



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.6.2014 r.  
COM(2014) 411 final

Zalecenie

**ZALECENIE RADY**

**w sprawie krajowego programu reform Francji na 2014 r.**

**oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu  
stabilności na 2014 r.**

{SWD(2014) 411 final}

## Zalecenie

### **ZALECENIE RADY**

**w sprawie krajowego programu reform Francji na 2014 r.**

**oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2014 r.**

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<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup>, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej<sup>3</sup>,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego<sup>4</sup>,

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 polityki gospodarczej, która skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju 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

<sup>1</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>2</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

<sup>3</sup> COM(2014) 411 final.

<sup>4</sup> P7\_TA(2014)0128 i P7\_TA(2014)0129.

(na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw lub rządów przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślający spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzję w sprawie działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.
- (4) W dniu 9 lipca 2013 r. Rada przyjęła zalecenie 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 (UE) nr 473/2013<sup>5</sup>, Komisja przedstawiła swoją opinię na temat projektu planu budżetowego Francji na 2014 r.<sup>6</sup>.
- (5) W dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego<sup>7</sup>, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2014 r. Tego samego dnia Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania<sup>8</sup>, 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 udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (7) Dnia 5 marca 2014 r. Komisja opublikowała wyniki szczegółowej oceny sytuacji dotyczącej Francji<sup>9</sup>, 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 wymagają: pogorszenie bilansu handlowego oraz konkurencyjności, a także konsekwencje wysokiego zadłużenia sektora publicznego.
- (8) 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.
- (9) Celem strategii budżetowej nakreślonej w programie stabilności na 2014 r. jest skorygowanie nadmiernego deficytu do 2015 r. oraz osiągnięcie średniookresowego

---

<sup>5</sup> Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11.

<sup>6</sup> C(2013) 8004 final.

<sup>7</sup> COM(2013) 800 final.

<sup>8</sup> COM(2013) 790 final.

<sup>9</sup> SWD(2014) 81 final.

celu budżetowego w 2017 r. W programie potwierdzono poprzedni średniookresowy cel dotyczący zrównoważonego budżetu w kategoriach strukturalnych, który jest bardziej rygorystyczny od wymogów paktu stabilności i wzrostu. Program zakłada też obniżenie deficytu do 3 % PKB w 2015 r., czyli do poziomu wyższego niż poziom docelowy określony w zaleceniach Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. Później (ponownie obliczone) planowane roczne postępy w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego są mniejsze od wymogu zakładającego co najmniej 0,5 % PKB. Ogólnie rzecz biorąc, określona w programie strategia budżetowa jest tylko częściowo zgodna z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Zgodnie z prognozą zawartą w programie dług publiczny 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, jest wykonalny w odniesieniu do 2014 r. i nieco optymistyczny w odniesieniu do 2015 r. W scenariuszu tym przewiduje się wzrost PKB w bieżącym i kolejnym roku o odpowiednio 1,0 % i 1,7 %. W prognozie Komisji z wiosny 2014 r. szacowano, 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. W dniu 5 marca 2014 r. Komisja zaleciła Francji podjęcie dalszych wysiłków, aby zapewnić pełną zgodność z zaleceniem Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. W programie stabilności przedstawiono szereg dodatkowych środków na 2014 r., w tym anulowanie ministerialnych środków budżetowych, które miały być przyjęte w ramach budżetu uzupełniającego, oraz pierwsze rezultaty wartego 50 mld EUR planu oszczędnościowego zapowiedzianego przez rząd. Na tej podstawie, uwzględniając również fakt, że wysiłek fiskalny w 2013 r. przyniósł wyniki lepsze od oczekiwanych w momencie wydawania zaleceń Komisji, można uznać, że program zasadniczo stanowi właściwą reakcję na zalecenia Komisji. Poziom szczegółowości środków konsolidacji budżetowej jest niewystarczający, by w sposób wiarygodny zagwarantować skorygowanie nadmiernego deficytu do 2015 r. Potwierdza to prognoza Komisji, która zakłada, że deficyt w przyszłym roku wyniesie 3,4 % PKB, a korekta strukturalna będzie znacznie niższa od poziomu zalecanego przez Radę. Ponadto cele rządu są obarczone znacznym ryzykiem. W szczególności część dodatkowych środków na 2014 r. zapowiedzianych w programie 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 p.p. PKB, a kwota środków uznanych za niezbędne w zaleceniu Rady jest niższa o 0,1 p.p. PKB. W oparciu o swoją ocenę programu i prognozę Komisji, zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97, Rada uważa, że środki stanowiące podstawę strategii budżetowej muszą zostać dodatkowo określone i potrzebne są dalsze wysiłki, by zapewnić zgodność z zaleceniem Rady, a następnie zagwarantować odpowiednie działania w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. W szczególności dalsze wysiłki powinny zostać określone w przygotowywanej ustawie w sprawie budżetu korygującego na 2014 r.

