

OPINIA RADY

w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2009–2013 przedstawionego przez Francję

(2010/C 140/02)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

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 (26 kwietnia 2010 r.) Rada zbadała zaktualizowany program stabilności Francji obejmujący lata 2009–2013.
- (2) W ciągu roku 2008 aktywność gospodarcza stopniowo traciła dynamikę, a spadła gwałtownie w czwartym kwartale roku 2008 i w pierwszym kwartale roku 2009. Od drugiego kwartału roku 2009 zaczęła się znów ożywiać wskutek środków stymulacyjnych podjętych we Francji i w krajach sąsiednich. Jednym z głównych wyzwań dla polityki gospodarczej jest stan finansów publicznych. Od roku 2002 deficyt we Francji był na poziomie wyższym niż lub bliskim 3 % PKB, co odzwierciedlało przede wszystkim niewystarczające wysiłki konsolidacyjne. W tej sytuacji Francja była objęta procedurą nadmiernego deficytu w latach 2002–2007, a w maju 2008 r. otrzymała od Komisji porady dotyczące polityki. Po zgłoszeniu deficytu przekraczającego poziom 3 % PKB w roku 2008 w lutym 2009 r. wszczęto nową procedurę nadmiernego deficytu, w ramach której przewiduje się korektę nadmiernego deficytu do roku 2013. Wśród innych problemów wymienić można słabości po stronie podaży, które prowadzą do niewystarczającego poziomu konkurencyjności zewnętrznej, oraz kwestię lepszego wykorzystania siły roboczej.
- (3) Choć spadek faktycznego PKB, jaki odnotowano w warunkach obecnego kryzysu, ma w znacznej mierze charakter cykliczny, niekorzystnie zmienił się jednak również poziom produktu potencjalnego. Kryzys może ponadto wpłynąć na wzrost potencjalny w średniej perspektywie, wskutek zmniejszenia inwestycji, ograniczeń w dostępie do kredytu i wzrostu bezrobocia struktural-

nego. Ponadto skutki kryzysu gospodarczego wzmocnią jeszcze negatywny wpływ starzenia się społeczeństwa na produkt potencjalny i na stabilność finansów publicznych. W tej sytuacji istotne będzie przyspieszenie tempa reform strukturalnych w celu wsparcia wzrostu potencjalnego. Duże znaczenie dla Francji ma w szczególności podjęcie reform w obszarach rynku pracy i ogólnych warunków konkurencji.

- (4) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że po spadku o 2,2 % w roku 2009 realny PKB ponownie wzrośnie o 1,4 % w roku 2010, a w pozostałych latach okresu objętego programem średnia stopa wzrostu PKB wyniesie 2,5 %. Z dostępnych obecnie informacji⁽²⁾ wynika, że scenariusz ten oparty jest na nieco optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu w roku 2010 zasadniczo zgodnych z prognozą służb Komisji, a struktura wzrostu gospodarczego według prognoz zawartych w programie sprzyja wyższym dochodom podatkowym niż struktura według prognozy służb Komisji. Począwszy od roku 2011 założenia dotyczące wzrostu gospodarki są wyraźnie optymistyczne, średnio na poziomie o 0,75 punktu procentowego wyższym od wzrostu potencjalnego w latach 2011–2013 (wartości przeliczone zgodnie ze wspólnie przyjętą metodą przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie). Przekłada się to na szybkie zmniejszenie luki produktowej. Tempo wzrostu opiera się na popycie krajowym, a w szczególności spożyciu gospodarstw domowych w całym okresie objętym programem. Zawarte w programie prognozy dotyczące inflacji wydają się zgodne z prognozami służb Komisji, podobnie jak prognozy dotyczące wzrostu zatrudnienia, który pozostaje ujemny w roku 2010, po czym ma się znacznie ożywić, odzwierciedlając zwykle opóźnienie w stosunku do aktywności gospodarczej.
- (5) W programie szacuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2009 wyniósł 7,9 % PKB. Znaczne pogorszenie w stosunku do poziomu z roku 2008 wynoszącego 3,4 % PKB odzwierciedla w dużej mierze wpływ kryzysu na finanse publiczne (dotyczy to w szczególności wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i z podatku VAT), ale wynika również z zastosowania środków stymulacyjnych o wartości odpowiadającej 1,1 % PKB, które rząd przyjął zgodnie z Europejskim planem naprawy gospodarczej. Według programu kurs polityki budżetowej będzie neutralny w roku 2010 i stanie się restrykcyjny w końcowych latach okresu objętego programem, co ma na celu dokonanie korekty nadmiernego deficytu do roku 2013 przy zakładanym scenariuszu dotyczącym wzrostu gospodarczego. Ta konsolidacja jest zgodna z zalecaną przez Radę strategią wyjścia.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1. Dokumenty przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na następującej stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_en.htm

