

## ODPORÚČANIE RADY

z 12. júla 2011,

ktoré sa týka národného programu reforiem Francúzska na rok 2011, a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k aktualizovanému programu stability Francúzska na roky 2011 – 2014

(2011/C 213/03)

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 121 ods. 2 a článok 148 ods. 4,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii<sup>(1)</sup>, a najmä na jeho článok 5 ods. 3,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie,

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

po porade s Hospodárskym a finančným výborom,

keďže:

- (1) Európska rada 26. marca 2010 schválila návrh Komisie o iniciovaní novej stratégie pre zamestnanosť a rast nazvanej Európa 2020, založenej na posilnenej koordinácii hospodárskych politík, ktorá sa zameria na kľúčové oblasti, v ktorých sú potrebné opatrenia na oživenie potenciálu Európy v oblasti udržateľného rastu a konkurencieschopnosti.
- (2) Rada 13. júla 2010 prijala odporúčanie týkajúce sa všeobecných usmernení k hospodárskym politikám členských štátov a Únie (2010 až 2014) a 21. októbra 2010 prijala rozhodnutie týkajúce sa usmernení politík zamestnanosti členských štátov<sup>(2)</sup>, ktoré spolu tvoria „integrované usmernenia“. Členské štáty boli vyzvané, aby integrované usmernenia zohľadnili vo svojich vnútroštátnych hospodárskych politikách a politikách zamestnanosti.
- (3) Komisia 12. januára 2011 prijala prvý ročný prieskum rastu, čo znamená začiatok nového cyklu hospodárskeho riadenia v EÚ a prvý európsky semester *ex-ante* a integrovanej koordinácie politiky, ktorá je zakotvená v stratégii Európa 2020.
- (4) Dňa 25. marca 2011 Európska rada schválila priority pre fiškálnu konsolidáciu a štrukturálnu reformu (v súlade so

závermi Rady z 15. februára a 7. marca 2011 a ďalej v súlade s ročným prieskumom rastu, ktorý vykonala Komisia). Zdôraznila, že prednostne sa treba zamerať na obnovenie zdravých rozpočtov a fiškálnej udržateľnosti, znižovanie nezamestnanosti prostredníctvom reforiem trhu práce a na nové úsilie s cieľom posilniť rast. Európska rada požiadala členské štáty, aby tieto priority premietli do konkrétnych opatrení, ktoré zahrnú do svojich programov stability alebo konvergenčných programov a do svojich národných programov reforiem.

- (5) Európska rada 25. marca 2011 takisto vyzvala členské štáty, ktoré sa zúčastňujú na Pakte Euro Plus, aby svoje záväzky predložili včas na to, aby mohli byť zaradené do ich programov stability alebo konvergenčných programov a do ich národných programov reforiem.
- (6) Dňa 3. mája 2011 Francúzsko predložilo aktualizáciu svojho programu stability spracovanú na rok 2011, ktorý sa vzťahuje na obdobie rokov 2011 – 2014, a svoj národný program reforiem na rok 2011. S cieľom zohľadniť vzájomné väzby boli tieto dva programy posúdené súčasne.
- (7) Francúzsko bolo hospodárskou krízou postihnuté relatívne menej než iné členské štáty, s poklesom HDP v roku 2009 o 2,7 %, čiastočne vďaka vplyvu významných hospodárskych stabilizátorov a pružnosti spotreby domácností. Aj bankový sektor sa ukázal ako odolný. V roku 2010 sa hospodárstvo zotavilo a celkový rast HDP bol na úrovni 1,5 %. Hospodárska kríza však výrazne zasiahla verejné financie Francúzska. Pod vplyvom automatických stabilizátorov a diskrečného fiškálneho podnetu dlh verejnej správy vzrástol z 3,3 % HDP v roku 2008 na 7,5 % v roku 2009. Kríza takisto zvýraznila už aj tak nedostatočné využívanie pracovnej sily a štrukturálne nedostatky francúzskeho trhu práce, ktorý sa v roku 2010 vyznačoval pomerne vysokou mierou nezamestnanosti vo výške 9,7 %. Okrem toho sa počas posledného desaťročia postupne zhoršovala tovarová obchodná bilancia, pričom sa zvýraznili problémy francúzskych spoločností z hľadiska konkurencieschopnosti nákladov a necenovej konkurencieschopnosti.
- (8) Na základe posúdenia aktualizovaného programu stability podľa nariadenia (ES) č. 1466/97 Rada zastáva názor, že makroekonomický scenár, o ktorý sa opierajú rozpočtové prognózy, je priaznivý, predovšetkým očakávané tempá rastu zostávajú výrazne nad úrovňou potenciálneho rastu

