

OPINIA RADY**z dnia 27 lutego 2007 r.****w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2006–2010 przedstawionego przez Francję**

(2007/C 70/04)

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 27 lutego 2007 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności przedstawiony przez Francję obejmujący lata 2006–2010.
- (2) Program zawiera dwa różne scenariusze prognoz makroekonomicznych i budżetowych: scenariusz pesymistyczny i scenariusz optymistyczny. Przy dokonywaniu oceny prognoz budżetowych za scenariusz odniesienia przyjęto scenariusz pesymistyczny, który jest zgodny z przewidywaniami służb Komisji z jesieni 2006 r. Na podstawie obecnie dostępnych informacji scenariusz ten wydaje się oparty na realistycznych założeniach, chociaż może być nieco zbyt optymistyczny w odniesieniu do roku 2006. Scenariusz przewiduje wzrost realnego PKB o 2,25 % rocznie w okresie objętym programem. Przedstawione w programie przewidywania dotyczące inflacji również wydają się realistyczne.
- (3) W prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2006 r. oszacowano na 2,7 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu stabilności zakładano, że osiągnie on 2,9 % PKB (tyle samo ile wyniósł deficyt za rok 2005). Zakładany w obecnej aktualizacji poziom wzrostu PKB w granicach 2 — 2,5 % nie zmienił się w stosunku do poprzedniej wersji programu, natomiast zwiększył się udział składnika podatkowego ze względu na wyższe spożycie indywidualne. Spodziewanemu zmniejszeniu deficytu sprzyjają następujące czynniki: (a) przyspieszenie wzrostu PKB (z 1,2 % do około 2 %) i związany z tym wzrost dochodów budżetowych (o około 5 mld EUR, czyli 0,3 punktu procentowego PKB) oraz (b) ograniczenie tempa wzrostu wydatków.
- (4) Program stanowi część realizowanej przez francuskie władze kompleksowej strategii „narodowego zaangażowania na rzecz redukcji zadłużenia” i prezentowany jest jako wieloletni program redukcji zadłużenia, którego celem jest zlikwidowanie deficytu i ograniczenie poziomu zadłużenia poniżej 60 % PKB do 2010 r. Przewiduje on ciągłe, chociaż skoncentrowane na późniejszych latach, zmniejszanie deficytu zasadniczego z poziomu 2,7 % PKB w 2006 r. (2,5 % w 2007) do 0 % PKB w 2010 r., czyli łącznie o 2,7 punktu procentowego PKB. Deficyt pierwotny, wynoszący w 2006 r. 0,1 % PKB, zamieniłby się począwszy od 2007 r. w nadwyżkę, która w roku 2010 miałaby osiągnąć 2,5 % PKB. Planowana konsolidacja fiskalna opiera się na wydatkach, w szczególności zaś na celach wieloletnich dotyczących wzrostu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, które oznaczają obniżenie wskaźnika relacji wydatków (pierwotnych) do PKB o niemal 3 punkty procentowe PKB w okresie objętym programem. W porównaniu z poprzednim programem obecna aktualizacja w dużym stopniu potwierdza planowane dostosowanie fiskalne na tle zasadniczo niezmiennego scenariusza makroekonomicznego.

⁽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 są dostępne na stronie internetowej: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

- (5) Przewiduje się poprawę salda strukturalnego (tj. salda dostosowanego cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych), obliczanego zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, od deficytu w wysokości około 2,5 % PKB w 2006 r. do nadwyżki wynoszącej około 0,25 % na koniec okresu objętego programem (w roku 2010). Podobnie jak w poprzedniej aktualizacji programu stabilności średniookresowym celem jest zrównoważenie budżetu w kategoriach strukturalnych, przy czym zakłada się osiągnięcie tego celu do roku 2010. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny, niż wymaga tego minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1,5 % PKB), jego osiągnięcie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Wyznaczony cel średniookresowy mieści się w zakresie wyznaczonym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II w pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania, a także odpowiednio uwzględnia wskaźnik zadłużenia i średni wzrost produktu potencjalnego w perspektywie długoterminowej.
- (6) Ryzyko zagrażające przedstawionym w programie prognozom budżetowym wydaje się w dużym stopniu zrównoważone w krótkiej perspektywie (do roku 2008), ale wyniki budżetowe w późniejszych latach mogą okazać się gorsze od zakładanych w programie. W krótkiej perspektywie dostosowanie polega głównie na ściślejszej kontroli wydatków na poziomie państwowym, wspartej stopniowym wdrażaniem nowych uregulowań prawnych dotyczących ustaw budżetowych⁽¹⁾ oraz wyników audytów modernizacyjnych, i jest realne, choć czynnik zagrożenia stanowią tendencje w zakresie wydatków władz samorządowych. W późniejszych latach zagrożona może być pełna realizacja celów w zakresie dostosowania. Pomimo jak dotąd dobrych wyników w zakresie przestrzegania ram wydatków na poziomie państwowym, planowane zasadnicze ich ograniczenia prawdopodobnie wymagać będą podjęcia dodatkowych działań, które nie zostały uwzględnione w programie. W ogólniejszej perspektywie, dotychczasowe doświadczenia związane z realizacją ogólnych pułapów wydatków w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, stanowiących centralny element francuskiej strategii konsolidacji budżetowej, w powiązaniu z brakiem mechanizmów egzekucji, zwłaszcza w przypadku władz lokalnych, przeważają bilans zagrożeń na niekorzyść. Utworzono mechanizmy służące rozwojowi dialogu między podmiotami zarządzającymi wydatkami publicznymi z myślą o skuteczniejszej kontroli wydatków na wszystkich szczeblach.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka nakreślony w programie kurs polityki budżetowej może okazać się niewystarczający, aby zapewnić do 2010 r. realizację przewidzianego w programie celu średniookresowego. Jednak wydaje się, że pod koniec okresu realizacji programu, najprawdopodobniej od roku 2009, zapewni on wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem 3-procentowego progu deficytu przy normalnych wahaniami makroekonomicznych. Z wyjątkiem roku 2007 tempo działań dostosowawczych zmierzających do osiągnięcia przyjętego w programie celu średniookresowego jest zasadniczo zgodne z paktem na rzecz stabilności i wzrostu, który stanowi, że dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II roczna poprawa salda strukturalnego, rozumiana jako wartość odniesienia, powinna wynieść 0,5 % PKB oraz że dostosowanie powinno być większe w okresach dobrej koniunktury gospodarczej i może być mniejsze w okresach gorszej koniunktury. Chociaż Francja dopiero co skorygowała nadmierny deficyt, przewidywane na rok 2007 dostosowanie będzie ograniczone do wielkości zbliżonej do 0,3 punktu procentowego PKB, mimo iż obecnej sytuacji gospodarczej nie można określić jako okresu dekonunktury, a elastyczność podatkowa wskazuje wręcz na dobrą koniunkturę.
- (8) Szacuje się, że w 2006 r. wskaźnik długu publicznego brutto osiągnął 64,6 % PKB, czyli powyżej przewidzianej w Traktacie wartości odniesienia, która wynosi 60 %. Program przewiduje obniżenie się wskaźnika stosunku zadłużenia względem PKB o 6,5 punktu procentowego w okresie objętym programem. W końcowych latach okresu objętego programem zmiany wskaźnika zadłużenia mogą kształtować się mniej korzystnie, niż przewidziano, zważywszy po pierwsze na wspomniane wyżej zagrożenia realizacji celów budżetowych, a po drugie na niepewność co do przeprowadzenia planowanej sprzedaży składników majątku o charakterze niestrategicznym, które kształtują się powyżej średniej historycznej. W kontekście przeprowadzonej oceny ryzyka wydaje się, że wskaźnik zadłużenia wystarczająco obniża się do wartości odniesienia w okresie objętym programem.
- (9) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest we Francji nieco mniejszy od średniej UE, a wydatki na emerytury rosną nieco wolniej niż w wielu innych krajach, co jest wynikiem uchwalonych już reform systemu emerytalnego. Mimo poprawy w stosunku do roku 2005 wyjściowa sytuacja budżetowa nadal stanowi zagrożenie dla stabilności finansów publicznych, nawet bez uwzględnienia długoterminowego wpływu zjawiska starzenia się społeczeństwa na budżet. Ponadto obecny poziom zadłużenia brutto przekracza określoną w Traktacie wartość odniesienia. Dalsza konsolidacja budżetowa przyczyniłaby się do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych, podobnie jak utrzymanie i ewentualne wzmocnienie pozytywnych skutków reformy systemu emerytalnego. Generalnie wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Francji kształtują się na średnim poziomie.

⁽¹⁾ Nowe uregulowanie prawne LOLF (*loi organique sur les lois de finances*), które weszło w życie w 2006 r., ma na celu zwiększenie przejrzystości i efektywności zarządzania wydatkami publicznymi.

- (10) Program stabilności zawiera jakościową ocenę ogólnego wpływu krajowego programu reform, przedstawionego przez Francję w październiku 2006 r., w ramach średniookresowej strategii budżetowej. Niemniej jednak, chociaż nie podano w nim żadnych systematycznych informacji o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie reform, to wydaje się, że w przedstawionych prognozach budżetowych uwzględniono skutki, jakie dla finansów publicznych niosą działania nakreślone w tym programie. Przedstawione w programie stabilności działania w dziedzinie finansów publicznych wydają się zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. W programie przewidziano między innymi działania służące zwiększeniu potencjału wzrostu gospodarczego, które zakładają przeprowadzenie modernizacji rynku pracy oraz wprowadzenie pewnych innowacji w zakresie polityki przemysłowej i polityki badań naukowych.
- (11) Przewidziana w programie strategia budżetowa jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008.
- (12) Jeśli chodzi o wymagania związane z danymi określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, odnotowano, że w programie brak pewnych danych obowiązkowych i fakultatywnych ⁽¹⁾.

Rada wyraża zadowolenie w związku z faktem, że w programie — po przeprowadzeniu korekty nadmiernego deficytu oraz w sytuacji znacznego wzrostu dochodów — główny nacisk położono na zmniejszenie zadłużenia oraz przewidziano dążenie do osiągnięcia celu średniookresowego poprzez dostosowanie oparte na wydatkach. Zauważa jednak, że dostosowanie to jest nieco przesunięte na późniejsze lata i że zagrożona jest realizacja celów budżetowych, zwłaszcza w końcowych latach realizacji programu.

W świetle powyższej oceny Rada wzywa Francję do:

- i) wykorzystania przewidywanego dynamicznego wzrostu gospodarczego oraz korzystnej sytuacji wyjściowej w związku z lepszym niż zakładano wynikiem za 2006 r. z myślą o przyspieszeniu dostosowania prowadzącego do realizacji celu średniookresowego oraz o realizacji w nadchodzących latach ambitnego dostosowania strukturalnego, tak aby osiągnąć — zgodnie z planem — cel średniookresowy do 2010 r., zmniejszając tym samym poziom zadłużenia i poprawiając długoterminową stabilność finansów publicznych. W szczególności należy zapewnić całkowite i skuteczne wykonanie budżetu na rok 2007, a także wykorzystać każdą nadarżającą się możliwość do zwiększenia dostosowania strukturalnego.
- ii) wzmocnienia nadzoru oraz egzekwowania zasad dotyczących wydatków we wszystkich podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych, tak aby zapewnić przestrzeganie ambitnych wieloletnich pułapów wydatków.

Porównanie danych i prognoz budżetowych

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PS grudzień 2006	1,2	2,0-2,5	2,0-2,5	2 ¼	2 ¼	2 ¼
	KOM listopad 2006	1,2	2,2	2,3	2,1	nd.	nd.
	PS styczeń 2006	1,5-2,0	2,0-2,5	2 ¼	2 ¼	2 ¼	nd.
Inflacja HICP (%)	PS grudzień 2006	1,9	2,0	1,9	1 ¾	1 ¾	1 ¾
	KOM listopad 2006	1,9	2,0	1,8	1,9	nd.	nd.
	PS styczeń 2006	1,9	1,8	1 ¾	1 ¾	1 ¾	nd.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PS grudzień 2006 ⁽¹⁾	- 0,8	- 0,6	- 0,6	- 0,5	- 0,4	- 0,3
	KOM listopad 2006 ⁽²⁾	- 0,8	- 0,8	- 0,7	- 0,9	nd.	nd.
	PS styczeń 2006 r. ⁽¹⁾	- 0,5	- 0,4	- 0,6	- 0,8	- 0,9	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS grudzień 2006	- 2,9	- 2,7	- 2,5	- 1,8	- 0,9	0,0
	KOM listopad 2006	- 2,9	- 2,7	- 2,6	- 2,2	nd.	nd.
	PS styczeń 2006	- 3,0	- 2,9	- 2,6	- 1,9	- 1,0	nd.

⁽¹⁾ W szczególności w programie nie podano danych dotyczących spożycia zbiorowego oraz krótko- i długoterminowych stóp procentowych (za lata 2008–2010).

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo pierwotne (% PKB)	PS grudzień 2006	- 0,2	- 0,1	0,1	0,7	1,7	2,5
	KOM listopad 2006	- 0,2	- 0,1	0,0	0,4	nd.	nd.
	PS styczeń 2006	- 0,3	- 0,3	0,0	0,6	1,6	nd.
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PS grudzień 2006 ⁽¹⁾	- 2,5	- 2,4	- 2,2	- 1,6	- 0,7	0,2
	KOM listopad 2006	- 2,5	- 2,3	- 2,3	- 1,8	nd.	nd.
	PS styczeń 2006 r. ⁽¹⁾	- 2,8	- 2,7	- 2,3	- 1,5	- 0,6	nd.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PS grudzień 2006 ⁽³⁾	- 3,0	- 2,5	- 2,2	- 1,6	- 0,7	0,2
	KOM listopad 2006 ⁽⁴⁾	- 3,1	- 2,6	- 2,3	- 1,8	nd.	nd.
	PS styczeń 2006	- 3,3	- 2,9	- 2,3	- 1,5	- 0,6	nd.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PS grudzień 2006	66,6	64,6	63,6	62,6	60,7	58,0
	KOM listopad 2006	66,6	64,7	63,9	63,3	nd.	nd.
	PS styczeń 2006	65,8	66,0	65,6	64,6	62,8	nd.

Uwagi:

⁽¹⁾ Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.

⁽²⁾ Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.

⁽³⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe według programu (0,5 % PKB w 2005 r. i 0,1 % w 2006 r.; 0 % w kolejnych latach; wszystkie te środki obniżają deficyt).

⁽⁴⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe według prognozy służb Komisji z jesieni 2006 r. (0,6 % PKB w 2005 r. i 0,2 % w 2006 r.; 0 % w kolejnych latach; wszystkie te środki obniżają deficyt).

⁽⁵⁾ Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości 2,0 %, 2,2 %, 2,2 % i 2,3 % odpowiednio w latach 2005–2008.

Źródło:

Program stabilności (PS); prognoza gospodarcza służb Komisji z jesieni 2006 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.