

PRIPOROČILO SVETA**z dne 12. julija 2011****v zvezi z nacionalnim programom reform Francije za leto 2011 ter mnenje Sveta o posodobljenem programu za stabilnost Francije za obdobje 2011–2014**

(2011/C 213/03)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti členov 121(2) in 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrejitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik⁽¹⁾ in zlasti člena 5(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Komisije za začetek nove strategije za delovna mesta in rast, imenovane Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter se bo osredotočala na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za spodbuditev potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.
- (2) Svet je 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (2010–2014), 21. oktobra 2010 pa sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic⁽²⁾, ki skupaj tvorita „integrirane smernice“. Države članice so bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo v svojih nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.
- (3) Komisija je 12. januarja 2011 sprejela prvi letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek novega cikla gospodarskega upravljanja v EU ter prvega evropskega semestra predhodnega in integriranega usklajevanja politik, ki temelji na strategiji Evropa 2020.
- (4) Evropski svet je 25. marca 2011 potrdil prednostne naloge za fiskalno konsolidacijo in strukturno reformo

(v skladu s sklepi Sveta z dne 15. februarja in 7. marca 2011 ter na podlagi letnega pregleda rasti, ki ga je pripravila Komisija). Poudaril je potrebo po prednostnem obravnavanju ponovne vzpostavitve trdnega proračunskega stanja in fiskalne vzdržnosti, zmanjšanja brezposelnosti z reformami na trgu dela ter novih prizadevanj za povečanje rasti. Od držav članic je zahteval, da te prednostne naloge pretvorijo v konkretne ukrepe ter jih vključijo v svoje programe za stabilnost ali konvergenčne programe in nacionalne programe reform.

- (5) Poleg tega je Evropski svet 25. marca 2011 pozval države članice, ki sodelujejo v paktu „euro plus“, naj pravočasno predložijo svoje zaveze, da bodo vključene v njihove programe za stabilnosti ali konvergenčne programe in nacionalne programe reform.
- (6) Francija je 3. maja 2011 leta 2011 posodobljeno različico programa za stabilnost za obdobje 2011–2014, in nacionalni program reform za leto 2011. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevale medsebojne povezave.
- (7) Francijo je z zmanjšanjem BDP za 2,7 % v letu 2009 gospodarska in finančna kriza razmeroma manj prizadela kot ostale države članice, delno zaradi znatnih gospodarskih stabilizatorjev in razmeroma nizke stopnje odprtosti njenega gospodarstva, ki so v določeni meri zmanjšali vpliv padca svetovne trgovine na to državo. Tudi bančni sektor se je izkazal za odpornega. V letu 2010 si je gospodarstvo opomoglo in splošna rast BDP je znašala 1,5 %. Vendar je gospodarska kriza znatno vplivala na javne finance Francije. Zaradi avtomatskih stabilizatorjev in diskrecijskih fiskalnih spodbud se je javnofinančni primanjkljaj povečal s 3,3 % BDP leta 2008 na 7,5 % BDP leta 2009. Podobno je kriza poslabšala nezadostno uporabo delovne sile in strukturne pomanjkljivosti francoskega trga dela, na katerem je bila stopnja brezposelnosti razmeroma visoka, saj je leta 2010 znašala 9,7 %. Poleg tega se je trgovinska bilanca blaga v zadnjem desetletju postopno slabšala, kar kaže na izzive, s katerimi se soočajo francoska podjetja v zvezi s stroškovno in necenovno konkurenčnostjo.
- (8) Na podlagi ocene posodobljenega programa za stabilnost v skladu z Uredbo (ES) št. 1466/97 Svet meni, da je makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi, preveč ugoden, predvsem ker

⁽¹⁾ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.⁽²⁾ Veljajo tudi za leto 2011 v skladu s Sklepom Sveta 2011/308/EU z dne 19. maja 2011 o smernicah za politike zaposlovanja držav članic (UL L 138, 26.5.2011, str. 56).

