

ZALECENIE RADY

z dnia 9 lipca 2013 r.

w sprawie krajowego programu reform Francji z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na lata 2012–2017

(2013/C 217/08)

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 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 Europejskiej 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., 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 swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw i rządów państw członkowskich 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 decyzje co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili przy tym pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.

- (4) W dniu 10 lipca 2012 r. Rada przyjęła zalecenie⁽⁴⁾ (zalecenie z 2012 r.) w sprawie krajowego programu reform Francji na 2012 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Francję zaktualizowanego programu stabilności na lata 2012–2016.
- (5) W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr koordynacji polityki gospodarczej w 2013 r. Także w dniu 28 listopada 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Francję jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, i w dniu 7 lutego 2013 r. przyjął rezolucję w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2013 r. oraz rezolucję w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2013 r.
- (7) W dniu 14 marca 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej 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.
- (8) W dniu 10 kwietnia 2013 r. Komisja opublikowała wyniki swojej szczegółowej oceny sytuacji dotyczącej Francji, na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. Analiza doprowadziła Komisję do wniosku,

⁽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 2013 mocą decyzja Rady 2013/208/UE z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 118 z 30.4.2013, s. 21).⁽⁴⁾ Dz.U. C 219 z 24.7.2012, s. 31.

że we Francji występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają monitorowania i zdecydowanych działań politycznych. W szczególności zmiany związane z pogorszeniem bilansu handlowego i konkurencyjności, wywołane czynnikami kosztowymi i pozakosztowymi, także w kontekście pogarszającej się pozycji zewnętrznej i wysokiego długu publicznego, wymagają nieustannych działań w celu ograniczenia ryzyka niekorzystnych skutków dla funkcjonowania francuskiej gospodarki oraz unii gospodarczej i walutowej, szczególnie z uwagi na rozmiary francuskiej gospodarki.

- (9) W dniu 30 kwietnia 2013 r. Francja przedłożyła krajowy program reform na 2013 r. oraz program stabilności obejmujący lata 2012–2017 oraz krajowy program reform na 2013 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie.
- (10) Na podstawie oceny programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że pomimo znaczącego wysiłku konsolidacyjnego, który doprowadził do obniżenia deficytu nominalnego z 7,5 % PKB w 2009 r. do 4,8 % w 2012 r., oczekuje się, że Francji nie uda się wypełnić zalecenia Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. i skorygować nadmiernego deficytu do 2013 r. Jest to związane w szczególności z gorszymi, niż oczekiwano, warunkami ekonomicznymi w momencie przyjęcia zalecenia Rady dnia 2 grudnia 2009 r., które zostały tylko częściowo zrehabilitowane nadzwyczajnymi dochodami, przy czym wysiłek konsolidacyjny został odłożony na późniejsze lata programu. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie stabilności, jest wykonalny, jeśli chodzi o 2013 r., ale nadmiernie optymistyczny w odniesieniu do 2014 r. W szczególności władze oczekują, że po zatrzymaniu wzrostu PKB w 2012 r. (0 %) i 2013 r. (0,1 %) w 2014 r. nastąpi wzrost tego wskaźnika o 1,2 % przy założeniu, że przyjęte zostaną środki polityki fiskalnej służące obniżeniu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 2,9 % PKB w 2014 r. Tytułem porównania – zgodnie z prognozą Komisji, przy braku zmiany polityki PKB wzrośnie o 1,1 % w 2014 r., przy czym scenariusz ten uwzględnia jedynie środki już przyjęte lub dostatecznie sprecyzowane, a przewidywany w nim deficyt wynosi 4,2 % PKB w 2014 r. Najważniejszym przedstawionym w programie stabilności celem strategii budżetowej jest osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego w postaci zapewnienia równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych, podobnie jak w programie stabilności na lata 2012–2016. Jest on bardziej ambitny niż cel określony w pakcie stabilności i wzrostu. Rokiem docelowym dla osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego jest 2016 r., podczas gdy w programie stabilności na lata 2012–2016 był to rok 2015.

