KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.5.2015 r.
COM(2015) 260 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Francji na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2015 r.

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Francji na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2015 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[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[3],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[4],

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych. Strategia ta jest skupiona na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. na podstawie wniosków Komisji Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 260.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

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

(3) W dniu 8 lipca 2014 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Francji na 2014 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Francję zaktualizowanego programu stabilności na 2014 r. W dniu 28 listopada 2014 r., zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 473/2013[5], Komisja przedstawiła swoją opinię na temat projektu planu budżetowego Francji na 2015 r.[6].

(4) W dniu 28 listopada 2014 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego[7], rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2015 r. W tym samym dniu na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania[8], w którym wskazała Francję jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

(5) W dniu 18 grudnia 2014 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety zakładające pobudzanie inwestycji, przyspieszenie reform strukturalnych oraz przeprowadzenie odpowiedzialnej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu.

(6) W dniu 26 lutego 2015 r. Komisja opublikowała swoje sprawozdanie krajowe za 2015 r. dotyczące Francji[9]. W sprawozdaniu tym zawarto ocenę postępów Francji w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych w dniu 8 lipca 2014 r. Sprawozdanie krajowe zawiera również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że we Francji występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają zdecydowanych działań politycznych i odrębnego monitorowania. W kontekście słabego wzrostu i niskiej inflacji w połączeniu z niską rentownością przedsiębiorstw i zważywszy na niewystarczające jak dotąd działania polityczne, zagrożenia wynikające z pogorszenia konkurencyjności kosztowej i pozakosztowej oraz z wysokiego i rosnącego zadłużenia Francji, w szczególności jej długu publicznego, znacznie wzrosły. Szczególnie istotną wagę ma podjęcie koniecznych działań, które pozwolą ograniczyć ryzyko negatywnych konsekwencji dla francuskiej gospodarki i, zważywszy na jej rozmiary, szkodliwych skutków ubocznych dla unii gospodarczej i walutowej.

(7) W dniu 30 kwietnia 2015 r. Francja przedłożyła swój krajowy program reform na 2015 r. oraz swój program stabilności na 2015 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

(8) Francja jest obecnie objęta częścią naprawczą paktu stabilności i wzrostu. W swoim programie stabilności na 2015 r. rząd Francji planuje, zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 10 marca 2015 r., skorygować nadmierny deficyt do 2017 r. oraz osiągnąć średniookresowy cel budżetowy (deficyt strukturalny w wysokości 0,4 % PKB do

---

5 Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11.
6 C(2014) 8805 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 29 final.

2018 r.)[10]. Chociaż rząd Francji planuje utrzymać cele dotyczące deficytu nominalnego ustanowione przez Radę, to wysiłek fiskalny planowany w 2016 i 2017 r. jest poniżej zalecanego poziomu. W swoim programie stabilności na 2015 r. rząd przewiduje, że relacja długu publicznego do PKB osiągnie szczytowy poziom 97 % w 2016 r., a następnie spadnie do 95,5 % w 2018 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest wykonalny. Działania, które mają wesprzeć zakładane cele związane z deficytem począwszy od 2016 r., nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2015 r. deficyt nominalny na 2015 r. osiągnie 3,8 % PKB, nie przekraczając wyznaczonego poziomu docelowego 4 % PKB. Wysiłek fiskalny spodziewany w tym roku będzie jednak niższy od zalecanego przez Komisję[11]. Odnośnie do 2016 r., przy założeniu niezmiennego kursu polityki, Komisja przewiduje, że deficyt nominalny osiągnie 3,5 % PKB, przekraczając zalecany poziom 3,4 % PKB, oraz że nie będzie możliwe osiągnięcie celów wysiłku fiskalnego. W związku z tym konieczne będzie podjęcie dalszych działań strukturalnych w 2016 r. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2015 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, że Francja nie spełni warunków paktu stabilności i wzrostu.

