

OPINIA RADY

z dnia 10 grudnia 2013 r.

w sprawie programu partnerstwa gospodarczego przedłożonego przez Francję

(2013/C 368/02)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 4,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Pakt stabilności i wzrostu ma na celu zapewnienie dyscypliny budżetowej w całej Unii i określa ramy zapobiegania nadmiernemu deficytowi sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz jego korygowania. Pakt stabilności i wzrostu opiera się na dążeniu do zapewnienia zdrowych finansów publicznych jako środka służącego umocnieniu warunków stabilności cen oraz silnego, trwałego wzrostu gospodarczego opartego na stabilności finansowej, wspierając tym samym osiągnięcie celów Unii w zakresie zrównoważonego wzrostu i zatrudnienia.
- (2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 ustanawia przepisy dotyczące ściślejszego monitorowania polityk budżetowych w strefie euro oraz zapewniania spójności budżetów krajowych z wytycznymi dotyczącymi polityki gospodarczej wydawanymi w kontekście paktu stabilności i wzrostu oraz europejskiego semestru. Ponieważ działania o wyłącznie budżetowym charakterze mogą być niewystarczające do zapewnienia trwałej korekty nadmiernego deficytu, może zaistnieć konieczność podjęcia dodatkowych działań politycznych oraz reform strukturalnych.
- (3) Artykuł 9 rozporządzenia (UE) nr 473/2013 zawiera szczegółowe ustalenia dotyczące programów partnerstwa gospodarczego, które mają przedkładać państwa członkowskie, których walutą jest euro, objęte procedurą nadmiernego deficytu. Ponieważ program partnerstwa gospodarczego ustanawia plan działań mających przyczynić się do skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu, powinien on zawierać w szczególności informacje na temat głównych reform budżetowych o charakterze strukturalnym – dotyczących zwłaszcza systemów podatkowego, emerytalnego i opieki zdrowotnej oraz ram budżetowych.

(4) W dniu 27 kwietnia 2009 r. Rada przyjęła decyzję 2009/414/WE ⁽²⁾, na mocy której Francja została objęta procedurą nadmiernego deficytu. W dniu 21 czerwca 2013 r. Rada przyjęła zmienione zalecenie na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w ramach procedury nadmiernego deficytu („zalecenie Rady z dnia 21 czerwca 2013 r.”), która została wszczęta przed wejściem w życie rozporządzenia (UE) nr 473/2013. W związku z tym Francja była zobowiązana do przedłożenia programu partnerstwa gospodarczego do dnia 1 października 2013 r.

(5) W dniu 1 października 2013 r., w terminie określonym w art. 9 ust. 3 i art. 17 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 473/2013, Francja przedłożyła Komisji i Radzie program partnerstwa gospodarczego określający w szczególności reformy budżetowe o charakterze strukturalnym mające zapewnić skuteczną i trwałą korektę nadmiernego deficytu. Program partnerstwa gospodarczego obejmuje środki mające na celu wdrożenie zaleceń z 2013 r. skierowanych do Francji zaleceniem Rady z dnia 9 lipca 2013 r. ⁽³⁾ („zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2013 r.”): (i) zapewnienie długookresowej stabilności finansów publicznych (zalecenie 1) przy jednoczesnym uproszczeniu systemu podatkowego (zalecenie 5); (ii) odzyskanie konkurencyjności poprzez zastosowanie środków ograniczających koszty produkcji (zalecenie 2), poprawę otoczenia biznesu (zalecenie 3) i zwiększenie konkurencji (zalecenie 4); a także (iii) walkę z bezrobociem i nierównością na rynku pracy (zalecenie 6).

(6) Osią programu partnerstwa gospodarczego są środki, które, z bardzo nielicznymi wyjątkami, zostały już wdrożone lub trwa procedura ich przyjęcia. W programie w ograniczonym zakresie przedstawia się strategię polityczną rządu na okres do 2015 r., czyli do terminu skorygowania nadmiernego deficytu. Francja prowadzi lub planuje wprowadzić następujące reformy budżetowe o charakterze strukturalnym: (i) środki ograniczające deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, w szczególności działania powstrzymujące wzrost wydatków; (ii) utworzenie niezależnej rady budżetowej; (iii) reforma systemu emerytalnego; (iv) uproszczenie systemu podatkowego oraz (v) obniżenie kosztów pracy. Wśród dodatkowych reform strukturalnych, mających wpływ na wzrost gospodarczy i konkurencyjność, a zatem pośrednio wpływających na ograniczenie deficytu, należy wymienić: (i) wsparcie dla potencjału

⁽¹⁾ Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11.

⁽²⁾ Decyzja Rady 2009/414/WE z dnia 27 kwietnia 2009 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu we Francji (Dz.U. L 135 z 30.5.2009, s. 19).

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie krajowego programu reform Francji z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na lata 2012–2017 (Dz.U. C 217 z 30.7.2013, s. 27).

- przedsiębiorstw w zakresie innowacji i eksportu; (ii) środki zwiększające konkurencję i efektywność w sektorach sieciowych i niektórych sektorach regulowanych; (iii) reformę rynku pracy oraz (iv) wsparcie dla zatrudnienia młodzieży.
- (7) Jeżeli chodzi o finanse publiczne, podjęte działania służą osiągnięciu docelowych wartości deficytu nominalnego, wyznaczonych w zaleceniu Rady z dnia 21 czerwca 2013 r., gdyż w ramach tych działań usiłuje się ograniczyć wzrost wydatków, w tym wydatków na opiekę zdrowotną. W tym celu w ramach trwającego przeglądu wydatków przeprowadzono szereg ocen polityki publicznej, których wyniki zostały uwzględnione w konkretnych propozycjach, jednak oczekiwane oszczędności nie zostały systematycznie przedstawione w ujęciu liczbowym. Ponadto część zapowiadanych dotychczas środków polega na ograniczeniu lub zniesieniu zwolnień podatkowych lub zwolnień ze składek na ubezpieczenia społeczne, co raczej zwiększy obciążenie podatkowe niż obniży wydatki. Ogólnie rzecz biorąc, dopiero przyszłość pokaże, na ile przegląd wydatków faktycznie przełoży się na szeroko zakrojone reformy polityki rządowej, zakresu działalności sektora publicznego i sposoby świadczenia usług publicznych. Rząd rozpoczął także reformę decentralizacyjną, która ma doprecyzować zadania władz lokalnych i rządu centralnego, aby podnieść efektywność wydatków władz lokalnych. Na obecnym etapie nie ma jednak jasności co do tego, czy proces ten rzeczywiście przyczyni się do racjonalizacji wydatków na poziomie lokalnym, a spodziewane oszczędności nie zostały przedstawione w ujęciu liczbowym. Oprócz znacznej kwoty oszczędności, które planuje się osiągnąć w 2014 r., w programie partnerstwa gospodarczego zamieszczono niewiele informacji na temat środków, które poprawiłyby efektywność kosztową wydatków na opiekę zdrowotną w średnim i długim okresie, w tym w obszarze produktów leczniczych, w kontekście przewidywanego wzrostu tych wydatków.
- (8) Wzmocniono zarządzanie finansami publicznymi, zwłaszcza za sprawą powołania Wysokiej Rady ds. Finansów Publicznych. Wysoka Rada ds. Finansów Publicznych, której niezależność jest zapewniona na mocy prawa, wydaje opinię na temat scenariuszy makroekonomicznych, na których oparte są projekty budżetu i programy stabilności, oraz wydaje opinie w sprawie spójności rocznych celów budżetowych z wieloletnią strategią budżetową. Ze względu na swoją rolę Wysoka Rada ds. Finansów Publicznych zaopiniowała program stabilności przedstawiony przez Francję w dniu 30 kwietnia 2013 r. oraz projekt planu budżetowego.
- (9) Można oczekiwać, że planowana reforma emerytalna przyczyni się do długoterminowej stabilności systemu emerytalnego. Środki wprowadzone na okres do 2020 r. dotyczą głównie strony dochodów, w tym obejmują podniesienie składek na ubezpieczenia społeczne zarówno dla pracowników, jak i dla pracodawców, przed czym przestrzegająca Rada w zaleceniu Rady z dnia 9 lipca 2013 r. Rząd zobowiązał się do zrównoważenia wpływu, jaki planowana reforma emerytalna wywrze na koszty pracy w 2014 r., poprzez obniżenie składek na ubezpieczenie rodzinne. Od 2020 r. okres składkowy wymagany do uzyskania emerytury w pełnym wymiarze będzie stopniowo wydłużany, aż do 43 lat w 2035 r. Planowana reforma nie stanowi pełnej realizacji zalecenia Rady z dnia 9 lipca 2013 r., gdyż proponowane środki mają zmniejszyć niedobory finansowe w systemie emerytalnym tylko o połowę do 2020 r. Jeżeli chodzi o system emerytalny, przegląd nie objął zakresu systemów dla pracowników sektora publicznego ani szczególnych przepisów dotyczących tych systemów. Ponadto niedobory finansowe w systemie emerytalnym mogą do 2020 r. stać się nawet większe niż zakładano, jeżeli okaże się, że scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto reformę, jest zbyt optymistyczny, czego nie można całkowicie wykluczyć, biorąc pod uwagę aktualną sytuację gospodarczą. Wysoce nieprawdopodobne jest, jakie koszty dla budżetu pociągną za sobą planowane środki, zgodnie z którymi w większym zakresie będzie uwzględniać się pracę w ciężkich warunkach. Jest to dodatkowe ryzyko dla perspektyw finansowych systemu emerytalnego.
- (10) Podjęto kolejne działania mające uprościć system podatkowy i zwiększyć jego efektywność: wprowadzono dalsze ograniczenia wydatków podatkowych i zaproponowano podwyższenie podatków związanych z ochroną środowiska. Z drugiej strony, oprócz jednego środka przyjętego już w 2013 r., którego skutki będą bardziej odczuwalne w 2014 r., w projekcie planu budżetowego nie przewiduje się żadnych środków ograniczających preferencyjne traktowanie zadłużenia w systemie opodatkowania przedsiębiorstw. Po przedłożeniu projektu planu budżetowego Komisji i Radzie wprowadzono w nim zmiany, których faktycznym rezultatem będzie podwyższenie ustawowej stawki podatku od osób prawnych w przypadku dużych przedsiębiorstw. Jest to sprzeczne z zaleceniem Rady z dnia 9 lipca 2013 r., zgodnie z którym należy obniżyć ustawowe stawki podatku, a jednocześnie poszerzyć podstawę opodatkowania. Ponadto, mimo że w grudniu 2012 r. zapadła decyzja o zmianie stawek podatku od wartości dodanej od stycznia 2014 r., w programie partnerstwa gospodarczego nie ma informacji o środkach, które zgodnie z zaleceniem Rady prowadziłyby do dalszego zbliżenia obniżonych stawek do stawki standardowej. W programie partnerstwa gospodarczego przedstawiono działania zmierzające do podwyższenia podatków związanych z ochroną środowiska, tymczasem w dniu 29 października rząd zapowiedział zawieszenie podatku ekologicznego od samochodów ciężarowych.
- (11) Można oczekiwać, że przyjęte przez rząd środki wspierania konkurencyjności kosztowej ograniczą wzrost kosztów pracy związany ze środkami konsolidacji budżetowej przyjętymi od 2010 r. W szczególności ulga podatkowa na konkurencyjność i zatrudnienie, przyjęta w grudniu 2012 r., znacznie obniża koszty pracy w przypadku wynagrodzeń poniżej dwupółkrotności minimalnego wynagrodzenia. Dodatkowo rząd nie tylko zobowiązał się do zrównoważenia skutków planowanej

reformy emerytalnej w 2014 r., ale także zapowiedział wprowadzenie nowej reformy finansowania systemu ubezpieczeń społecznych, która ma zdywersyfikować dochody i ograniczyć wpływ reformy na koszty pracy. Obecnie dostępne są jednak tylko nieliczne szczegóły na temat tej reformy.

- (12) W programie partnerstwa gospodarczego przedstawiono szereg reform strukturalnych, które wprowadzono w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego, zwiększenia konkurencyjności i zwalczania bezrobocia. Aby zwiększyć konkurencyjność, rząd wprowadził środki ułatwiające dostęp do finansowania w przypadku innowacyjnych projektów oraz środki wspierające przedsiębiorstwa eksportowe. Zapoczątkowano inicjatywy mające ułatwić kontakty przedsiębiorstw z administracją. Ponadto w programie partnerstwa gospodarczego wymieniono ukierunkowane środki, które mają zwiększyć konkurencję w niektórych sektorach regulowanych (na przykład wśród notariuszy i księgowych), ale działania te nie realizują w pełni zaleceń z 2013 r. skierowanych do Francji, w których wzywano do ambitnej reformy sektora usług. W programie partnerstwa gospodarczego przedstawiono także reformę systemu kolejowego. Ma ona zwiększyć wydajność systemu kolejowego, ale nie prowadzi do otwarcia krajowych przewozów pasażerskich na konkurencję, do czego wzywała Rada w zaleceniach z 2013 r. dla Francji. W programie partnerstwa gospodarczego zaprezentowano także istotne środki służące walce z bezrobociem, jednak większość z nich była już znana w momencie wydania zalecenia Rady z dnia 9 lipca 2013 r. Ustawę z dnia 14 czerwca 2013 r. w sprawie ochrony zatrudnienia, środki wspierające zatrudnienie szczególnie młodych ludzi i starszych pracowników, a także przyszłą reformę systemów szkolenia zawodowego i przyuczenia do zawodu należy uznać za właściwy krok w kierunku usprawnienia funkcjonowania rynku pracy, a tym samym – wzmocnienia potencjału Francji w zakresie wzrostu gospodarczego. Z drugiej strony, negocjacje w sprawie systemu zasiłków dla bezrobotnych odroczone do 2014 r.,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ OPINIĘ:

Program partnerstwa gospodarczego przedłożony Komisji i Radzie przez Francję w dniu 1 października 2013 r. zawiera zbiór reform budżetowych o charakterze strukturalnym, które częściowo odpowiadają celowi skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu. W programie partnerstwa gospodarczego przedstawiono kompleksowy przegląd środków przyjętych przed wydaniem zalecenia Rady z dnia 9 lipca 2013 r. Program zawiera też informacje o dodatkowych reformach rozpoczętych do chwili przedłożenia tego dokumentu. Środki te nie są jednak wystarczające, aby skorygować zaburzenia równowagi budżetowej i strukturalnej. Podano także niewiele informacji o reformach planowanych w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia

9 lipca 2013 r. Zaproponowana przez rząd reforma emerytalna zmniejszy deficyt systemu emerytalnego, ale nie wyeliminuje go całkowicie do 2020 r. W szczególności systemy dla urzędników rządowych i pracowników niektórych przedsiębiorstw państwowych będą prawdopodobnie nadal wykazywać znaczny deficyt w tym okresie, a scenariusz makroekonomiczny, który stanowi podstawę prognoz, wydaje się zbyt optymistyczny. Trwający przegląd wydatków przyniósł dotychczas tylko ograniczone rezultaty. Dopiero przyszłość pokaże, w jakim stopniu przegląd ten przełoży się na konkretne oszczędności. Nie ma także jasności co do tego, czy planowana reforma decentralizacyjna poprawi koordynację między szczeblem lokalnym, regionalnym i krajowym, oraz czy przyniesie ona znaczne oszczędności w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. W programie partnerstwa gospodarczego zamieszczono niewiele informacji o środkach, które służyłyby rozwiązaniu problemu wzrostu publicznych wydatków na opiekę zdrowotną, jaki jest przewidywany w średnim i długim okresie.

Ponadto ostatnie decyzje rządu w kwestiach podatkowych najwyraźniej stoją w sprzeczności z zaleceniem Rady z dnia 9 lipca 2013 r., wywołując stan niepewności co do strategii rządu. Konieczne jest również doprecyzowanie środków wcielających w życie zobowiązanie rządu do obniżenia kosztów pracy. Podsumowując, mimo że już uchwalone reformy należy ocenić pozytywnie, wymagane są dalsze działania korygujące zaburzenia równowagi budżetowej i strukturalnej, aby skutecznie przyczynić się do trwałej korekty nadmiernego deficytu i zapewnić długookresową stabilność finansów publicznych. W związku z tym Francja wzywana jest do przedstawienia w następnym krajowym programie reform i programie stabilności dodatkowych informacji na temat reform zwiększających efektywność wydatków publicznych we wszystkich podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych, w szczególności reform, które poprawią koordynację między władzami centralnymi i lokalnymi, a tym samym przyczynią się do osiągnięcia dodatkowych oszczędności. Dalszych wyjaśnień wymagają środki zwiększające efektywność kosztową wydatków na opiekę zdrowotną oraz środki, które pozwolą uniknąć zwiększenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w wyniku przewidywanego deficytu systemów emerytalnych dla pracowników sektora publicznego. Wymagane są także dodatkowe informacje na temat działań, jakie planuje się w celu dalszego obniżenia kosztów pracy, a także, bardziej ogólnie, o kolejnych reformach strukturalnych, które mają zwiększyć zdolności dostosowawcze gospodarki i pobudzić potencjał wzrostu. Komisja i Rada będą monitorowały wdrożenie reform w kontekście europejskiego semestru.

Sporządzono w Brukseli dnia 10 grudnia 2013 r.

W imieniu Rady
R. ŠADŽIUS
Przewodniczący