Planowany deficyt nominalny określony w programie stabilności jest zgodny z korektą nadmiernego deficytu do 2014 r. – udało się to osiągnąć rok po zmienionym terminie ustalonym przez Radę w ramach procedury nadmiernego deficytu w dniu 2 grudnia 2009 r. Ze względu na zawarte w programie stabilności zbyt opty-

mistyczne prognozy dotyczące wzrostu gospodarczego w 2014 r. Rada jest zdania, że jeśli nie zostaną podjęte dodatkowe środki znacznie wzmacniające konsolidację w tym roku, wysiłek fiskalny zaplanowany przez władze francuskie nie będzie zgodny z faktyczną korektą nadmiernego deficytu do 2014 r. Oczekiwania dotyczące oszczędności i dodatkowych dochodów również nie zostały wystarczająco uzasadnione. W tej sytuacji potrzebne są konkretne środki na lata 2014 i 2015, aby w sposób wiarygodny zagwarantować skorygowanie nadmiernego deficytu najpóźniej do 2015 r. zgodnie z zaleceniem Rady. Oczekuje się, że w 2016 r. saldo strukturalne, ponownie obliczone przez Komisję, wyniesie -0,4 % PKB (-0,3 % w 2017 r.), a zatem do końca okresu objętego programem nie uda się osiągnąć średniookresowego celu budżetowego. Oczekuje się, że postęp w kierunku osiągnięcia tego celu w 2016 r. wyniesie 0,3 % PKB, a więc poniżej wartości odniesienia wynoszącej 0,5 % PKB. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych znacząco wzrósł od początku kryzysu. Wskaźnik zadłużenia wzrósł z poziomu 64,2 % w 2007 r. do 90,2 % w 2012 r. i zgodnie z wiosenną prognozą służb Komisji z 2013 r. ma nadal rosnąć, osiągając 96,2 % do 2014 r. Władze oczekują, że wskaźnik zadłużenia osiągnie najwyższy poziom 94,3 % PKB w 2014 r., a następnie spadnie do 88,2 % w 2017 r. Pod względem spełnienia kryterium zadłużenia w 2016 r. rozpocznie się dla Francji okres przejściowy.

- (11) Ze względu na wysoki i stale rosnący poziom długu oraz fakt, że termin korekty nadmiernego deficytu został ponownie przesunięty do 2015 r., szczególnie ważne jest ścisłe wykonanie budżetu na 2013 r. i konsekwentne przeprowadzenie gruntownej konsolidacji w kolejnych latach. Niezwykle istotne jest przede wszystkim, aby wydatki publiczne Francji rosły znacznie wolniej niż jej potencjalne PKB, gdyż poprawa w zakresie deficytu strukturalnego opierała się do tej pory głównie na dochodach. W tym względzie prowadzony obecnie przegląd wydatków publicznych („*Modernisation de l'action publique*”), którego zakresem objęto – oprócz administracji centralnej – także samorządy lokalne i organy odpowiedzialne za zabezpieczenie społeczne, powinien dostarczyć wskazówek dotyczących poprawy efektywności wydatków publicznych. Możliwe są także dalsze usprawnienia na poszczególnych poziomach administracji i w zakresie poszczególnych kompetencji, co pozwoliłoby osiągnąć dodatkowy efekt synergii, przyrost wydajności i większe oszczędności. Kwestie te powinny zostać ujęte w planowanej nowej ustawie decentralizacyjnej. Ze względu na spodziewany w perspektywie średnio- i długoterminowej wzrost wydatków na publiczną opiekę zdrowotną w przyszłości wydatki te będą wymagały dokładniejszej kontroli i większej wydajności; dotyczy to zwłaszcza wydatków na produkty farmaceutyczne. Najnowsze prognozy Rady Doradztwa Emerytalnego (Conseil d'orientation des retraites) wskazują na utrzymanie się deficytu systemu emerytalnego do 2018 r., wbrew celom reformy z 2010 r., która miała doprowadzić do zrównoważenia systemu do tego czasu. Sprzeczne z zaleceniem z 2012 r. Rady jest także częściowe cofnięcie reformy z 2010 r. Oznacza to, że system emerytalny będzie nadal borykał się z istotnym deficytem do 2020 r. i że pilnie potrzebne są nowe działania, które pozwolą zaradzić tej sytuacji, a równocześnie zachować adekwatność systemu.