(9) W celu osiągnięcia spodziewanych wyników kluczowe znaczenie będzie miało zintensyfikowanie przeglądów wydatków i zidentyfikowanie istotnych obszarów, w których można przeprowadzić cięcia wydatków. Francja powinna zapewnić, że w celach dotyczących redukcji wydatków zostanie uwzględniony wskaźnik inflacji bliski zeru. Jednocześnie oszczędności wynikłe z niższych niż zakładano kosztów długu publicznego spowodowanych niższymi stopami procentowymi należy wykorzystać do zmniejszenia deficytu. Znacznych krótkoterminowych oszczędności nie można poza tym osiągnąć bez znacznego ograniczenia wzrostu wydatków na zabezpieczenia społeczne, które stanowiły 26 % PKB w 2014 r., czyli blisko połowę wszystkich wydatków sektora publicznego. W latach 2015–2017 planuje się oszczędności w wydatkach na opiekę zdrowotną w wysokości 11 mld EUR, choć potrzebne są dalsze działania, aby ograniczyć wzrost wydatków w tym obszarze. W szczególności istnieje możliwość wdrażania kolejnych polityk ograniczania kosztów w obszarze cen leków i kosztów hospitalizacji. W nadchodzących latach może zwiększyć się deficyt systemu emerytalnego, a poprzednie reformy emerytalne mogą okazać się niedostateczne do usunięcia deficytu systemu. Na ogólnym deficycie systemu emerytalnego nadal ciąży w szczególności deficyt będący wynikiem programu emerytalnego dla urzędników państwowych i pracowników spółek kontrolowanych przez państwo. Również sytuacja makroekonomiczna ma duży wpływ na trwałość systemu emerytalnego, zwłaszcza sytuacja uzupełniających programów emerytalnych. Należy podjąć zdecydowane działania, aby przywrócić stabilność finansową uzupełniającego programu emerytalnego.

(10) W celu zwiększenia skuteczności tego programu Francja podjęła reformę administracji lokalnej. Należy również kontynuować wdrożenie planowanej redukcji dotacji wypłacanych przez instytucje rządowe na szczeblu centralnym i wzmocnić kontrolę wydatków instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym poprzez określenie górnego limitu rocznego wzrostu dochodów podatkowych instytucji

[10] W porównaniu do poprzedniego programu stabilności, rząd dokonał zmiany średniookresowego celu budżetowego (z deficytu strukturalnego w wysokości 0,25 % PKB do 0,4 %). Zakłada się, że cel ten będzie osiągnięty rok później, niż przewidziano to w zeszłorocznym programie stabilności.

[11] Ocena skuteczności działań podjętych w ramach procedury nadmiernego deficytu zostanie dokonana po dniu 10 czerwca 2015 r.

samorządowych na szczeblu lokalnym, z uwzględnieniem obowiązujących pułapów dotyczących szeregu podatków lokalnych. Należy również podjąć działania, aby zatrzymać wzrost kosztów administracyjnych samorządów terytorialnych.

(11) Podjęto działania dotyczące polityki, aby ograniczyć koszty pracy i poprawić marże zysku przedsiębiorstw dzięki uldze podatkowej w wysokości 20 mld EUR na konkurencyjność i zatrudnienie oraz dodatkowym cięciom w wysokości 10 mld EUR w składkach na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracodawcę, planowanym w ramach paktu odpowiedzialności i solidarności. Te dwa środki odpowiadają 1,5 % PKB i powinny przyczynić się do zredukowania różnicy pomiędzy Francją a średnią dla strefy euro pod względem klina podatkowego. Realizacja tych dwóch środków powinna trwać nadal w 2016 r. lecz, biorąc pod uwagę ich wysoki koszt dla budżetu publicznego, ważne jest, aby ocenić ich skuteczność na poziomie przedsiębiorstw. W ocenie tej powinno się przede wszystkim uwzględnić bariery na rynku pracy i produktów, zwłaszcza te mające wpływ na płace. Koszt pracy przy płacy minimalnej jest nadal wysoki w porównaniu z innymi państwami członkowskimi. Płaca minimalna nadal ewoluuje w sposób niewspierający konkurencyjności i tworzenia nowych miejsc pracy. Ponadto w nowym kontekście niskiej inflacji jej automatyczna indeksacja może prowadzić do wzrostu płac ponad poziom konieczny do zachowania siły nabywczej.

