



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.6.2019 r.
COM(2019) 529 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Francja

Sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Francja

Sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

1. WPROWADZENIE

W art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE lub Traktat) określono procedurę mającą zastosowanie w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu. Została ona opisana bardziej szczegółowo w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu¹, które stanowi część paktu stabilności i wzrostu. Przepisy szczegółowe dotyczące państw członkowskich należących do strefy euro, które są objęte procedurą nadmiernego deficytu, określono w rozporządzeniu (UE) nr 473/2013².

Zgodnie z art. 126 ust. 2 TFUE Komisja nadzoruje poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie dwóch kryteriów, a mianowicie: a) czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem sektora instytucji rządowych i samorządowych a produktem krajowym brutto (PKB) przekracza wartość referencyjną równą 3 % (chyba że stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości referencyjnej, lub przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości referencyjnej); oraz b) czy stosunek między długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB przekracza wartość referencyjną wynoszącą 60 %, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości referencyjnej w zadowalającym tempie³.

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6. Niniejsze sprawozdanie uwzględnia również dokument pt. „Szczegółowe zasady wdrażania paktu stabilności i wzrostu oraz wytyczne dotyczące formy i treści programów stabilności i konwergencji” uzgodniony przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy w dniu 5 lipca 2016 r. i dostępny na stronie:

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

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11).

³ Kryteria „zmniejsza się dostatecznie” oraz „w zadowalającym tempie” uznane są za spełnione zgodnie z art. 2 ust. 1a rozporządzenia (WE) 1467/97 „jeśli na przestrzeni poprzednich trzech lat jej [relacji długu do PKB] dystans względem wartości odniesienia zmniejszył się średnio w tempie jednej dwudziestej”. Zgodnie z rozporządzeniem „wymóg w ramach kryterium długu uznaje się również za spełniony, jeżeli prognozy budżetowe Komisji wskazują na to, że wymagane zmniejszenie dystansu względem wartości odniesienia dla długu będzie miało miejsce na przestrzeni trzech lat obejmujących dwa lata następujące po ostatnim roku, dla którego są dostępne dane”. W rozporządzeniu (WE) nr 1467/97 przewidziano również, że należy wziąć pod uwagę „wpływ cyklu na to tempo redukcji”. Elementy te zostały przełożone na wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu, zgodnie z kodeksem postępowania w dziedzinie paktu stabilności i wzrostu, i zatwierdzone przez Radę. Zgodność z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu ocenia się w oparciu o trzy różne podejścia: retrospektywną wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu, prospektywną wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu oraz wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu skorygowaną o wpływ cyklu.

Art. 126 ust. 3 TFUE stanowi, że jeśli państwo członkowskie nie spełnia wymogów jednego lub obu tych kryteriów, Komisja sporządza sprawozdanie. W sprawozdaniu tym Komisja „uwzględnia również to, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne i uwzględnia wszelkie inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową państwa członkowskiego”.

W niniejszym sprawozdaniu, stanowiącym pierwszy etap procedury nadmiernego deficytu, zbadano, czy Francja spełniła określone w Traktacie kryteria deficytu i długu, uwzględniając odpowiednio kontekst gospodarczy i inne istotne czynniki.

Dane przekazane przez władze francuskie w dniu 29 marca 2019 r.⁴, a następnie zatwierdzone przez Eurostat⁵, wskazują, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych we Francji wyniósł w 2018 r. 2,5 % PKB, natomiast dług kształtował się na poziomie 98,4 % PKB, czyli powyżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB. Według tych danych w 2019 r. deficyt ma wynieść 3,1 % PKB, a wskaźnik zadłużenia – 98,9 % PKB. Założenia te potwierdzono w programie stabilności Francji na 2019 r. (program stabilności), otrzymanym przez Komisję w dniu 26 kwietnia 2019 r. Według programu stabilności w 2020 r. zakłada się spadek deficytu do poziomu poniżej 3 % PKB. Założenia te zostały potwierdzone w prognozie służb Komisji z wiosny 2019 r. opublikowanej w dniu 7 maja 2019 r.

Art. 2 ust. 1a rozporządzenia (WE) nr 1467/97 stanowi, że państwa członkowskie, które w dniu 8 listopada 2011 r. były objęte procedurą nadmiernego deficytu, korzystają z trzyletniego okresu przejściowego rozpoczynającego się w roku następującym po korekcie nadmiernego deficytu, w trakcie którego to okresu oczekuje się, że poczynią wystarczające postępy w osiągnięciu zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu. W przypadku Francji okres przejściowy obejmuje lata 2018–2020 (tj. trzy lata po dokonaniu korekty nadmiernego deficytu⁶). W dokumencie pt. „Szczegółowe zasady wdrażania paktu stabilności i wzrostu oraz wytyczne dotyczące formy i treści programów stabilności i konwergencji” z dnia 15 maja 2017 r. określono sposób definiowania i oceny wymogu dotyczącego salda strukturalnego. W szczególności zdefiniowano w nim minimalną liniową korektę strukturalną (MLSA) salda strukturalnego zapewniającą osiągnięcie wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu na koniec okresu przejściowego. Z przekazanych danych wynika, że w 2018 r. Francja nie poczyniła wystarczających postępów w osiągnięciu zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu (zob. tabela 1), ponieważ różnica w stosunku do MLSA (minimalnej liniowej korekty strukturalnej) wynosi 0,5 punktu

⁴ Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 479/2009 państwa członkowskie muszą dwa razy w roku składać Komisji sprawozdania na temat planowanych i rzeczywistych poziomów deficytu oraz zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. Najnowsze przekazane przez Francję dane można znaleźć na następującej stronie internetowej: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9720700/FR-2019-04.pdf/5cbc6cea-001d-45ea-a00d-d3df1d36ff5e>

⁵ Informacja prasowa Eurostatu nr 67/2019 dostępna na stronie: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad>

⁶ Decyzja Rady (UE) 2018/924 z dnia 22 czerwca 2018 r. uchylająca decyzję 2009/414/WE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu we Francji (Dz.U. L 164 z 29.6.2018, s. 44). Wszystkie dokumenty związane z procedurą nadmiernego deficytu dotyczącą Francji są dostępne na następującej stronie internetowej: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/closed-excessive-deficit-procedures/france_en

procentowego (p.p.) PKB. Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. Francja w latach 2019–2020 prawdopodobnie nie poczyni wystarczających postępów w osiągnięciu zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu, gdyż prognozuje się, że wysiłek strukturalny w obu latach utrzyma się na poziomie 0,0 % PKB, w porównaniu z wymaganym MLSA na poziomie, odpowiednio, 0,9 % i 1,8 % PKB.

Niewystarczające postępy poczynione przez Francję na drodze do osiągnięcia zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu w 2018 r. oraz oczekiwany w 2019 r. deficyt świadczą o istnieniu *prima facie* nadmiernego deficytu w rozumieniu paktu stabilności i wzrostu, przed uwzględnieniem jednak wszystkich czynników wymienionych poniżej.

Komisja przygotowała zatem niniejsze sprawozdanie, aby przeanalizować kompleksowo te niewystarczające postępy w osiągnięciu zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu i planowane przekroczenie wynoszącej 3 % PKB wartości referencyjnej określonej w Traktacie oraz aby zbadać, czy wszczęcie procedury nadmiernego deficytu jest uzasadnione po uwzględnieniu wszystkich istotnych czynników. W sekcji 2 sprawozdania zbadano kryterium deficytu. W sekcji 3 zbadano kryterium długu. Sekcja 4 jest poświęcona inwestycjom publicznym i innym istotnym czynnikom, w tym ocenie zgodności z wymaganą ścieżką dostosowania prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. W sprawozdaniu uwzględniono prognozę Komisji z wiosny 2019 r.

