

OPINIA RADY**z dnia 14 marca 2006 r.****w sprawie zaktualizowanego programu stabilności Francji na lata 2005-2009**

(2006/C 82/04)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 14 marca 2006 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności Francji, który obejmuje lata 2005–2009.
- (2) Wzrost PKB we Francji był w ciągu ostatnich 10 lat zbliżony do średniej w strefie euro wynoszącej 2,3 %. Od 1998 r. był wyższy o około pół punktu procentowego, czemu sprzyjał stosunkowo dynamiczny popyt krajowy. Mimo tych dość dobrych wyników w wyżej wspomnianym okresie, wskaźnik zatrudnienia wzrósł jedynie nieznacznie, a wskaźnik bezrobocia utrzymywał się na wysokim poziomie, chociaż ostatnio spadł z 10,2 % w marcu 2005 r. do 9,5 % w styczniu 2006 r. Po tym jak deficyt osiągnął rekordowy poziom 6 % PKB w 1993 r., sytuacja budżetowa uległa poprawie, a wartość odniesienia określona w traktacie na poziomie 3 % PKB była przestrzegana począwszy od 1997 r. Wartość odniesienia była jednak ponownie przekraczana począwszy od 2002 r., w miarę pogarszania się sytuacji budżetowej, co częściowo spowodowane było spowolnieniem wzrostu gospodarczego. Od 2004 r. wskaźnik deficytu ulega obniżeniu.
- (3) W dniu 3 czerwca 2003 r. Rada uznała, że we Francji istnieje nadmierny deficyt i na podstawie art. 104 ust. 7 zaleciła jego skorygowanie do 2004 r. Komisja w swoim komunikacie do Rady z grudnia 2004 r. w sprawie sytuacji Niemiec i Francji w odniesieniu do zobowiązań tych państw w ramach procedury nadmiernego deficytu w następstwie wyroku Trybunału Sprawiedliwości stwierdziła, że rok 2005 powinien zostać uznany za stosowny termin korekty. W styczniu 2005 r. Rada zgodziła się z tą opinią. Rada w swojej opinii z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zaktualizowanej wersji programu stabilności z grudnia 2004 r., obejmującej lata 2004-2008, zwróciła się do Francji o podjęcie niezbędnych działań dla zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w 2005 r., a następnie kontynuowania konsolidacji budżetowej, oraz o wdrożenie reform strukturalnych i kontrolowanie wydatków w celu zagwarantowania realizacji celów wieloletnich w zakresie wydatków.
- (4) Jeśli chodzi o wykonanie budżetu w roku 2005, w prognozie służb Komisji z jesieni 2005 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) oszacowano na 3,2 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu stabilności zakładano, że osiągnie on 2,9 % PKB, natomiast zgodnie z wersją obecną ma wynieść 3 % PKB. Mimo warunków makroekonomicznych, które wydają się mniej korzystne w porównaniu z poprzednią wersją programu, nowe informacje częściowe wskazują, że deficyt w 2005 r. może zostać obniżony do ok. 3 % PKB, w szczególności dzięki lepszej kontroli wydatków publicznych, wysokim przychodom pozafiskalnym oraz podatkom opartym na cenach aktywów, jak również dodatkowym przychodom pod koniec grudnia związanym ze zmianą przepisów w zakresie podatków od osób prawnych. Należy również zauważyć, że obniżenie deficytu w 2005 r. obejmowało znaczące środki jednorazowe.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 1, rozporządzenie zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1055/2005 (Dz.U. L 174 z 7.7.2005, str. 1). Dokumenty przywołane w niniejszym tekście dostępne są na stronie internetowej: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