(12) Francja powinna podjąć zdecydowane działania w celu usunięcia progów regulacyjnych w prawie pracy i przepisach o rachunkowości, które ograniczają wzrost francuskich firm, zwłaszcza MŚP. Ogólnie rzecz biorąc, możliwe jest zwiększenie konkurencyjności w sektorze usług, zwłaszcza usług świadczonych w ramach wolnych zawodów, sprzedaży detalicznej i sektorów sieciowych. Wiele regulacji i stawek w zawodach regulowanych stanowi przeszkodę dla działalności gospodarczej. W drodze niedawnej ustawy dotyczącej wzrostu, działalności gospodarczej i równych szans przyjęto nowe środki służące poprawie konkurencji w odniesieniu do zawodów prawniczych, a ich realizacja będzie mała kluczowe znaczenie dla zapewnienia faktycznego usunięcia barier. Francja powinna również podjąć działania zmierzające do usunięcia przeszkód w innych sektorach, w szczególności w sektorze opieki zdrowotnej. Zasada *numerus clausus*, ograniczająca dostęp do zawodów sektora opieki zdrowotnej wciąż utrudnia dostęp do usług; można by ją poddać rewizji bez zagrożenia dla jakości i bezpieczeństwa.

(13) W 2014 r. wskaźnik dochodów podatkowych w stosunku do PKB wynosił 45,8 % i był jednym z najwyższych w Unii. Stawki podatku od przedsiębiorstw są wysokie i negatywnie odbijają się na inwestycjach francuskich przedsiębiorstw. Efektywna stawka podatkowa płacona przez przedsiębiorstwo wynosi średnio 38,3 %, i jest jedną z najwyższych w Unii. Oprócz zapowiedzianego zniesienia składki na ubezpieczenie społeczne od przedsiębiorstw oraz obniżenia stawki ustawowej do 28 % w 2020 r., Francja powinna w perspektywie krótkoterminowej dołożyć większych starań, aby podatki od przedsiębiorstw sprzyjały wzrostowi i inwestycjom. Konieczne są wysiłki, aby uprościć system podatkowy poprzez usunięcie nieskutecznych podatków. Ponad 100 podatków zidentyfikowano jako przynoszące niewielkie przychody lub nieprzynoszące ich wcale. Ich usunięcie mogłoby uprościć procedury dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych.

(14) W 2014 r. stopa bezrobocia we Francji utrzymała się na wysokim poziomie, zaś poziom bezrobocia długotrwałego pogorszył się, odzwierciedlając słaby wzrost gospodarczy. Ogólny poziom bezrobocia wyniósł 10,2 % w porównaniu z 10,3 % w 2013 r. i 7,5 % w 2008 r., dotykając przede wszystkim młodych ludzi, starszych

pracowników i pracowników nisko wykwalifikowanych. Problemem Francji jest duża segmentacja rynku pracy, zaś umowy o pracę na czas określony stanowią coraz większy odsetek w przypadku nowych pracowników. Nie udało się odwrócić tej tendencji poprzez ukierunkowane działania mające zredukować poziom segmentacji, zwłaszcza poprzez wyższe składki na ubezpieczenia społeczne w przypadku umów zawieranych na bardzo krótkie okresy. Przegląd ram prawnych dotyczących umów o pracę mógłby pomóc w ograniczeniu segmentacji. Ostatnio przeprowadzone reformy umożliwiły pracodawcom jedynie w ograniczony sposób odstąpienie od umów branżowych. Ogranicza to przedsiębiorstwom możliwość modulowania siły roboczej według swoich potrzeb. Sektory i przedsiębiorstwa powinny mieć elastyczność w określaniu, w zależności od przypadku oraz wyników negocjacji z partnerami społecznymi, czy czas pracy powinien odchodzić od zasady 35 godzin tygodniowo. Ustawa dotycząca umów o utrzymaniu zatrudnienia (fr. *accords de maintien de l'emploi*) nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Bardzo niewiele przedsiębiorstw skorzystało z nowej możliwości zawierania porozumień na szczeblu przedsiębiorstw w celu zwiększenia elastyczności warunków pracy. Należy zmienić ten model, aby umożliwić przedsiębiorstwom większą elastyczność w dostosowywaniu płac i czasu pracy do ich sytuacji ekonomicznej.

(15) Utrzymująca się od dawna zła sytuacja na rynku pracy wpłynęła na system świadczeń dla bezrobotnych, podważając stabilność tego modelu. Nowa konwencja dotycząca systemu świadczeń dla bezrobotnych, która weszła w życie dnia 1 lipca 2014 r. nie wystarcza, aby zredukować deficyt. W wyniku wprowadzenia poszczególnych działań osiągnięto 0,3 mld EUR oszczędności w 2014 r. Oczekuje się, że zmniejszą one deficyt o kolejne 0,8 mld EUR w 2015 r.: z 5,2 mld EUR do 4,4 mld EUR; w efekcie zadłużenie systemu wzrośnie do 25,9 mld EUR. Konieczne jest podjęcie działań strukturalnych, aby zapewnić wiarygodność systemu. Należy w szczególności zmienić pewne elementy, takie jak warunki kwalifikowalności, degresywność świadczeń i stopę kompensacji dochodów w przypadku pracowników o najwyższym wynagrodzeniu.

