

ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2011 r.

w sprawie krajowego programu reform Francji z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2014

(2011/C 213/03)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

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 Europejskiej,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupiać się będzie na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. decyzję w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich⁽²⁾, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) W dniu 12 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła pierwszą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób nowy cykl zarządzania gospodarczego w UE i pierwszy europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące konsolidacji budżetowej i reform strukturalnych (zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 15 lutego i 7 marca 2011 r. i w związku z przedstawioną przez Komisję roczną analizą wzrostu gospodarczego). Podkreśliła ona również priorytetowe znaczenie przywrócenia dobrej sytuacji budżetowej i stabilności finansów publicznych, zmniejszenia bezro-

bocia w drodze reform rynku pracy oraz podjęcia nowych działań służących zwiększeniu tempa wzrostu. Rada Europejska zwróciła się do państw członkowskich, aby przekształciły te priorytety w konkretne środki, które zostaną włączone do ich programów stabilności lub programów konwergencji oraz do ich krajowych programów reform.

- (5) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześniej, tak by mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.
- (6) W dniu 3 maja 2011 r. Francja przedstawiła aktualizację z 2011 r. do programu stabilności, obejmującą lata 2011–2014, oraz krajowy program reform na rok 2011 r. W celu uwzględnienia powiązania między tymi oboma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (7) Kryzys gospodarczy i finansowy dotknął Francję w stosunkowo mniejszym stopniu niż inne państwa członkowskie – jej PKB obniżył się w 2009 r. o 2,7 % – co wynikało częściowo z silnego działania automatycznych stabilizatorów oraz odporności konsumpcji gospodarstw domowych. Również sektor bankowy wykazał się odpornością. W 2010 r. nastąpiło ożywienie gospodarcze, a wzrost PKB wyniósł ostatecznie 1,5 %. Kryzys gospodarczy miał jednak znaczny wpływ na finanse publiczne Francji. Na skutek działania automatycznych stabilizatorów i dyskrejonalnych budżetowych bodźców stymulacyjnych deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z 3,3 % PKB w 2008 r. do poziomu 7,5 % w 2009 r. Nasilił on także problem niedostatecznego wykorzystania siły roboczej i strukturalne słabości francuskiego rynku pracy, który charakteryzował stosunkowo wysoki poziom bezrobocia – 9,7 % w 2010 r. Oprócz tego saldo obrotów towarowych z zagranicą stopniowo pogarszało się w ciągu ostatnich dziesięciu lat, co unaocznia problemy francuskich przedsiębiorstw z konkurencyjnością kosztową i pozacenową.
- (8) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych w programie jest optymistyczny, w szczególności ponieważ spodziewane poziomy wzrost znacznie przewyższają potencjalny wzrost w kolejnych latach. W związku z faktem, że deficyt w 2010 r. okazał się mniejszy niż zakładano i wyniósł 7 % PKB, w programie stabilności zaplanowano jego ograniczenie do 3 % PKB w 2013 r. – a więc do wyznaczonego przez Radę terminu korekty nadmiernego deficytu – oraz kontynuowanie konsolidacji budżetowej w kolejnych latach. Przewiduje się, że wskaźnik zadłużenia będzie rósł z odnotowanego w 2010 r. poziomu

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Utrzymane w mocy na 2011 r. decyzją Rady 2011/308/UE z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 138 z 26.5.2011, s. 56).