⁽²⁾ Ocena uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji z jesieni 2009 r. oraz śródkresową prognozę służb Komisji z lutego 2010, a także inne informacje, które uzyskano od tego czasu.

- (6) W programie stabilności z lutego 2010 r. oczekuje się, że w roku 2010 deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych pogorszy się o kolejne 0,3 % PKB i osiągnie poziom 8,2 % PKB. W roku 2010 Francja wdraża działania zmniejszające deficyt zgodnie z rządowym projektem ustawy budżetowej na rok 2010, jednocześnie unikając w znacznym stopniu dalszego pogorszenia stanu finansów publicznych, z wyjątkiem decyzji o pożyczce publicznej służącej „inwestycjom w przyszłość”, która wywrze na budżet negatywny wpływ odpowiadający około 0,1 % PKB w roku 2010 (i więcej w latach następnych), co wydaje się zasadniczo zgodne z ostatnimi skierowanymi do Francji zaleceniami, przyjętymi na podstawie art. 126 ust. 7 TFUE. Przewidywany na rok 2010 deficyt jest o 0,3 % PKB niższy niż w projekcie budżetu na rok 2010 ze względu na korzystniejszy wynik deficytu oczekiwany za rok 2009 (0,2 % PKB) oraz zmianę prognoz dotyczących wzrostu (0,3 % PKB), częściowo równoważone przez zawieszenie podatku ekologicznego przez francuski Trybunał Konstytucyjny oraz wprowadzenie środków wynikających ze wspomnianej wyżej pożyczki publicznej, które łącznie zwiększyłyby deficyt o 0,2 % PKB. Te ostatnie działania spowodowały zmianę salda działań dyskrejonalnych z około + ¼ % PKB w momencie przyjęcia zalecenia Rady do poziomu zasadniczo neutralnego określonego w programie. Środki stymulacyjne rządu 1,1 % PKB podjęte w kontekście Europejskiego programu naprawy gospodarczej będą częściowo wycofywane i ograniczone do 0,4 % PKB w roku 2010, co wraz z innymi środkami konsolidacyjnymi odpowiadającymi 0,1 % PKB (w szczególności obejmującymi wzrost podatków uwzględniony w budżecie zabezpieczenia społecznego) sprawia, że łącznie środki konsolidacyjne odpowiadają 0,8 % PKB. Środki te są jednak równoważone nowymi środkami zwiększającymi deficyt, z kosztami w głównej części krótkoterminowymi, przewidzianymi w pierwotnym budżecie na rok 2010 o wartości odpowiadającej 0,7 % PKB, związanymi głównie z reformą lokalnego podatku od działalności gospodarczej (około 0,6 % PKB) i obniżeniem podatku VAT w sektorze gastronomicznym (0,1 % PKB) oraz wcześniej wspomnianymi środkami związanymi z pożyczką publiczną (około 0,1 % PKB). W roku 2010 deficyt strukturalny (tj. deficyt w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczony przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką) zwiększy się o 0,25 punktu procentowego i osiągnie poziom 6,75 % PKB. Uwzględniając przejściowy wpływ przewidywanych zwrotów dla przedsiębiorstw na poziomie 0,4 % PKB w kontekście wdrożenia reformy lokalnego podatku od działalności gospodarczej, środka o charakterze jednorazowym, który jednak nie został uznany za taki w programie, deficyt strukturalny poprawiłby się nieznacznie o 0,1 punktu procentowego w roku 2010, osiągając poziom 6,5 % PKB.