Tabela 1. Deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (jako % PKB)

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						COM	PS	COM	PS
Kryterium deficytu	Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Kryterium długu	Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
	Zmiana salda strukturalnego	0,2	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1
	Wymagana minimalna liniowa korekta strukturalna (MLSA)	nd.	nd.	nd.	0,7	0,9	0,8	1,8	1,4
Źródło: Program stabilności na 2019 r. (PS) i prognoza Komisji z wiosny 2019 r. (COM)									

2. KRYTERIUM DEFICYTU

W 2018 r. Francja odnotowała deficyt nominalny na poziomie 2,5 % PKB. W oparciu o prognozę Komisji z wiosny 2019 r. i plany zawarte w programie stabilności przewiduje się, że w 2019 r. nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych we Francji wzrośnie do 3,1 % PKB, a tym samym przekroczy określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 %. Mimo przekroczenia poziomu 3 % PKB deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ma pozostać bliski wartości referencyjnej określonej w Traktacie.

Jednocześnie przekroczenie określonej w Traktacie wartości referencyjnej nie ma charakteru wyjątkowego, gdyż nie jest wynikiem ani nadzwyczajnego zdarzenia, ani znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w rozumieniu Traktatu oraz paktu stabilności i wzrostu. W wiosennej prognozie Komisji założono wzrost realnego PKB w 2019 r. o 1,3 %

(czyli o 0,3 p.p. mniej niż w poprzednim roku) oraz o 1,5 % w 2020 r. (bez korekty o liczbę dni roboczych), podczas gdy oczekuje się, że luka produktowa będzie dodatnia i będzie się dalej zwiększała.

Przekroczenie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB ma charakter tymczasowy w rozumieniu Traktatu oraz paktu stabilności i wzrostu. W szczególności zarówno w programie stabilności, jak i w prognozie Komisji z wiosny 2019 r. zakłada się, że w 2020 r. deficyt zmniejszy się do poziomu poniżej wartości referencyjnej. Na 2020 r. w programie stabilności przewiduje się deficyt na poziomie 2,0 % PKB, podczas gdy Komisja prognozuje deficyt na poziomie 2,2 % PKB. Różnica między tymi dwiema prognozami wynika głównie ze zwyczajowego założenia braku zmian w prowadzonej polityce, które leży u podstaw prognoz Komisji. W szczególności prognoza Komisji na 2020 r. nie uwzględnia oszczędności wynikających z niższej indeksacji emerytur, gdyż pod koniec 2018 r. środek ten został odrzucony przez francuską Radę Konstytucyjną. Jeśli chodzi o późniejsze lata objęte programem stabilności, to zakłada się deficyt na poziomie 1,6 % PKB w 2021 r. i 1,2 % PKB w 2022 r.

Podsumowując, w 2019 r. planowany deficyt pozostaje blisko, lecz powyżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB. Uznaje się, że przekroczenie to nie ma charakteru wyjątkowego, ale ma charakter tymczasowy w rozumieniu Traktatu i paktu stabilności i wzrostu. Z analizy wynika więc, że *prima facie* nie spełniono kryterium deficytu w rozumieniu Traktatu i rozporządzenia (WE) nr 1467/97 – jeśli wziąć pod uwagę program stabilności oraz prognozę Komisji z wiosny 2019 r., jednakże przed uwzględnieniem wszystkich istotnych czynników wymienionych poniżej.

3. KRYTERIUM DŁUGU

W 2018 r. relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ustabilizowała się na poziomie 98,4 %. Zwiększający zadłużenie wpływ czynników takich jak nominalny deficyt pierwotny oraz wydatki z tytułu odsetek został zrównoważony głównie przez wzrost realnego PKB i wzrost deflatora PKB, w obu przypadkach w związku z efektem mianownika, a także przez minimalnie zmniejszający zadłużenie wpływ wartości rezydualnej zmiany długu.

W prognozie Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się wzrost wskaźnika zadłużenia do 99,0 % PKB w 2019 r., związany z pogorszeniem salda pierwotnego. Prognozuje się jednak zwiększenie – dzięki wzrostowi nominalnego PKB – efektu „kuli śnieżnej” prowadzącego do zmniejszenia zadłużenia, a jednocześnie płatności z tytułu odsetek mają osiągnąć najniższy poziom. Oczekuje się, że wpływ wartości rezydualnej zmiany długu będzie tylko umiarkowanie pozytywny.

Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. wskaźnik zadłużenia publicznego zmniejszy się minimalnie w 2020 r., do poziomu 98,9 % PKB, dzięki utrzymaniu się efektu „kuli śnieżnej”, który prowadzi do zmniejszenia zadłużenia. Jego wpływ jest jednak niemal całkowicie zrównoważony przez wyniki salda pierwotnego, które skutkują presją na wzrost zadłużenia, aczkolwiek mniejszą niż w poprzednich latach, oraz mającymi podobny skutek zmianami wartości rezydualnej zmiany długu.

Prognozy dotyczące zadłużenia zawarte w programie stabilności są zasadniczo zbieżne z prognozami Komisji. Prognozuje się wzrost wskaźnika zadłużenia do 98,9 % PKB na koniec 2019 r., a następnie jego spadek do poziomu 98,7 % PKB w 2020 r. Różnica

w porównaniu z prognozą Komisji przy założeniu niezmiennego kursu polityki wynika głównie z niższego deficytu nominalnego planowanego na 2020 r. w programie stabilności, przy zasadniczo podobnych założeniach dotyczących wzrostu nominalnego PKB.

Po uchyleniu procedury nadmiernego deficytu w czerwcu 2018 r. Francja jest objęta trzyletnim okresem przejściowym, podczas którego powinna zapewnić wystarczające postępy w osiągnięciu zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu. Okres przejściowy rozpoczął się w 2018 r. i zakończy się w 2020 r. Aby zapewnić stałe i skuteczne postępy na drodze do osiągnięcia zgodności w okresie przejściowym państwa członkowskie powinny jednocześnie przestrzegać dwóch warunków określonych poniżej.

- a. Po pierwsze, roczna korekta strukturalna nie powinna odbiegać o więcej niż $\frac{1}{4}$ % PKB od MLSA zapewniającej osiągnięcie wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu na koniec okresu przejściowego.
- b. Po drugie, w żadnym momencie okresu przejściowego pozostała roczna korekta strukturalna nie powinna przekraczać $\frac{3}{4}$ % PKB (chyba że spełnienie pierwszego warunku wymaga rocznego wysiłku strukturalnego na poziomie powyżej $\frac{3}{4}$ % PKB).

Z przekazanych danych wynika, że w 2018 r. Francja nie poczyniła wystarczających postępów na drodze do osiągnięcia zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu (zob. tabela 1), ponieważ różnica w stosunku do MLSA wyniosła 0,5 % PKB. Prognozuje się, że również w latach 2019 i 2020 Francja nie poczyni wystarczających postępów. Według prognozy Komisji saldo strukturalne praktycznie nie ulegnie zmianie w 2019 r., co oznacza, że nie nastąpi wymagana poprawa o 0,9 % PKB w ramach MLSA. Prognozuje się, że również w 2020 r. saldo strukturalne pozostanie w dużej mierze niezmienione, co oznaczałoby znaczne odchylenie od wymaganej poprawy o 1,8 % PKB w ramach MLSA. Prognozowane odchylenia przekraczają w każdym roku $\frac{1}{4}$ % PKB, a pozostała roczna korekta strukturalna zawsze przekracza $\frac{3}{4}$ % PKB w okresie przejściowym. Francja wykroczyłaby więc poza dopuszczalne pole manewru.

