



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.6.2019 r.
COM(2019) 510 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

**w sprawie krajowego programu reform Francji na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady
na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2019 r.**

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Francji na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2019 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 gospodarczych¹, 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 korygowania², 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 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. W należyтым stopniu uwzględniono w niej Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Francję jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro („zalecenie dla strefy euro”).

- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Francja powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej. W szczególności środki służące wykorzystaniu nieoczekiwanych zysków do zmniejszenia długu publicznego, racjonalizacji wydatków publicznych i ukierunkowaniu polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na określone obszary pomogą w realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro w zakresie odbudowy buforów fiskalnych, poprawy finansów publicznych i wspierania inwestycji. Środki mające na celu uproszczenie systemu podatkowego i zmniejszenie ograniczeń regulacyjnych pomogą w realizacji pierwszego zalecenia dla strefy euro w odniesieniu do otoczenia działalności gospodarczej. Środki mające na celu zwiększenie szans na zatrudnienie pomogą z kolei w realizacji trzeciego zalecenia dla strefy euro w odniesieniu do funkcjonowania rynku pracy.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2019 r. dotyczące Francji³ zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Francji w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Francji w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki opublikowano w dniu 27 lutego 2019 r.⁴ W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że we Francji występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Stwierdzone zakłócenia równowagi są związane w szczególności z wysokim długiem publicznym i słabą dynamiką konkurencyjności w kontekście niskiego wzrostu wydajności.
- (4) W dniu 26 kwietnia 2019 r. Francja przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r. i swój program stabilności na 2019 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁵, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych

³ SWD(2019) 1009 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym⁶.

- (6) Francja jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2019 r. rząd planuje, że deficyt nominalny zwiększy się z poziomu 2,5 % PKB w 2018 r. do poziomu 3,1 % PKB w 2019 r., a następnie stopniowo spadnie do 1,2 % PKB w 2022 r. Planowany wzrost deficytu nominalnego w 2019 r., który został potwierdzony w prognozie Komisji z wiosny 2019 r., wynika głównie z przekształcenia ulgi podatkowej na zatrudnienie i konkurencyjność w stałe zmniejszenie składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracodawców; działanie to zwiększa deficyt w sposób jednorazowy. Po przeliczeniu salda strukturalnego⁷ nie planuje się osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego – którym jest osiągnięcie deficytu strukturalnego w wysokości 0,4 % PKB – w okresie objętym programem stabilności na 2019 r. Zgodnie z programem stabilności na 2019 r. przewiduje się, że wskaźnik zadłużenia instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie z 98,4 % PKB w 2018 r. do 98,9 % PKB w 2019 r., a następnie spadnie do 96,8 % w 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Oprócz tego środki niezbędne do osiągnięcia planowanych poziomów deficytu docelowego, począwszy od 2020 r., nie zostały jeszcze sprecyzowane.
- (7) W dniu 5 czerwca 2019 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE, ponieważ w programie stabilności planowano, że w 2019 r. deficyt nominalny przekroczy określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB a przekazane dane na pierwszy rzut oka wskazywały, że w 2018 r. nie spełniono przejściowych ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W sprawozdaniu stwierdzono, po dokonaniu oceny wszystkich istotnych czynników, że określone w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 kryteria deficytu i długu należy uznać za obecnie spełnione.
- (8) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Francji zapewnienie, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto⁸ nie przekroczyła 1,4 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2019 r.
- (9) W 2020 r., w związku z faktem, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych Francji przekroczy 60 % PKB, a prognozowana luka produktowa wyniesie 0,7 %, stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 1,2 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,6 % PKB według wspólnie uzgodnionej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przy

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, nieuwzględniającym środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu powszechnie przyjętej metodyki.

⁸ Publiczne wydatki pierwotne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkładają się na okres 4 lat. Uwzględnia się działania dyskrecjonalne po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Działania jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

założeniu niezmiennego kursu polityki istnieje ryzyko znacznego odchylenia od tego wymogu w 2020 r. Z pobieżnej oceny wynika, że w latach 2019 i 2020 Francja nie spełni warunków przejściowych ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2019 r. konieczne będą dodatkowe działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu. Ważne byłoby wykorzystanie wszelkich nieoczekiwanych zysków do dalszego obniżania wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych.