- (7) Głównym celem zawartej w programie strategii budżetowej jest sprowadzenie salda sektora instytucji rządowych i samorządowych do wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB do roku 2013, czyli w terminie wyznaczonym przez Radę w zaleceniu z dnia 2 grudnia 2009 r. W programie prognozuje się obniżenie nominalnego deficytu budżetowego do poziomu 6 % PKB w roku 2011, jego dalsze zmniejszenie do poziomu 4,6 % w roku 2012 i ostatecznie do poziomu 3 % w roku 2013. Oczekuje się, że saldo pierwotne będzie kształtowało się dość podobnie, zmieniając się z poziomu – 5,5 % PKB w roku 2010 do poziomu – 0,1 % PKB na koniec okresu objętego programem. Deficyt strukturalny obliczony zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką będzie się nadal poprawiał po roku 2010 i osiągnie około 5 % PKB w roku 2011, 4 % w roku 2012, a następnie 2,75 % w roku 2013. Średni roczny wysiłek fiskalny w okresie 2010–2013 będzie wynosił 0,9 % PKB, czyli nieco mniej niż zalecany przez Radę średni poziom wynoszący ponad 1 % PKB. Przedstawiona w programie strategia konsolidacji miałaby polegać na działaniach zmierzających do ograniczenia wzrostu wydatków na wszystkich szczeblach administracji, przy czym działania te uzupełniałyby całkowite wycofanie w roku 2011 środków podjętych zgodnie z Europejskim planem naprawy gospodarczej. Począwszy od roku 2011 władze Francji zamierzają dodatkowo zmniejszać wpływ istniejących zwolnień podatkowych na budżet o około 0,1 % PKB każdego roku. Środki wspierania strategii konsolidacji nie zostały jeszcze skonkretyzowane, ale powinny zostać ujawnione w nadchodzących miesiącach. Średniookresowym celem budżetowym określonym w programie jest zrównoważony budżet w kategoriach strukturalnych. Biorąc pod uwagę najnowsze prognozy i poziom zadłużenia, średniookresowy cel budżetowy jest bardziej niż wystarczająco zgodny z celami paktu. W zaktualizowanym programie stabilności nie przewiduje się jednak jego realizacji w okresie objętym programem.
- (8) Chociaż docelowy deficyt w 2010 roku wydaje się dość realistyczny, a nawet pozostawia możliwość osiągnięcia lepszego wyniku w przypadku ostatecznego wprowadzenia zmodyfikowanego podatku ekologicznego, począwszy od roku 2011 prognozy budżetowe mogą okazać się znacznie trudniejsze w realizacji niż założono w programie. W szczególności wyraźnie optymistyczny jest scenariusz makroekonomiczny na lata 2011–2013. Prognozy dotyczące deficytu są szczególnie wrażliwe na tempo wzrostu gospodarczego: zgodnie z analizą wrażliwości przeprowadzoną w programie, gdyby wzrost PKB w tym okresie był niższy o ¼ punktu procentowego, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadłby tylko do 4 % PKB w roku 2013.
- Łączna strata wynosząca 0,75 % PKB przełożyłaby się zatem na deficyt wyższy w 2013 r. o 1 % PKB. Dodatkowo negatywny wpływ na docelowy deficyt miałoby ewentualne przekroczenie poziomu wydatków, ponieważ korekta tendencji w wydatkach publicznych na wszystkich poziomach administracji poniżej poziomu rządu centralnego w stosunku do tendencji w przeszłości nie jest poparta wystarczająco konkretnymi działaniami. Dość optymistyczne prognozy rozwoju sytuacji po stronie dochodów opierają się na hipotezie, że po minusowych przekroczeniach podczas kryzysu nastąpi nadrobienie zaległości, ponieważ przewiduje się, że elastyczność udziału podatków w PKB osiągnie wartość średnio 1,2 w latach 2011–2013. Ograniczenie zwolnień podatkowych o około 0,1 % PKB każdego roku począwszy od roku 2011 również nie zostało jeszcze szczegółowo określone. Generalnie fakty z przeszłości wskazują, że nie można wykluczyć przekroczenia poziomu wydatków. Ocena oparta na informacjach przedstawionych w programie sugeruje istnienie istotnego ryzyka, że rzeczywisty deficyt w latach 2011–2013 może być gorszy niż cel założony w programie.