Środki te mogłyby obejmować podniesienie wieku uprawniającego zarówno do minimalnej, jak i do pełnej emerytury oraz wydłużenie okresu składkowego uprawniającego do pełnej emerytury, dostosowanie zasad indeksacji oraz zweryfikowanie licznych obecnie wyjątków od ogólnego systemu dotyczących określonych kategorii pracowników. Francuski rząd postanowił w pełni włączyć partnerów społecznych w opracowanie tej reformy oraz wzmocnić poczucie odpowiedzialności za tę reformę. Należy unikać natomiast podwyżki składek na ubezpieczenie społeczne ze względu na jej niekorzystny wpływ na koszty pracy. W kontekście czekających Francję wyzwań w obszarze finansów publicznych niezwykle ważne jest uzupełnienie środków fiskalnych o nasilone starania na rzecz wdrożenia reform strukturalnych, tak aby wzmocnić i zwiększyć długoterminowy potencjał wzrostu francuskiej gospodarki.

- (12) Zgodnie ze szczegółową oceną sytuacji z 2013 r. dużym wyzwaniem dla Francji jest wciąż konkurencyjność, na co wskazuje gwałtownie kurczący się w ostatnich latach udział francuskiego wywozu w międzynarodowym rynku. W listopadzie 2012 r. rząd zaproponował kilka działań politycznych w ramach paktu na rzecz konkurencyjności. Wprowadzenie ulgi podatkowej dla osób prawnych (*crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi* – CICE), której wpływ na skali całego roku ma wynieść 20 mld EUR, jest znaczącym krokiem, który powinien przyczynić się do obniżenia kosztów pracy. Możliwe są dalsze działania w tym zakresie, ponieważ nowa ulga podatkowa zmniejsza tylko o połowę różnicę między obowiązującym we Francji klinem podatkowym a średnią w państwach OECD obliczoną dla mediany wynagrodzenia. Ponadto przyjęte od 2010 r. środki fiskalne mające wpływ na sytuację przedsiębiorstw, w tym ograniczenia wydatków podatkowych, prowadzą do ogólnego wzrostu opodatkowania osób prawnych, nawet po skorygowaniu CICE. W zaleceniu z 2012 r. podkreślono, że przyjęta w lipcu 2012 r. podwyżka wynagrodzenia minimalnego, choć niewielka, może niekorzystnie wpłynąć na tworzenie miejsc pracy i konkurencyjność. W latach 2002–2012 minimalna stawka godzinowa wzrosła o 38 % (16 % w ujęciu realnym). Wysoki poziom minimalnego wynagrodzenia za pracę, stanowiącego 60 % mediany wynagrodzenia, rekompensowany jest pracodawcom przez szereg zwolnień ze składek na ubezpieczenie społeczne. Związane z tym koszty dla finansów publicznych rosły szybko w latach 1992–2002, a następnie ustabilizowały się na poziomie bliskim 1 % PKB. Oprócz tego instrumenty o innym charakterze, np. programy wsparcia dochodu („Prime pour l'emploi” oraz „Revenu de solidarité active”), pozwalają efektywniej rozwiązywać problem ubóstwa pracujących, niż to jest w przypadku minimalnego wynagrodzenia za pracę.
- (13) Jeśli chodzi o konkurencyjność pozacenową – mimo że rząd niedawno zaktualizował swoją strategię w zakresie wywozu, wsparcie rozwoju sieci i partnerstw skoncentrowanych na wywozie ułatwiłoby rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) na międzynarodową skalę. Ogólniej rzecz biorąc, warto byłoby podjąć działania służące zagwarantowaniu, że otoczenie biznesu będzie sprzyjało rozwojowi MŚP. Pomimo znaczących wysiłków podejmowanych przez przedsiębiorstwa w sektorach, w których badania i rozwój mają duże znaczenie, oraz

niewielkiego wsparcia ze strony państwa (np. ulga podatkowa na badania naukowe) sektory zaawansowanych i średniozaawansowanych technologii stanowią zaledwie niewielką (i malejącą) część francuskiej gospodarki. Potrzebne jest zatem dalsze wsparcie dla tworzenia i rozwoju MŚP oraz przedsiębiorstw o średniej kapitalizacji (ETI) w tych sektorach, polegające na poprawie warunków ramowych sprzyjających innowacjom i przedsiębiorczości. Polityka dotycząca klastrów, opracowana w celu powiązania publicznych ośrodków badawczych i prywatnych przedsiębiorstw, mogłaby koncentrować się w większym stopniu na komercyjnym wykorzystywaniu badań, rozwoju i innowacji, na pozytywnych efektach zewnętrznych prywatnych przedsiębiorstw zlokalizowanych blisko siebie oraz na rozwoju MŚP na międzynarodową skalę. Ponadto należałoby zwiększyć atrakcyjność studiów doktoranckich i doświadczenia w pracy naukowej, tak aby sprzyjało to nawiązywaniu kontaktów między prywatnymi przedsiębiorstwami a instytucjami badawczymi.