- (10) Ze względu na wysoki i stale rosnący poziom długu publicznego oraz fakt, że termin korekty nadmiernego deficytu został wydłużony do 2015 r., szczególnie ważne jest ściśle wykonanie budżetu na 2014 r. i konsekwentne przeprowadzenie gruntownej konsolidacji w 2015 r. W szczególności zgodnie z planami francuskiego 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. Dużej części krótkoterminowych oszczędności nie można osiągnąć bez znacznego ograniczenia wzrostu wydatków na zabezpieczenia społeczne, które stanowią prawie 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 i innych świadczeń społecznych, co obecnie przewiduje rząd. Ponadto planowana nowa ustawa decentralizacyjna powinna zoptymalizować różne poziomy francuskiej administracji, aby wyeliminować pokrywanie się ich obowiązków i kompetencji oraz osiągnąć dodatkowy efekt synergii, przyrost wydajności i większe oszczędności dzięki połączeniu lub usunięciu różnych poziomów administracji. W tym kontekście reformy strukturalne przedstawione w programie stabilności nie tylko wejdą w życie dopiero w perspektywie średniookresowej – mimo że od programu stabilności planowany harmonogram przesunięto do przodu – ale też będą obciążone znacznym ryzykiem związanym z ich realizacją. Należy również wzmocnić kontrolę wydatków instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym, w tym poprzez określenie limitu rocznego wzrostu dochodów podatkowych instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym oraz rygorystyczne wdrożenie planowanej redukcji dotacji od instytucji rządowych na szczeblu centralnym. Oprócz konieczności wprowadzenia oszczędności w krótkim czasie, 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 można 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. Nie wystarczy ona jednak do usunięcia deficytu systemu, w szczególności deficytu będącego wynikiem programów dla urzędników służby cywilnej i pracowników szeregu spółek kontrolowanych przez państwo. Zgodnie z przewidywaniami władz Francji nowe środki emerytalne ogółem zmniejszą łączny deficyt systemu tylko o połowę, do ok. 0,5 % PKB do 2020 r. Ponadto rozmiar korekty jest obciążony 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 zagwarantować stopniowe eliminowanie deficytu systemu.

- (11) Francja należy do państw członkowskich o najwyższych kosztach pracy. W szczególności wysokie obciążenia podatkowe związane z zatrudnieniem ograniczają rentowność przedsiębiorstw. Aby wspierać konkurencyjność kosztową, francuski rząd podjął szereg inicjatyw w celu ograniczenia obciążeń podatkowych związanych z zatrudnieniem. W grudniu 2012 r. wprowadzono 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 ograniczenie 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 i 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 wywozu. Ogranicza to wpływ środka na konkurencyjność. Pakt odpowiedzialności i solidarności obejmuje ograniczenia kosztów pracy w odniesieniu do niskich wynagrodzeń oraz wynagrodzeń wynoszących 1,6–3,5 płacy minimalnej. Oczekuje się, że ograniczenie kosztów pracy w odniesieniu do wynagrodzeń wynoszących 1,6–3,5 płacy minimalnej, które ma wejść w życie od 2016 r., będzie miało większy 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. finansów i ochrony socjalnej („Haut Conseil du financement de la protection sociale”) oceniła wpływ na zatrudnienie różnych wariantów zwolnień ze składek na ubezpieczenia społeczne, ale położyła niewielki nacisk na ich wpływ na dostosowania płac i konkurencyjność. Chociaż przyznano szeroko zakrojone zwolnienia dla pracowników otrzymujących płacę minimalną, to koszty pracy w odniesieniu do płacy minimalnej nadal są wysokie. Zwolnienia przyczyniły się do ograniczenia kosztów pracy w 2013 r. – co jest zjawiskiem pozytywnym – ale wysokość płacy minimalnej we Francji pozwala na uzyskanie siły nabywczej na poziomie należącym do najwyższych w UE. 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. Można podjąć dodatkowe wysiłki, aby ograniczyć koszty pracy w przypadku grup szczególnie wrażliwych.

- (12) Pogorszyła się światowa pozycja Francji w wielu międzynarodowych rankingach otoczenia biznesu. Chociaż w ramach rozpoczętego w lipcu 2013 r. „szoku uproszczenia” podjęto wysiłki na rzecz ułatwienia kontaktów pomiędzy 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 dopracowanie i wdrożenie. W szczególności należy zwrócić uwagę na przepisy kodeksu pracy lub reguły rachunkowości związane z progami dotyczącymi określonego rozmiaru przedsiębiorstwa, które hamują rozwój francuskich przedsiębiorstw. Może mieć to związek z problemami MŚP na drodze do osiągnięcia rozmiaru wystarczającego do rozpoczęcia wywozu i wprowadzania innowacji. Inicjatywy polityczne na rzecz zwiększenia wydatków na badania i rozwój i 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 pochodzi ze źródeł publicznych – albo bezpośrednio, w przypadku badań publicznych, albo pośrednio, w przypadku dotacji. Należy w dalszym ciągu zwiększać skuteczność istniejących narzędzi, aby zachęcić prywatne przedsiębiorstwa do zwiększenia wydatków na badania i rozwój i stymulować innowacje w sektorze prywatnym. W szczególności zasoby przeznaczane na bieguny konkurencyjności mogą przyczynić się do lepszego wykorzystania efektu skali i poprawy rozpowszechniania innowacji. Ponadto można zwiększyć skuteczność polityki, umożliwiając tym biegunom przekształcenie się w prawdziwe sieci

przedsiębiorstw o pozytywnych skutkach ubocznych. Przewiduje się wreszcie, że koszt ulgi podatkowej na badania osiągnie w 2014 r. 5,8 mld EUR (prawie 0,3 % PKB). Pomimo kosztów tego środka, nie jest dostępna żadna ocena *ex post* dotycząca jego skuteczności w kontekście badań i rozwoju.

- (13) Chociaż w odniesieniu do niektórych zawodów (np. weterynarzy) usunięto wymogi dotyczące formy prawnej, struktury udziałowej lub cenników, to dostęp do wielu innych profesji wciąż jest w znacznym stopniu ograniczony (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 ją poddać rewizji bez zagrożenia dla jakości i bezpieczeństwa. Jak dotąd nie przeprowadzono żadnej dokładnej oceny konieczności i proporcjonalności utrzymywania ograniczeń dotyczących zawodów regulowanych. W sektorze detalicznym wciąż istnieją uciążliwe wymogi dotyczące zezwoleń na otwarcie punktów handlowych, wynikające przede wszystkim 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 są jednak nadal regulowane dla gospodarstw domowych. Cena energii elektrycznej została ustalona na poziomie poniżej kosztów, a dostęp alternatywnych dostawców do rynku jest ograniczony. W odniesieniu do połączeń międzysystemowych należy zakończyć trwające projekty, w szczególności z Hiszpanią, aby wzmocnić połączenia międzysystemowe sieci energetycznej i gazowej z państwami sąsiadującymi. W sektorze kolejowym bariery utrudniające wejście na rynek stale uniemożliwiają skuteczne funkcjonowanie rynku. Francja nie otworzyła krajowego rynku kolejowych przewozów pasażerskich na konkurencję, z wyjątkiem połączeń międzynarodowych, na którym to rynku pojawiło się kilka nowych podmiotów. Francja rozpoczęła reformę swojego systemu kolejowego w celu zwiększenia jego stabilności finansowej. W październiku 2013 r. przedstawiono projekt ustawy, która obecnie jest przedmiotem debat w Parlamencie. Zaproponowane środki obejmują ustanowienie funkcji pełnoprawnego zarządcy infrastruktury w ramach struktur zintegrowanych pionowo i obejmujących zasiedziałego operatora. Taka nowa struktura może utrudniać alternatywnym operatorom dostęp do sieci.
- (14) Ogólne obciążenia podatkowe we Francji są wysokie i stale rosną. W 2013 r. wskaźnik dochodów podatkowych w stosunku do PKB wynosił 45,9 % i był jednym w najwyższych w UE. Od rozpoczęcia konsolidacji budżetowej w 2010 r. wzrósł o 3,3 p.p. W tym kontekście w reformie systemu podatkowego wziął udział specjalny komitet („Assises de la fiscalité”). Poczyniono niewielkie postępy w zakresie obniżenia ustawowych stawek podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych i zwiększenia efektywności podatku VAT. Przedłużono natomiast do 2015 r. obowiązywanie tymczasowej należności dodatkowej od dużych przedsiębiorstw. W rezultacie łączna ustawowa stawka podatku dochodowego od osób prawnych wzrosła aż do 38,1 % (już standardowa stawka ustawowa, wynosząca 33,3 %, jest jedną z najwyższych w UE). Francuski rząd ogłosił, że stawka ustawowa będzie stopniowo obniżana do 28 % w 2020 r., jednak informacje na temat dokładnego harmonogramu wprowadzania tego środka nie są dostępne. W ciągu ostatniego roku ograniczone postępy osiągnięto 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 nadal jest niski. W szczególności akcyza we Francji nie jest indeksowana wskaźnikiem inflacji; wciąż istnieją też pewne istotne dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska, np. preferencyjna stawka akcyzy 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.