Zgodnie ze scenariuszem zawartym w programie stabilności już od 2019 r. nie byłyby zapewnione wystarczające postępy na drodze do osiągnięcia wartości odniesienia w zakresie redukcji długu, gdyż oczekuje się, że przeliczone wartości wysiłku strukturalnego będą niższe od wymaganej w ramach MLSA poprawy o 0,6 % PKB w 2019 r. i 1,3 % PKB w 2020 r. Niższy wysiłek strukturalny szacowany przez Komisję dla 2019 r. wynika głównie z odmiennego traktowania dwóch środków pod względem ich jednorazowego charakteru, przy czym łączny efekt wynosi 0,1 % PKB. Konkretnie w prognozie Komisji z wiosny 2019 r. jako środek jednorazowy potraktowano zwiększenie piątej raty podatku dochodowego od osób prawnych, podczas gdy nie przewidziano takiego traktowania w przypadku zmiany ujęcia przychodów ze sprzedaży praw do częstotliwości.

Tabela 2: Dynamika długu

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	PS	COM	PS
Wskaźnik zadłużenia brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych ^a	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Zmiana wskaźnika zadłużenia ^b (1 = 2+3+4)	0,7	2,4	0,5	0,0	0,6	0,5	-0,1	-0,2
<i>Udział:</i>								
• Saldo pierwotne (2)	1,6	1,7	1,0	0,8	1,5	1,5	0,5	0,5
• Efekt „kuli śnieżnej” (3)	-0,1	0,3	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-1,0	-1,1
<i>w tym:</i>								
<i>Wydatki z tytułu odsetek</i>	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	1,5
<i>Wzrost realnego PKB</i>	-1,0	-1,1	-2,1	-1,5	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
<i>Inflacja (deflator PKB)</i>	-1,1	-0,4	-0,5	-0,9	-1,3	-1,1	-1,2	-1,1
• Wartość rezydualna zmiany długu (4)	-0,8	0,4	0,3	-0,1	0,1	-0,1	0,4	0,4
Uwagi:								
^a W procentach PKB.								
^b Zmianę wskaźnika zadłużenia brutto można rozłożyć na elementy składowe:								
$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$								
gdzie t to indeks czasu, D , PD , Y i SF to, odpowiednio, wysokość długu publicznego, deficyt pierwotny, nominalny PKB oraz wartość rezydualna zmiany długu, a i oraz y to średni koszt długu oraz wzrost nominalnego PKB. Wyrażenie w nawiasach obrazuje efekt „kuli śnieżnej” będący miarą łącznego wpływu wydatków z tytułu odsetek oraz wzrostu gospodarczego na wskaźnik zadłużenia.								
Źródło: Program stabilności na 2018 r. (PS) i prognoza Komisji z wiosny 2018 r. (COM)								

Podobnie niższy o 0,1 p.p. wysiłek fiskalny, prognozowany przez Komisję na 2020 r., wynika ze zwyczajowego w prognozach Komisji założenia niezmiennego kursu polityki. Konkretnie prognoza Komisji z wiosny 2019 r. nie uwzględnia oszczędności w wysokości 3,4 mld EUR wynikających z niższej indeksacji emerytur, gdyż pod koniec 2018 r. środek ten został odrzucony przez francuską Radę Konstytucyjną. Rząd zapowiedział wprowadzić osiągnięcie tych oszczędności, ale na dzień dzisiejszy mające do tego prowadzić środki nie są wystarczająco szczegółowo sformułowane.

Z analizy wynika więc, że *prima facie* nie spełniono kryterium długu w rozumieniu Traktatu i rozporządzenia (WE) nr 1467/97, co wynika z danych dotyczących wyników budżetu za 2018 r. oraz prognozy Komisji z wiosny 2019 r., jak również programu stabilności, jednak przed należyтым uwzględnieniem wszystkich istotnych czynników wymienionych poniżej.

4. ISTOTNE CZYNNIKI

Art. 126 ust. 3 TFUE stanowi, że sprawozdanie Komisji „uwzględnia również to, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne i uwzględnia wszelkie inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową państwa członkowskiego”. Czynniki te zostały doprecyzowane w art. 2 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97, który stanowi, że uwzględnia się należycie „wszelkie inne czynniki, które w opinii danego państwa członkowskiego mają znaczenie dla wyczerpującej oceny zgodności z kryteriami deficytu i długu i które państwo członkowskie przedstawiło Radzie i Komisji”.

Podczas oceny spełniania kryterium deficytu, jeśli relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB przekracza wartość referencyjną, istotne czynniki uwzględnia się

przy podejmowaniu kroków prowadzących do decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu wtedy, gdy całkowicie spełniony jest podwójny warunek zawarty w nadrzędnej zasadzie stanowiącej, że przed uwzględnieniem tych istotnych czynników deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostaje bliski wartości referencyjnej, a przekroczenie wartości odniesienia ma charakter tymczasowy.

W przypadku oczywistego naruszenia kryterium długu analiza istotnych czynników jest szczególnie uzasadniona z uwagi na fakt, że czynniki pozostające poza kontrolą rządu wpływają na dynamikę długu w większym stopniu niż na dynamikę deficytu. Zostało to uznane w art. 2 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, który stanowi, że podczas oceny spełniania kryterium długu uwzględnia się istotne czynniki niezależnie od skali tego naruszenia. W związku z tym podczas oceny spełniania kryterium długu należy ocenić (i oceniano do tej pory) przynajmniej trzy następujące główne aspekty, które wpływają na dynamikę długu i zdolność do jego obsługi:

1. Osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego lub realizacja ścieżki dostosowania prowadzącej do tego celu – aspekt ten ma zapewnić stabilność finansów publicznych albo osiągnięcie szybkich postępów w dążeniu do tej stabilności, w normalnych warunkach makroekonomicznych. Ponieważ średniookresowy cel budżetowy danego państwa uwzględnia z natury rzeczy poziom zadłużenia i zobowiązania ukryte, osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego lub realizacja ścieżki dostosowania prowadzącej do tego celu powinny zapewnić zbliżenie się wskaźników zadłużenia do rozsądnego poziomu, przynajmniej w średnim okresie.
2. Reformy strukturalne, które już wdrożono albo opisano w planie reform strukturalnych – mają one poprawić stabilność finansów publicznych w średnim okresie poprzez ich wpływ na wzrost gospodarczy, przyczyniając się w ten sposób do obniżania relacji długu do PKB w zadowalającym tempie. W ogólnym ujęciu, osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego (lub realizacja ścieżki dostosowania prowadzącej do tego celu) i jednocześnie wdrażanie reform strukturalnych (w kontekście europejskiego semestru) powinno w normalnych warunkach gospodarczych spowodować dynamikę zadłużenia na stabilną ścieżkę dzięki połączonemu wpływowi na sam poziom zadłużenia (poprzez osiągnięcie dobrego stanu finansów publicznych, o czym świadczy osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego) i na wzrost gospodarczy (poprzez reformy).
3. Niekorzystne warunki makroekonomiczne, a w szczególności niska inflacja, mogą hamować obniżanie relacji długu do PKB i sprawić, że przestrzeganie postanowień paktu stabilności i wzrostu będzie szczególnie trudne. Niska inflacja sprawia, że państwu członkowskiemu trudniej jest osiągnąć zgodność z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu. W takich warunkach osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego lub realizacja ścieżki dostosowania prowadzącej do tego celu stanowi istotny czynnik mający kluczowe znaczenie dla oceny spełniania kryterium długu.