pričakovane stopnje rasti ostajajo višje od napovedi rasti v poznejših letih. Po primanjkljaju, ki je bil s 7 % BDP v letu 2010 boljši od pričakovanega, program za stabilnost načrtuje njegovo znižanje na 3 % v letu 2013, tj. do roka, ki ga je Svet določil za odpravo čezmernega primanjkljaja, in nato nadaljevanje konsolidacije. Po tem, ko je dolg v letu 2010 znašal 82 % BDP, naj bi se delež dolga do leta 2012 povečal (86 %), nato pa se bo nekoliko zmanjšal. Potek prilagoditve primanjkljaja in dolga je odvisen od negativnih tveganj, ki vključujejo možnost, da bi se makroekonomski scenarij lahko izkazal za manj ugodnega, pomanjkanje natančne določitve ukrepov za doseg ciljev od leta 2012 dalje in dejstvo, da cilji v preteklosti pogosto niso bili doseženi ne glede na rezultat iz leta 2010, ki je bil biljši od pričakovanega. Zato brez nadaljnjih ukrepov ni mogoče zagotoviti odprave čezmernega primanjkljaja do leta 2013. Srednjeročni cilj uravnoteženega proračuna v strukturnem smislu do konca obdobja programa za stabilnost verjetno ne bo dosežen. Povprečni letni fiskalni napor v obdobju 2010–2013 na podlagi gibanja (preračunanega) strukturnega salda je nekoliko pod ravno, ki se je zahtevala v priporočilu Sveta z dne 2. decembra 2009 (nad 1 % BDP).

- (9) Izvedba fiskalne konsolidacije ostaja glavni izziv. Izogibanje odstopanjem na strani odhodkov z okrepljenim fiskalnim naporom na podlagi v celoti opredeljenih ukrepov je ključnega pomena za ponovno vzpostavitev vzdržnega fiskalnega položaja, zlasti, ker cilj za leto 2013 ne predvideva nobene varnostne rezerve do praga 3 % BDP. Poleg tega bi bilo primerno vse izredne prihodke uporabiti za pospešitev zmanjšanja primanjkljaja in dolga, kakor je določeno v Zakonu o večletnem planiranju javnih financ za obdobje 2011–2014. Na podlagi zadnje ocene Komisije so tveganja v zvezi z srednjeročno vzdržnostjo javnih financ srednja. Za izboljšanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ je Francija v letu 2010 sprejela novo pokojninsko reformo. Načrtovani ukrepi, vključno s postopnim zvišanjem minimalne upokojitvene starosti s 60 na 62 let in zakonsko določene upokojitvene starosti s 65 na 67 let, ter postopnim opuščanjem shem zgodnjega upokojevanja, bi morali vplivati na nizko stopnjo zaposlenosti starejših delavcev. Poleg tega se pričakuje, da bo pokojninski sistem do leta 2018 uravnotežen. Nato se bo verjetno pojavil primanjkljaj, razen če ne bodo sprejeti nadaljnji ukrepi. Zadnja pokojninska reforma je ustvarila tudi nov javni organ, tj. „Comité de pilotage des régimes de retraite“, ki je odgovoren za predložitev letne ocene proračunskega stanja pokojninskih računov in sprejetje korektivnih ukrepov, če obstaja verjetnost poslabšanja.
- (10) Veljavna zakonodaja o varnosti zaposlitve je še vedno prestroga: pogoji za odpuščanje zaradi gospodarskih razlogov niso pravno urejeni. Na trgu dela to povzroča, da delavci s pogodbami o zaposlitvi za nedoločen čas (večina zaposlenih) uživajo določeno stopnjo varnosti,

delavci s pogodbami o zaposlitvi za določen čas (večina pritoka na trg dela) pa so izpostavljeni negotovosti. Delež pogodb za določen čas je tako znatno večji pri mladih delavcih, prehodov z njih na pogodbe za nedoločen čas pa je malo. Ta segmentacija velja tudi za dostop do poklicnega usposabljanja. Posledično so v zvezi s temi značilne pogoste menjave in omejena akumulacija človeškega kapitala. Mladi in manj kvalificirani delavci so tako izpostavljeni nesorazmernim tveganjem na trgu dela. Cilja zakona o obnovitvi socialnega dialoga in zakona o modernizaciji trga dela iz leta 2008 sta bila modernizacija socialnega dialoga in reševanje problema dvojnosti trga dela. Zakon o modernizaciji trga dela je uvedel nov postopek za prenehanje stalnih pogodb o zaposlitvi z medsebojnim sporazumom („rupture conventionnell“), ki se ga zdaj uporablja vedno več.

- (11) Stopnja brezposelnosti v Franciji je bila v letu 2010 nekoliko nad povprečjem EU in dolgotrajna brezposelnost se povečuje (3,9 % leta 2010 v primerjavi z 2,9 % leta 2008). V tem okviru bi morale imeti javne službe za zaposlovanje pomembno vlogo pri podpiranju brezposelnih pri iskanju zaposlitve. V Franciji je nova javna služba za zaposlovanje, ki deluje po načelu „vse na enem mestu“, *Pôle Emploi* zaenkrat pokazala mešane rezultate. V obdobju 2009–2010 je bil njen glavni cilj osredotočen predvsem na združevanje dveh predhodno obstoječih upravnih organov. Rezultati zunanjega izvajanja storitev posredovanja zaposlitve so glede doseganja ciljev vrnitve na delo, ki jih je določil *Pôle Emploi*, zaenkrat mešani. Hkrati so viri *Pôle Emploi*, ki so namenjeni individualizirani podpora iskalcem zaposlitve, še vedno premalo razviti (71 ekvivalentov polne zaposlitve na 10 000 brezposelnih, kar je precej pod ravnmi, zabeleženimi v nekaterih primerljivih državah).
- (12) Francoski primanjkljaj tekočega računa se je v zadnjem desetletju postopno slabšal, kar kaže na poslabšanje trgovinske bilance blaga, ki je delno posledica zmanjšanja konkurenčnosti na področju stroškov dela po ponovni uvedbi enotne minimalne plače v obdobju 2003–2005 (posledica predhodne reforme 35-urnega delovnega tedna je bilo pet različnih minimalnih ravnih). Postopek indeksacije je bil nekoliko izboljššan (ustanovitev svetovalne komisije neodvisnih strokovnjakov, odprava diskrecijskih zvišanj), kar je povzročilo zmernost pri višanju minimalne plače. Posledično se je delež zaposlenih, ki prejema minimalno plačo, znatno zmanjšal, kar je omogočilo boljše razlikovanje med plačami. Vendar je francoska minimalna plača še vedno med najvišjimi v EU glede na povprečno plačo, čeprav je davčna obremenitev zaradi znižanja prispevkov delodajalcev za socialno varnost precej nižja kot pri povprečni plači.
- (13) V Franciji so davki na delo in prispevki za socialno varnost med najvišjimi v EU, medtem ko ostaja davek na potrošnjo razmeroma nizek. Poleg tega so tudi prihodki iz okoljskega davka kot delež BDP precej pod

povprečjem EU. Uravnoteženje davčnega sistema s prenosom obdavčenja z dela na potrošnja in okolje bo verjetno ugodno vplivalo tako na delovna mesta kot tudi na okoljske cilje.