- (10) Wysiłki na rzecz konsolidacji finansów publicznych zmniejszyły wskaźnik wydatków publicznych jedynie nieznacznie – w 2018 r. wyniósł on 56 % i był najwyższy w UE. Stały spadek długu publicznego będzie zależał od zdolności rządu do ograniczenia wydatków. Od 2017 r. przez okres pięcioletniej kadencji prezydenta rząd wprowadza odnowioną strategię konsolidacji budżetowej. Jej powodzenie będzie zależało od osiągnięcia planowanych celów w zakresie wydatków określonych dla podsektora centralnego i lokalnego oraz dla systemu opieki zdrowotnej.
- (11) Wydatki na opiekę zdrowotną stale rosną. Łączne wydatki oszacowano na 11,5 % PKB w 2017 r., co stanowi najwyższy poziom wśród państw UE należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Jesienią 2018 r. ogłoszono nową reformę systemu opieki zdrowotnej, a w dniu 13 lutego 2019 r. przedstawiono projekt ustawy. Powodzenie reformy będzie zależało od ustanowienia jasnych ram prawnych i organizacyjnych, które zapewnią odpowiednie zachęty i będą sprzyjać współpracy między podmiotami publicznymi i prywatnymi. Zapowiedziana reforma systemu opieki zdrowotnej nie obejmuje zmian normy wzrostu wydatków na ubezpieczenia zdrowotne (*Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie*, ONDAM). Ta norma wydatków obejmuje jedną trzecią wydatków na zabezpieczenia społeczne. Chociaż cel ten jest osiągany od 2010 r., cel ONDAM został już trzy razy zwiększony od 2017 r.: z pierwotnego celu zakładającego wzrost o 2,1 % na lata 2018–2020 do skorygowanego celu 2,3 % w ustawie budżetowej na 2018 r., a następnie do 2,5 % w ustawie budżetowej dotyczącej zabezpieczenia społecznego na 2019 r. W pewnym stopniu odzwierciedli to dodatkowe wydatki poniesione w związku ze strategią „Ma santé 2022”.
- (12) Na szczeblu lokalnym w 2017 r. wydatki publiczne przekroczyły planowany cel dotyczący wzrostu. Od 2014 r. wydatki publiczne podsektora lokalnego we Francji są zgodne z normą wydatków określającą niewiążące roczne cele dotyczące wzrostu wydatków, zarówno w odniesieniu do operacyjnych wydatków publicznych, jak i potrzeb finansowych na szczeblu lokalnym (*Objectif d'évolution de la Dépense Locale*). W 2018 r. tej normie wydatków towarzyszyły prawnie wiążące umowy między państwem a 71 % z 322 największych organów lokalnych, obowiązujące w latach 2018–2020. Ograniczone zmniejszenie liczby gmin może jednak utrudnić stosowanie się do norm wydatków. W ramach reformy terytorialnej w latach 2014–2016 liczba regionów zmniejszyła się o połowę, ale liczba gmin spadła jedynie nieznacznie i utrzymała się na poziomie przekraczającym 34 000 r. – zdecydowanie najwyższym w UE.
- (13) Realizacja odnowionej strategii konsolidacji budżetowej wprowadzonej przez rząd na pięcioletnią kadencję prezydenta wymaga też przeprowadzenia programu „Action Publique 2022”, który nie został jeszcze do końca opracowany. Program ten ma na celu znaczne zwiększenie efektywności wydatków publicznych przy jednoczesnej poprawie funkcjonowania krajowej administracji publicznej. Rząd wyraźnie priorytetowo potraktował aspekty metodologiczne i związane z procesem, ale nie koncentrował się na kwantyfikacji *ex ante* i kwantyfikacji ogólnej potencjalnych

oszczędności. Choć podejście to może wynikać ze złożonego procesu reform i konieczności ułatwienia debaty publicznej w drażliwych kwestiach, utrudnia ono ocenę ogólnej strategii i jej wkładu w konsolidację budżetową pod względem ilościowym. W szczególności nie jest jasne, w jaki dokładnie sposób i kiedy program reform – w tym plany transformacji ministerstw obejmujące szeroki wachlarz różnorodnych środków – miałyby się z pomocą konkretnych działań przyczynić do realizacji bardzo konkretnego celu, jakim jest zmniejszenie wskaźnika wydatków do PKB do 2022 r. Ogólnie rzecz biorąc, dostępne informacje wskazują na częściowe przestrzeganie wytycznych dotyczących przeglądów wydatków uzgodnionych w 2016 r. przez Eurogrupę.