W świetle tych przepisów w poniższych podsekcjach poddano analizie: (1) sytuację budżetową w średnim okresie, w tym przeprowadzono ocenę zgodności z wymaganą ścieżką dostosowania prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego oraz ocenę inwestycji publicznych, (2) zmiany długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w średnim okresie, jego dynamikę i stabilność, (3) sytuację gospodarczą w średnim okresie, (4) inne czynniki uznane przez Komisję za istotne oraz (5) inne czynniki przedstawione przez państwo członkowskie.

4.1. Sytuacja budżetowa w średnim okresie

Na podstawie oceny *ex post* uznano, że w 2018 r. Francja zasadniczo zachowała zgodność z wymaganą ścieżką dostosowania prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Jeśli chodzi o lata 2019 i 2020, z uwagi na ryzyko znacznego odchylenia od wymaganej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego oczekuje się, że korekta budżetowa będzie niewystarczająca do spełnienia przez Francję wymogów części zapobiegawczej paktu.

Saldo nominalne, saldo strukturalne i dostosowanie prowadzące do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego

Saldo nominalne

Deficyt nominalny we Francji zmniejszył się z 2,8 % PKB w 2017 r. do 2,5 % PKB w 2018 r. Wskaźnik dochodów do PKB zmniejszył się o 0,1 p.p. PKB, natomiast wskaźnik wydatków do PKB zmniejszył się o 0,4 p.p. PKB. W oparciu o prognozę Komisji z wiosny 2019 r. i plany zawarte w programie stabilności przewiduje się, że w 2019 r. deficyt we Francji wzrośnie do 3,1 % PKB. Komisja prognozuje, że w 2020 r. deficyt spadnie do poziomu 2,2 % PKB.

Prognozowany wzrost deficytu nominalnego w 2019 r. w porównaniu z 2018 r. wynika ze statystycznego wpływu przekształcenia ulgi podatkowej na rzecz konkurencyjności i zatrudnienia (CICE) w trwałe bezpośrednie obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracodawców, które wynosi około 0,9 % PKB (zob. sekcja 4.4). Wpływ ten uznaje się za jednorazowy, w związku z czym nie ma on sam w sobie negatywnego wpływu na przewidywany kurs polityki budżetowej. Bez uwzględnienia tego wpływu deficyt nominalny wynosiłby 2,2 % PKB.

Średniookresowy cel budżetowy i saldo strukturalne

W swoim programie stabilności Francja potwierdziła średniookresowy cel budżetowy na poziomie -0,4 % PKB. Średniookresowy cel budżetowy wydaje się wystarczająco rygorystyczny w okolicznościach, które można uznać za normalne warunki gospodarcze, aby zapewnić zgodność z regułą dotyczącą zadłużenia w perspektywie średnio- i długoterminowej. Zgodnie z programem stabilności Francja nie planuje osiągnięcia swojego średniookresowego celu budżetowego do 2022 r. Na podstawie informacji zawartych w programie stabilności przeliczony wysiłek strukturalny planowany przez Francję wynosi 0,2 %, 0,1 %, 0,2 % i 0,3 % PKB w roku, odpowiednio, 2019, 2020, 2021 i 2022. W prognozie Komisji z wiosny 2019 r. oczekuje się, że saldo strukturalne praktycznie nie ulegnie zmianie w roku 2019 i 2020.

Zapewnienie zgodności z zalecaną ścieżką dostosowania prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego

W 2017 r. Francji zalecono zapewnić, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto w 2018 r. nie przekroczyła 1,2 %, co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Na podstawie danych dotyczących wyników budżetu oraz prognozy Komisji stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych, po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów i środki jednorazowe, przekroczyła wartość odniesienia dotyczącą wydatków, prowadząc do odchylenia w sytuacji budżetowej

w wysokości 0,3 % PKB, co wskazuje na pewne odstępstwo od zalecanej na 2018 r. ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Z kolei saldo strukturalne uległo w 2018 r. poprawie o 0,2 p.p. PKB, co również wskazuje na odchylenie o 0,4 % PKB od zalecanej korekty strukturalnej w wysokości 0,6 % PKB, mającej prowadzić do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Wymaga to dokonania oceny ogólnej.

Ocena ogólna nie wskazuje na znaczną rozbieżność między tymi dwoma wskaźnikami. Odnotowane nadzwyczajne dochody (stanowiące 0,1 p.p. PKB) oraz wyższa od średniej stopa wzrostu potencjalnego wykorzystana w obliczeniach (również o 0,1 p.p.) sprzyjały korekcie budżetowej zbieżnej ze zmianą salda strukturalnego. Negatywny wpływ na zmianę salda strukturalnego miał jednak wzrost inwestycji publicznych (o 0,1 % PKB) związany ze zbliżającymi się wyborami samorządowymi. Ocena ogólna wskazuje więc na pewne odchylenie od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2018 r.

W 2018 r. Francji zalecono zapewnić, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto w 2019 r. nie przekroczyła 1,4 %, co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r. oczekuje się, że wzrost nominalnych publicznych wydatków pierwotnych, po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów i środki jednorazowe, przekroczy odpowiednią wartość odniesienia dotyczącą wydatków (wynoszącą w 2019 r. 1,4 %) o 0,8 % PKB, co wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Zmianę salda strukturalnego szacuje się na 0,0 % PKB, czyli mniej niż wymagana korekta w wysokości 0,6 % PKB, co również wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia. Wymaga to dokonania oceny ogólnej.

Ocena ogólna pokazuje, że wysiłek fiskalny mierzony zmianą salda strukturalnego wynika w głównej mierze z przewidywanych dochodów nadzwyczajnych w wysokości 0,2 % PKB, prognozowanego spadku płatności z tytułu odsetek i szacowanego wzrostu potencjalnego wyższego od średniookresowej wartości średniej. Czynniki te są tylko po części równoważone prognozowanym wzrostem inwestycji publicznych w 2019 r. związanym z cyklem wyborczym. W związku z tym uznaje się, że wzrost nominalnych publicznych wydatków pierwotnych, po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów i środki jednorazowe, daje bardziej dokładny obraz przedmiotowego wysiłku fiskalnego.

Ocena ogólna wskazuje zatem na ryzyko znacznego odchylenia od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2019 r. Jeśli wziąć pod uwagę lata 2018 i 2019 w ujęciu łącznym, średnie odchylenie od wartości odniesienia dotyczącej wydatków wynosi 0,6 % PKB, natomiast średni „niedobór” skumulowanej zmiany salda strukturalnego wynosiłby 0,5 % PKB, co potwierdza ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia w 2019 r.

Jeśli chodzi o rok 2020, zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r. oczekuje się, że wzrost nominalnych publicznych wydatków pierwotnych, po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów i środki jednorazowe, przekroczy odpowiednią wartość odniesienia dotyczącą wydatków (wynoszącą 1,2 %), co doprowadzi do odchylenia o 0,7 % PKB w przedmiotowej sytuacji budżetowej, wskazując na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Zmianę salda strukturalnego szacuje się na 0,0 %

PKB, czyli mniej niż wymagana korekta w wysokości 0,6 % PKB, co również wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia. Ocena ogólna nie wskazuje na istotne różnice między tymi dwoma wskaźnikami. Jeśli wziąć pod uwagę lata 2019 i 2020 w ujęciu łącznym, średnie odchylenie od wartości odniesienia dotyczącej wydatków wynosi 0,7 % PKB, natomiast średni „niedobór” skumulowanej zmiany salda strukturalnego wynosiłby 0,6 % PKB, co również wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2020 r.