- (5) Program jest zasadniczo zgodny ze wzorową strukturą programów stabilności i konwergencji oraz wymogami dotyczącymi przekazywania danych określonymi w nowym kodeksie postępowania ⁽¹⁾. Zaktualizowana wersja programu przedłożona została 6 tygodni po terminie wyznaczonym w kodeksie postępowania na dzień 1 grudnia, co wynikało z chęci uwzględnienia w strategii intensywnych działań na rzecz redukcji zadłużenia niektórych propozycji ograniczenia zadłużenia zawartych w tzw. sprawozdaniu Pébereau ⁽²⁾.
- (6) Program zawiera dwa różne scenariusze przewidywań makroekonomicznych i budżetowych: scenariusz niewielkiego wzrostu i scenariusz znaczącego wzrostu. Przy dokonywaniu oceny przewidywań budżetowych za scenariusz odniesienia przyjęto scenariusz niewielkiego wzrostu, ponieważ na podstawie dostępnych obecnie informacji wydaje się, że jest on oparty na wiarygodnych założeniach dotyczących wzrostu. Scenariusz ten przewiduje, że tempo realnego wzrostu PKB wzrośnie z 1,5 %–2 % w 2005 r. do średnio 2¼ % w pozostałej części okresu objętego programem. Przedstawione w programie przewidywania dotyczące inflacji również wydają się realistyczne.
- (7) Celem określonym w zaktualizowanej wersji programu jest przywrócenie równowagi finansów publicznych oraz obniżenie wskaźnika odzwierciedlającego stosunek zadłużenia publicznego do PKB poniżej wartości odniesienia wynoszącej 60 % do roku 2010. Program potwierdza także, że w 2005 r. deficyt powinien zostać obniżony do 3 % (wartość odniesienia), a począwszy od 2006 r. zejść poniżej tej wartości. W okresie objętym programem przewiduje się obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) w 2009 r. o 2 punkty procentowe, tj. do 1 % PKB. Nadwyżka pierwotna przywracana byłaby począwszy od 2007 r. Podobnie jak w poprzednich zaktualizowanych wersjach programu planowana konsolidacja opiera się na wydatkach. Strategia średniookresowa oparta jest na celach wieloletnich dotyczących wzrostu realnych wydatków publicznych, które oznaczają obniżenie wskaźnika relacji wydatków do PKB. W porównaniu z poprzednią wersją programu wersja zaktualizowana przewiduje opóźnienie planowanego obniżenia deficytu, w części odzwierciedlając mniej korzystne uwarunkowania makroekonomiczne i przyspieszone obniżenie stawek podatkowych. Środki jednorazowe w 2006 r. nadal będą miały skutki obniżające deficyt, lecz w mniejszym stopniu niż w 2005 r.
- (8) W okresie trwania programu przewiduje się poprawę salda strukturalnego (tj. dostosowanego cyklicznie salda nieuwzględniającego środków jednorazowych i innych środków tymczasowych), obliczanego zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, o średnio 0,6 % PKB rocznie. Celem średniookresowym dla sytuacji budżetowej wyznaczonym przez władze jest osiągnięcie nie w okresie objętym programem, lecz do 2010 r. określonego salda strukturalnego. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny, niż wymaga tego minimalna pośrednia wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1½ % PKB), jego osiągnięcie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Cel średniookresowy wyznaczony w programie mieści się w zakresie określonym dla strefy euro i państw członkowskich grupy ERM II w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania i uwzględnia odpowiednio wskaźnik zadłużenia oraz długoterminowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (9) Wynik budżetowy może być gorszy niż przewiduje program. Jeśli chodzi o rok 2006, pesymistyczne założenia wynikają ze scenariusza makroekonomicznego i z faktu, że przychody mogą być niższe, a wydatki na administrację lokalną i ochronę zdrowia — wyższe. Jeśli chodzi o pozostałą część okresu pozytywnie ocenia się fakt, że cele wyznaczone w zaktualizowanej wersji programu są ambitne. Uściślenie zasad dotyczących wzrostu wydatków na różnych szczeblach sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) przyczyni się do poprawy nadzoru nad finansami publicznymi oraz zwiększenia poczucia odpowiedzialności wszystkich zainteresowanych podmiotów publicznych za kontrolę wydatków. Z zadowoleniem przyjmuje się ściślejszą kontrolę wydatków publicznych oraz niedawne wzmocnienie mechanizmów stosowania zasad związanych z wydatkami na ochronę zdrowia, takich jak utworzenie stałego komitetu obejmującego wszystkie

⁽¹⁾ W programie brakuje niektórych danych obowiązkowych i opcjonalnych, których podania wymaga nowy kodeks postępowania. Jeśli chodzi o dane obowiązkowe, brakuje głównie założeń dotyczących długo- i krótkoterminowych stóp procentowych. Natomiast jeśli chodzi o dane opcjonalne, brakuje informacji na temat wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) z podziałem na funkcje, danych dotyczącej długoterminowej stabilności finansów publicznych oraz zmian na rynku pracy.

⁽²⁾ Sprawozdanie niezależnego komitetu wysokiego szczebla ustanowionego przez rząd Francji w celu dokonania analizy długu publicznego oraz określenia możliwości jego ograniczenia, które opublikowane zostało w połowie grudnia 2005 r.

podmioty publiczne, który będzie odpowiedzialny za redakcję wniosków dotyczących kontroli wydatków publicznych i zmniejszenia zadłużenia. Jednak kontrola wydatków będzie musiała zostać wdrożona bardzo rygorystycznie, biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia w zakresie realizacji ogólnych celów dotyczących salda budżetowego. Nowe cele oznaczają radykalne zmniejszenie wydatków w porównaniu z celami poprzednimi, co wymagać będzie zakrojonych na szeroką skalę reform strukturalnych, wymagających dalszego opisu, zwłaszcza w odniesieniu do władz lokalnych.