- (14) W obszarze usług w 2012 r. odnotowano tylko niewielkie postępy. Nie rozpoczęto żadnych reform horyzontalnych służących wyeliminowaniu nieuzasadnionych ograniczeń w dostępie do usług i zawodów regulowanych. Wiele podmiotów świadczących takie usługi wciąż boryka się z ograniczeniami, jeśli chodzi o ich formę prawną i strukturę własnościową (takimi jak np. o ograniczeniach dotyczących własności kapitału w przypadku weterynarzy i prawników). W szeregu sektorów (np. w przypadku taksówkarzy, niektórych zawodów medycznych, notariuszy i innych zawodów prawniczych) istnieją wciąż inne znaczące bariery utrudniające rozpoczęcie lub prowadzenie działalności (np. informacje handlowe, ograniczenia kwotowe lub terytorialne). Sektor detaliczny podlega nadal wielu regulacjom, są to np. uciążliwe i czasochłonne procedury udzielania zezwoleń na założenie punktu sprzedaży detalicznej. Ponadto obowiązujący zakaz sprzedaży poniżej kosztów prowadzi do szeregu zakłóceń, zaś cel dotyczący wsparcia producentów i małych punktów dystrybucyjnych mógłby zostać skutecznie osiągnięty za pomocą środków wywołujących mniejsze zakłócenia. Te nadmierne ograniczenia w dostępie do sektorów i zawodów regulowanych wpływają niekorzystnie na ich konkurencyjność i zwykle prowadzą do podwyższenia cen tych usług. Ze szczególnej oceny sytuacji wynika, że wyższe ceny usług pośrednictwa, które stanowią prawie jedną czwartą kosztów produkcji w sektorze wytwórczym, ostatecznie wpływają na konkurencyjność zewnętrzną francuskich przedsiębiorstw. Postępy poczynione w 2012 r. w sektorach sieciowych były ograniczone. Koncentracja na francuskim rynku energii elektrycznej jest jedną z najwyższych w Unii. Regulowane ceny energii elektrycznej i gazu prowadzą do zakłóceń konkurencji i nadal stanowią przeszkodę dla nowych podmiotów wchodzących na rynek. Regulowane taryfy dotyczące odbiorców niebędących gospodarstwami domowymi powinny zostać wyeliminowane zgodnie z harmonogramem uzgodnionym z władzami francuskimi. Większa przepustowość połączeń wzajemnych z krajami sąsiednimi oraz uruchomienie przetargów na obsługę elektrowni wodnych przyczyni się także do poprawy konkurencji na rynku energii elektrycznej.

W sektorze kolejowym rynek transportu towarowego od kilku lat podupada (np. wielkość w tonach/km spadła między rokiem 2006 a 2011 o 17 %), natomiast transport pasażerski, z wyjątkiem usług międzynarodowych, nie podlega konkurencji. Przygotowywana reforma powinna zagwarantować, że każdy nowy zarządca infrastruktury będzie niezależny od operatora zasiedziałego, dzięki czemu nowe podmioty będą mogły korzystać ze sprawiedliwego i niedyskryminacyjnego dostępu.