- wynoszącego 82 % PKB aż do 2012 r. (86 %), a następnie nieznacznie spadnie. Ścieżki korekty deficytu i zadłużenia są obciążone ryzykiem, m.in. w związku z możliwością zrealizowania się mniej optymistycznego scenariusza makroekonomicznego, faktem, że środki nie są wystarczająco określone dla osiągnięcia celów od 2012 r. oraz faktem, że w przeszłości często nie udało się zrealizować wyznaczonych celów, niezależnie od lepszego niż oczekiwano wyniku w 2010 r. Nie można zatem zagwarantować korekty nadmiernego deficytu do 2013 r., o ile nie zostaną podjęte wymagane środki. Cel średniookresowy, którym jest osiągnięcie zrównoważonego budżetu w kategoriach strukturalnych, nie zostanie osiągnięty w okresie objętym programem stabilności. Średni roczny wysiłek fiskalny w latach 2010–2013, został ponownie obliczony przez służby Komisji zgodnie ze wspólnie uzgodnioną metodologią i jest nieco mniejszy niż zawarty w zaleceniu z 2 grudnia 2009 r. (powyżej 1 % PKB).
- (9) Głównym wyzwaniem pozostaje realizacja programu konsolidacji budżetowej. Uniknięcie przekroczeń wydatków dzięki większemu wysiłkowi fiskalnemu, który powinien opierać się na w pełni określonych środkach, ma zasadnicze znaczenie dla przywrócenia stabilnej sytuacji budżetowej szczególnie z tego względu, że wyznaczony na 2013 r. cel nie pozostawia żadnego marginesu bezpieczeństwa w stosunku do prognozy 3 % PKB. Ponadto, jak określono w ustawie o wieloletnim planowaniu w dziedzinie finansów publicznych przegłosowanej w grudniu 2010 r., właściwe byłoby wykorzystanie wszystkich nadzwyczajnych dochodów do szybszego ograniczenia deficytu i zadłużenia. Zgodnie z najnowszą oceną Komisji ryzyko związane z długoterminową stabilnością finansów publicznych wydaje się być średnie. Z myślą o długookresowej stabilności finansów publicznych Francja przyjęła w 2010 r. nową reformę systemu emerytalnego. Planowane środki, w tym stopniowe podwyższenie minimalnego wieku emerytalnego z 60 do 62 lat oraz ustawowego wieku emerytalnego z 65 do 67 lat, jak również stopniowe znoszenie systemów wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, powinny mieć korzystny wpływ na obecną niską stopę zatrudnienia starszych pracowników. Ponadto oczekuje się, że system emerytalny zostanie zrównoważony do roku 2018. W późniejszych latach prawdopodobne jest występowanie deficytu, chyba że zostaną podjęte dodatkowe środki. W wyniku najnowszej reformy emerytalnej powołano również nowy organ publiczny, „Comité de pilotage des régimes de retraite”, który jest odpowiedzialny za przedstawianie corocznych ocen sytuacji budżetowej kont emerytalnych, a także za proponowanie środków korygujących w przypadku gdy istnieje groźba pogorszenia tej sytuacji.
- (10) Obecne przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia są nadal zbyt rygorystyczne: istnieje niepewność prawa co do warunków zwolnień z przyczyn ekonomicznych. Prowadzi to do powstawania na rynku pracy sytuacji, w których pracownicy zatrudnieni na podstawie umów na czas nieokreślony (większość osób już aktywnych zawodowo) cieszy się stosunkowym bezpieczeństwem, a pracownicy zatrudnieni na podstawie umów na czas określony (większość nowych osób wkraczających na rynek pracy) jest narażona na niepewność. Odsetek umów na czas