- (10) Jeżeli powyższe ryzyko stanie się faktem, trwałe obniżenie deficytu poniżej 3 % PKB wymagałoby podjęcia dodatkowych kroków w 2006 r. Planowana korekta salda strukturalnego w 2006 r. wynosi mniej niż 0,5 % PKB. W późniejszym okresie tempo dostosowania do celu średnioterminowego określonego w programie jest zgodne z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu, który stanowi, że dla strefy euro i państw członkowskich grupy ERM II roczna poprawa salda strukturalnego powinna wynieść 0,5 % PKB (co stanowi pośrednią wartość odniesienia). Jednak jeżeli spełnią się wspomniane wyżej obawy, osiągnięcie celu średnioterminowego określonego w programie do roku 2010 nie jest pewne. Wydaje się, że kierunek polityki budżetowej wyznaczony w programie wydaje się zapewniać wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem progu deficytu wynoszącego 3 % PKB przy normalnych wahanach makroekonomicznych na koniec okresu trwania programu.
- (11) Według szacunków wskaźnik zadłużenia w 2005 r. miał osiągnąć 66 % PKB, przekraczając przewidzianą w traktacie wartość odniesienia wynoszącą 60 % PKB. Program przewiduje, że wskaźnik zadłużenia obniży się o 3 punkty procentowe w okresie objętym programem. Ewolucja wskaźnika zadłużenia może być mniej korzystna niż przewidywana, zważywszy przede wszystkim na wspomniane wyżej zagrożenia dotyczące osiągnięcia celów budżetowych. W kontekście niniejszej oceny ryzyka tempo obniżania wskaźnika zadłużenia do poziomu wartości odniesienia może być niewystarczające. Jednak rząd zapowiedział ostatnio, że wszelkie przychody pozafiskalne związane ze wzrostem będą przeznaczane na zmniejszanie deficytu, co spotkało się z pozytywnym przyjęciem.
- (12) Jeśli chodzi o równowagę finansów publicznych, Francja stoi w obliczu średniego zagrożenia ze względu na przewidywane koszty dla budżetu związane ze starzeniem się społeczeństwa. Niedawne reformy, w szczególności reforma emerytalna z 2003 r., pomogły znacząco ograniczyć przyszły wzrost wydatków publicznych, ale pełne wdrożenie tych reform będzie miało kluczowe znaczenie dla zapewnienia oczekiwanych rezultatów. Obecny poziom wskaźnika zadłużenia publicznego przekracza określoną w traktacie wartość wynoszącą 60 % PKB, a deficyt strukturalny utrzymujący się aktualnie na wysokim poziomie — jeżeli nie ulegnie zmianie — uniemożliwi niezbędną redukcję zadłużenia zważywszy na przyszłe koszty dla budżetu związane ze starzeniem się społeczeństwa. Dlatego przy braku dodatkowych reform konieczna jest silna konsolidacja budżetowa w celu ograniczenia zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów publicznych.
- (13) Przewidywane środki w dziedzinie finansów publicznych są zasadniczo zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008. W szczególności Francja planuje wdrożyć kilka reform strukturalnych dla zapewnienia obniżenia wzrostu wydatków publicznych oraz poprawy stabilności finansów publicznych w perspektywie średnio- i długoterminowej, przy czym korekta nadmiernego deficytu może wymagać środków dodatkowych.
- (14) W krajowym programie reform Francji, przedłożonym dnia 7 listopada 2005 r. w kontekście zaktualizowanej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia, zidentyfikowano trzy główne priorytety: a) stworzenie warunków niezbędnych do intensywnego rozwoju gospodarczego, w tym stabilności finansów publicznych, b) ograniczenie bezrobocia i zwiększenie zatrudnienia oraz c) budowa gospodarki opartej na wiedzy. Również poprawa produktu potencjalnego — w szczególności poprzez realizację tzw. planu nadzwyczajnego na rzecz wzrostu zatrudnienia oraz innych reform z zakresu rynku pracy — jest jednym z trzech filarów strategii budżetowej Francji nakreślonej w zaktualizowanej wersji programu. Ogólnie rzecz biorąc, środki w sektorze finansów publicznych przewidziane w programie stabilności w dużym stopniu pokrywają się z działaniami określonymi w krajowym programie reform. Program stabilności uzupełnia te środki zmianami instytucjonalnymi w sektorze finansów publicznych, w szczególności poprzez określenie i uściślenie zasad dotyczących wzrostu wydatków na wszystkich szczeblach podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) oraz stworzenie podstaw lepszej koordynacji pomiędzy podmiotami zainteresowanymi. Nie wszystkie budżetowe skutki działań określonych w krajowym programie reform znajdują jednak odpowiednio szczegółowe przedstawienie w przewidywaniach budżetowych zawartych w programie stabilności.