<sup>(1)</sup> Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Rozhodnutím Rady 2011/308/EÚ z 19. mája 2011 o usmerneniach pre politiky zamestnanosti členských štátov (Ú. v. EÚ L 138, 26.5.2011, s. 56) sa ustanovuje, že sú naďalej platné aj v roku 2011.

v posledných rokoch. Potom, čo bol deficit v roku 2010 vo výške 7 % HDP oproti očakávaniam nižší, v programe stability sa plánuje jeho zníženie na 3 % HDP v roku 2013, čo je termín stanovený Radou na nápravu situácie spôsobenej nadmerným deficitom, a takisto sa plánuje, že konsolidácia bude pokračovať aj potom. Z východiskového zadĺženia vo výške 82 % HDP v roku 2010 sa miera zadĺženia má do roku 2012 naďalej zvyšovať (na 86 %) a potom mierne klesne. Postup úprav deficitu a zadĺženia je ohrozený rizikami, medzi ktoré patrí možnosť, že makroekonomický scenár by sa ukázal ako menej priaznivý, ako aj to, opatrenia nie sú dostatočne špecifikované, aby dosiahli ciele od roku 2012, a skutočnosť, že ciele neboli v minulosti často splnené, bez ohľadu na lepší výsledok než bol očakávaný v roku 2010. Preto bez ďalších potrebných opatrení nie je možné zaistiť, že do roku 2013 sa nadmerný deficit odstráni. Je nepravdepodobné, že strednodobý cieľ vyrovnaného rozpočtu v štrukturálnom vyjadrení sa dosiahne v období programu stability. Priemerné ročné fiškálne úsilie počas rokov 2010 – 2013 prepočítané útvarmi Komisie podľa podľa spoločne dohodnutej metodiky je mierne nižšie, než sa vyžaduje v odporúčaní Rady z 2. decembra 2009 (nad 1 % HDP).

- (9) Vykonávanie fiškálnej konsolidácie je aj naďalej veľkým problémom. Na obnovenie udržateľnej fiškálnej pozície je potrebné vyhnúť sa prevýšeniu plánovaných výdavkov prostredníctvom posilneného fiškálneho úsilia založeného na plne špecifikovaných opatreniach, a to aj preto, že v ciele na rok 2013 sa pod prahom 3 % HDP neustanovuje bezpečnostná rezerva. Okrem toho, ako je uvedené v zákone o viacročnom plánovaní verejných financií schválenom v decembri 2010 by bolo vhodné použiť všetky neočakávané príjmy na zrýchlenie zníženia deficitu a zadĺženia. Podľa posledných posúdení Komisie, riziká pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií sa javia ako stredné. Na zlepšenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií Francúzsko prijalo v roku 2010 novú dôchodkovú reformu. Plánované opatrenia vrátane postupného zvýšenia minimálneho veku odchodu do dôchodku zo 60 na 62 rokov a a zákonného veku odchodu do dôchodku do 65 na 67 rokov ako aj postupného skončenia programov predčasného odchodu do dôchodku by mali mať vplyv na nízku mieru zamestnanosti starších pracovníkov. Dôchodkový systém by sa mal okrem toho do roku 2018 dostať do rovnováhy. Keď sa neprijmú ďalšie opatrenia, je pravdepodobné, že následne sa objaví deficit. V súvislosti s najnovšou dôchodkovou reformou sa takisto vytvoril nový verejný orgán („Comité de pilotage des régimes de retraite“), ktorý je poverený prekladať každoročné hodnotenia rozpočtovej situácie dôchodkových účtov a v prípade, keď sa predpokladá jej zhoršenie, navrhovať nápravné opatrenia.
- (10) Súčasná právne predpisy na ochranu zamestnanosti sú aj naďalej príliš prísne: podmienky na prepúšťanie z hospodárskych dôvodov vyvolávajú právnu neistotu. Výsledkom tejto skutočnosti na trhu práce situácia, že pracovníci s pracovnou zmluvou na čas neurčitý (väčšina pracovnej populácie) využívajú relatívny stupeň istoty, zatiaľ čo pracovníci so zmluvami na čas určitý (väčšina

z prílevu pracovných síl na trh práce) sú vystavení neistote. Z toho vyplýva, že podiel pracovných zmlúv na čas určitý je podstatne vyšší v prípade mladých pracovníkov, ale prechod na pracovné zmluvy uzatvorené na čas neurčitý nie je častý. Toto rozčlenenie platí aj v prípade prístupnosti odborného vzdelávania. Preto v prípade týchto pracovníkov je vysoká fluktuácia a obmedzená akumulácia ľudského kapitálu. Mladí pracovníci a osoby s nízkou kvalifikáciou sú teda na trhu práce vystavení neúmerným rizikám. Cieľ zákona o obnovení sociálneho dialógu a zákona z roku 2008 o modernizácii trhu práce bol modernizovať sociálny dialóg a riešiť problém duality trhu práce. Zákon o modernizácii trhu práce predovšetkým zaviedol nový postup pre ukončenie zmlúv na dobu neurčitú vzájomnou dohodou („rupture conventionnelle“), ktorý sa v súčasnosti používa vo zvýšenej miere.

- (11) Miera nezamestnanosti vo Francúzsku bola v roku 2010 mierne nad priemerom EÚ a dlhodobá nezamestnanosť je na vzostupe (3,9 % v roku 2010 v porovnaní s 2,9 % v roku 2008). V tomto kontexte by verejné služby zamestnanosti mali zohrávať dôležitú úlohu v podpore nezamestnaných pri hľadaní pracovného miesta. Vo Francúzsku malo nové jednotné kontaktné miesto verejnej služby zamestnanosti *Pôle emploi* doteraz zmiešané výsledky. V rokoch 2009 až 2010 v kontexte krízy a podstatného zvýšenia počtu uchádzačov o zamestnanie sa jeho hlavný cieľ sústreďoval hlavne na zlúčenie dvoch predtým existujúcich správnych subjektov. Externé zaistenie služieb sprostredkovania práce bolo z hľadiska cieľov stanovených orgánom *Pôle Emploi*, spočívajúcich v umožnení návratu do pracovného procesu, doteraz len čiastočne úspešné. Zároveň zdroje *Pôle emploi* účelovo vyhradené na individualizovanú podporu uchádzačov o zamestnanie sú aj naďalej nedostatočné (v prepočte 71 zamestnancov na plný pracovný úväzok na 10 000 nezamestnaných, čo je značne pod úrovňou zaznamenanou v niektorých porovnateľných krajinách).
- (12) Francúzsky deficit bežného účtu sa počas uplynulého desaťročia postupne prehlboval, pričom sa doň premietol pokles obchodného salda tovarov, čiastočne v dôsledku zníženia konkurencieschopnosti z hľadiska nákladov práce potom, čo sa v období rokov 2003 – 2005 znovu zaviedla jednotná minimálna mzda (výsledkom predchádzajúcej reformy 35-hodinového pracovného týždňa bolo 5 rôznych minimálnych úrovní). V postupe indexácie sa zaviedli niektoré zlepšenia (vytvorenie poradnej komisie nezávislých odborníkov, odstránenie diskrečných zvýšení), ktoré viedli k zdržanlivosti pri zvyšovaní minimálnej mzdy. V dôsledku toho sa podiel zamestnancov vyplácaných minimálnou mzdou výrazne znížil, čím sa umožnila lepšia mzdová diferenciácia. Francúzska minimálna mzda v porovnaní s platovým mediánom stále patrí medzi najvyššie v EÚ, aj keď daňovo-odvodové zaťaženie je tu oveľa nižšie než v prípade priemernej mzdy z dôvodu obmedzenia príspevkov na sociálne zabezpečenie platených zamestnávateľmi.
- (13) Francúzsko má jedno z najvyšších zaťažení práce v EÚ v prípade daní a odvodov na sociálne zabezpečenie a súčasne má aj naďalej pomerne nízke zaťaženie

spotreby. Okrem toho environmentálne daňové príjmy ako podiel na HDP sú takisto výrazne pod priemerom EÚ. Vyváženie daňového systému, a to napríklad prostredníctvom presunu dôrazu od zdaňovania práce na zdanenie spotreby a environmentálnym daniam môže mať priaznivý účinok na pracovné miesta a na plnenie cieľov týkajúcich sa životného prostredia.

- (14) Daňové výnimky v oblasti sociálneho zabezpečenia (vrátane „niches fiscales“) sú vo Francúzsku veľmi rozsiahle. Okrem toho pochopenie a využívanie výhod systému vyžaduje od firiem a domácností, aby investovali do rozsiahlych odborných konzultácií. V prípade daňových výdavkov, ktoré sa používajú na vykonávanie danej hospodárskej politiky, zatiaľ neexistuje systematické posúdenie, či sa im podarilo splniť sledované ciele, hoci v roku 2011 sa plánuje preskúmanie podľa zákona o viacročnom plánovaní verejných financií na roky 2009 – 2012. V minulosti ich nahraditeľnosť verejnými výdavkami umožnila francúzskym orgánom formálne plniť existujúce výdavkové pravidlá, aj keď ďalšie zmeny už nie sú možné ako stanovuje článok 9 zákona o viacročnom plánovaní verejných financií na roky 2011 – 2014. Francúzske orgány predpokladajú zvýšenie daňových príjmov (najmä prostredníctvom zníženia daňových výdavkov) o približne 0,75 % HDP. Presné daňové výdavky, ktoré sa majú počínať rokom 2012 zrušiť, zatiaľ boli určené iba čiastočne.
- (15) Hospodársku súťaž najmä v odvetví maloobchodu stále brzdia administratívne obmedzenia, ktoré sú prekážkou pri otvaraní veľkoplošných maloobchodov, a zákaz ďalšieho predaja pod úroveň nákladov. V odvetví služieb stále existujú prekážky, ktoré stoja v ceste hospodárskej súťaži v prípade viacerých regulovaných povolanií, ktoré by sa mohli riešiť buď preskúmaním podmienky vstupu na trh, alebo postupným zrušením určitých kvót (*numerus clausus*) a výlučných práv, ktorých sú tieto profesie nositeľmi.
- (16) Francúzsko prijalo niekoľko záväzkov v rámci Paktu Euro Plus. Vo fiškálnej oblasti sa Francúzsko zaviazalo rýchlo vykonať dôchodkovú reformu z roku 2010. S cieľom posilniť fiškálnu udržateľnosť Francúzsko bude takisto zmeniť svoju ústavu a zavedie záväzné viacročné rozpočtové plánovanie. Na zvýšenie účasti na trhu práce sa uvažuje o rôznych opatreniach na posilnenie aktívnych politík na trhu práce (napr. učňovská príprava na uľahčenie prechodu mladých pracovníkov zo školy do pracovného procesu, zvýšiť do roku 2012 počet zariadení pre starostlivosť o deti s cieľom zlepšiť vyhladky na zamestnanosť žien, posilnenie verejných služieb zamestnanosti pre uchádzačov o zamestnanie). Opatrenia týkajúce sa väčšej konkurencieschopnosti sa sústreďujú na zlepšenie systému vysokoškolského vzdelávania, podporu výskumu a vývoja a inovácií („investissements d'avenir“) a na znižovanie administratívnej

záťaže prostredníctvom uskutočňovania komplexného programu na zjednodušenie administratívy. Tieto záväzky sa týkajú troch zo štyroch oblastí paktu a nechávajú bokom finančný sektor. Hoci tieto záväzky sú prijaté v tých oblastiach, v ktorých má Francúzsko najviac ťažkostí, mnoho z nich (najmä tieto, ktoré sa týkajú fiškálnej správy alebo podpory vysokoškolského vzdelávania či výskumu a vývoja) sú potvrdením existujúcich verejných politík/reformiem. Nezdá sa, že program reformy je celkom konzistentný s rozsahom makroekonomických problémov, ktorým treba čeliť na trhu práce alebo v podnikateľskom prostredí. Okrem toho plánovaná reforma ústavy je vystavená politickej neistote. Záväzky vyplývajúce z Paktu Euro Plus sa posúdili a zohľadnili v odporúčaníach.

- (17) Komisia posúdila program stability a národný program reformiem vrátane záväzkov Francúzska v rámci Paktu Euro Plus. Zohľadnila nielen ich význam pre udržateľnú fiškálnu a sociálno-ekonomickú politiku vo Francúzsku, ale aj ich súlad s pravidlami a usmerneniami EÚ vzhľadom na potrebu posilniť celkovú správu ekonomických záležitostí EÚ tak, že sa v rámci prijímania budúcich vnútroštátnych rozhodnutí poskytnú vstupy na úrovni EÚ. Komisia sa v tejto súvislosti domnieva, že stratégia fiškálnej konsolidácie sa musí ďalej na rok 2012 spresniť a na obdobie po ňom, aby sa zaistilo, že nadmerný deficit sa odstráni do roku 2013 a zadlženosť, ako je upresnené v článku 11 zákona o viacročnom plánovaní verejných financií na roky 2011 – 2014 sa začne znižovať. Akékoľvek neočakávané príjmy by sa mali použiť na zrýchlenie zníženia deficitu a dlhu. Prechod od zdanenia práce k environmentálnej a spotrebnej dani a racionalizácia daňových výdavkov by priaznivo ovplyvnili plnenie fiškálnych a environmentálnych cieľov a celkovo by zlepšili podnikateľské prostredie. Ďalšie kroky v rokoch 2011 – 2012 by sa mali sústreďovať na prispôbenie predpisov týkajúcich sa ochrany zamestnanosti, aby sa znížila dualita trhu práce, ako aj na posilnenie verejných služieb zamestnanosti tak, aby uchádzačom o zamestnanie poskytovali komplexnú podporu. Malo by sa pokračovať v existujúcej politike zdržanlivosti vo vzťahu k minimálnej mzde. Mala by sa podporovať hospodárska súťaž v regulovaných povolaniach a maloobchode.
- (18) Vzhľadom na toto posúdenie a takisto s prihliadnutím na odporúčania Rady podľa článku 126 ods. 7 Zmluvy o fungovaní Európskej únie z 2. decembra 2009 Rada preskúmala aktualizáciu programu stabilizácie Francúzska na rok 2011 a jej stanovisko<sup>(1)</sup> sa zohľadňuje najmä v odporúčaní v ďalej uvedenom bode 1. S prihliadnutím na závery Európskej rady z 25. marca 2011 Rada preskúmala francúzsky národný program reformiem,

(1) Podľa článku 5 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1466/97.

TÝMTO ODPORÚČA, aby Francúzsko prijalo v období rokov 2011 – 2012 opatrenia s cieľom:

1. Zaisťiť odporúčané priemerné ročné fiškálne úsilie vo výške nad 1 % HDP v období rokov 2010 – 2013 a do roku 2013 vykonať korekciu nadmerného deficitu v súlade s odporúčaniami Rady o postupe pri nadmernom deficite a tým znížiť vysokú mieru verejného dlhu a zabezpečiť adekvátny pokrok k strednodobému cieľu v nasledujúcich rokoch; špecifikovať nevyhnutné zodpovedajúce opatrenia na rok 2012 a ďalšie roky, v prípade potreby prijať dodatočné opatrenia a využiť všetky neočakávané príjmy na zrýchlenie zníženia deficitu a dlhu; pokračovať v revízii udržateľnosti dôchodkového systému a v prípade potreby prijať dodatočné opatrenia.
2. Vyvinúť obnovené úsilie v súlade s vnútroštátnymi postupmi konzultácie so sociálnymi partnermi s cieľom riešiť problém segmentácie trhu práce prostredníctvom revízie vybraných aspektov právnych predpisov na ochranu zamestnanosti a súčasne posilniť ľudský kapitál a možnosti postupu v zamestnaní; zaisťiť podporný vplyv úprav v minimálnej mzde na vytváranie pracovných miest.
3. Podporiť prístup k celoživotnému vzdelávaniu s cieľom pomôcť udržať starších pracovníkov v zamestnaní a zlepšiť

opatrenia na podporu návratu do zamestnania. Zintenzívniť aktívnu politiku trhu práce a zaviesť opatrenia na zlepšenie organizácie, rozhodovania a postupov vo verejnej službe zamestnanosti, aby sa posilnili služby osobám vystaveným riziku dlhodobej nezamestnanosti a individualizovaná podpora, ktorá sa im poskytuje.

4. Zvýšiť efektívnosť daňového systému, a to aj napríklad pomocou presunu dôrazu od zdanenia práce k environmentálnym a spotrebným daniam, a vykonať plánované zníženie počtu daňových výnimiek a výnimiek v sociálnom zabezpečení a nákladov na tieto výnimky (vrátane „niches fiscales“).
5. Podniknúť ďalšie kroky na odstránenie neopodstatnených obmedzení týkajúcich sa regulovaných živností a povolání, predovšetkým v službách a odvetví maloobchodu.

V Bruseli 12. júla 2011

*Za Radu*  
*predseda*  
J. VINCENT-ROSTOWSKI