Inwestycje publiczne

Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. inwestycje publiczne mają wzrosnąć z 3,4 % PKB w 2018 r. do 3,5 % w 2019 r. w związku z przyspieszeniem inwestycji podsektora lokalnego w okresie poprzedzającym wybory samorządowe w 2020 r. W 2020 r. prognozuje się jednak spadek inwestycji publicznych do 3,4 % PKB, co z kolei wynika z mniejszej skali samorządowych projektów inwestycyjnych w roku, w którym odbywają się wybory samorządowe. W latach 2017 i 2018 inwestycje publiczne były niższe od deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych i według prognoz sytuacja ta ma się utrzymać do roku 2020 włącznie.

W drugiej połowie 2017 r. rząd francuski uruchomił ambitny plan inwestycyjny (Grand Plan d'Investissement 2018–2022). Głównym celem tego planu było wspieranie strukturalnej reorientacji gospodarki francuskiej poprzez zapewnienie transformacji związanej z ochroną środowiska, zwiększenie potencjału indywidualnego i społecznego dzięki wspieraniu edukacji oraz zwiększenie konkurencyjności poprzez innowacje i promowanie cyfryzacji. Plan inwestycyjny miał na celu zmobilizowanie dodatkowych publicznych wydatków inwestycyjnych w wysokości 30 mld EUR w okresie pięciu lat (1,3 % PKB). Ogólny ostateczny wpływ tego planu będzie jednak zależał od efektu mnożnikowego, jaki środki publiczne wywołają w odniesieniu do zasobów sektora prywatnego oraz od jego zdolności do skutecznego zwiększenia łącznej produktywności czynników produkcji.

4.2. Dług publiczny w średnim okresie

Dynamika długu

Dług publiczny stale zwiększał się w latach 2013–2017 (z 93,4 % do 98,4 % PKB), co było wynikiem wysokiego skumulowanego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w tym okresie, jak również niskiego wzrostu nominalnego PKB w większości lat tego okresu. W 2018 r. relacja długu publicznego do PKB ustabilizowała się na poziomie 98,4 %. Zwiększający zadłużenie wpływ czynników takich jak nominalny deficyt pierwotny oraz wydatki z tytułu odsetek został zrównoważony przez wzrost realnego PKB i wzrost cen (efekt inflacji), w obu przypadkach w związku z efektem mianownika, a także przez minimalnie zmniejszający zadłużenie wpływ wartości rezydualnej zmiany długu.

Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r. oczekuje się, że wskaźnik zadłużenia publicznego osiągnie maksymalną wartość 99,0 % PKB w 2019 r., po czym od 2020 r. zacznie maleć. Planowany jest tymczasowy wzrost deficytu nominalnego do 1,5 % w 2019 r., co wynika ze wspomnianego wyżej przekształcenia ulgi podatkowej na rzecz konkurencyjności i zatrudnienia (CICE) w bezpośrednie obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne. Prognozuje się, że po wygaśnięciu tego efektu deficyt pierwotny zmniejszy się w 2020 r. do 0,5 % PKB.

Effekt „kuli śnieżnej” przyczynił się do zrównoważenia wpływu, jaki miał deficyt pierwotny w latach 2017 i 2018, głównie ze względu na zwiększenie tempa wzrostu nominalnego PKB (zarówno w przypadku jego składników rzeczywistych, jak i cenowych). Podczas gdy w 2018 r. zmniejszyła się nieco dynamika wzrostu realnego PKB, doszło jednocześnie do wzrostu inflacji, przez co łączny wpływ obu tych czynników na wysokość zadłużenia zmniejszył się jedynie o 0,2 p.p. Z kolei płatności z tytułu odsetek zmniejszyły się w 2017 r. o 0,1 p.p. do 1,7 % PKB i utrzymały się na tym poziomie w 2018 r. Prognozuje się, że w latach 2019 i 2020 – mimo oczekiwanej niższej stopy wzrostu PKB w ujęciu realnym – wkład wzrostu nominalnego w spadek wskaźnika zadłużenia zwiększy się z powodu prognozowanego wzrostu inflacji, podczas gdy wydatki z tytułu odsetek od długu sektora instytucji rządowych i samorządowych mają zmniejszyć się o kolejne 0,1 p.p. PKB.

Oczekuje się, że w 2019 r. wartość rezydualna zmiany długu będzie minimalnie dodatnia, podczas gdy w 2020 r. przyczyni się do wzrostu wskaźnika zadłużenia publicznego o 0,4 p.p. Zwiększający zadłużenie efekt tego czynnika można zasadniczo wyjaśnić wpływem netto premii od emisji długu („prime et décote à l’émission net de l’étalement des primes passées”) oraz rezydualnych skutków budżetowych w ujęciu kasowym, jakie będzie miało przekształcenie CICE po 2019 r.

Prognozy dotyczące długu w programie stabilności na 2019 r. są zasadniczo zbieżne z prognozami Komisji.

Wydatki z tytułu odsetek

Zgodnie z ogólną tendencją w strefie euro oprocentowanie emitowanych przez Francję instrumentów dłużnych w dalszym ciągu utrzymuje się na historycznie niskim poziomie. W I kw. 2019 r. rentowność dziesięcioletnich obligacji wyniosła średnio 0,55 %. Spread (różnica oprocentowania) między obligacjami francuskimi i niemieckimi jest zasadniczo stały od 2014 r. i wynosi ok. 40 punktów bazowych. Konkretnie spread ten wynosił średnio 38, 49, 39 i 48 punktów bazowych w, odpowiednio, latach 2016, 2017, 2018 i I kw. 2019 r. w porównaniu z maksymalną wartością 154 punktów bazowych, jaką odnotowano na koniec listopada 2011 r. Stopa odsetek kalkulacyjnych stale spadała począwszy od 2008 r. – z 4,6 % w tymże roku do 1,8 % w 2018 r. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r. stopa odsetek kalkulacyjnych od długu sektora instytucji rządowych i samorządowych ma się dalej zmniejszać – do poziomu 1,7 % w 2019 i 2020 r.

Zdolność obsługi zadłużenia

Władze Francji korzystają z pozytywnych warunków rynkowych, aby refinansować pozostały do spłaty dług po znacznie niższych stopach procentowych i przy dłuższym terminie zapadalności. Średni okres zapadalności łącznego pozostającego do spłaty zadłużenia wzrósł do niemal 7,9 roku w 2018 r. w porównaniu z 7,8 roku w 2017 r. W szczególności średni okres zapadalności wynosi ponad 8 lat dla zadłużenia średnio- i długoterminowego.

Ponadto ten średni okres zapadalności i dywersyfikacja bazy inwestorów zmniejszają ryzyko krótkoterminowe związane z wysokim długiem publicznym. Ponieważ zadłużenie Francji jest denominowane w euro, nie istnieje ryzyko walutowe. Ponadto francuskie papiery skarbowe są w dalszym ciągu poszukiwaną na rynku inwestycją umożliwiającą spełnienie wymogów kapitałowych i płynnościowych, jak również służącą dywersyfikacji, nawet jeżeli udział niebędących rezydentami posiadaczy zbywalnych dłużnych rządowych papierów

wartościowych dalej się zmniejszał i osiągnął w 2018 r. 54 %, przy mniej więcej równym podziale między rezydentów strefy euro i pozostałych państw.