- (15) Francuski system podatkowy jest wciąż skomplikowany i niewystarczająco wydajny ze względu na różnorodne zwolnienia, świadczenia specjalne, a także częste zmiany przepisów. Pomimo wysiłków na rzecz ograniczenia i usprawnienia wydatków podatkowych wciąż wysoka jest kwota utraconych dochodów z tego tytułu. Wybór podejścia zakładającego szeroki zakres podstawy i niską stopę opodatkowania osób prawnych i fizycznych byłby korzystniejszy dla wzrostu i opieki społecznej. Stawka przejściowa podatku od towarów i usług (VAT) ma wzrosnąć od stycznia 2014 r. z 7 % do 10 %. Jest to krok we właściwym kierunku, ale potrzebne są dodatkowe środki. Ogólnie rzecz biorąc, koszty zwolnień z podatków i składek na ubezpieczenie społeczne są bardzo wysokie i sięgają nawet 10 % PKB. Pomimo udowodnionego braku skuteczności niektórych obniżonych stawek VAT, na przykład dotyczących usług restauracyjnych, nie podjęto wystarczająco zróżnicowanych działań. Wprowadzenie ulgi podatkowej CICE, sfinansowanej częściowo ze wspomnianej podwyżki stawki przejściowej, a także stawek podstawowych VAT, przesuwa część obciążeń podatkowych dotyczących pracy na inne obszary. Potrzebne są jednak dalsze działania, służące przede wszystkim przesunięciu punktu ciężkości na podatki środowiskowe. W ubiegłym roku Francja przyjęła pewne środki, aby ograniczyć zachęty do zadłużania się zawarte w zasadach opodatkowania osób prawnych. Odliczenie odsetek jest ograniczone powyżej kwoty 3 mln EUR i 15 % kwoty odsetek powyżej tego progu nie zostanie dopuszczone do odliczenia od podatku w 2013 r.; w 2014 r. będzie to już 25 %. Nadal pozostają jednak kwestie, które wymagają dalszej poprawy.

- (16) Stopa bezrobocia wzrosła z 9,7 % w 2010 r. do 10,2 % w 2012 r. Komisja przewiduje, że ze względu na utrzymujący się niski wzrost gospodarczy stopa bezrobocia wzrośnie do 10,6 % w 2013 r., a następnie do 10,9 % w 2014 r. W tym kontekście segmentacja francuskiego rynku pracy daje nadal powody do niepokoju. Prawdopodobieństwo przejścia z zatrudnienia tymczasowego do zatrudnienia stałego wynosiło w 2010 r. jedynie 10,6 %, przy czym średnia UE wynosiła wówczas 25,9 %. W efekcie pracownicy o niskich kwalifikacjach i niepewnym zatrudnieniu zwykle najbardziej odczuwają skutki procesów dostosowania rynku pracy. W maju 2013 r. przyjęto ustawę przygotowaną na podstawie międzybranżowego porozumienia w sprawie ochrony zatrudnienia, zawartego przez partnerów społecznych w styczniu 2013 r. Przewidziano w nim większe prawa dla pracowników, starając się rozwiązać problem braku pewności prawa w kwestii zwolnień oraz zapewnić

większą elastyczność pracodawcom. Ustawa ta przyczynia się do zapewnienia większej elastyczności rynku pracy. W pewnych konkretnych kwestiach na obecnym etapie wdrożenie reformy i jej skutki są powiązane z zawarciem kolejnych umów między sektorami i przedsiębiorstwami, które to umowy będą potrzebne, zanim porozumienie będzie mogło w pełni wejść w życie.

- (17) 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 2012 r. 25,4 %, 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. Dostosowanie krajowych programów do ustanowionego przez Radę zalecenia z dnia 22 kwietnia 2013 r.⁽¹⁾ dotyczącego gwarancji dla młodzieży powinno odgrywać rolę porządkującą w ramach reakcji na te wyzwania. Pomimo reform rozpoczętych w 2009 r. odsetek dorosłych Francuzów, którzy podejmują uczenie się przez całe życie (5,7 % w 2012 r., a wśród dorosłych o niskich kwalifikacjach: 2,5 %), jest niższy od średniej unijnej. Planowane przekazanie kompetencji radom regionalnym mogłoby być okazją do wyeliminowania niedociągnięć obecnego systemu. Mimo wyraźnej rosnącej tendencji odsetek zatrudnienia wśród pracowników w wieku 55–64 wciąż jest niski, sytuuje się na poziomie mediany państw członkowskich UE (45,7 % w czwartym kwartale 2012 r.) i od 2008 r. różnica względem średniej UE zmniejszyła się o tylko połowę (z 7,4 punktu w 2008 r. do 3,8 punktu w 2012 r.). Bezrobocie wśród osób starszych rośnie w tym samym tempie, co ogólna stopa bezrobocia. Mimo że umowy pokoleniowe stanowią krok we właściwym kierunku, nie jest jasne, do jakiego stopnia przyczynią się one do zatrudnienia starszych pracowników i ułatwią powrót do zatrudnienia osobom poszukującym pracy, a będącym w bardziej zaawansowanym wieku. Wydatki publiczne na świadczenia dla bezrobotnych we Francji wzrosły w 2012 r. o 5,3 % i – jak zaznaczono w programie stabilności – oczekuje się, że wzrosną o kolejne 6,1 % w 2013 r. Łączny deficyt systemu świadczeń dla bezrobotnych, który w 2013 r. zbliży się do poziomu 1 % PKB, świadczy o tym, że potrzebna jest reforma tego systemu.