- (15) Chociaż we Francji podjęto szereg działań politycznych, w 2013 r. sytuacja na rynku pracy nadal się pogarszała, a wiele problemów pozostało nierozwiązanych. Bezrobocie stale rosło i osiągnęło w 2013 r. 10,3 % (wobec 7,5 % w 2008 r.). Francuski rynek pracy nadal jest podzielony – 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 w UE było to średnio 25,9 %). Międzybranżowe porozumienie w sprawie ochrony zatrudnienia przekształcono w 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 ustalenia znacząco obniżyły deficyt systemu. Łączny deficyt systemu świadczeń dla bezrobotnych, który w 2013 r. wynosił prawie 1 % PKB, wymaga dodatkowych środków strukturalnych, zapewniających jego stabilność. W szczególności pewne elementy, takie jak warunki kwalifikowalności, malejąca z czasem wysokość świadczeń lub stopa kompensacji dochodów w przypadku pracowników o najwyższym wynagrodzeniu, zostały w wyniku ostatniego porozumienia pomiędzy partnerami społecznymi z marca 2014 r. zmienione tylko w niewielkim stopniu. Należy kontynuować modyfikacje tych elementów, 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. Natomiast wskaźnik zatrudnienia wśród pracowników w starszym wieku we Francji (45,6 % w 2012 r.) wciąż jest niższy od średniej unijnej (o 4,5 p.p.). Tylko 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 oraz dokonać przeglądu środków mających zachęcić ich do kontynuowania pracy bądź powrotu do niej.
- (16) 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 szóstka 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 ułatwiające przyuczanie do zawodu powinny być



kierowane przede wszystkim do tej grupy. Poczyniono pewne postępy w tym zakresie: w lipcu 2013 r. rozpoczęto reformę kształcenia obowiązkowego, a w marcu 2014 r. przyjęto ustawę w sprawie szkolenia zawodowego i uczenia się przez całe życie. Jest jednak zbyt wcześnie, aby ocenić, czy te środki skutecznie ograniczą nierówności w systemie edukacji. Ponadto wciąż jeszcze należy wdrożyć nowy plan skierowany do gimnazjów z obszarów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, ogłoszony w styczniu 2014 r. Ułatwiono przejście od kształcenia do zatrudnienia, jednak w 2012 r. spadła liczba uczniów zawodu, a z programów w coraz większym stopniu korzystali studenci studiów wyższych.

- (17) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Francji. Oceniała program stabilności i krajowy program reform. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej we Francji, ale także stopień przestrzegania przepisów i wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–7.
- (18) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności Francji, a jej opinia<sup>10</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (19) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada zbadała krajowy program reform i program stabilności Francji. Jej zalecenia na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–6 poniżej.
- (20) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na podstawie tej analizy Rada wydała osobne zalecenia dla tych państw członkowskich, których walutą jest euro. Francja powinna zagwarantować pełne i terminowe wdrożenie również 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 szczegółowe określenie 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 nierównowagi budżetowej wymaga wiarygodnego wdrażania ambitnych reform strukturalnych w celu zwiększenia zdolności dostosowawczej gospodarki oraz pobudzenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Po skorygowaniu nadmiernego deficytu, utrzymywanie w każdym roku korekty strukturalnej zmierzającej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego wynoszącego co najmniej 0,5 % PKB, lub więcej w okresie dobrej koniunktury gospodarczej lub w przypadku konieczności spełnienia reguły dotyczącej zadłużenia w celu zapewnienia stałej tendencji spadkowej wskaźnika długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zwiększenie wysiłków na rzecz podniesienia 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,

