата на бюджетната стратегия, посочени в програмата за стабилност на Франция. Независимо от това, не са представени допълнителни мерки в сравнение с вече обявените в програмата за стабилност.

Като цяло, въз основа на наличната информация на този етап се очаква дефицитът по консолидирания държавен бюджет да достигне 3,8 % от БВП през 2015 г. и 3,4 % през 2016 г., в съответствие с целите, препоръчани от Съвета на 10 март 2015 г. Подобрието на структурното салдо, оценено от Комисията въз основа на наличната информация на 10 юни, изглежда по-малко от препоръчаното подобриение както през 2015 г., така и през 2016 г. Обстойният анализ, основан както на оценка на коригираната промяна в структурното салдо (подход „отгоре-надолу“), така и на размера на планираните мерки (подход „отдолу-нагоре“), също така заключава, че се очаква подобрието на състоянието на бюджета да е по-малко от равнището, препоръчано от Съвета. Освен това, въпреки че в препоръката на Съвета бе отправен призив за оценка на ключовите мерки, планирани за 2016 г. и 2017 г., тази оценка не беше предоставена в доклада относно предприетите действия. Накрая, *„loi de programmation des finances publiques“* не е актуализиран, както се препоръчва от Съвета.

Стратегията за консолидация, следвана от Франция, разчита главно на подобряващите се циклични условия и на продължаване на средата от ниски лихви. Следователно, за да се гарантира устойчива корекция на прекомерния дефицит в рамките на установения срок, бюджетната стратегия ще трябва да бъде допълнително подсилена. По-специално, икономии на разходи, планирани за 2016 г. и 2017 г., трябва да бъдат допълнително уточнени, а извънредните приходи, по-специално в резултат от повишения от очакваните данъчни постъпления или от по-ниски лихви, следва да се използват за намаляване на дефицита. Освен това следва да се увеличат усилията за по-ефективно извършване на прегледа на разходите и за идентифициране на възможностите за икономии във всички подсектори на сектор „Държавно управление“, включително на социалното осигуряване и местното управление, както се препоръчва от Съвета. Освен това е важно консолидацията на бюджета да бъде подкрепена с осъществяването на комплексни и амбициозни структурни реформи в съответствие с препоръките, които Съветът отправи към Франция в рамките на европейския семестър, по-специално тези, които се отнасят до процедурата при макроикономически дисбаланси.

В обобщение, очаква се целите за номиналният дефицит да бъдат постигнати както през 2015, така и 2016 г., а подобрието на състоянието на бюджета, в съответствие с всички показатели, да е по-малко от препоръчаното през 2015 г. и 2016 г. Поради това, според методологията за оценяване на ефективността на действията Комисията счита, че процедурата трябва да бъде временно прекратена.

Таблицы относно ППД

Таблица А1. Корекция на видимото структурно подобрене с оглед на преразгледания потенциален растеж – данни относно изчисленията

FR	Потенциален растеж на БВП залегал в препоръката на Съвета (%)	Потенциален растеж на БВП към времето на оценката (%)	Прогнозна грешка (%)	Структурни разходи (% от потенциалния БВП)	Коефициент на корекция α (% от потенциалния БВП)
	(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%

Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г.

Таблица А2. Корекция на видимото структурно подобрене с оглед на преразгледаните извънредни приходи/разходи – данни относно изчисленията

FR	Промяна в текущите приходи (милиарди)		Дискреционни мерки по текущите приходи (милиарди)		Допускания за растежа на номиналния БВП (%)		Промяна в разликата между реалния и потенциалния БВП		Текущи приходи в година t-1 (милиарди)		Разлика в приходите (милиарди)*	Номинален БВП	Коефициент на корекция β (% от номиналния БВП)
	препор.	оценка	препор.	оценка	препор.	оценка	препор.	оценка	препор.	оценка			
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	(6)=[(1')-(2')-[(3')+(ε-1)*(4')/100]*(5')]-[(1)-(2)-[(3)+(ε-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

* еластичност на приходите (ε): 1.1

Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г.