W szczególności pewne elementy, takie jak warunki kwalifikowalności, malejąca z czasem wysokość świadczeń lub stopa kompensacji dochodów w przypadku pracowników o najwyższym wynagrodzeniu, powinny zostać dostosowane, tak aby zagwarantować odpowiednie zachęty do podejmowania pracy. W nowej trójstronnej konwencji publicznych służb zatrudnienia („Pôle emploi”) przewidziano zindywidualizowane podejście do osób poszukujących pracy. Ze względu na rosnące bezrobocie wzrosła jednak liczba osób będących pod opieką poszczególnych doradców w urzędach pracy, a zmiana kierunku strategii „Pôle emploi” jest utrudniona z powodu niekorzystnej sytuacji gospodarczej. Ogólnie

⁽¹⁾ Dz.U. C 120 z 26.4.2013, s. 1.

rzecz biorąc, ze względu na pesymistyczne prognozy gospodarcze i oczekiwany dalszy wzrost bezrobocia we Francji potrzebne są dalsze działania.

- (18) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę francuskiej polityki gospodarczej. Dokonała oceny krajowego programu reform i programu stabilności oraz przedstawiła szczegółową ocenę sytuacji. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej we Francji, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione w zaleceniach 1–6 poniżej.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada zbadała program stabilności i jej opinia ⁽¹⁾ znalazła odzwierciedlenie zwłaszcza w zaleceniu 1 poniżej.
- (20) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada zbadała krajowy program reform i program stabilności. Jej zalecenia na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 w znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1, 2, 3, 4, 5 i 6 poniżej.
- (21) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na tej podstawie Rada wydała zalecenia skierowane do poszczególnych państw członkowskich, których walutą jest euro ⁽²⁾. Francja, jako kraj, którego walutą jest euro, powinna również zapewnić pełną i terminową realizację tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Francji podjęcie w latach 2013–2014 następujących działań:

1. Wzmocnienie i dalsza realizacja strategii budżetowej w 2013 r. Poprawa wiarygodności korekty poprzez określenie do jesieni 2013 r. niezbędnych środków na 2014 r. i na następne lata oraz ich wdrożenie w celu trwałej korekty nadmiernego deficytu najpóźniej do 2015 r. oraz osiągnięcie korekty strukturalnej określonej w zaleceniach Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Wykorzystanie wszystkich nadzwyczajnych dochodów do obniżenia deficytu. Trwała korekta nierównowagi budżetowej wymaga wiarygodnego wdrożenia ambitnych reform strukturalnych, które zwiększyłyby zdolności dostosowawcze oraz pobudziłyby wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Kontynuacja sprzyjającej wzrostowi konsolidacji fiskalnej oraz dalsze zwiększenie wydajności wydatków publicznych, szczególnie poprzez zgodny z planem przegląd kategorii wydatków we wszystkich gałęziach sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dążenie do poprawy synergii i zapewnienia oszczędności między poszczególnymi poziomami administracji (centralnym i lokalnym) poprzez przygotowywaną ustawę decentralizacyjną. Po skorygowaniu nadmiernego deficytu – kontynuowanie korekty strukturalnej we właściwym tempie, tak aby osiągnąć średniookresowy cel budżetowy do 2016 r. Przyjęcie do końca 2013 r. środków,

które pozwolą zapewnić trwałą równowagę systemu emerytalnego do 2020 r., na przykład poprzez dostosowanie zasad indeksacji, przez wydłużenie okresu składkowego uprawniającego do pełnej emerytury, przez dalsze podniesienie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę poprzez dostosowanie wieku emerytalnego lub świadczeń emerytalnych do zmian średniego dalszego trwania życia oraz przez przegląd szczególnych programów emerytalno-rentowych, bez podnoszenia wysokości składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez pracodawców, a ponadto zwiększenie oszczędności kosztowej wydatków na opiekę zdrowotną, a szczególnie wydatków na produkty farmaceutyczne.