- (14) Zagrożenie dla stabilności finansów publicznych w związku z długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymuje się na wysokim poziomie w perspektywie średnioterminowej. Wysoki dług sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych są wyzwaniem dla stabilności finansów publicznych, zwłaszcza w perspektywie średnioterminowej. Aby uniknąć tego rodzaju ryzyka, konieczny byłby wysiłek fiskalny, który przełożyłby się na zdecydowaną poprawę strukturalnego salda pierwotnego Francji. Obniżenie wskaźnika długu sektora instytucji rządowych i samorządowych przyczyniłoby się też do poprawy perspektyw wzrostu gospodarczego i zwiększenia odporności francuskiej gospodarki.
- (15) Planowana reforma systemu emerytalnego mogłaby przyczynić się do zmniejszenia długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w perspektywie średnioterminowej, a tym samym do zmniejszenia zagrożenia dla stabilności finansów publicznych. Równowaga budżetowa systemu emerytalnego w dużym stopniu zależy od założeń makroekonomicznych. Z ostatniego rocznego sprawozdania francuskiego komitetu doradczego ds. emerytur (*Conseil d'orientation des retraites*) wynika, że wydatki na emerytury wynosiły 13,8 % PKB w 2017 r. i mają osiągnąć 13,5 % w 2022 r., a następnie utrzymać się w przedziale od 11,6 % do 14,4 % do 2070 r., w zależności od zakładanego tempa wzrostu PKB i zatrudnienia w miarę upływu czasu. We Francji istnieje ponad 40 różnych systemów emerytalnych. Systemy te dotyczą różnych grup pracowników i funkcjonują zgodnie z różnymi zbiorami przepisów. Przed końcem roku oczekiwany jest projekt ustawy mającej na celu stopniowe ujednolicanie przepisów tych systemów z myślą o uproszczeniu funkcjonowania systemu emerytalnego, zwłaszcza w celu zwiększenia jego przejrzystości, uczciwości i skuteczności.
- (16) Wskaźnik zatrudnienia nadal rósł i w 2018 r. osiągnął poziom 71,3 %. Stopa bezrobocia jeszcze bardziej spadła, do poziomu 9,1 % w 2018 r., ale utrzymuje się znacznie powyżej średniej UE (6,8 %) i średniej dla strefy euro (8,2 %). Francuski rynek pracy nadal jest ponadto bardzo rozdrobniony. Prawie 85 % nowych umów to umowy na czas określony, a wskaźnik przechodzenia na umowy na czas nieokreślony należy do najniższych w UE. Bardzo wysoki jest też wskaźnik wymuszonego zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy – w 2018 r. wynosił 42,3 % całkowitego zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy. Planowana reforma systemu świadczeń dla bezrobotnych (*Unédic*) ma na celu rozwiązanie problemu segmentacji rynku pracy poprzez ograniczenie zachęt do zatrudniania na bardzo krótkie umowy i do ponownego zatrudniania przez tego samego pracodawcę, a także zmniejszenie zadłużenia systemu. Negocjacje między partnerami społecznymi w sprawie systemu świadczeń dla bezrobotnych miały miejsce na początku 2019 r. Celem było: (i) zmniejszenie zadłużenia systemu, (ii) zmiana przepisów w celu

zmniejszenia niepewności zatrudnienia i większego dostosowania przepisów do osób bezrobotnych oraz (iii) znalezienie mechanizmu mającego zniechęcić do zatrudniania na umowy zawierane na bardzo krótkie okresy. Partnerzy społeczni nie doszli jednak do porozumienia w sprawie nowego zestawu zasad. Kolejny ruch w sprawie reformy należy do rządu, który zobowiązał się do wypracowania porozumienia do lata 2019 r.

- (17) Warunki na rynku pracy dla grup szczególnie wrażliwych są trudniejsze niż w przypadku innych grup. Stopa zatrudnienia osób urodzonych poza UE, wynosząca 57,5 % w 2018 r. (wobec 73,1 % w przypadku osób urodzonych we Francji), należy do najniższych w UE. Istnieją dowody, że osoby ze środowisk migracyjnych zazwyczaj znajdują się w gorszej sytuacji podczas procesu rekrutacji. Niepokój budzi też ich koncentracja geograficzna w ubogich dzielnicach. Mieszkańcy najuboższych obszarów (np. *Quartiers de la politique de la ville*), w tym osoby ze środowisk migracyjnych, nadal napotykają trudności na rynku pracy. Stopa bezrobocia na tych obszarach w 2017 r. wynosiła 24,7 %. Mimo pewnych działań politycznych wpływ statusu społeczno-ekonomicznego i pochodzenia ze środowisk migracyjnych na wyniki w nauce pozostaje duży, co utrudnia integrację na rynku pracy.
- (18) W niekorzystnej sytuacji na rynku pracy znajdują się również osoby o niskich kwalifikacjach i ludzie młodzi. Stopa bezrobocia osób o niskich kwalifikacjach spadła w 2017 r. po raz pierwszy od 2008 r., ale w 2018 r. wyniosła 16,2 % i nadal utrzymuje się powyżej poziomu sprzed kryzysu. Bezrobocie młodzieży (w wieku 15–24 lat) spadło w 2018 r. o 1,6 punktu procentowego do poziomu 20,7 %, ale nadal jest znacznie wyższe od średniej unijnej wynoszącej 15,2 %. Stopa bezrobocia wśród młodych osób o niskich kwalifikacjach nadal jest bardzo wysoka i w 2018 r. wyniosła 35,6 %. Skuteczne aktywne wsparcie na rzecz zatrudnienia – w tym intensywne doradztwo w zakresie poszukiwania pracy i rekrutacji, dostęp do działań służących podnoszeniu kwalifikacji, innowacyjne środki dotarcia do najbardziej wrażliwych młodych ludzi, którzy nie kształcą się, nie pracują ani nie szkolą, oraz bardziej zdecydowane działania przeciw praktykom dyskryminacyjnym – mają kluczowe znaczenie dla wspierania równych szans na rynku pracy. Regiony najbardziej oddalone stoją w obliczu dodatkowych wyzwań i zasługują na szczególną uwagę.
- (19) W miarę poprawy warunków na rynku pracy kilka wskaźników wskazuje na niedopasowanie umiejętności. Mimo że bezrobocie i niepełne zatrudnienie utrzymują się na wysokim poziomie, niedobór wykwalifikowanych pracowników wzrasta, zwłaszcza w niektórych sektorach. Niedobór wykwalifikowanej siły roboczej i brak kompetencji to kluczowe czynniki, które wyjaśniają nieobsadzone miejsca pracy. Według danych francuskiego urzędu pracy *Pôle Emploi* w 2017 r. z 3,2 mln zarejestrowanych wolnych miejsc pracy 150 tys. wycofano z powodu braku odpowiednich kandydatów. Istnieją dowody wskazujące, że w czasie kryzysu, a następnie ożywienia gospodarczego, wzrost niedopasowania umiejętności do potrzeb rynku pracy przyczynił się do wolniejszego spadku bezrobocia i do wyższego bezrobocia długotrwałego. Poprawiają się wyniki podstawowego kształcenia i szkolenia zawodowego na rynku pracy. W 2018 r. rząd wprowadził kompleksowy zestaw działań mających na celu zwiększenie dostępu do szkolenia podstawowego i ustawicznego oraz przegląd zarządzania i finansowania systemu kształcenia i szkolenia zawodowego. Uzupełnienie tych reform ma stanowić plan inwestycji w umiejętności (*Plan d'investissement dans les compétences*), którego celem jest przeszkolenie w latach 2018–2022 miliona młodych osób, które nie pracują, nie kształcą się ani nie szkolą, i miliona poszukujących pracy osób o niskich kwalifikacjach oraz zapewnienie tym osobom intensywnego doradztwa.