(16) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Francji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2015 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Francji w poprzednich latach. W swojej ocenie Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej we Francji, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–6 poniżej.

(17) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności Francji, a jej opinia[12] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

(18) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–6 poniżej.

(19) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na podstawie tej analizy Rada wydała osobne

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

zalecenia skierowane do państw członkowskich, których walutą jest euro. Francja powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie również tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Francji podjęcie w latach 2015 i 2016 działań mających na celu:

1. Zapewnienie skutecznych działań w ramach procedury nadmiernego deficytu oraz trwałej korekty nadmiernego deficytu do 2017 r. poprzez wzmocnienie strategii budżetowej, przy podjęciu koniecznych środków na te lata i przeznaczeniu wszystkich nadzwyczajnych dochodów na obniżenie deficytu. Określenie planowanych na te lata cięć wydatków i dostarczenie niezależnej oceny wpływu kluczowych działań.

2. Zintensyfikowanie wysiłków na rzecz skutecznego przeglądu wydatków i określenie możliwości uzyskania oszczędności we wszystkich podsektorach instytucji rządowych i samorządowych, w tym oszczędności w zakresie ubezpieczeń społecznych i instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym. Podjęcie działań w celu ograniczenia wzrostu wydatków administracyjnych samorządów terytorialnych. Podjęcie dodatkowych środków do marca 2016 r., aby doprowadzić do równowagi system emerytalny, zwłaszcza zapewniając, aby sytuacja finansowa uzupełniających programów emerytalnych była stabilna w perspektywie długoterminowej.

3. Zapewnienie, że utrzymane zostanie ograniczenie kosztów pracy wynikające z ulgi podatkowej na konkurencyjność i zatrudnienie oraz z paktu odpowiedzialności i solidarności, zwłaszcza poprzez wdrożenie tych środków jak planowano w 2016 r. Ocenę skuteczności tych programów w świetle barier istniejących na rynku pracy i produktów. Reformę systemu ustalania płac, w porozumieniu z partnerami społecznymi oraz zgodnie z praktyką krajową, aby zapewnić dostosowanie płac do wydajności. Zapewnienie, że dostosowywanie płac minimalnych jest spójne z celami promowania zatrudnienia i konkurencyjności.

4. Zmniejszenie do końca 2015 r. przeszkód regulacyjnych hamujących rozwój przedsiębiorstw, w szczególności przez dokonanie przeglądu kryteriów regulacyjnych związanych z wielkością w celu uniknięcia efektu progowego. Usunięcie od 2015 r. ograniczeń w dostępie do zawodów regulowanych, oprócz zawodów prawniczych, i ograniczeń dotyczących ich wykonywania zwłaszcza jeśli chodzi o zawody w zakresie opieki zdrowotnej.

5. Uproszczenie i poprawę skuteczności systemu podatkowego, zwłaszcza poprzez usunięcie nieskutecznych wydatków podatkowych. W celu promowania inwestycji, podjęcie działań zmierzających do obniżenia podatków związanych z produkcją oraz stawek ustawowych podatku od osób prawnych, przy jednoczesnym rozszerzeniu podstawy opodatkowania podatku konsumpcyjnego. Począwszy od 2015 r. podjęcie środków mających na celu usunięcie nieskutecznych podatków, które przynoszą niewielkie dochody lub nie przynoszą ich wcale.

6. Zreformowanie prawa pracy, aby zapewnić pracodawcom więcej zachęt do zatrudniania na umowy na czas nieokreślony. Ułatwienie wykorzystywania derogacji od podstawowych przepisów prawnych na poziomie przedsiębiorstw i branżowym, zwłaszcza odnośnie do organizacji czasu pracy. Reformę ustawy dotyczącej umów o utrzymanie zatrudnienia (fr. *accords de maintien de l'emploi*) do końca 2015 r. w celu zwiększenia ich wykorzystania przez przedsiębiorstwa. Podjęcie działań w celu zreformowania systemu świadczeń dla bezrobotnych, tak aby zagwarantować ponowną stabilność budżetową systemu i zapewnić więcej zachęt do powrotu do pracy.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący