

ZALECENIE RADY**z dnia 8 lipca 2014 r.****w sprawie krajowego programu reform Francji na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2014 r.**

(2014/C 247/09)

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. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

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 polityk gospodarczych i skupiającej się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r., na podstawie wniosków Komisji, 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 dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich⁽³⁾, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swoich krajowych politykach gospodarczych i politykach zatrudnienia.
- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw lub rządów państw członkowskich podjęli decyzję w sprawie Paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślającego spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i strefy euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i polityk. Podjęli oni decyzję w sprawie działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, w szczególności wyrazili pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ Utrzymana na rok 2014 decyzją Rady 2014/322/UE z dnia 6 maja 2014 w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich na rok 2014 (Dz.U. L 165 z 4.6.2014, s. 49).

- (4) W dniu 9 lipca 2013 r. Rada przyjęła zalecenie⁽¹⁾ w sprawie krajowego programu reform Francji na 2013 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Francję zaktualizowanego programu stabilności na lata 2012–2017. W dniu 15 listopada 2013 r., zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013⁽²⁾, Komisja przedstawiła swoją opinię na temat projektu planu budżetowego Francji na 2014 r.
- (5) W dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2014 r. Także w dniu 13 listopada 2013 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Francję jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) W dniu 20 grudnia 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji budżetowej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Podkreśliła potrzebę dążenia do zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków kredytowania, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (7) W dniu 5 marca 2014 r. Komisja opublikowała wyniki szczegółowej oceny sytuacji dotyczącej Francji, na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że we Francji nadal występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają specjalnego monitorowania i zdecydowanych działań politycznych. W szczególności stałej uwagi pod kątem polityki wymagają: pogorszenie bilansu handlowego oraz konkurencyjności, a także konsekwencje wysokiego zadłużenia sektora publicznego.
- (8) W dniu 5 marca 2014 r. Komisja zaleciła Francji podjęcie dalszych wysiłków, aby zapewnić pełną zgodność z zaleceniem Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu.
- (9) W dniu 7 maja 2014 r. Francja przedłożyła swój krajowy program reform na 2014 r. oraz swój program stabilności na 2014 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (10) Celem strategii budżetowej nakreślonej w programie stabilności na 2014 r. jest skorygowanie nadmiernego deficytu do 2015 r. oraz osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego w 2017 r. W programie stabilności potwierdzono poprzedni średniookresowy cel dotyczący zrównoważonego budżetu w kategoriach strukturalnych, który jest bardziej rygorystyczny od wymogów paktu stabilności i wzrostu. Program stabilności zakłada obniżenie deficytu do 3 % PKB w 2015 r., czyli do poziomu wyższego niż poziom docelowy określony w zaleceniu Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. Następnie, planowane (ponownie obliczone) roczne postępy w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego są mniejsze od minimalnego wymogu równego 0,5 % PKB. Ogólnie rzecz biorąc, określona w programie stabilności strategia budżetowa jest tylko częściowo zgodna z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Zgodnie z prognozą zawartą w programie stabilności dług sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie najwyższy poziom 95,6 % PKB w 2014 i 2015 r., a następnie w 2017 r. spadnie do 91,9 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym opierają się prognozy budżetowe w programie stabilności, jest wykonalny w odniesieniu do 2014 r. i nieco optymistyczny w odniesieniu do 2015 r., przy czym przewiduje się wzrost PKB w bieżącym i kolejnym roku o, odpowiednio, 1,0 % i 1,7 %, w zestawieniu z prognozami służb Komisji z wiosny 2014 r. zakładającymi, że będzie to, odpowiednio, 1,0 % i 1,5 %. W kwietniu 2014 r. niezależna Wysoka Rada ds. Finansów Publicznych („Haut Conseil des finances publiques”) wydała opinię w sprawie scenariusza makroekonomicznego zawartego w programie stabilności. W programie stabilności przedstawiono szereg dodatkowych środków na 2014 r., w tym anulowanie ministerialnych środków budżetowych, które ma zostać przyjęte w ramach budżetu uzupełniającego, oraz pierwsze rezultaty wartego 50 mld EUR planu oszczędnościowego zapowiedzianego przez rząd.

Na tej podstawie, uwzględniając również fakt, że konsolidacja budżetowa w 2013 r. przyniosła wyniki lepsze od oczekiwanych w momencie wydawania zalecenia Komisji, można uznać, że program stabilności zasadniczo stanowi właściwą reakcję na zalecenie Komisji. Poziom szczegółowości działań na rzecz konsolidacji budżetowej jest niewystarczający, by w sposób wiarygodny zapewnić skorygowanie nadmiernego deficytu do 2015 r., co znajduje potwierdzenie w prognozie Komisji, która zakłada, że deficyt w przyszłym roku wyniesie 3,4 % PKB, a stosowna korekta strukturalna będzie znacznie niższa od poziomu

⁽¹⁾ Dz.U. C 217 z 30.7.2013, s. 27.

⁽²⁾ 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 (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11).

zalecanego przez Radę. Ponadto cele rządu są obarczone znacznym ryzykiem. W szczególności część dodatkowych środków na 2014 r. zapowiedzianych w programie stabilności nie została jeszcze przyjęta, a planowana kwota oszczędności na 2015 r. jest bardzo ambitna. Według prognozy Komisji konsolidacja budżetowa w latach 2013–2014 jest niedostateczna: uzyskana za jej pomocą (skorygowana) zmiana salda strukturalnego jest mniejsza od docelowej o 0,2 punktu procentowego PKB, a kwota środków uznanych za niezbędne w momencie wydawania zalecenia Rady jest niższa o co najmniej 0,1 punktu procentowego PKB. Rada, w oparciu o swoją ocenę programu i prognozę Komisji, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, jest zdania, że środki stanowiące podstawę strategii budżetowej muszą zostać doprecyzowane i że potrzebne są dalsze działania, by wykonać zalecenie Rady, a następnie zapewnić odpowiednie działania w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. W szczególności dalsze wysiłki powinny zostać przedstawione w przygotowywanej ustawie nowelizującej budżet na 2014 r.

- (11) Ze względu na wysoki i wciąż rosnący dług sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz fakt, że termin korekty nadmiernego deficytu został wydłużony do 2015 r., jeszcze ważniejsze staje się rygorystyczne wykonanie budżetu na 2014 r. i zdecydowana kontynuacja solidnych działań konsolidacyjnych w 2015 r. W szczególności zgodnie z planami rządu wydatki publiczne powinny rosnać znacznie wolniej niż w poprzednich latach. Istnieje w związku z tym konieczność uszczegółowienia strategii ograniczenia wydatków poprzez zintensyfikowanie trwającego przeglądu wydatków i w stosowanych przypadkach ponowne określenie zakresu działań rządu. Znaczących krótkoterminowych oszczędności nie można osiągnąć bez znacznego ograniczenia wzrostu wydatków na zabezpieczenia społeczne, które stanowią blisko połowę wydatków sektora publicznego.

Oznacza to ograniczenie kosztów opieki zdrowotnej i emerytur, na przykład poprzez ustanowienie bardziej ambitnych rocznych celów dotyczących wydatków na opiekę zdrowotną oraz tymczasowe zamrożenie emerytur, a także innych świadczeń społecznych, co obecnie przewiduje rząd. Ponadto planowana nowa ustawa decentralizacyjna powinna zoptymalizować poszczególne poziomy francuskiej administracji, aby wyeliminować pokrywanie się zadań administracyjnych oraz osiągnąć dodatkowy efekt synergii, przyrost wydajności i dalsze oszczędności dzięki połączeniu lub usunięciu stosownych poziomów administracji. W tym kontekście reformy strukturalne przedstawione w programie stabilności nie tylko zaczną obowiązywać dopiero w perspektywie średniookresowej – mimo że od czasu przyjęcia programu stabilności planowany harmonogram przesunięto do przodu – ale też będą obarczone znacznym ryzykiem związanym z ich realizacją. Należy również wzmocnić kontrolę wydatków instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym, w tym poprzez określenie górnego limitu rocznego wzrostu dochodów podatkowych instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym, z uwzględnieniem obowiązujących pułapów dotyczących szeregu podatków lokalnych, oraz jednocześnie rygorystyczne wdrożenie planowanej redukcji dotacji od instytucji rządowych na szczeblu centralnym. Oprócz konieczności wprowadzenia oszczędności w krótkim terminie, problemem jest także długoterminowa stabilność finansów publicznych.

Przez ostatnich kilka lat wydatki publiczne na opiekę zdrowotną znajdowały się pod kontrolą, jednak niezbędne są dalsze wysiłki na rzecz zwiększenia efektywności kosztowej systemu opieki zdrowotnej. W szczególności konieczne jest wdrożenie kolejnych polityk ograniczania kosztów, przewiduje się bowiem, że w perspektywie średnio- i długoterminowej wydatki na system opieki zdrowotnej znacznie wzrosną. Obszary, w których należy zwiększyć wydajność, obejmują wydatki na zakup produktów farmaceutycznych, wydatki administracyjne oraz opiekę szpitalną. W grudniu 2013 r. przyjęto też reformę emerytalną w celu zapewnienia długoterminowej stabilności systemu. Reforma ta nie wystarczy jednak do usunięcia deficytu systemu, w szczególności deficytu będącego wynikiem programów dla urzędników służby cywilnej i pracowników szeregu spółek kontrolowanych przez państwo, i ogólnie rzecz biorąc, zgodnie z przewidywaniami francuskich władz, nowe środki emerytalne ogółem zmniejszą łączny deficyt systemu tylko o połowę, do ok. 0,5% PKB do 2020 r. Ponadto rozmiar korekty jest obarczony znacznym ryzykiem, gdyż scenariusz makroekonomiczny, na którym opierają się te prognozy, może okazać się zbyt optymistyczny. Nowo utworzony komitet ds. monitorowania emerytur („Comité de suivi des retraites”) powinien zapewnić stopniowe eliminowanie deficytu systemu.

- (12) Francja należy do państw członkowskich o najwyższych kosztach pracy. W szczególności wysokie obciążenia podatkowe związane z pracą ograniczają rentowność przedsiębiorstw i odbijają się na zatrudnieniu. Aby wspierać konkurencyjność kosztową, rząd podjął szereg inicjatyw w celu zmniejszenia obciążeń podatkowych związanych z pracą. W grudniu 2012 r. przyjęto ulgę podatkową na rzecz konkurencyjności i zatrudnienia (CICE), obniżającą koszty pracy w przypadku wynagrodzeń niższych niż 2,5-krotność płacy minimalnej. W styczniu 2014 r. ogłoszono cięcie kosztów pracy o kolejnych 10 mld EUR w ramach

„paktu odpowiedzialności i solidarności”. Te dwa środki odpowiadają 30 mld EUR, czyli 1,5 % PKB; kwota ta jest proporcjonalna do ogólnego wzrostu opodatkowania przedsiębiorstw odnotowanego w latach 2010–2013 i pokryje tylko połowę różnicy pomiędzy Francją a średnią dla strefy euro pod względem składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracodawcę. Ponadto przedsiębiorstwa eksportujące, które często płacą wyższe wynagrodzenia, skorzystają z CICE w mniejszym stopniu niż przedsiębiorstwa, które nie prowadzą eksportu, co ogranicza wpływ tego środka na konkurencyjność. Pakt odpowiedzialności i solidarności obejmuje zmniejszenie kosztów pracy w odniesieniu do niskich wynagrodzeń oraz wynagrodzeń wynoszących 1,6–3,5-krotność płacy minimalnej. Ten ostatni środek, który ma wejść w życie od 2016 r., będzie miał bardziej bezpośredni wpływ na przedsiębiorstwa eksportujące. System ustalania wynagrodzeń we Francji często prowadzi do zakłóceń struktury wynagrodzeń i ogranicza przedsiębiorstwom możliwość dostosowywania wynagrodzeń w czasie pogorszenia koniunktury gospodarczej. Wysoka rada ds. finansowania ochrony socjalnej („Haut Conseil du financement de la protection sociale”) oceniła wpływ, jaki na zatrudnienie mają różne warianty zwolnień ze składek na ubezpieczenia społeczne, ale położyła niewielki nacisk na ich wpływ na dostosowania płac i konkurencyjność.

Chociaż przyznano znaczące zwolnienia dla pracowników otrzymujących płacę minimalną, to koszty pracy w odniesieniu do płacy minimalnej są nadal wysokie. Zwolnienia te przyczyniły się do ograniczenia kosztów pracy w 2013 r. – co jest zjawiskiem pozytywnym – ale wysokość płacy minimalnej we Francji pozostaje wysoka w porównaniu z innymi państwami członkowskimi. Płaca minimalna powinna w związku z tym ewoluować w sposób wspierający konkurencyjność i tworzenie nowych miejsc pracy. We Francji jest tylko kilka wyjątków od ustawowej płacy minimalnej i można by podjąć dodatkowe wysiłki, aby zmniejszyć koszty pracy w przypadku grup defaworyzowanych.

- (13) W wielu międzynarodowych rankingach otoczenia biznesu światowa pozycja Francji pogorszyła się. Chociaż w ramach rozpoczętego w lipcu 2013 r. „szoku uproszczenia” podjęto wysiłki na rzecz ułatwienia kontaktów między przedsiębiorstwami a administracją, w dalszym ciągu istnieje konieczność poprawy otoczenia biznesu. Ponadto szereg środków branych pod uwagę w ramach programu uproszczenia wciąż jeszcze czeka na opracowanie i wdrożenie. W szczególności przedmiotem szczególnej uwagi powinny być przepisy kodeksu pracy lub reguły rachunkowości związane z określonymi progami wielkości przedsiębiorstwa, które hamują rozwój francuskich przedsiębiorstw. Może to przyczynić się do trudności, jakie napotykają MŚP na drodze do osiągnięcia wielkości umożliwiającej im działania eksportowe i innowacyjne. Inicjatywy polityczne na rzecz pobudzenia wydatków na badania i rozwój oraz pobudzenia innowacji w przedsiębiorstwach prywatnych, w szczególności ulgi podatkowe na badania i bieguny konkurencyjności, do tej pory przynosiły mieszane rezultaty. Spadek znaczenia sektora przemysłu we francuskim sektorze prywatnym przekłada się na stagnację wydatków przedsiębiorstw prywatnych na badania i rozwój pomimo znacznych wysiłków na poziomie przedsiębiorstw. W rezultacie duża część wydatków na badania i rozwój w dalszym ciągu jest finansowana ze środków publicznych – albo bezpośrednio za pomocą badań publicznych, albo pośrednio za pomocą dotacji. Należy w dalszym ciągu zwiększać skuteczność istniejących narzędzi, aby zachęcić prywatne przedsiębiorstwa do zwiększenia wydatków na badania i rozwój oraz stymulować innowacje w sektorze prywatnym. W szczególności zasoby przeznaczane na bieguny konkurencyjności mogłyby w większym stopniu wspierać efekt skali i poprawiać rozpowszechnianie innowacji. Ponadto można by zwiększyć skuteczność polityki, umożliwiając tym biegunom przekształcenie się w prawdziwe sieci przedsiębiorstw o pozytywnym efekcie mnożnikowym. Przewiduje się wreszcie, że koszt ulgi podatkowej na badania osiągnie w 2014 r. 5,8 mld EUR (blisko 0,3 % PKB). Pomimo kosztów tego środka, nie jest dostępna żadna ocena *ex post* dotycząca jego skuteczności w kontekście badań i rozwoju, z uwzględnieniem ostatnich reform.
- (14) Chociaż w odniesieniu do niektórych zawodów (np. weterynarzy, księgowych) usunięto wymogi dotyczące formy prawnej, struktury udziałowej lub cenników i przyjęto – w drodze niedawnej ustawy konsumpcyjnej – nowe środki służące poprawie konkurencji, to dostęp do pewnych zawodów lub ich wykonywanie wciąż są w znacznym stopniu ograniczone (np. w przypadku taksówkarzy, pracowników sektora opieki zdrowotnej, notariuszy i ogólnie zawodów prawniczych). Zasada *numerus clausus*, ograniczająca dostęp do wielu zawodów (lekarza, farmaceuty itp.), wciąż utrudnia dostęp do usług; można by ją poddać rewizji bez zagrożenia dla jakości i bezpieczeństwa. Jak dotąd nie przeprowadzono żadnej dokładnej oceny konieczności i proporcjonalności ograniczeń dotyczących zawodów regulowanych. W sektorze detalicznym wciąż istnieją uciążliwe wymogi dotyczące zezwoleń na otwarcie punktów handlowych, wynikające w szczególności z przepisów dotyczących miejskiego planowania przestrzennego, oraz zakaz sprzedaży poniżej kosztów; mają one negatywny wpływ na konkurencję i konsumentów. Do tej pory we Francji nie przyjęto żadnych konkretnych środków mających na celu usunięcie barier wejścia w sektorze detalicznym. Jeżeli chodzi o dystrybucję energii elektrycznej i gazu, ceny regulowane są stopniowo wycofywane w odniesieniu do odbiorców niebędących gospodarstwami domowymi. Ceny wciąż są jednak regulowane dla gospodarstw domowych i w przypadku energii elektrycznej zostały one ustalone na poziomie poniżej

kosztów, a dostęp alternatywnych dostawców jest ograniczony. W odniesieniu do połączeń międzysystemowych należy zakończyć trwające projekty, w szczególności z Hiszpanią, aby wzmocnić połączenia międzysystemowe sieci energii elektrycznej i sieci gazowej z państwami sąsiadującymi. W sektorze kolejowym bariery utrudniające wejście na rynek wciąż uniemożliwiają skuteczne funkcjonowanie rynku. Francja nie otworzyła krajowego rynku kolejowych przewozów pasażerskich na konkurencję, z wyjątkiem połączeń międzynarodowych, na którym to rynku pojawiło się niewiele nowych podmiotów. Francja rozpoczęła reformę swojego systemu kolejowego w celu zwiększenia jego stabilności finansowej. W październiku 2013 r. przedstawiono projekt ustawy, który jest obecnie przedmiotem debat w Parlamencie. Zaprezentowane środki obejmują ustanowienie funkcji pełnoprawnego zarządcy infrastruktury w ramach pionowo zintegrowanej struktury, w tym operatora zasiedziałego. Taka nowa struktura może utrudniać innym operatorom dostęp do sieci.

- (15) Ogólne obciążenia podatkowe we Francji są wysokie i stale rosną. W 2013 r. wskaźnik dochodów podatkowych w stosunku do PKB wyniósł 45,9 % i był jednym z najwyższych w Unii, przy czym od rozpoczęcia konsolidacji budżetowej w 2010 r. wzrósł o 3,3 punktu procentowego. W tym kontekście w reformę systemu podatkowego wkład wniósł specjalny komitet („Assises de la fiscalité”). Dotychczas poczyniono niewielkie postępy w obniżaniu ustawowych stawek podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych oraz zwiększaniu efektywności VAT. Przedłużono natomiast do 2015 r. obowiązywanie tymczasowej opłaty dodatkowej od dużych przedsiębiorstw, co spowoduje, że łączna ustawowa stawka podatku dochodowego od osób prawnych wzrośnie do 38,1 % (już teraz stawka ustawowa, wynosząca 33,3 %, jest jedną z najwyższych w Unii). Rząd zapowiedział stopniowe wycofywanie składki od przedsiębiorstw z tytułu solidarności społecznej („C3S”) oraz stopniowe obniżanie stawki ustawowej do 28 % w 2020 r. W tej ostatniej kwestii brak jest szczegółowych informacji na temat dokładnego harmonogramu wprowadzania tego środka. W ciągu ostatniego roku ograniczone postępy poczyniono też w zakresie obniżenia i optymalizacji wydatków z tytułu podatku dochodowego. Pomimo pewnych postępów w dziedzinie podatków środowiskowych (np. stopniowego wprowadzenia podatku od emisji dwutlenku węgla lub „contribution climat énergie”) udział podatków środowiskowych w PKB jest nadal niski. W szczególności podatki akcyzowe we Francji nie są indeksowane wskaźnikiem inflacji; wciąż istnieją też pewne istotne dotacje szkodliwe dla środowiska, np. preferencyjna stawka podatku akcyzowego od oleju napędowego. W 2013 r. nie podjęto też żadnych dodatkowych działań w celu rozwiązania problemu preferencyjnego traktowania zadłużenia w systemie opodatkowania przedsiębiorstw, co pozwoliłoby zapobiec dalszemu wzrostowi zadłużenia prywatnego.
- (16) Chociaż we Francji podjęto szereg działań politycznych, w 2013 r. sytuacja na rynku pracy nadal się pogarszała, a znaczące problemy pozostały nierozwiązane. Bezrobocie stale rosło i osiągnęło w 2013 r. poziom 10,3 % (wobec 7,5 % w 2008 r.). Francuski rynek pracy nadal jest podzielony, a wskaźnik przechodzenia od zatrudnienia na czas określony do stałego zatrudnienia jest bardzo niski (prawdopodobieństwo zmiany pracy czasowej na stałą w 2010 r. wynosiło tylko 10,6 %, podczas gdy średnia unijna wynosi 25,9 %). Międzybranżowe porozumienie w sprawie ochrony zatrudnienia przełożyło się na ustawę, którą przyjęto w lipcu 2013 r. Chociaż ta reforma to krok w dobrym kierunku, jej wpływ na obecnym etapie jest niejednorodny. W szczególności bardzo mało przedsiębiorstw skorzystało ze stworzonej przez ustawę możliwości zawierania porozumień na szczeblu przedsiębiorstwa w celu zwiększenia elastyczności warunków pracy w przypadku tymczasowych trudności gospodarczych. Znacznie ograniczono jednak liczbę wnoszonych do sądu spraw dotyczących zwolnień z pracy. Chociaż w 2014 r. odbyły się negocjacje pomiędzy partnerami społecznymi w sprawie reformy systemu świadczeń dla bezrobotnych, nie oczekuje się, by nowe porozumienie znacząco obniżyło deficyt systemu. Łączny deficyt systemu świadczeń dla bezrobotnych, który w 2013 r. wyniósł blisko 1 % PKB, wymaga dodatkowych środków strukturalnych w celu zapewnienia jego stabilności. W szczególności pewne elementy, takie jak warunki kwalifikowalności, degresywność świadczeń wraz z upływem czasu lub stopa kompensacji dochodów w przypadku pracowników o najwyższym wynagrodzeniu, zostały w wyniku ostatniego porozumienia pomiędzy partnerami społecznymi z marca 2014 r. tylko nieznacznie zmienione i należy je dalej dostosowywać, aby zapewnić odpowiednie zachęty do podejmowania pracy. Dzięki kolejnym reformom emerytalnym wskaźnik zatrudnienia wśród osób w wieku od 55 do 64 lat przez ostatnie trzy lata stale rósł.

Wskaźnik zatrudnienia wśród pracowników w starszym wieku we Francji (45,6 % w 2013 r.) wciąż jest jednak wyraźnie niższy od średniej unijnej (o 4,5 punktu procentowego), a zaledwie 55 % starszych pracowników we Francji przechodzi na emeryturę bezpośrednio po okresie zatrudnienia (2008–2011). W rezultacie stopa bezrobocia w tej grupie wiekowej w ciągu ostatnich kilku lat znacznie wzrosła. Należy w związku z tym wzmocnić środki mające na celu zwiększenie szans starszych pracowników na zatrudnienie, a jednocześnie dokonać przeglądu środków mających zachęcić ich do kontynuowania pracy bądź powrotu do niej.

- (17) Przeprowadzone w 2013 r. badanie w ramach Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów wykazało, że nierówności edukacyjne we Francji należą do najwyższych w krajach OECD. Jedna szósta młodych Francuzów kończy kształcenie i szkolenie, nie mając żadnych kwalifikacji. Jest to szczególnie niepokojące, gdyż stopa bezrobocia wśród młodych ludzi wyniosła na koniec 2013 r. 25,5 %, a ryzyko bezrobocia wśród młodych ludzi o najniższych kwalifikacjach było prawie dwukrotnie wyższe. Programy wspierające przyuczanie do zawodu powinny docierać przede wszystkim do młodych ludzi o najniższych kwalifikacjach. Poczyniono pewne postępy w tym zakresie: w lipcu 2013 r. rozpoczęto reformę kształcenia obowiązkowego, a w marcu 2014 r. przyjęto ustawę w sprawie kształcenia zawodowego i uczenia się przez całe życie. Jest jednak zbyt wcześnie, aby ocenić, czy te środki skutecznie zniwelują nierówności w systemie kształcenia, a nowy plan skierowany do gimnazjów na obszarach defaworyzowanych, ogłoszony w styczniu 2014 r., musi jeszcze zostać zrealizowany. Ułatwiono także przejście od kształcenia do zatrudnienia, jednak w 2012 r. spadła liczba uczniów zawodu, a z programów w coraz większym stopniu korzystali studenci studiów wyższych.
- (18) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Francji. Oceniała krajowy program reform i program stabilności. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej we Francji, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–7.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (20) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Jej zalecenia na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–6 poniżej.
- (21) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na podstawie tej analizy Rada wydała osobne zalecenia skierowane do państw członkowskich, których walutą jest euro⁽²⁾. Jako kraj, którego walutą jest euro, Francja powinna również zapewnić pełne i terminowe wykonanie tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Francji podjęcie w latach 2014–2015 działań mających na celu:

1. Wzmocnienie strategii budżetowej na rok 2014 i późniejsze lata, w tym poprzez doprecyzowanie odpowiednich środków, aby zapewnić trwałą korektę nadmiernego deficytu do 2015 r., przez osiągnięcie korekty strukturalnej określonej w zaleceniu Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Trwała korekta zakłóceń równowagi budżetowej wymaga wiarygodnej realizacji ambitnych reform strukturalnych w celu zwiększenia zdolności dostosowawczej oraz pobudzenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Po skorygowaniu nadmiernego deficytu – utrzymywanie korekty strukturalnej zmierzającej do osiągnięcia średniookresowego celu wynoszącego co najmniej 0,5 % PKB w każdym roku lub więcej w okresie dobrej koniunktury gospodarczej lub w przypadku konieczności spełnienia reguły dotyczącej zadłużenia w celu zapewnienia stałej tendencji spadkowej wysokiego wskaźnika długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zwiększenie wysiłków na rzecz przyrostu wydajności we wszystkich podsektorach instytucji rządowych i samorządowych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez ponowne określenie zakresu działań rządu. W szczególności podjęcie kroków w celu znacznego ograniczenia, zgodnie z planem, wzrostu wydatków na ubezpieczenia społeczne od 2015 r. poprzez ustanowienie bardziej ambitnych rocznych celów dotyczących wydatków na opiekę zdrowotną, ograniczenie kosztów emerytur i zoptymalizowanie świadczeń rodzinnych i dodatków mieszkaniowych.

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

⁽²⁾ Zob. s. 141 niniejszego Dziennika Urzędowego.

Określenie jasnego harmonogramu trwającego procesu decentralizacji i podjęcie do grudnia 2014 r. pierwszych kroków w celu wyeliminowania powielających się struktur/elementów administracyjnych, ułatwienia połączeń instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym i sprecyzowania zakresu obowiązków wszystkich szczebli instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym. Wzmocnienie środków zachęcających do optymalizacji wydatków instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym poprzez wprowadzenie górnego limitu rocznego wzrostu dochodów podatkowych instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym oraz jednoczesne zmniejszenie dotacji od instytucji rządowych na szczeblu centralnym zgodnie z planem. Oprócz konieczności wprowadzenia oszczędności w krótkim terminie, podjęcie kroków w celu zaradzenia problemowi przewidywanego w perspektywie średnio- i długoterminowej wzrostu wydatków publicznych na ochronę zdrowia, w tym w dziedzinie wydatków na zakup produktów farmaceutycznych, oraz przyjęcie w niezbędnym zakresie dodatkowych środków w celu doprowadzenia systemu emerytalnego – do 2020 r. – do równowagi w sposób trwały, z uwzględnieniem wszystkich programów i ze szczególnym naciskiem na istniejące programy specjalne i uzupełniające.

2. Zapewnienie, by zmniejszenie kosztów pracy wynikające z „*crédit d'impôt compétitivité emploi*” zostało utrzymane. Podjęcie działań w celu dalszego obniżenia składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracodawców zgodnie z zobowiązaniami podjętymi w ramach paktu odpowiedzialności i solidarności, przy jednoczesnym dopilnowaniu, by żadne inne środki nie osłabiły skuteczności tego obniżenia oraz by utrzymano obecnie przewidywane cele. Przeprowadzenie dalszych ocen wpływu zwolnień ze składek na ubezpieczenia społeczne na gospodarkę, kładąc nacisk na zatrudnienie, zmiany wynagrodzeń i konkurencyjność, oraz podjęcie odpowiednich środków w razie potrzeby. Dalsze obniżenie kosztów pracy w sposób niemający wpływu na budżet, a mianowicie w odniesieniu do płac do dolnej części skali wynagrodzeń, w szczególności poprzez ukierunkowane obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracodawców, z uwzględnieniem różnych programów wsparcia wynagrodzeń.
3. Uproszczenie zasad administracyjnych, reguł fiskalnych i reguł rachunkowości obowiązujących przedsiębiorstwa i podjęcie konkretnych środków w celu wdrożenia do grudnia 2014 r. obecnego rządowego „planu uproszczenia”. Usunięcie przeszkód regulacyjnych hamujących rozwój przedsiębiorstw, w szczególności przez dokonanie przeglądu kryteriów regulacyjnych związanych z wielkością w celu uniknięcia efektu progowego. Podjęcie kroków w celu uproszczenia polityki innowacji i zwiększenia jej wydajności, przede wszystkim w drodze oceny, z uwzględnieniem ostatnich reform, i w razie potrzeby dostosowania „*crédit d'impôt recherche*”. Zapewnienie, by zasoby były skoncentrowane w najbardziej wydajnych biegunach konkurencyjności, oraz dalsze wspieranie wpływu innowacji opracowanych w biegunach na gospodarkę.
4. Usunięcie nieuzasadnionych ograniczeń w dostępie do zawodów regulowanych i ograniczeń dotyczących wykonywania tych zawodów oraz obniżenie kosztów wejścia na rynek i wspieranie konkurencji w usługach. Podjęcie dalszych działań w celu zmniejszenia obciążeń regulacyjnych wpływających na funkcjonowanie sektora detalicznego, w szczególności poprzez prostsze uzyskiwanie zezwoleń na otwarcie punktów handlowych i likwidację zakazu sprzedaży poniżej kosztów. Zapewnienie, by regulowane ceny gazu i energii elektrycznej dla gospodarstw domowych ustalano na odpowiednim poziomie, który nie stanowi przeszkody dla konkurencji, przy jednoczesnym utrzymaniu korzystnych warunków dla grup defaworyzowanych. Zwiększenie przepustowości połączeń wzajemnych sieci energii elektrycznej i gazu z Hiszpanią; w szczególności zwiększenie przepustowości połączeń wzajemnych, aby w pełni zintegrować iberyjski rynek gazowy z rynkiem europejskim. W sektorze kolejowym – zapewnienie niezależności nowego jednolitego zarządcy infrastruktury od operatora zasiadającego i podjęcie kroków w celu otworzenia krajowych przewozów pasażerskich na konkurencję, zgodnie z przepisami dyrektyw, które zostaną wkrótce sfinalizowane, oraz z harmonogramem, który zostanie w nich ustalony.
5. Zmniejszenie obciążeń podatkowych związanych z pracą i zwiększenie wysiłków na rzecz uproszczenia i zwiększenia wydajności systemu podatkowego. Podjęcie w tym celu środków, począwszy od budżetu na 2015 r., zmierzających do: usunięcia nieskutecznych wydatków z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych w oparciu o niedawne oszacowania i inicjatywę „*Assises de la fiscalité*” oraz jednoczesne obniżenie stawek ustawowych; podjęcia dodatkowych działań w celu zlikwidowania preferencyjnego traktowania zadłużenia w systemie opodatkowania osób prawnych; zwiększenia podstawy opodatkowania, zwłaszcza w odniesieniu do konsumpcji; stopniowego wycofania dotacji szkodliwych dla środowiska.
6. Podjęcie dalszych działań w celu uelastycznienia rynku pracy, w szczególności podjęcie środków na rzecz zmiany warunków „*accords de maintien de l'emploi*” w celu zwiększenia ich wykorzystania przez przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji. Podjęcie dodatkowych środków w celu zreformowania systemu świadczeń dla bezrobotnych w porozumieniu z partnerami społecznymi, tak aby zagwarantować stabilność systemu, a jednocześnie zapewnić za jego pośrednictwem odpowiednie zachęty do powrotu do pracy. Zapewnienie, by pracownicy w starszym wieku korzystali z doradztwa i szkoleń, oraz dokonanie ponownej oceny stosownych ustaleń dotyczących określonych świadczeń dla bezrobotnych w odniesieniu do ich sytuacji na rynku pracy.

7. Kontynuowanie modernizacji kształcenia i szkolenia zawodowego, wdrożenie reformy kształcenia obowiązkowego i podejmowanie dalszych działań na rzecz zniwelowania nierówności edukacyjnych, w szczególności poprzez wzmocnienie środków dotyczących wczesnego kończenia nauki. Zapewnienie, by aktywne polityki rynku pracy skutecznie wspierały grupy defaworyzowane. Usprawnienie przejścia od kształcenia do zatrudnienia, w szczególności poprzez wzmocnienie środków na rzecz dalszego rozwoju przyuczania do zawodu, z położeniem szczególnego nacisku na osoby o niskich kwalifikacjach.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 lipca 2014 r.

W imieniu Rady

P.C. PADOAN

Przewodniczący