Wraz z opublikowaniem prognozy Komisji z wiosny 2019 r. zaktualizowano wskaźniki stabilności finansów publicznych. Na podstawie wskaźnika S0 nie oczekuje się w krótkim okresie istotnych wyzwań dla stabilności finansów publicznych, mimo wysokiego wskaźnika zadłużenia publicznego. Podczas gdy subwskaźnik wskaźnika S0 dotyczący sytuacji budżetowej wskazuje na pewną podatność na zagrożenia w krótkim okresie, w szczególności w związku z poziomem deficytu w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne oraz wysokim zadłużeniem netto sektora instytucji rządowych i samorządowych, subwskaźniki finansowy i konkurencyjności wskazują na niskie ryzyko. Niskie ryzyko krótkoterminowe potwierdza rating „AA stabilny” przyznany francuskim papierom skarbowym przez trzy główne agencje ratingowe.

Jednakże w średnim okresie Francja stoi przed znacznymi zagrożeniami dla stabilności finansów publicznych. Do oceny średnioterminowych wyzwań związanych ze stabilnością finansów publicznych stosuje się wskaźnik S1. Zgodnie z tym wskaźnikiem konieczna będzie dodatkowa skumulowana stopniowa poprawa strukturalnego salda pierwotnego Francji o 5,0 p.p. PKB w okresie pięciu lat (począwszy od 2021 r.), aby umożliwić zmniejszenie do 2033 r. wskaźnika zadłużenia do 60 % PKB. Jego wartość wiąże się zasadniczo z wysokim poziomem długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, na który przypada 3,0 p.p. PKB. Na niekorzystną wyjściową sytuację budżetową (określoną jako różnica w stosunku do salda pierwotnego stabilizującego zadłużenie) przypada 1,6 p.p. PKB, a pozostałe 0,4 p.p. przypada na prognozowany wzrost wydatków publicznych związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

Prognozy dotyczące długu publicznego są szczególnie wrażliwe na zmiany stóp procentowych i tempa wzrostu gospodarczego. Wyższe stopy procentowe lub niższe przewidywane roczne stopy wzrostu PKB prowadziłyby po 10 latach do wskaźników zadłużenia wyższych o około 6 p.p. PKB.

Wskaźnik zagrożenia dla stabilności finansów publicznych w długim okresie (wskaźnik S2) kształtuje się na poziomie 0,4 % PKB. W związku z tym w perspektywie długookresowej ryzyko dla stabilności finansów publicznych Francji wydaje się być niskie, co wynika głównie z wyjściowej sytuacji budżetowej (odpowiadającą za 1,9 p.p. PKB), która jest w dużej mierze równoważona prognozowanym spadkiem wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, głównie emerytur. Niemniej jednak, z uwagi na wysokie ryzyko w średnim okresie, ogólne ryzyko dla stabilności finansów publicznych w długim okresie ocenia się w przypadku Francji jako średnie.

Wystarczające postępy w osiągnięciu wyznaczonego dla Francji średniookresowego celu budżetowego, których poczynienia wymaga paktu stabilności i wzrostu, zapewniłyby trwałą tendencję spadkową długu i jego zmniejszenie do poziomu 79 % PKB w roku 2029. Wysiłek fiskalny wymagany do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego jest jednak znaczny, zważywszy że deficyt strukturalny szacuje się na 2,5 % PKB w 2020 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki.

4.3. Sytuacja gospodarcza w średnim okresie

Począwszy od 2016 r. Francja odnotowywała wzrost realnego PKB powyżej wzrostu potencjalnego. W latach 2012–2016 spowolnienie aktywności gospodarczej i przedłużający

się okres niskiej inflacji utrudniały zmniejszenie zadłużenia. Nominalny PKB zaczął rosnąć od 2017 r. i oczekuje się, że pozostanie solidny do 2020 r. W związku z tym nie można twierdzić, że warunki makroekonomiczne są czynnikiem łagodzącym w ramach próby wyjaśnienia niewystarczających postępów Francji na drodze do osiągnięcia w 2018 r. zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu.

Francja poczyniła pewne postępy w realizacji skierowanych do niej zaleceń z 2018 r.⁷ W szczególności podjęła ona istotne reformy strukturalne mające na celu zmianę systemu kształcenia zawodowego oraz poczyniła pewne postępy w ograniczaniu wzrostu płacy minimalnej, uproszczeniu systemu podatkowego i zmniejszeniu biurokracji w celu zwiększenia konkurencyjności.

Warunki koniunkturalne, wzrost potencjalny i inflacja

Francuska gospodarka wykazała się względną odpornością w następstwie światowej recesji gospodarczej w 2009 r. W 2009 r. aktywność gospodarcza spadła o 2,9 %, ale ożywiła się ponownie w latach 2010 i 2011. W roku 2012 odnotowano w tym względzie znaczne spowolnienie, a w kolejnych latach stopniowe ożywienie, przy czym tempo wzrostu PKB wynosiło rocznie średnio około 1 %. W 2017 r. PKB wzrósł znacznie, o 2,2 %, ale w roku 2018 już tylko umiarkowanie i oczekuje się, że w latach 2019 i 2020 tempo wzrostu będzie dalej słabło, choć utrzyma się na poziomie powyżej wzrostu potencjalnego.

Podobnie jak w większości dużych gospodarek strefy euro wzrost potencjalny zmniejszył się od czasu wybuchu kryzysu finansowego w 2008 r. Stopa wzrostu potencjalnego PKB zmniejszyła się ze średnio 1,8 % w latach 2000–2008 do zaledwie 1,0 % w latach 2009–2018. Prognozuje się, że wzrost potencjalny stopniowo odzyska dynamikę i osiągnie poziom 1,3 % w 2020 r. W przypadku Francji spowolnienie tempa wzrostu potencjalnego PKB odzwierciedla głównie kontynuację długoterminowej tendencji niżkowej w zakresie łącznej produktywności czynników produkcji, która została zrównoważona dopiero niedawno i jedynie częściowo. Nieco niższy poziom akumulacji kapitału również negatywnie obciążał potencjał wzrostu, mimo że poziom inwestycji brutto przedsiębiorstw niefinansowych pozostawał w okresie kryzysu stosunkowo stabilny.

Zgodnie z szacunkami Komisji opartymi na jej prognozie z wiosny 2019 r. luka produktowa została zamknięta w 2017 r. i oczekuje się, że w kolejnych latach przyjmie wartości dodatnie, przy wzroście PKB utrzymującym się nadal powyżej wzrostu potencjalnego. Prognozuje się, że w 2020 r. luka produktowa wyniesie 0,7 %.

Po przedłużającym się okresie niskiego wzrostu cen krajowych trwającym do 2016 r. inflacja we Francji zwiększyła się z poziomu 1,2 % w 2017 r. do 2,1 % w 2018 r. Presja cenowa w 2018 r. wynikała głównie z cen ropy oraz wzrostu podatków od wyrobów tytoniowych i energii. W związku z tym deflator PKB pozostawał w 2018 r. znacznie poniżej poziomu inflacji mierzonej za pomocą wskaźnika HICP i wynosił 0,9 %, a w latach 2019 i 2020 oczekuje się jego wzrostu do poziomu 1,3 %, bliskiego inflacji HICP. W związku z tym zakłada się, że tempo wzrostu nominalnego PKB zwiększy się z 2,5 % w 2018 r. do 2,7 % w 2019 r. i do 2,9 % w 2020 r.

⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910\(09\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(09)&from=EN)

Tabela 3: Rozwój sytuacji makroekonomicznej i budżetowej^a

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	PS	COM	PS
Realny PKB (zmiana w %) ^b	1,1	1,2	2,2	1,6	1,3	1,4	1,5	1,4
Deflator PKB (zmiana w %)	1,1	0,2	0,7	0,9	1,3	1,2	1,3	1,2
Potencjalny PKB (zmiana w %)	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,3	1,4
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	-1,2	-1,0	0,0	0,4	0,5	0,4	0,7	0,5
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Saldo pierwotne	-1,6	-1,7	-1,0	-0,8	-1,5	-1,5	-0,5	-0,5
Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe	0,0	-0,1	0,0	-0,2	-0,9	-1,0	-0,1	-0,1
Nakłady brutto na środki trwałe sektora instytucji rządowych i samorządowych	3,4	3,4	3,3	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8	-3,4	-3,3	-2,6	-2,3
Saldo pierwotne w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne	-0,9	-1,0	-1,0	-1,1	-1,8	-0,8	-1,0	-0,7
Saldo strukturalne ^c	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6	-2,6	-2,3	-2,5	-2,2
Strukturalne saldo pierwotne	-0,8	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-0,8	-0,9	-0,7
Uwagi: ^a W procentach PKB, o ile nie wskazano inaczej. ^b W ujęciu kalendarzowym tylko w PS. ^c Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych. <i>Źródło: Program stabilności na 2019 r. (PS) i prognoza Komisji z wiosny 2019 r. (COM)</i>								

Reformy strukturalne

Od 2017 r. Francja podjęła kompleksowe reformy, które mają na celu ograniczenie wydatków publicznych, zmniejszenie obciążeń podatkowych dla przedsiębiorstw oraz zwiększenie elastyczności rynku pracy. Realizacja tych reform nabrała wprawdzie tempa, ale kluczową kwestią pozostaje ich pełne wdrożenie; potrzebne wydają się być również dalsze reformy. Reforma rynku pracy uchwalona w 2017 r. zaczęła już przynosić pierwsze efekty, a dalszą poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej powinna przynieść nowa ustawa PACTE, przyjęta w 2019 r. Plan inwestycyjny (Grand plan d'investissement 2018–2022) również mógłby przyczynić się do pobudzenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Ujęte w tym planie projekty priorytetowe uznaje się za właściwy środek, by zaradzić niedostatkom charakteryzującym francuską gospodarkę. W dalszym ciągu istnieją poważne wyzwania, w szczególności niezbędne są konkretne działania mające na celu zrealizowanie planowanych oszczędności w wydatkach, tak by sprowadzić dług publiczny na ścieżkę spadkową.

W sprawozdaniu krajowym⁸ z 2019 r. dotyczącym Francji Komisja oceniła, że Francja poczyniła pewne postępy w realizacji zaleceń skierowanych do tego kraju w 2018 r. oraz że kontynuowana jest realizacja programu reform mimo spowolnienia gospodarczego.

⁸ Zob. dokument roboczy służb Komisji SWD(2019) 1009 final z 27.2.2019 r. „Sprawozdanie krajowe – Francja 2019 r.” obejmujące szczegółową ocenę sytuacji w zakresie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania.

Konkretnie Francja poczyniła znaczne postępy w realizacji reformy systemu kształcenia i szkolenia zawodowego. Pewne postępy poczyniono w ograniczaniu wzrostu płacy minimalnej, uproszczeniu systemu podatkowego i zmniejszeniu biurokracji. Jedyne ograniczone postępy odnotowano w przypadku reformy systemu emerytalnego, ułatwienia dostępu do rynku pracy i zapewnienia równych szans na tym rynku, zwiększenia konkurencji w sektorze usług oraz zwiększeniu wydajności systemu innowacji. Brak jest postępów w zakresie dalszego opracowywania i wdrażania przeglądu wydatków w ramach programu „Action Publique 2022”. W dalszym ciągu nie zostały jeszcze dostatecznie zdefiniowane środki mające doprowadzić do ograniczenia wydatków publicznych i zwiększenia ich wydajności.

W 2018 r. zakłócenia równowagi makroekonomicznej we Francji (związane głównie z wysokim długiem publicznym i słabą dynamiką pod względem konkurencyjności) przestały się nasilać, ale w dalszym ciągu utrzymują się na wysokim poziomie. W rezultacie Komisja doszła do wniosku, że we Francji nadal występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej⁹.

Rząd planuje zaproponować w 2019 r. środki mające na celu uproszczenie funkcjonowania systemu emerytalnego oraz reformę systemu świadczeń dla bezrobotnych. W odniesieniu do emerytur planuje się przyjęcie ustawy mającej na celu stopniowe ujednolicenie zasad obowiązujących w przypadku poszczególnych, istniejących obecnie równolegle programów emerytalnych z myślą o zwiększeniu przejrzystości, równości i wydajności systemu. Bardziej wydajny system emerytalny mógłby przyczynić się do złagodzenia ryzyka dla stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Ponadto planowana reforma systemu świadczeń dla bezrobotnych może przyczynić się do ograniczenia segmentacji rynku pracy i wspierać przechodzenie na umowy na czas nieokreślony. Ostatnie porozumienie między partnerami społecznymi pozwoliło ograniczyć zadłużenie systemu świadczeń dla bezrobotnych do 37,1 mld EUR na koniec 2018 r. Nowe negocjacje między partnerami społecznymi w sprawie systemu świadczeń dla bezrobotnych odbyły się na początku 2019 r. Ich celem było: (i) zmniejszenie zadłużenia systemu, (ii) zmiana przepisów, tak aby zmniejszyć niepewność zatrudnienia i aby lepiej służyły one osobom bezrobotnym, oraz (iii) znalezienie mechanizmu zachęt do obniżenia wskaźnika odchodzenia z pracy w przedsiębiorstwach, w których jest on nadmiernie wysoki. Partnerzy społeczni nie doszli jednak do porozumienia w sprawie nowego zbioru zasad. Kolejny ruch w sprawie reformy należy do rządu, który zobowiązał się do wypracowania porozumienia do końca 2019 r.

4.4. Inne czynniki uznane przez Komisję za istotne

Innym czynnikiem, który Komisja uznała za istotny, jest statystyczny i jednorazowy charakter wzrostu deficytu i długu związany z przekształceniem ulgi podatkowej na rzecz konkurencyjności i zatrudnienia (CICE) w trwałe obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracodawców.

CICE to system ulgi podatkowej stworzony w 2013 r. Służy on zmniejszeniu składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracodawców dzięki uldze podatkowej należnej w odniesieniu do podatków od osób prawnych, której podstawę stanowią płace brutto

⁹ Zob. komunikat Komisji COM(2019) 150 final z 27.2.2019 r. „Europejski semestr 2019: ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011”.

wypłacone pracownikom w danym roku. W rachunkach narodowych ta ulga podatkowa jest traktowana jako dotacja i jest ujmowana z opóźnieniem wynoszącym od jednego roku do trzech lat w porównaniu z odpowiednim rokiem wystąpienia roszczenia o ulgę.

Ten specyficzny sposób ujęcia oraz zastąpienie CICE przez równoważną obniżkę składek na ubezpieczenie społeczne mają dwójakie skutki. Z jednej strony obniżenie składek jest ujmowane natychmiast po jego wdrożeniu (tj. dnia 1 stycznia 2019 r.). Z drugiej strony roszczenia w ramach CICE z tytułu pracowników zatrudnionych w 2018 r. prowadzą do przyznania dotacji, która jest ujmowana również w 2019 r., mimo iż CICE już nie funkcjonuje. Połączenie obu tych skutków powoduje powstanie jednorazowego podwójnego kosztu w roku przekształcenia wynoszącego około 0,9 % PKB. Bez uwzględnienia tego jednorazowego skutku deficyt nominalny w 2019 r. byłby prognozowany na 2,2 % PKB.