określony jest zatem znacznie wyższy w przypadku młodych pracowników, a zmiany statusu zatrudnienia z zatrudnienia na czas określony na zatrudnienie na czas nieokreślony są rzadkie. Ta segmentacja dotyczy również dostępu do kształcenia zawodowego. Dlatego też w przypadku tych pracowników obserwuje się dużą rotację i ograniczoną akumulację kapitału ludzkiego. Młodzi pracownicy i pracownicy o niskich kwalifikacjach są bardziej narażeni na nieproporcjonalnie wysokie ryzyko na rynku pracy. Nowelizacja ustawy o dialogu społecznym i ustawa o modernizacji rynku pracy z 2008 r. miały na celu unowocześnienie dialogu społecznego oraz rozwiązanie problemu dualizmu rynku pracy. Ta druga wprowadziła nową procedurę rozwiązania umowy za obustronną zgodą (*rupture conventionnelle*), która jest obecnie coraz częściej stosowana.
- (11) Stopa bezrobocia we Francji była w 2010 r. nieco wyższa niż średnia UE, przy czym obserwowany jest wzrost stopy długotrwałego bezrobocia (3,9 % PKB w 2010 r. wobec 2,9 % w 2008 r.). W tym kontekście publiczne urzędy pośrednictwa pracy powinny odgrywać istotną rolę w niesieniu pomocy osobom bezrobotnym przy poszukiwaniu pracy. Jak dotąd trudno jest jednoznacznie ocenić wyniki działalności nowego francuskiego punktu kompleksowej obsługi w publicznych urzędach pośrednictwa pracy (*Pôle Emploi*). W latach 2009–2010, w związku z kryzysem i znaczącym wzrostem osób poszukujących pracy, jego głównym celem było połączenie dwóch wcześniej istniejących jednostek administracyjnych. Outsourcing usług pośrednictwa pracy przynosi jak dotąd nierówne wyniki w realizacji wyznaczonych przez *Pôle Emploi* celów dotyczących powrotu do zatrudnienia. Jednocześnie zasoby *Pôle Emploi* przeznaczone na potrzeby indywidualnego wsparcia dla osób poszukujących pracy pozostają zbyt małe (71 ekwiwalentów pełnego czasu pracy na 10 000 osób bezrobotnych, czyli znacznie poniżej poziomów obowiązujących w niektórych krajach o porównywalnej gospodarce).
- (12) Francuski deficyt obrotów bieżących ulegał stopniowemu pogorszeniu w ciągu ostatnich dziesięciu lat, który to trend odzwierciedlał spadek salda obrotów towarowych z zagranicą, wynikający częściowo ze spadku konkurencyjności pod względem kosztów pracy po przywróceniu w latach 2003–2005 jednolitego minimalnego wynagrodzenia za pracę (poprzednia reforma polegająca na skróceniu tygodnia pracy do 35 godzin spowodowała, że obowiązywało pięć różnych wysokości minimalnego wynagrodzenia). Wprowadzono pewne ulepszenia w systemie indeksacji (utworzenie komisji doradczej składającej się z niezależnych ekspertów, wyeliminowanie uznaniowych podwyżek), co ograniczyło wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę. W konsekwencji odsetek pracowników otrzymujących minimalne wynagrodzenie znacznie się zmniejszył, co prowadzi do korzystniejszego zróżnicowania płacowego. Minimalne wynagrodzenie za pracę we Francji jest jednak nadal jednym z najwyższych w UE w porównaniu do mediany wynagrodzenia, nawet jeśli klin podatkowy jest znacznie niższy niż przypadku średniego wynagrodzenia ze względu na cięcia w składkach na ubezpieczenia społeczne ponoszonych przez pracodawców.
- (13) Francja ma jeden z najwyższych wskaźników obciążeń podatkowych i obciążeń socjalnych w UE natomiast