- (14) Davčne olajšave in olajšave na področju socialne varnosti (vključno z „niches fiscales“) so v Franciji zelo visoke (približno 11 % BDP) in ogrožajo konsolidacijo javnih financ. Poleg tega zahtevata razumevanje ter izkoriščanje prednosti sistema od podjetij in gospodinjstev naložbe v obsežno strokovno znanje. Čeprav se davčni odhodki uporabljajo za izvajanje določene gospodarske politike, dosedaj še ni bilo sistematične ocene o tem, ali so uspeli uresničiti zastavljene cilje, čeprav je v skladu z Večletnim zakonom o načrtovanju javnih financ za obdobje 2009–2012 v letu 2011 predviden pregled. Njihova nadomestljivost z javnimi odhodki je francoskim organom v preteklosti omogočila, da so uradno izpolnili obstoječa pravila o porabi, čeprav njihova zamenjava v skladu s členom 9 Večletnega zakona o načrtovanju javnih financ za obdobje 2011–2014 ni več mogoča. Francoski organi predvidevajo zmanjšanje proračunskih stroškov za davčne odhodke (ki je delno povezano z zmanjšanjem njihovega števila) za približno 0,75 % BDP v obdobju 2011–2013. Vendar natančni davčni odhodki, ki naj bi se odpravili, za obdobje po letu 2012 še niso določeni.
- (15) Konkurenčnost v maloprodajnem sektorju še vedno ovirajo upravne omejitve pri odpiranju velikih trgovin na drobno in prepoved preprodaje pod ceno. V sektorju storitev še vedno obstajajo ovire za konkurenco pri številnih reguliranih poklicih, ki bi se lahko obravnavale s pregledom pogojev vstopa ali s postopno odpravo nekaterih kvot (*numerus clausus*) in izključnih pravic, ki jih imajo ti poklici.
- (16) Francija je v okviru pakta „euro plus“ sprejela številne zaveze. Kar zadeva fiskalno področje, se je Francija zavezala, da bo čim prej izvedla pokojninsko reformo iz leta 2010. Da bi okrepila fiskalno vzdržnost, bo Francija tudi spremenila svojo ustavo in vanjo vključila zavezujoče večletno proračunsko načrtovanje. Da bi se povečala udeležba na trgu dela, se obravnavajo različni ukrepi za izboljšanje aktivnih politik na trgu dela (npr. pripravništva za lažanje prehoda mladih delavcev iz šole na delovno mesto, dodatne ustanove za varstvo otrok do leta 2012, da bi se izboljšale zaposlitvene možnosti žensk, izboljšanje storitev, ki jih javne službe za zaposlovanje nudijo iskalcem zaposlitve). Ukrepi konkurenčnosti so osredotočeni na izboljšanje sistema visokošolskega izobraževanja, spodbujanje raziskav in razvoja ter

inovacij („investissements d’avenir“) kot tudi zmanjšanje upravnega bremena z izvajanjem obsežnega programa za poenostavitev upravnih postopkov. Te zaveze se nanašajo na tri od štirih področij pakta, pri čemer ne zadevajo finančnega sektorja. Čeprav so sprejete na področjih, ki predstavljajo največji izziv, številne med njimi (zlasti tiste, ki zadevajo fiskalno upravljanje ali podporo visokošolskemu izobraževanju ter raziskavam in razvoju) potrjujejo obstoječe javne politike/reforme. Zdi se, da program reform ni povsem v skladu z obsegom makroekonomskih izzivov na trgu dela ali v poslovnem okolju. Poleg tega je predvidena ustavna reforma politično negotova. Navedene zaveze na podlagi pakta „euro plus“ so bile ocenjene in upoštewane v priporočilih.