- (9) W roku 2009 relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB była wyższa od określonej w Traktacie wartości referencyjnej i zgodnie z programem jej tendencja wzrostowa będzie się utrzymywała do roku 2012. Szacuje się, że w roku 2009 dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 77,4 % PKB, wzrastając z poziomu 67,4 % w roku 2008. Do zwiększenia wskaźnika zadłużenia – oprócz wzrostu deficytu i spadku tempa wzrostu PKB – przyczyniła się również znaczna wartość rezydualna zmiany długu odzwierciedlająca w szczególności operacje finansowe na rzecz sektora bankowego i motoryzacyjnego. Przez cały okres objęty programem prognozuje się dalszy wzrost o 9,2 punktu procentowego aż do osiągnięcia poziomu około 87 % PKB, głównie w wyniku wysokiego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W świetle znacznych zagrożeń dla realizacji celów budżetowych ewolucja wskaźnika zadłużenia może również okazać się mniej korzystna niż przewidywana w programie, w szczególności po roku 2011.
- (10) Ze średniookresowych prognoz dotyczących długu, w których zakłada się stopniowy powrót tempa wzrostu PKB do poziomów przewidywanych przed kryzysem, przywrócenie obciążeń podatkowych do przedkryzysowego poziomu oraz w których uwzględnia się przewidywany wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, wynika, że przewidziana w programie strategia budżetowa – w obecnej formie i bez dalszych zmian polityki – nie byłaby wystarczająca, aby ustabilizować relację długu do PKB w terminie do roku 2020.
- (11) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest wyraźnie poniżej średniej UE, przy czym wzrost wydatków na emerytury jest bardziej ograniczony, co wynika z uchwalonych już reform systemu emerytalnego. Szacowana w programie sytuacja budżetowa w roku 2009 potęguje wpływ starzenia się społeczeństwa na zachwianie stabilności finansów publicznych w perspektywie długoterminowej. Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych, które w sprawozdaniu Komisji z roku 2009 na temat długoterminowej stabilności finansów publicznych⁽¹⁾ oceniono jako średnie, przyczyniłoby się osiągnięcie nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej.
- (12) Przeprowadzono niedawno reformy mające na celu wzmocnienie ogólnych ram budżetowych. W dniu 9 lutego 2009 r. parlament przyjął pierwszą ustawę o wieloletnim planowaniu finansów publicznych, wyznaczającą cele w zakresie wydatków dla wszystkich podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ustawa ustanawia w szczególności zasadę neutralności budżetowej przy wprowadzaniu nowych zwolnień podatkowych, których łączny koszt musi być w pełni równoważony. Zasada ta jest obowiązkowa, a w roku 2009 została – w kategoriach oceny wieloletniej – niemal w pełni osiągnięta. Roczne ramy budżetowe we Francji

uwzględniają normy dotyczące wydatków określone dla podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych. Pierwsza reguła, tzw. „reguła zerowego wzrostu wydatków” określona jest dla podsektora rządu centralnego. O ile w przeszłości zmiany zakresu stosowania tej reguły być może przyczyniały się do jej przestrzegania, ostatnio zakres ten poszerzono, aby umożliwić lepszą kontrolę wydatków rządu centralnego, co udało się osiągnąć.

Krajowy cel w zakresie wydatków na ubezpieczenia zdrowotne (Objectif National des Dépenses d'Assurance Maladie) ustanowiony w roku 1997 przyczynił się do kontrolowania wydatków w obszarze opieki zdrowotnej, mimo że wartości docelowe często nie były osiągane. Z kolei wydatki samorządów lokalnych ogranicza „złota reguła” posiadająca podstawę prawną, która uniemożliwia samorządom finansowanie dużych wydatków z tytułu działalności bieżącej, oraz reguła stanowiąca, że wzrost wielkości środków przekazywanych przez instytucje rządowe szczebla centralnego nie może przekraczać stopy inflacji. Cele określone w programach stabilności były jednak rzadko realizowane. Rząd planuje kontynuować reformę ram budżetowych. W dniu 28 stycznia 2010 r. zorganizowana została konferencja poświęcona finansom publicznym, której celem było omówienie problemu pogorszenia stanu finansów publicznych we Francji oraz znalezienie sposobów przeprowadzenia konsolidacji budżetowej. Powołano kilka grup roboczych, które w kwietniu mają przedstawić propozycje dotyczące nowych reform, a w szczególności sposobów ograniczenia rosnących wydatków na opiekę zdrowotną lub lepszej kontroli wydatków na szczeblu lokalnym. Utworzono również grupę roboczą mającą na celu opracowanie reguł służących zrównoważeniu budżetu. W programie wskazano również, że w kwietniu przedstawione zostaną nowe działania zmierzające do ograniczenia wydatków instytucji rządowych szczebla centralnego. Przedstawiona w programie strategia konsolidacji opiera się również na poprawie ram budżetowych, które wynikają z propozycji przedstawionych przez grupy robocze.