- (20) Ogólnie rzecz biorąc, francuski system ochrony socjalnej jest skuteczny w ograniczaniu nierówności i ubóstwa. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym spadł do historycznie niskiego poziomu 17,1 % w 2017 r., w porównaniu do średnio 22,4 % w UE. Nierówności w dochodach utrzymują się jednak znacznie powyżej poziomu sprzed kryzysu. Zmniejsza się ponadto liczba osób, które zaczynają uzyskiwać dochody z wyższego kwantyla zarobków, szczególnie w przypadku najniższego kwantyla. Niektóre grupy, w tym osoby samotnie wychowujące dzieci i osoby urodzone poza UE, są w większym stopniu narażone na ubóstwo i wykluczenie społeczne. Doradztwo dla beneficjentów dochodu minimalnego nie zawsze jest wystarczające i znacznie się różni między poszczególnymi regionami. Dalsze i lepiej skoordynowane inwestycje we włączenie społeczne, przewidziane w krajowej strategii walki z ubóstwem przedstawionej we wrześniu 2018 r., mogłyby pomóc sprostać tym wyzwaniom. Chociaż system opieki zdrowotnej ogólnie funkcjonuje sprawnie, różnice regionalne w dostępie do usług mogłyby zmniejszyć się dzięki dalszym inwestycjom, zwłaszcza w regionach najbardziej oddalonych.
- (21) Mimo niedawnych inicjatyw z Europejskiego Rankingu Innowacyjności wynika, że Francja nie była w stanie nadrobić swoich zaległości w stosunku do unijnych liderów w dziedzinie innowacji. Inwestycje w badania i rozwój utrzymują się na stabilnym poziomie, a nowe przedsiębiorstwa mają trudności z rozwojem. Ogólnie rzecz biorąc, Francja nie jest na dobrej drodze do osiągnięcia swojego łącznego celu zakładającego intensywność nakładów na badania i rozwój na poziomie 3 % w 2020 r.; poziom inwestycji w badania i rozwój w sektorze przedsiębiorstw nadal jest znacznie niższy od docelowego poziomu 2 %. Wydatki publiczne na badania i rozwój są wyższe od średniej unijnej i obejmują szeroki zakres bezpośrednich i pośrednich systemów wsparcia na rzecz badań i innowacji w sektorze przedsiębiorstw, w tym program ulg podatkowych na rzecz badań i rozwoju (*Crédit d'Impôt Recherche*), który należy do najbardziej szczodrych wśród krajów OECD. Ogólne wyniki działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej nie dorównują jednak poziomowi wsparcia ze środków publicznych. Podczas gdy istniejące narzędzia, w tym *Crédit d'Impôt Recherche*, zostały niedawno poddane ocenie, kompleksowa ocena ogólnej kombinacji strategii politycznych stanowiłaby ważny wkład w proces wdrażania przyszłej polityki. Rada ds. Innowacji (*Conseil de l'innovation*), utworzona w lipcu 2018 r., ma prowadzić nadzór nad środkami upraszczającymi, które obejmują lepszą koordynację wsparcia na rzecz innowacji na szczeblu regionalnym i krajowym. Ścisłejsze powiązania między nauką a sektorem przedsiębiorstw, zwłaszcza dzięki systemom transferu wiedzy, mogłyby również pomóc w upowszechnianiu innowacji, ponieważ Francja nadal plasuje się poniżej unijnej średniej w zakresie publicznej działalności badawczo-rozwojowej finansowanej przez przedsiębiorstwa. Wsparcie dla klastrów konkurencyjności (*pôles de compétitivité*) zostało przedłużone na czwartą fazę (2019–2022), a priorytetowo traktowane będą organizacje klastrów ściśle powiązane z innymi strukturami na szczeblu lokalnym, skupiające się na krajowych priorytetach przemysłowych i posiadające doświadczenie dotyczące projektów UE. Fundusz na rzecz Innowacji i Przemysłu (*Fonds pour l'innovation et l'industrie*), finansowany w ramach prywatyzacji, również przyczyni się do zapewnienia finansowania sztucznej inteligencji. Szybki rozwój powiązanych technologii, takich jak internet rzeczy, sieci 5G, wysokowydajne systemy obliczeniowe oraz – bardziej ogólnie – gospodarka oparta na danych, będzie kluczem do sukcesu tych inicjatyw. Istnieją również duże różnice między regionami pod względem regionalnych inwestycji w badania i rozwój oraz wyników w zakresie innowacji. Kilka regionów wiejskich lub regionów

przechodzących transformację przemysłową plasuje się poniżej średniej UE, a regiony najbardziej oddalone znajdują się w dolnym przedziale skali.

- (22) Francja osiąga obecnie dobre wyniki w zakresie polityki energetycznej i polityki przeciwdziałania zmianie klimatu oraz nadal jest na dobrej drodze do osiągnięcia celu na 2020 r. w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Musi jednak znacząco zwiększyć wysiłki inwestycyjne w celu osiągnięcia swoich celów na 2020 r. w zakresie odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej, a także bardziej ambitnych celów na 2030 r. w zakresie klimatu i energii, zwłaszcza w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii i modernizacji energetycznej budynków. Ponieważ ponad połowę obecnego finansowania tych inwestycji stanowi finansowanie publiczne, warunki gospodarcze i regulacyjne musiałyby zwiększyć opłacalność finansowania takich projektów dla sektora prywatnego w celu wykorzystania znacznych możliwości inwestycyjnych. Przyspieszenie upowszechnienia energii ze źródeł odnawialnych w sektorze ogrzewania i chłodzenia ma szczególnie duży niewykorzystany potencjał. Duże potrzeby inwestycyjne dotyczą również efektywności energetycznej budynków. Dotyczy to w szczególności modernizacji sektora mieszkaniowego, który odpowiada za znaczną część całkowitej luki inwestycyjnej w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu, ponieważ większość zasobów mieszkaniowych jest przestarzała i zawiera od 7 do 8 mln sit termicznych (co stanowi około 20 % łącznej liczby lokali mieszkalnych). Odsetek zgłoszonych budynków spełniających wysokie normy efektywności energetycznej w przypadku przedsiębiorstw we Francji był w 2017 r. niższy (25 %) niż w całej Unii (39 %). W sektorze energetycznym występują znaczne różnice regionalne. Energochłonność zmniejsza się prawie we wszystkich regionach, ale w różnym tempie. Występują też znaczne różnice w wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych. Dodatkowe inwestycje w połączenia międzysystemowe mogłyby przyczynić się do większej integracji wewnętrznego rynku energii UE, przy jednoczesnym zwiększeniu konkurencji i ułatwieniu wdrażania energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności na Półwyspie Iberyjskim.
- (23) Krajowy plan działania na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym z 2018 r. (*Feuille de Route Economie Circulaire*) stanowi ambitne ramy polityki w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami, których realizacja będzie zależeć od zapewnienia odpowiednich inwestycji. Chociaż udział materiałów pochodzących z recyklingu w ogólnym zapotrzebowaniu na materiały (wskaźnik wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym) jest znacznie wyższy od średniej UE (19,5 % w porównaniu do 11,7 % w 2016 r.), wskaźniki recyklingu odpadów komunalnych są nadal nieco niższe od średniej UE (41,8 % w porównaniu z 46,4 % w 2016 r.). W tym kontekście krokiem naprzód będzie przyjęcie ustawy o gospodarce o obiegu zamkniętym, w tym w odniesieniu do szerszego wykorzystania surowców wtórnych, zwłaszcza tworzyw sztucznych. Należy nadal promować nowe, zasobooszczędne modele biznesowe i procesy produkcyjne, w tym symbiozę przemysłową, w szczególności wśród małych i średnich przedsiębiorstw. Można to ułatwić dzięki opracowaniu innowacyjnych instrumentów finansowych i finansowaniu ekoinnowacji.
- (24) Inwestycje mające na celu poprawę łączności, zwłaszcza na obszarach znajdujących się w niekorzystnym położeniu, mogłyby pomóc w rozwiązaniu problemu nierówności we Francji. Francja plasuje się poniżej unijnej średniej pod względem dostępu do szybkich sieci szerokopasmowych, a poziom wykorzystania tych sieci jest niski (20 % gospodarstw domowych w porównaniu ze średnio 41 % w Unii w 2018 r.). Korzystanie z mobilnych usług szerokopasmowych również jest poniżej średniej

unijnej. Zasięg łączności szerokopasmowej jest bardzo zróżnicowany w poszczególnych regionach i pozostaje ograniczony na niektórych obszarach wiejskich i w regionach najbardziej oddalonych. Oczekuje się, że francuski plan na rzecz ultraszybkich sieci szerokopasmowych (*Plan France Très Haut Débit*) i powiązane środki przyczynią się do osiągnięcia celów w zakresie łączności w tym kraju. Zasadnicze znaczenie będzie miało ściśle monitorowanie realizacji tych środków, w szczególności na obszarach o ograniczonym zasięgu, biorąc pod uwagę przede wszystkim zdecentralizowane podejście i potencjalne wąskie gardła, jeżeli nie będzie wystarczającej liczby wykwalifikowanych pracowników do wdrażania sieci.