- (17) Komisija je ocenila program za stabilnosti in nacionalni program reform ter zaveze pakta „euro plus“, ki jih je predložila Francija. Pri tem ni upoštevala le njihovega pomena za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko v Franciji, ampak tudi njihovo usklajenost s pravili in navodili EU, in sicer glede na potrebo po okrepitvi splošnega gospodarskega upravljanja EU z zagotavljanjem prispevka na ravni EU v prihodnjih nacionalnih odločitvah. V zvezi s tem Komisija meni, da je treba podrobneje določiti strategijo fiskalne konsolidacije, zlasti za leto 2012 in pozneje, da bi se zagotovila odprava čezmernega primanjkljaja do leta 2013 in bi se dolg zmanjšal. Morebitni izredni prihodki bi se morali uporabiti za pospešitev zmanjšanja primanjkljaja in dolga, kakor je določeno v Večletnem zakonu o načrtovanju javnih financ za obdobje 2011–2014. Prenos davkov z dela na okolje in potrošnja ter racionalizacija davčnih odhodkov bi spodbudila fiskalne in okoljske cilje ter izboljšala poslovno okolje. Nadaljnji ukrepi v obdobju 2011–2012 bi morali biti osredotočeni na prilagoditev zakonodaje za zaščito delovnih mest, da bi se zmanjšala dvojnost trga dela, in na krepitev javnih služb za zaposlovanje, da bi nudile celovito podporo iskalcem zaposlitve. Nadaljevati bi bilo treba z izvajanjem obstoječe politike zmerne minimalne plače. V reguliranih poklicih in prodaji na drobno bi bilo treba spodbujati konkurenčnost.
- (18) Svet je glede na to oceno in ob upoštevanju priporočila Sveta na podlagi člena 126(7) Pogodbe o delovanju Evropske unije z dne 2. decembra 2009 proučil dopolnitev programa za stabilnost Francije za leto 2011, njegovo mnenje⁽¹⁾ pa je zlasti odraženo v njegovih priporočilih v točki (1) v nadaljevanju. Ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta z dne 25. marca 2011 je Svet proučil nacionalni program reform Francije –

⁽¹⁾ Predvideno v členu 5(3) Uredbe (ES) št. 1466/97.

PRIPOROČA, da Francija v obdobju 2011–2012:

1. zagotovi priporočeni povprečni letni fiskalni napor, ki bi bil v obdobju 2010–2013 višji od 1 % BDP, in dosledno izvaja ukrepe za popravek čezmernega primanjkljaja do leta 2013 v skladu s priporočili Sveta glede postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem in po tem zagotovi ustrezen napredek za doseglo srednjeročnih ciljev; določi potrebne ustrezne ukrepe od leta 2012 dalje; sprejme dodatne ukrepe, če so ti potrebni in uporabi morebitne izredne dohodke za pospešitev zmanjševanja primanjkljaja in dolga; nadaljuje s pregledom vzdržnosti pokojninskega sistema in po potrebi sprejme dodatne ukrepe;
2. v skladu z nacionalnimi praksami posvetovanja s socialnimi partnerji sprejme nove ukrepe za boj proti segmentaciji trga dela s pregledom izbranih vidikov zakonodaje glede varnosti zaposlitve ob sočasni izboljšavi človeškega kapitala in prehodu na bolj stabilne pogodbe o zaposlitvi; zagotovi, da kakršne koli prilagoditve na področju minimalne plače podpirajo ustvarjanje delovnih mest;
3. spodbuja dostop do vseživljenjskega učenja, ki bi starejšim delavcem pomagal ohraniti zaposlitev, in ustvari spodbude

za podporo pri ponovnem zaposlovanju. Pospeši aktivne politike na trgu dela ter uvede ukrepe za izboljšanje organizacije, sprejemanja odločitev in postopkov javnih služb za zaposlovanje, da bi se izboljšale storitve in individualizirala podpora tistim, ki jih ogroža dolgotrajna brezposelnost;

4. poveča učinkovitost davčnega sistema, tudi s prenosom davkov z dela na okolje in potrošnjo, ter izvede načrtovano zmanjšanje števila in stroškov davčnih olajšav ter olajšav na področju socialne varnosti (vključno z „niches fiscales“);
5. sprejme dodatne ukrepe za odpravo neupravičenih omejitev na področju reguliranih strok in poklicev, zlasti v sektorju storitev in v maloprodajnem sektorju.

V Bruslju, 12. julija 2011

Za Svet
Predsednik
J. VINCENT-ROSTOWSKI