- (13) W roku 2008 udział wydatków w PKB osiągnął we Francji poziom 52,7 % i jest tym samym najwyższy w strefie euro. Wzrost wydatków publicznych w poprzednich dekadach przyczynił się do wysokich poziomów deficytu i długu, które negatywnie wpływają na długoterminową stabilność finansów publicznych we Francji. Władze Francji rozpoczęły w 2007 r. ogólny przegląd środków polityki publicznej (*Revue Générale des Politiques Publiques*, RGPP) w celu określenia sposobów zwiększenia efektywności wydatków publicznych. Do tej pory określono ponad 300 środków (których celem jest osiągnięcie oszczędności odpowiadających około 0,3 % PKB, co stanowi dość skromny cel w porównaniu z ogólnym poziomem wydatków publicznych przekraczającym 50 % PKB). Wdrożono około 0,75 tych środków, przez co umożliwiono na przykład wprowadzenie zasady niezastępowania jednego z dwóch odchodzących na emeryturę urzędników państwowych w podsektorze rządu centralnego. W ustawie budżetowej na rok 2010 rząd zapowiedział, że zakres obowiązywania RGPP zostanie rozszerzony na inne organy szczebla centralnego, a jesienią zostaną ogłoszone kolejne reformy. Jak wspomniano wcześniej, w programie zapowiedziano reformę systemu emerytalnego w 2010 r. Do tej pory nie zapowiedziano jednak jeszcze żadnych działań.

⁽¹⁾ W konkluzjach z dnia 10 listopada 2009 r. w sprawie stabilności finansów publicznych „Rada apeluje do państw członkowskich o to, by w przygotowywanych programach stabilności i konwergencji skupiły swoją uwagę na strategiach ukierunkowanych na stabilność” oraz „wzywa Komisję, by wraz z Komitetem Polityki Gospodarczej i Komitetem Ekonomiczno-Finansowym kontynuowała opracowywanie metod służących ocenie długoterminowej stabilności finansów publicznych, tak aby były one gotowe na czas przed przygotowaniem kolejnego sprawozdania na temat stabilności”, które jest przewidziane na rok 2012.

(14) Podsumowując, w roku 2010 strategia budżetowa określona w programie jest zasadniczo zgodna z zaleceniami Rady przyjętymi na podstawie art. 126 ust. 7. Jednak biorąc pod uwagę istniejące zagrożenia, począwszy od roku 2011 strategia budżetowa nie wydaje się zgodna z zaleceniami Rady przyjętymi na podstawie art. 126 ust. 7. Zgodnie z programem średni roczny wysiłek fiskalny, uwzględniając zmiany w (przeliczonym) saldzie strukturalnym, wyniesie 0,9 % PKB. Jest to poziom nieco niższy od poziomu wyznaczonego w zaleceniach Rady przyjętych na podstawie art. 126 ust. 7 („powyżej 1 % PKB”), a ponadto jest on obciążony wspomnianymi wyżej zagrożeniami. W programie przewidziano jednak, że nominalny deficyt budżetowy osiągnie ostatecznie poziom 3 % PKB, co wynika w szczególności z wyraźnego optymistycznego scenariusza makroekonomicznego na ostatnie lata okresu objętego programem, jak również z raczej optymistycznych założeń dotyczących elastyczności udziału dochodów budżetowych w PKB. Biorąc pod uwagę zagrożenia dotyczące bieżących środków polityki, wyniki w zakresie deficytu w latach 2011–2013 mogą okazać się gorsze niż założono w programie i może zaistnieć konieczność ich znacznego zaostrzenia, aby osiągnąć korektę nadmiernego deficytu do roku 2013 zgodnie z zaleceniami Rady. Wspomniane w programie wykorzystanie dochodów z nowej wersji zawieszono podatków ekologicznych przyczyniłoby się do osiągnięcia nieco lepszych wyników budżetowych już w 2010 r. Ponadto istniejąca strategia budżetowa może okazać się niewystarczająca do przywrócenia tendencji spadkowej długu.