Ogólnie przejście z CICE na obniżkę składek na ubezpieczenie społeczne pociąga za sobą przejściowe skutki budżetowe, które nie prowadzą do trwałej zmiany sytuacji budżetowej. W ten sposób zmiana ta jest traktowana jako środek jednorazowy w rozumieniu paktu stabilności i wzrostu, a jej wpływ jest pomijany w obliczeniach wysiłku fiskalnego w ramach części zapobiegawczej paktu.

Zastąpienie CICE przez obniżkę składek na ubezpieczenie społeczne w sposób neutralny dla budżetu stanowi odpowiedź na zalecenie nr 2 (część 1) skierowane do Francji w 2017 r. Konkretnie zalecenie to brzmiało następująco: „Skonsolidowanie działań ograniczających koszty pracy celem zmaksymalizowania ich skuteczności w sposób neutralny dla budżetu oraz zwiększenia ich oddziaływania na zatrudnienie i inwestycje”; w tym przypadku poczynione postępy uznano w 2019 r. za znaczne.

4.5. Inne czynniki przedstawione przez państwo członkowskie

W dniu 31 maja 2019 r. władze Francji przekazały pismo dotyczące istotnych czynników, o których mowa w art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97. W analizie zawartej w poprzednich sekcjach niniejszego sprawozdania omówiono już szczegółowo czynniki przedstawione przez władze Francji.

Konkretnie w odniesieniu do kryterium deficytu władze Francji twierdzą, że planowane przekroczenie w 2019 r. wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB ma charakter tymczasowy, ograniczony i wyjątkowy, gdyż wynika z wyjątkowych kosztów związanych z przekształceniem CICE w trwałą bezpośrednią obniżkę składek na ubezpieczenie społeczne, bez którego to środka deficyt wyniósłby 2,3 % PKB. Planuje się, że w 2020 r. deficyt nominalny zmniejszy się do 2 % PKB.

Władze argumentują również, że wydatki publiczne zostały znacznie ograniczone, jeśli uwzględnić ich zmniejszenie w ujęciu realnym w 2018 r. (o 0,3 %). Ponadto władze twierdzą, że tego rodzaju ograniczenie wydatków będzie kontynuowane w przyszłości. Konkretnie planuje się, że w 2019 r. stopa wzrostu wydatków publicznych w ujęciu realnym będzie dużo niższa niż średnio w ostatnich dziesięciu latach – dzięki niższej indeksacji świadczeń społecznych, przyszłym oszczędnościom w obszarze świadczeń dla bezrobotnych oraz skutecznej realizacji umów z samorządami lokalnymi.

Jednocześnie według władz Francji ogólny kierunek zmian sytuacji finansów publicznych naszkicowany w programie stabilności na rok 2019 potwierdza zaangażowanie w dalsze obniżki podatków celem wspierania zatrudnienia i zwiększania siły nabywczej gospodarstw domowych. W tym względzie środki przyjęte w odpowiedzi na protesty „żółtych

kamizelek” mają na celu zapewnienie akceptacji dla wdrażanych reform i służą szybszej realizacji zaplanowanych już działań.

W związku z tym władze przypominają, że ścieżka prowadząca do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego została dostosowana do nowych warunków, w tym do ewentualnie niższego niż spodziewany wzrostu PKB w nadchodzących latach.

Jeśli chodzi o kryterium długu władze Francji twierdzą, że, po uwzględnieniu marginesu tolerancji przewidzianego w Traktacie, odnotowana korekta strukturalna w wysokości 0,2 % PKB w 2018 r. oznacza osiągnięcie zgodności z wysiłkiem wymaganym w ramach części zapobiegawczej paktu.

W związku z tym władze twierdzą, że przewidziana konwergencja w kierunku średniookresowego celu budżetowego przedstawiona w programie stabilności na 2019 r. zapewnia zdolność obsługi długu publicznego.

5. WNIOSKI

Na koniec 2018 r. dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 98,4 % PKB, czyli znacznie powyżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB. W 2018 r. Francja nie poczyniła wystarczających postępów na drodze do osiągnięcia zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu. Ustalenia te wskazują, że – przed uwzględnieniem wszystkich istotnych czynników – w 2018 r. Francja nie wydaje się *prima facie* spełniać kryterium długu określonego w Traktacie.

Ponadto planuje się, że nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2019 r. wzrośnie do 3,1 % PKB, a tym samym przekroczy określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 %, choć pozostanie bliski tej wartości. Uznaje się, że przekroczenie to nie ma charakteru wyjątkowego, ale ma charakter tymczasowy w rozumieniu Traktatu i paktu stabilności i wzrostu. Z analizy wynika więc, że – przed uwzględnieniem wszystkich istotnych czynników – nie spełniono kryterium deficytu do celów Traktatu.

Zgodnie z Traktatem w niniejszym sprawozdaniu poddano analizie istotne czynniki w celu oceny zgodności z kryteriami deficytu i długu.

Jeśli chodzi o kryterium długu, w oparciu o ogólną ocenę zgodności z częścią zapobiegawczą paktu można stwierdzić, że Francja zasadniczo zachowała zgodność z zalecaną ścieżką dostosowania prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2018 r. Ponadto krótkookresowe ryzyko dla stabilności finansów publicznych jest niskie.

Jeśli chodzi o planowane przekroczenie określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 %, Komisja jest zdania, że planowane na rok 2019 odchylenie jest nieznaczne i tymczasowe. Ponadto wzrost deficytu do 3,1 % wynika wyłącznie z jednorazowego statystycznego wpływu przekształcenia ulgi podatkowej na rzecz konkurencyjności i zatrudnienia (CICE) w trwałe bezpośrednie obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracodawców, które wynosi 0,9 % PKB.

Ogólnie Francja poczyniła pewne postępy we wdrażaniu reform strukturalnych zapowiedzianych w okresie od 2017 r., których celem jest realizacja zaleceń skierowanych do tego kraju w ramach europejskiego semestru, konkretnie w obszarach konkurencyjności, zatrudnienia, edukacji, kształcenia zawodowego i opodatkowania. Oczekuje się, że reformy

te przyczynią się do zwiększenia potencjału wzrostu gospodarczego i ograniczenia ryzyka wystąpienia zakłóceń równowagi makroekonomicznej, a tym samym będą miały pozytywny wpływ na zdolność obsługi zadłużenia w średnio- i długoterminowej perspektywie.

Analiza przedstawiona w niniejszym sprawozdaniu obejmuje ocenę wszystkich istotnych czynników, w szczególności: (i) tego, iż uznano, że Francja zasadniczo zachowała zgodność z zalecaną ścieżką dostosowania prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2018 r.; (ii) niskiego krótkookresowego ryzyka dla stabilności finansów publicznych; (iii) przekroczenia w 2019 r. wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB, które jest nieznaczne, tymczasowe i wynika wyłącznie ze środka jednorazowego; oraz (iv) realizacji sprzyjających wzrostowi gospodarczemu reform strukturalnych w ostatnich latach, w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Francji w ramach europejskiego semestru, przy czym niektóre z tych reform uznaje się za przyczyniające się do poprawy zdolności obsługi zadłużenia. Z analizy wynika, że określone w Traktacie i w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/1997 kryteria deficytu i długu należy uznać za obecnie spełnione. Jednocześnie ponieważ szacuje się, że w przypadku Francji w latach 2019 i 2020 istnieje ryzyko znacznego odchylenia, należy począwszy od roku 2019 zastosować dodatkowe środki polityki budżetowej w celu zapewnienia zgodności ze ścieżką dostosowania prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.