2. Zagwarantowanie, że ulga podatkowa *crédit d'impôt compétitivité et emploi* faktycznie obniży koszty pracy o planowaną kwotę oraz że inne środki nie osłabią jej skuteczności. Dążenie do obniżenia kosztów pracy, polegające zwłaszcza na dalszym obniżaniu składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez pracodawców, we współpracy z partnerami społecznymi. Zagwarantowanie, że ewolucja minimalnego wynagrodzenia będzie sprzyjała konkurencyjności i tworzeniu miejsc pracy, biorąc pod uwagę istnienie programów wsparcia wynagrodzeń i zwolnień ze składek na ubezpieczenie społeczne.
3. Przyjęcie dalszych środków poprawiających otoczenie biznesu oraz rozwijających zdolności przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP i przedsiębiorstw o średniej kapitalizacji, w zakresie innowacji i wywozu. W szczególności uruchomienie zapowiedzianej inicjatywy na rzecz uproszczenia ram regulacyjnych i poprawy warunków ramowych innowacji poprzez poprawę transferu technologii i wykorzystanie badań naukowych do celów komercyjnych, m.in. dzięki reorganizacji biegunów konkurencyjnych.
4. Podjęcie działań w celu poprawy konkurencji w obszarze usług; wyeliminowanie nieuzasadnionych ograniczeń w dostępie do zawodów regulowanych i ich wykonywania, szczególnie pod względem formy prawnej, struktury własnościowej, ograniczeń kwotowych i terytorialnych; uproszczenie przepisów dotyczących zezwoleń na zakładanie punktów handlowych oraz zniesienie zakazu sprzedaży poniżej kosztów; wyeliminowanie regulowanych cen gazu i energii elektrycznej dla odbiorców niebędących gospodarstwami domowymi, a także zwiększenie przepustowości połączeń wzajemnych z krajami sąsiednimi; jeśli chodzi o koleje – otwarcie krajowych przewozów pasażerskich na konkurencję.
5. Dążenie do uproszczenia systemu podatkowego i poprawy jego wydajności, a równocześnie zapewnienie ciągłości przepisów prawa podatkowego. Podjęcie dodatkowych działań w celu rozwiązania problemu preferencyjnego traktowania zadłużenia w systemie opodatkowania osób prawnych. Nasielenie starań w celu ograniczenia i usprawnienia wydatków z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, połączone z obniżeniem stawek ustawowych; zbliżenie obniżonych stawek VAT do stawki podstawowej i wyeliminowanie nieefektywnych stawek obniżonych. Podjęcie dalszych działań w celu przesunięcia obciążeń podatkowych z pracy na podatki środowiskowe lub konsumpcję.

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

⁽²⁾ Zob. s. 97 niniejszego Dziennika Urzędowego.

6. Pełne, bezzwłoczne wdrożenie, w porozumieniu z partnerami społecznymi zawartego w styczniu 2013 r. porozumienia międzybranżowego. Dalsze zwalczanie segmentacji rynku pracy, szczególnie w celu poprawy sytuacji pracowników tymczasowych. Pilne rozpoczęcie reformy systemu świadczeń dla bezrobotnych we współpracy z partnerami społecznymi oraz zgodnie z krajowymi praktykami w celu zrównoważenia tego systemu i zagwarantowania odpowiednich zachęt do powrotu do pracy. Podniesienie wskaźnika zatrudnienia wśród starszych pracowników oraz zapewnienie bodźców do ich udziału w rynku pracy. Podjęcie konkretnych działań w celu poprawy perspektyw zatrudnienia bezrobotnych osób starszych, w szczególności przez specjalne poradnictwo i szkolenia. Zwiększenie udziału dorosłych w uczeniu się przez całe życie, w szczególności osób o najniższych kwalifikacjach i osób bezrobotnych. Zagwarantowanie, że publiczne służby zatrudnienia będą

skutecznie zapewniały bezrobotnym zindywidualizowane wsparcie oraz że aktywna polityka rynku pracy będzie rzeczywiście skoncentrowana na osobach znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji. Podjęcie dalszych działań mających poprawić przechodzenie od nauki do zatrudnienia, na przykład poprzez gwarancję dla młodzieży⁽¹⁾ i wspieranie przyuczania do zawodu.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2013 r.

W imieniu Rady
R. ŠADŽIUS
Przewodniczący

⁽¹⁾ Ustanowioną zaleceniem Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. (Dz.U. C 120 z 26.4.2013, s. 1).