- (25) Mimo nieustających wysiłków mających na celu zwiększenie pewności dla podatników (*Loi pour un État au service d'une société de confiance*, ustawa ESSOC) oraz uproszczenia systemu, francuski system podatkowy nadal jest bardzo złożony, co negatywnie wpływa na otoczenie działalności gospodarczej. Kodeks podatkowy obejmuje liczne stawki i wydatki podatkowe (ulgi podatkowe, zwolnienia, obniżki podatku). Złożoność ta ma często na celu osiągnięcie konkretnych celów politycznych, takich jak złagodzenie obciążenia podatkowego dla gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji oraz wspieranie lub korygowanie szczególnych zachowań. Wiąże się to jednak z ryzykiem utraty czytelności, zwiększając koszty przestrzegania przepisów i brak pewności prawa ze szkodą dla atrakcyjności Francji, tworząc jednocześnie luki prawne.
- (26) Optymalizacja wydatków podatkowych i zmniejszenie liczby małych podatków mogłoby przyczynić się do dalszego uproszczenia systemu podatkowego. Łączne wydatki podatkowe szacuje się na 4 % PKB w 2019 r. W przeciwieństwie do poprzednich wieloletnich ram budżetowych aktualne ramy (na lata 2018–2022) nie przewidują limitu wydatków podatkowych. Określono w nich natomiast niewiążący cel 28 % dotyczący stosunku wydatków podatkowych do sumy dochodów podatkowych netto i wydatków podatkowych. Podczas gdy w ustawie budżetowej na 2018 r. przewidziano wskaźnik wydatków podatkowych niższy od celu (28 %) określonego w wieloletnich ramach budżetowych na lata 2018–2022, wskaźnik ten ma w przyszłości wzrosnąć (25,5 % pod koniec 2018 r. i 26 % w 2019 r.).
- (27) W budżecie na 2019 r. obniżono łączną kwotę wydatków podatkowych do poniżej 100 mld EUR, co oznacza koniec pięcioletniego okresu ciągłego wzrostu wolumenu. W latach 2018–2019 liczba wydatków podatkowych wzrosła jednak z 457 do 474. W 2018 r. Trybunał Obrachunkowy zalecił optymalizację istniejących wydatków podatkowych i zwrócił uwagę na brak kontroli i oceny. Należy dążyć do zniesienia podatków, które przynoszą ograniczone dochody lub są nieskuteczne. W ustawie budżetowej na 2019 r. zlikwidowano 26 należności podatkowych przynoszących niewielkie dochody, z czego 20 w 2019 r. na łączną kwotę 132 mln EUR i 6 w 2020 r. na łączną kwotę 208 mln EUR. Oczekuje się, że likwidacja małych podatków będzie kontynuowana w 2020 r. w tym samym tempie.
- (28) Pozostałe podatki związane z produkcją nadal mają wpływ na przedsiębiorstwa. W 2016 r. podatki związane z produkcją wynosiły 3,1 % PKB i były wyższe niż we Włoszech (1,4 %), w Hiszpanii (1,0 %) i w Niemczech (0,4 %). Takie podatki mają różne podstawy opodatkowania (obróć, wartość dodana, wynagrodzenia, grunty i budynki) i mogą zwiększać ogólne koszty produkcji. Może to mieć negatywny wpływ na konkurencyjność, w szczególności w sektorze przetwórstwa przemysłowego. W ustawie budżetowej na 2019 r. obniżono tylko jeden podatek związany z produkcją (*forfait social*) ściągany na szczeblu krajowym na kwotę 660 mln EUR rocznie (po pełnym wdrożeniu w 2020 r.).