podatek od konsumpcji pozostaje stosunkowo niski. Ponadto udział dochodów z podatków środowiskowych w PKB pozostaje również znacznie poniżej średniej dla UE. Zmiana struktury systemu podatkowego, obejmująca na przykład zmniejszenie opodatkowania pracy i jednocześnie zwiększenie podatków od konsumpcji i podatków środowiskowych miałyby prawdopodobnie korzystny wpływ na tworzenie miejsc pracy, jak również na cele środowiskowe.

- (14) Zwolnienia podatkowe i od składek na ubezpieczenie społeczne (w tym „niches fiscales”) są we Francji są bardzo wysokie. Oprócz tego zrozumienie systemu ulg podatkowych i korzystanie z niego wymaga od przedsiębiorstw i gospodarstw domowych wcześniejszego dogłębnego zapoznania się z obszernymi przepisami. Chociaż wydatki podatkowe są wykorzystywane do celów wdrażania danej polityki gospodarczej, nie były dotychczas prowadzone systematyczne oceny ich skuteczności w osiąganiu założonych celów, jednakże planowane jest przeprowadzenie przeglądu w 2011 r. zgodnie z ustawą o wieloletnim planowaniu w dziedzinie finansów publicznych w latach 2009–2012. W przeszłości fakt, iż mogą one pełnić tę samą funkcję co wydatki publiczne, umożliwiał władzom Francji formalne wywiązywanie się z obowiązujących zasad dotyczących wydatków, jednak dalsze przesunięcia nie są już możliwe, co zapisano w art. 9 ustawy o wieloletnim planowaniu w dziedzinie finansów publicznych w latach 2009–2014. Władze francuskie przewidują dyskrejonalny wzrost wpływów podatkowych (głównie poprzez zmniejszenie wydatków podatkowych) o około 0,75 % PKB w latach 2011–2013. Konkretne wydatki podatkowych, które mają zostać zniesione, zostały wskazane jedynie częściowo na okres po 2012 r.
- (15) Konkurencja w sektorze handlu detalicznego jest nadal hamowana poprzez ograniczenia administracyjne dotyczące otwierania dużych punktów sprzedaży detalicznej oraz zakaz odsprzedaży poniżej kosztów. W sektorze usług nadal istnieją bariery dla konkurencji w przypadku szeregu zawodów regulowanych, które można by zlikwidować przez dokonanie przeglądu warunków dotyczących wejścia do zawodu regulowanego lub przez stopniowe wyeliminowanie niektórych paritetów (*numerus clausus*) i wyłącznych praw przysługujących tym zawodom.
- (16) Francja podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. W odniesieniu do budżetu Francja zobowiązała się do szybkiego wdrożenia reformy systemu emerytalnego z 2010 r. W celu wzmocnienia stabilności budżetowej Francja zmieni również swoją konstytucję, aby wprowadzić obowiązkową procedurę planowania budżetu wieloletniego. W celu zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej przewidziane są różne środki, których celem jest zintensyfikowanie aktywnych polityk rynku pracy (np. poprzez przyuczanie do zawodu, aby ułatwić młodym pracownikom przejście od kształcenia do zatrudnienia; utworzenie do 2012 r. dodatkowych placówek opieki nad dziećmi w celu polepszenia szans kobiet na zatrudnienie; poprawę funkcjonowania publicznych urzędów pośrednictwa pracy dla osób poszukujących pracy). Środki dotyczące konkurencyjności koncentrują się na ulepszeniu systemu szkolnictwa wyższego

i wspieraniu działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej („investissements d’avenir”) oraz na zmniejszeniu obciążeń administracyjnych poprzez wdrożenie kompleksowego programu uproszczenia procedur administracyjnych. Zobowiązania te dotyczą trzech z czterech obszarów paktu, a pominiętym obszarem jest sektor finansowy. Chociaż zobowiązania te podjęto w obszarach, z którymi są związane główne wyzwania, wiele z nich (zwłaszcza zobowiązania dotyczące zarządzania budżetem lub wsparcia szkolnictwa wyższego i działalności badawczo-rozwojowej), stanowią jedynie potwierdzenie już obowiązujących polityk/reform publicznych. Program reform nie wydaje się w pełni odpowiadać skali wyzwań makroekonomicznych związanych z rynkiem pracy czy otoczeniem biznesu. Kwestia planowanej reformy konstytucyjnej jest ponadto związana z niepewnością polityczną. Zobowiązania podjęte w ramach paktu euro plus zostały ocenione i uwzględnione w zaleceniach.

- (17) Komisja dokonała oceny programu stabilności oraz krajowego programu reform, w tym zobowiązań Francji w ramach pakietu euro plus. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej we Francji, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. W związku z tym Komisja uważa, że strategia konsolidacji budżetowej wymaga bardziej szczegółowego określenia, w odniesieniu do roku 2012 r. i lat późniejszych, aby zapewnić korektę nadmiernego deficytu do 2013 r. i tendencję spadkową długu, jak określono w art. 11 ustawą o wieloletnim planowaniu w dziedzinie finansów publicznych w latach 2011–2014. Ewentualne nadzwyczajne dochody powinny zostać wykorzystane do szybszego ograniczenia deficytu i zadłużenia. Zmniejszenie opodatkowania pracy przy jednoczesnym zwiększeniu podatków środowiskowych i podatków konsumpcyjnych oraz optymalizacja wydatków podatkowych przyczyniłyby się do wsparcia celów fiskalnych i ekologicznych oraz do poprawy otoczenia biznesowego. Dalsze działania w latach 2011–2012 powinny skupiać się na dostosowaniu przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia w celu zmniejszenia dualizmu rynku pracy oraz na poprawie usług świadczonych przez publiczne urzędy pośrednictwa pracy w celu zapewnienia wszechstronnego wsparcia dla osób poszukujących pracy. Należy kontynuować obecną politykę ograniczania wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę. Należy wspierać konkurencję w zawodach regulowanych i w handlu detalicznym.
- (18) W świetle powyższej oceny, a także biorąc pod uwagę zalecenie Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada zbadała aktualizację programu stabilności Francji z 2011 r. i jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) poniższego zalecenia. Uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r., Rada zbadała krajowy program reform przedłożony przez Francję,

⁽¹⁾ Przewidziana w art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

NINIEJSZYM ZALECA Francji podjęcie następujących działań w latach 2011–2012:

1. Zapewnienie zalecanego średniego rocznego wysiłku fiskalnego wynoszącego ponad 1 % PKB w latach 2010–2013 oraz wdrożenie korekty nadmiernego deficytu do 2013 r., zgodnie z zaleceniem Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu, i dzięki temu stopniowe obniżanie wskaźnika długu publicznego, a także zapewnienie należytego postępu w osiąganiu celu średnioterminowego w późniejszym okresie; określenie niezbędnych w tym celu środków na rok 2012 r. i następnie, podjęcie w razie konieczności dodatkowych środków i wykorzystanie ewentualnych nadzwyczajnych dochodów do szybszego ograniczenia deficytu i zadłużenia, zgodnie z planami. Kontynuowanie przeglądu zrównoważenia systemu emerytalnego i przyjęcie dodatkowych środków, jeżeli są one konieczne.
2. Podjęcie nowych wysiłków, zgodnie z krajowymi praktykami dotyczącymi konsultacji z partnerami społecznymi, w celu przewyższenia segmentacji rynków pracy poprzez dokonanie przeglądu wybranych aspektów przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia poprawiając sytuację kapitału ludzkiego i ułatwiając zmianę czasowych umów o pracę na umowy na czas nieokreślony; zapewnienie, aby wszelkie zmiany minimalnego wynagrodzenia za pracę sprzyjały tworzeniu nowych miejsc pracy.
3. Wspieranie dostępu do uczenia się przez całe życie w celu utrzymania aktywności zawodowej starszych pracowników oraz poprawy środków pomocnych w powrocie na rynek pracy. Zintensyfikowanie aktywnych polityk rynku pracy oraz wprowadzenie środków mających na celu poprawę organizacji, procesu decyzyjnego i procedur w publicznych urzędach pośrednictwa pracy, aby zwiększyć poziom usług i stosować indywidualne podejście wobec osób zagrożonych bezrobociem długotrwałym.
4. Zwiększenie efektywności systemu podatkowego, w tym na przykład poprzez zmniejszenie opodatkowania pracy i jednocześnie zwiększenie podatków środowiskowych i podatków konsumpcyjnych, a także poprzez zrealizowanie planów dotyczących ograniczenia liczby i kosztów zwolnień podatkowych i zwolnień od składek na ubezpieczenie społeczne (w tym „niches fiscales”).
5. Podjęcie dalszych kroków w celu usunięcia nieuzasadnionych ograniczeń dotyczących zawodów regulowanych, w szczególności w sektorze usług i sektorze handlu detalicznego.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2011 r.

W imieniu Rady
J. VINCENT-ROSTOWSKI
Przewodniczący