Zważywszy na powyższą ocenę Rada uznaje, że nadanie priorytetu działaniom służącym zmniejszeniu zadłużenia w programie stabilności Francji jest pożądane, stwierdzając jednak, że osiągnięcie celów budżetowych oraz stabilizacja finansów publicznych w perspektywie długoterminowej wiąże się z pewnym ryzykiem. W świetle komunikatu Komisji z grudnia 2004 r. zatwierdzonego przez Radę w styczniu 2005 r., byłoby wskazane, aby Francja:

- zapewniła niezbędną korektę salda strukturalnego w celu obniżenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) poniżej poziomu 3 % PKB w sposób wiarygodny i trwały;
- przedsięwzięła niezbędne środki dla zapewnienia planowanej konsolidacji fiskalnej mającej służyć osiągnięciu celu średniookresowego oraz dla poprawy stabilności finansów publicznych w perspektywie długoterminowej; oraz
- wzmocniła nadzór oraz uściśliła zasady dotyczące wydatków określone dla podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*), tak aby zapewnić przestrzeganie ambitnych wieloletnich pułapów wydatków.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Realny PKB (zmiana w %)	PS styczeń 2006 r. ⁽¹⁾	2,3	1,5–2,0	2,0–2,5	2,25	2,25	2,25
	KOM listopad 2005 r. ⁽⁸⁾	2,3	1,5	1,8	2,3	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	n.d.
Inflacja HICP (%)	PS styczeń 2006 r. ⁽¹⁾	2,3	1,9	1,8	1,75	1,75	1,75
	KOM listopad 2005 r.	2,3	2,0	2,1	1,9	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2004 ⁽⁷⁾ r.	2,2	1,8	1,5	1,5	1,5	n.d.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PS styczeń 2006 r. ⁽²⁾	– 0,3	– 0,5	– 0,4	– 0,6	– 0,8	– 0,9
	KOM listopad 2005 r. ⁽⁶⁾	– 0,2	– 0,5	– 0,9	– 1,0	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	– 0,5	– 0,4	– 0,4	– 0,4	– 0,4	n.d.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (<i>general government</i>) (% PKB)	PS styczeń 2006 r.	– 3,7	– 3,0	– 2,9	– 2,6	– 1,9	– 1,0
	KOM listopad 2005 r.	– 3,7	– 3,2	– 3,5	– 3,5	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	– 3,6	– 2,9	– 2,2	– 1,6	– 0,9	n.d.
Saldo pierwotne (% PKB)	PS styczeń 2006 r.	– 0,8	– 0,3	– 0,3	0,0	0,6	1,6
	KOM listopad 2005 r.	– 0,8	– 0,5	– 0,7	– 0,7	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	– 0,7	0,1	0,8	1,5	2,2	n.d.
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PS styczeń 2006 r. ⁽²⁾	– 3,5	– 2,8	– 2,7	– 2,3	– 1,5	– 0,6
	KOM listopad 2005 r.	– 3,6	– 3,0	– 3,0	– 3,1	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2004 ⁽³⁾ r.	– 3,4	– 2,7	– 2,0	– 1,4	– 0,7	n.d.

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PS styczeń 2006 r. ⁽⁴⁾	- 3,5	- 3,3	- 2,9	- 2,3	- 1,5	- 0,6
	KOM listopad 2005 r. ⁽⁵⁾	- 3,6	- 3,5	- 3,3	- 3,1	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PS styczeń 2006 r.	65,1	65,8	66,0	65,6	64,6	62,8
	KOM listopad 2005 r.	65,1	66,5	67,1	68,0	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	64,8	65,0	64,6	63,6	62,0	n.d.

Uwagi:

- (1) Dla dalszych obliczeń zastosowano odpowiednie wartości dokładne.
(2) Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.
(3) Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.
(4) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe według obliczeń służb Komisji (0,6 % PKB w 2005 r. (widoczna mniejsza różnica pomiędzy saldem strukturalnym i saldem dostosowanym cyklicznie wynika z zaokrąglenia), 0,2 % PKB w 2006 r.; wszystkie te środki obniżają deficyt).
(5) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe pochodzące z prognozy służb Komisji z jesieni 2005 r. (0,5 % PKB w 2005 r. oraz 0,2 % w 2006 r.; wszystkie te środki obniżają deficyt).
(6) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost o: 2,3 % w 2004 r., 1,9 % w 2005 r., 2,2 % w 2006 r. oraz 2,4 % w latach 2007-2009.
(7) Zmiana inflacji HICP na CPI.
(8) Zgodnie z pierwszymi szacunkami wzrost w 2005 r. wyniósł 1,4 %. W średniookresowej prognozie służb Komisji z 21 lutego 2006 r. wskaźnik wzrostu na rok 2006 szacowany jest na 1,9 %.

Źródło:

Program stabilności (PS); Prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2005 r. (KOM); kalkulacje służb Komisji.