---

<sup>10</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

ograniczenie kosztów emerytur i zoptymalizowanie świadczeń rodzinnych i mieszkaniowych. Określenie jasnego harmonogramu trwającego procesu decentralizacji i podjęcie do grudnia 2014 r. pierwszych kroków w celu wyeliminowania powielających się struktur administracyjnych, ułatwienia połączeń instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym i sprecyzowania zakresu obowiązków wszystkich szczebli instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym. Wprowadzenie limitu rocznego wzrostu dochodów podatkowych instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym oraz ograniczenie dotacji od instytucji rządowych na szczeblu centralnym zgodnie z planem. Oprócz konieczności wprowadzenia oszczędności w krótkim czasie, podjęcie kroków w celu zaradzenia problemowi rosnących wydatków publicznych na ochronę zdrowia, które zgodnie z przewidywaniami mają wzrosnąć w perspektywie średnio- i długoterminowej, w tym w dziedzinie wydatków na zakup produktów farmaceutycznych, oraz przyjęcie dodatkowych środków w zakresie niezbędnym do zapewnienia systemowi emerytalnemu trwałej równowagi do 2020 r., ze szczególnym uwzględnieniem istniejących programów specjalnych.

2. Zapewnienie, by ograniczenie 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 ze zobowiązaniami podjętymi w ramach paktu odpowiedzialności i solidarności, zapewniając, by inne środki nie osłabiły skuteczności tej redukcji oraz zapewniając utrzymanie obecnie przewidywanych celów. Przeprowadzenie dalszych ocen wpływu zwolnień ze składek na ubezpieczenia społeczne na gospodarkę, z naciskiem na zatrudnienie, zmiany wynagrodzeń i konkurencyjność, oraz w stosownych przypadkach podjęcie odpowiednich środków. Dalsze obniżenie kosztów pracy w sposób niemający wpływu na budżet, a mianowicie w odniesieniu do płac z niższego końca skali wynagrodzeń, przede wszystkim 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 utrudnień regulacyjnych hamujących rozwój przedsiębiorstw, w szczególności przez dokonanie przeglądu kryteriów regulacyjnych związanych z rozmiarem w celu uniknięcia efektu progowego. Podjęcie kroków w celu uproszczenia polityki innowacji i zwiększenia jej wydajności, przede wszystkim w drodze oceny 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 dostępu do wykonywania zawodów regulowanych, ograniczenie kosztów wejścia na rynek i wspieranie konkurencyjności usług. Podjęcie dalszych działań w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych wpływających na funkcjonowanie sektora detalicznego, w szczególności poprzez uproszczenie wymogów dotyczących zezwoleń na otwarcie punktów handlowych i usunięcie zakazu sprzedaży poniżej kosztów. Zapewnienie, by regulowane ceny gazu i energii elektrycznej dla gospodarstw domowych ustalano na odpowiednim poziomie, który nie ograniczałby konkurencji, przy jednoczesnym utrzymaniu korzystnych warunków dla grup szczególnie wrażliwych. Wzmocnienie przepustowości połączeń międzysystemowych sieci energetycznej i gazowej z

Hiszpanią; w szczególności zwiększenie przepustowości połączeń międzysystemowych, aby w pełni zintegrować iberyjski rynek gazowy z rynkiem europejskim. Zapewnienie niezależności nowego zarządcy infrastruktury w sektorze kolejowym od operatora zasiedziałego i podjęcie kroków w celu otworzenia krajowych przewozów pasażerskich na konkurencję do 2019 r.

5. Ograniczenie obciążeń podatkowych związanych z zatrudnieniem 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 ostatnie naliczenie i inicjatywę „Assises de la fiscalité” oraz obniżenie stawek ustawowych; podjęcia dodatkowych działań w celu rozwiązania problemu preferencyjnego traktowania zadłużenia w systemie opodatkowania osób prawnych; zwiększenia bazy podatkowej, przede wszystkim w odniesieniu do konsumpcji; stopniowego wycofania dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska.
6. Podjęcie dalszych działań w celu uelastyczenia 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 i zapewnić za jego pośrednictwem odpowiednie zachęty do powrotu do pracy. Zwiększenie zakresu doradztwa i szkoleń dla starszych pracowników i dokonanie ponownej oceny odpowiednich ustaleń dotyczących określonych świadczeń dla bezrobotnych.
7. Kontynuowanie modernizacji kształcenia i szkolenia zawodowego, wdrożenie reformy kształcenia obowiązkowego i podejmowanie dalszych działań na rzecz ograniczenia nierówności w systemie edukacji, w szczególności poprzez wzmocnienie środków dotyczących wczesnego kończenia nauki. Zapewnienie, by aktywna polityka rynku pracy skutecznie wspierała grupy szczególnie wrażliwe. Poprawienie 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 [...] r.

*W imieniu Rady  
Przewodniczący*