(15) Co do wymagań odnośnie do danych określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie zawarto wszystkie dane obowiązkowe i większość danych opcjonalnych⁽¹⁾. W zaleceniu z dnia 2 grudnia 2009 r., przyjętym na podstawie art. 104 ust. 7 (art. 126 ust. 7) i mającym na celu likwidację nadmiernego deficytu, Rada wezwała także Francję do przedstawienia – w oddzielnym rozdziale aktualizacji programu stabilności – sprawozdania z postępów poczynionych w realizacji zaleceń Rady. Francja dostosowała się do tego zalecenia.

Podsumowując, należy stwierdzić, że po znacznym pogorszeniu stanu finansów publicznych w roku 2009 spowodowanym pogorszeniem koniunktury gospodarczej i podjęciem środków w ramach Europejskiego planu naprawy gospodarczej, przewiduje się, że w roku 2010 deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie nadal rósł i osiągnie poziom 8,2 % PKB. Środki konsolidacyjne i stopniowe wycofywanie środków zgodnie z Europejskim planem naprawy gospodarczej będą równoważone dalszymi środkami zwiększającymi deficyt, w których koszty mają charakter głównie krótkoterminowy, w tym inwestycjami publicznymi finansowanymi z pożyczki publicznej. Następnie równowaga budżetowa poprawi się. Przewiduje się, że również wskaźnik zadłużenia znacznie wzrośnie w okresie objętym programem. Przedstawiona w programie

ścieżka korekty prowadzi do deficytu na poziomie 3 % PKB w roku 2013 bez marginesu bezpieczeństwa i oparta jest na wyraźnie optymistycznym scenariuszu makroekonomicznym na lata 2011–2013, przy czym średnia roczna korekta strukturalna jest na poziomie nieco niższym od zalecanego przez Radę poziomu przewyższającego 1 % PKB. Przewidziano środki – głównie po stronie wydatków – wspierające strategię konsolidacji, choć nie są one skonkretyzowane w programie i zostaną dopiero określone w nadchodzących miesiącach. Prognozy budżetowe są zatem obciążone znacznym ryzykiem, a konsolidacja budżetowa może wymagać odpowiedniego wzmocnienia w celu skorygowania nadmiernego deficytu do roku 2013. Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych przyczyniłoby się utrzymanie wysokich nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej. W programie wskazano, że w roku 2010 przedstawiony zostanie projekt reformy systemu emerytalnego.

W świetle powyższej oceny oraz uwzględniając zalecenie przyjęte na podstawie art. 126 TFUE z dnia 2 grudnia 2009 r., wzywa się Francję do:

- (i) wykorzystania w całym okresie objętym programem nadzwyczajnych dochodów związanych z poprawą sytuacji makroekonomicznej i budżetowej oraz wdrożenia wszystkich przewidzianych środków podatkowych w celu przyspieszenia redukcji deficytu i spadku wskaźnika zadłużenia brutto do poziomu wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB;
- (ii) gotowości do przyjęcia dodatkowych środków konsolidacyjnych w przypadku urzeczywistnienia się zagrożeń związanych z faktem, że scenariusz makroekonomiczny zawarty w programie jest bardziej optymistyczny niż scenariusz, na którym opiera się zalecenie wydane na podstawie art. 126 ust. 7, a także do określenia dodatkowych środków koniecznych do zagwarantowania, że średni roczny poziom wysiłku fiskalnego w latach 2010–2013 wyniesie powyżej 1 % PKB oraz do dokonania korekty nadmiernego deficytu do roku 2013;
- (iii) wzmocnienia ram budżetowych, w szczególności po stronie wydatków, tak aby skutecznie wspierały one osiągnięcie przedstawionych średnioterminowych planów fiskalnych na wszystkich poziomach administracji poniżej rządu centralnego zgodnie z zamierzeniami rządu francuskiego.

Francja jest również proszona o przedstawienie – najpóźniej w momencie przedkładania tych rozdziałów aktualizacji programu stabilizacji, które odnoszą się do procedury nadmiernego deficytu – obszerniejszych informacji co do ogólnych środków, na których ma się opierać konsolidacja w końcowych latach programu.

⁽¹⁾ Brak założeń dotyczących krótko- i długoterminowych stóp procentowych.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Realny PKB (zmiana w %)	PS luty 2010	0,4	- 2,25	1,4	2,5	2,5	2,5
	KOM listopad 2009	0,4	- 2,2	1,2	1,5	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	1,0	0,2-0,5	2,0	2,5	2,5	nd.
Inflacja HICP (%)	PS luty 2010	3,2	0,1	1,3	1,6	1,75	1,75
	KOM listopad 2009	3,2	0,1	1,1	1,4	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	3,3	1,5	1,75	1,75	1,75	nd.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PS luty 2010	0,8	- 2,9	- 2,9	- 2,1	- 1,2	- 0,4
	KOM listopad 2009 ⁽²⁾	0,8	- 2,5	- 2,5	- 2,4	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	- 0,6	- 1,8	- 1,6	- 1,1	- 0,4	nd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PS luty 2010	- 3,3	- 2,5	- 2,8	- 2,8	- 2,7	- 2,7
	KOM listopad 2009	- 3,3	- 2,3	- 2,3	- 2,3	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	- 3,4	- 2,6	- 2,5	- 2,4	- 2,4	nd.
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS luty 2010	49,3	47,7	47,6	48,6	49,1	49,8
	KOM listopad 2009	49,3	47,0	46,8	47,1	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	49,8	49,6	50,0	50,0	50,2	nd.
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS luty 2010	52,7	55,6	55,8	54,6	53,7	52,8
	KOM listopad 2009	52,7	55,2	55,1	54,8	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	52,7	53,5	52,7	52,0	51,3	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS luty 2010	- 3,4	- 7,9	- 8,2	- 6,0	- 4,6	- 3,0
	KOM listopad 2009	- 3,4	- 8,3	- 8,2	- 7,7	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	- 2,9	- 3,9	- 2,7	- 1,9	- 1,1	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PS luty 2010	- 0,6	- 5,4	- 5,5	- 3,2	- 1,7	- 0,1
	KOM listopad 2009	- 0,6	- 5,5	- 5,4	- 4,7	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	0,0	- 1,1	0,1	0,9	1,7	nd.
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PS luty 2010	- 3,8	- 6,5	- 6,8	- 4,9	- 4,0	- 2,8
	KOM listopad 2009	- 3,8	- 7,0	- 7,0	- 6,5	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	- 2,6	- 3,0	- 1,9	- 1,4	- 0,9	nd.
Saldo strukturalne ⁽³⁾ (% PKB)	PS luty 2010	- 3,8	- 6,5	- 6,8	- 4,9	- 4,0	- 2,8
	KOM listopad 2009	- 3,9	- 7,0	- 6,6	- 6,5	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	- 2,6	- 3	- 1,9	- 1,4	- 0,9	nd.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS luty 2010	67,4	77,4	83,2	86,1	87,1	86,6
	KOM listopad 2009	67,4	76,1	82,5	87,6	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	66,7	69,1	69,4	68,5	66,8	nd.

Uwagi:

- (¹) Podane w programie wartości luki produktowej oraz salda dostosowanego cyklicznie zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji przedstawionych w programie.
- (²) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości – odpowiednio – 1,5 %, 1,2 %, 1,2 % i 1,4 % w latach 2008–2011.
- (³) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Zgodnie z najnowszym programem działania jednorazowe i tymczasowe wynoszą 0 % PKB w całym okresie objętym programem (2008–2013), natomiast według prognozy służb Komisji z listopada 2009 r. działania te wynoszą 0,1 % PKB w roku 2008 (zmniejszenie deficytu) i 0,4 % PKB w roku 2010 (zwiększenie deficytu).

Źródło:

program stabilności (PS); prognozy służb Komisji z jesieni roku 2009 (KOM); obliczenia służb Komisji.