- (29) Mimo postępów i przyjęcia ambitnych reform utrzymują się bariery utrudniające wejście na rynek, a konkurencja w zakresie usług biznesowych i zawodów regulowanych pozostaje na niskim poziomie. Z nowego indeksu restrykcyjności w zakresie handlu usługami OECD w obrębie EOG wynika, że poziom restrykcyjności regulacyjnej we Francji jest wyższy niż średnia Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) w takich sektorach jak rachunkowość, usługi prawne i dystrybucja. Główne bariery mają formę restrykcyjnych wymogów dotyczących zezwoleń, czynności zastrzeżonych, udziału w kapitale oraz wymogów dotyczących praw głosu. W sektorze detalicznym Francja przeprowadziła szereg reform mających na celu zmniejszenie obciążeń regulacyjnych. Pewna liczba ograniczeń operacyjnych nadal wpływa jednak na wydajność przedsiębiorstw handlu detalicznego i działa na ich niekorzyść w porównaniu z handlem elektronicznym. W tym kontekście wzrost w sektorze detalicznym we Francji jest raczej niewielki. W krajowym programie reform na 2019 r. szczegółowo przedstawiono nowe środki mające wzmocnić konkurencję w kilku konkretnych sektorach usług (takich jak prowadzenie szkół nauki jazdy, zarządzanie nieruchomościami oraz sprzedaż części zamiennych do samochodów). W dniu 4 kwietnia 2019 r. Urząd ds. Konkurencji przedstawił swoją opinię w sprawie złagodzenia ograniczeń w dystrybucji produktów leczniczych, przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego.
- (30) Bariery w usługach doprowadziły do niskiej konkurencyjności oraz wysokich marż i cen, co niekorzystnie wpływa na konkurencyjność całej gospodarki. We Francji wskaźniki migracji klientów w kluczowych usługach dla przedsiębiorstw są niższe w porównaniu z resztą UE. Brak konkurencji w usługach w połączeniu z wysokimi kosztami pracy przyczynił się do utrzymania wysokich cen, zwłaszcza w transakcjach dotyczących nieruchomości, mieszkalnictwa, usług gastronomicznych, prawnych i księgowych. Ponieważ koszty tych usług są ponoszone również przez inne korzystające z nich przedsiębiorstwa jako nakłady, stanowią one dodatkowy czynnik wpływający na konkurencyjność Francji, w tym na przemysł.
- (31) Ustawa PACTE (*loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*) ma na celu wspieranie wzrostu i transformacji przedsiębiorstw. Zmniejszy ona liczbę przeszkód, jakie muszą pokonać rozwijające się przedsiębiorstwa. Zakres pozostałych utrudnień stał się jednak szerszy, przez co są one bardziej kosztowne do pokonania. Ustawa ta wprowadza również pięcioletni okres przejściowy przed stwierdzeniem, że próg został osiągnięty, i zachęca małe i średnie przedsiębiorstwa do korzystania z zachęt i programów uczestnictwa dla pracowników związanych z wydajnością przedsiębiorstwa. Przewiduje ponadto uproszczone procedury zakładania lub rejestrowania działalności gospodarczej i wprowadza nowe przepisy, które mają pomóc przedsiębiorcom dostać drugą szansę. Zmniejsza również czas i koszty postępowań upadłościowych, w szczególności w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw, czyniąc je także bardziej przewidywalnymi. Według własnych szacunków administracji francuskiej ustawa może spowodować wzrost PKB o 0,32 % do 2025 r. i o 1 % w perspektywie długoterminowej. Aby reforma przyniosła korzyści, musi jednak zostać w pełni terminowo wdrożona.
- (32) Programowanie funduszy UE na okres 2021–2027 może przyczynić się do wyeliminowania niektórych braków wskazanych w zaleceniach, w szczególności w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego⁹. Pozwoliłoby to Francji na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych

⁹

SWD(2019) 1009 final.

sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych i terytorialnych oraz szczególnej sytuacji regionów najbardziej oddalonych.

- (33) W ramach europejskiego semestru w 2019 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Francji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2019 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r. i krajowy program reform na 2019 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Francji w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej we Francji, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (34) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r., a jej opinia¹⁰ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (35) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Francji podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

- 1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 1,2 % w 2020 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. Osiągnięcie oszczędności wydatków i zwiększenie wydajności we wszystkich podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym poprzez pełne określenie i monitorowanie realizacji konkretnych środków niezbędnych w związku z programem „Action Publique 2022”. Wprowadzenie reformy systemu emerytalnego w celu stopniowego ujednolicenia przepisów poszczególnych systemów emerytalnych, aby były one bardziej sprawiedliwe i zrównoważone.
- 2. Wspieranie integracji na rynku pracy wszystkich osób poszukujących zatrudnienia, zapewnienie równych szans, ze szczególnym uwzględnieniem grup szczególnie wrażliwych, w tym osób ze środowisk migracyjnych, oraz rozwiązanie problemu niedoboru i niedopasowania umiejętności.
- 3. Ukierunkowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badania naukowe i innowacje (przy jednoczesnej poprawie skuteczności systemów wsparcia publicznego, w tym systemów transferu wiedzy), energię odnawialną, efektywność energetyczną i połączenia międzysystemowe z resztą Unii oraz infrastrukturę cyfrową, z uwzględnieniem różnic terytorialnych.

¹⁰ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

4. Dalsze uproszczenie systemu podatkowego, w szczególności poprzez ograniczenie wydatków podatkowych, usunięcie kolejnych nieskutecznych podatków oraz zmniejszenie podatków związanych z produkcją. Zmniejszenie ograniczeń regulacyjnych, zwłaszcza w sektorze usług, oraz pełne wdrożenie środków wspierających rozwój przedsiębiorstw.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*