



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 13.5.2015 г.
COM(2015) 260 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Франция за 2015 г.

и съдържаща становище на Съвета по програмата за стабилност на Франция за 2015 г.

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Франция за 2015 г.

и съдържаща становище на Съвета по програмата за стабилност на Франция за 2015 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси², и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия³,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент⁴,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

- (1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Комисията да се започне изпълнението на нова стратегия за растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“, въз основа на засилена координация на икономическите политики. Стратегията е съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.
- (2) На 13 юли 2010 г., въз основа на предложенията на Комисията, Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

³ COM(2015) 260.

⁴ P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоки за политиките на държавите членки в сферата на заетостта. Взети заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“, с които държавите членки бяха приканени да се съобразят при провеждането на националната си икономическа политика и политика за заетост.

- (3) На 8 юли 2014 г. Съветът прие препоръка относно Националната програма за реформи на Франция за 2014 г. и даде становището си относно актуализираната програма за стабилност на Франция за 2014 г. На 28 ноември 2014 г. в съответствие с Регламент (ЕС) № 473/2013⁵ Комисията представи становището си по проекта на бюджетен план на Франция за 2015 г.⁶
- (4) На 28 ноември 2014 г. Комисията прие Годишния обзор на растежа⁷, с което постави началото на европейския семестър за 2015 г. за координация на икономическите политики. На същия ден на основание Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение⁸, в който беше посочено, че Франция е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (5) На 18 декември 2014 г. Европейският съвет одобри приоритетите за стимулиране на инвестициите, ускоряване на структурните реформи и продължаване на отговорната фискална консолидация, благоприятстваща растежа.
- (6) На 26 февруари 2015 г. Комисията публикува своя доклад от 2015 г. за Франция⁹. В него бе оценен напредъкът на Франция в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети на 8 юли 2014 г. Докладът за Франция включва също така резултатите от задълбочения преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. Анализът на Комисията води до направеното от нея заключение, че във Франция са налице прекомерни макроикономически дисбаланси, които налагат решителни политически действия и специално наблюдение. По специално, в условията на нисък растеж и ниска инфлация, съчетани със слаба рентабилност на дружествата, и предвид недостатъчната политическа реакция до този момент е налице съществено нарастване на рисковете, произтичащи от влошаването на разходната и неразходната конкурентоспособност, както и от високата задлъжнялост, която продължава да се покачва, и по-специално държавният дълг. От огромно значение е да се предприемат действия за намаляване на риска от неблагоприятни последици за френската икономика и — предвид нейния мащаб — от отрицателен ефект върху икономическия и паричен съюз.
- (7) На 30 април 2015 г. Франция представи своята Национална програма за реформи за 2015 г. и своята програма за стабилност за 2015 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат взети предвид взаимовръзките между тях.
- (8) Спрямо Франция понастоящем се прилагат корективните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята програма за стабилност за 2015 г. правителството планира да коригира прекомерния дефицит до края на 2017 г., в

⁵ ОВ L 140, 27.5.2013 г., стр. 11.

⁶ C(2014) 8805 final.

⁷ COM(2014) 902.

⁸ COM(2014) 904.

⁹ SWD(2015) 29 final.

съответствие с препоръката на Съвета от 10 март 2015 г., и да постигне средносрочната цел за структурен дефицит в размер на 0,4% от БВП до края на 2018 г.¹⁰ Въпреки плановете на правителството да спази целите за номиналния дефицит, определени от Съвета, структурната корекция, планирана за 2016 г. и 2017 г. е под препоръчаното равнище. В програмата си за стабилност за 2015 г. правителството очаква съотношението на държавния дълг към БВП да достигне 97% през 2016 г. преди да спадне на 95,5% през 2018 г. Макроикономическият сценарий, на който се основават тези бюджетни прогнози, е реалистичен. При все това обаче, мерките в подкрепа на целите за планирания дефицит от 2016 г. нататък не са посочени достатъчно конкретно. Като се има предвид прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г., целта за номиналния дефицит за 2015 г. ще бъде 3,8% от БВП, с което се спазва целта за 4% от БВП. Въпреки това, очакваната за тази година структурна корекция ще е под препоръчаната от Съвета¹¹. Що се отнася до 2016 г., при запазване на досегашната политика, прогнозата на Комисията е, че номиналният дефицит ще достигне 3,5% от БВП, което е над препоръчаното целево равнище от 3,4% от БВП, както и че структурната корекция няма да бъде извършена. По тази причина през 2016 г. ще са необходими допълнителни структурни мерки. Въз основа на оценката си за програмата за стабилност и предвид прогнозата на Комисията, направена през пролетта на 2015 г., Съветът смята, че има опасност Франция да не спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.

- (9) От решаващо значение ще бъде да се засилят прегледите на разходите и да се набележат обширни области за съкращения на разходите, така че те да могат да доведат до очакваните резултати. Франция следва да се погрижи при целите за намаляване на разходите да се взема под внимание почти нулевата инфлация. Същевременно икономии, произтичащи от по-малките от очакваните разходи за държавния дълг в резултат на по-ниските лихвени проценти, следва да бъдат насочени към намаляване на дефицита. Наред с това, не може да се постигнат значителни краткосрочни икономии без сериозно да се забави нарастването на разходите за социално осигуряване, които през 2014 г. са представлявали 26% от БВП, т.е. почти половината от общите разходи за публичния сектор. За периода 2015—2017 г. са планирани икономии от разходите за здравеопазване в размер на 11 милиарда евро, но са необходими допълнителни усилия за ограничаване на увеличаването на разходите в тази област. Възможно е по-специално да се приложат политики за допълнително ограничаване на разходите в областта на лекарствените цени и болничните разходи. През следващите години пенсионната система може да бъде изправена пред все по-големи дефицити и предишните пенсионни реформи няма да са достатъчни за тяхното премахване. В частност, дефицитът, произтичащ от схемите за държавните служители и за работещите в дружествата, контролирани от държавата, продължава да тежи върху цялостния пенсионен дефицит. Освен това, макроикономическата ситуация оказва голямо въздействие върху устойчивостта на пенсионната система, и по-специално върху ситуацията при схемите за допълнително пенсионно осигуряване. Необходими са решителни

¹⁰ Правителството е ревизирало средносрочната си цел, определяйки структурен дефицит от 0,4% от БВП, докато при предишната програма за стабилност той беше 0,25% от БВП. Тази цел се предвижда да бъде постигната една година по-късно от предвиденото в миналогодишната програма за стабилност.

¹¹ Оценката на ефективните действия, предприети съгласно процедурата при прекомерен дефицит, ще бъде извършена след 10 юни 2015 г.

действия, за да се възстанови финансовата стабилност на системата за допълнително пенсионно осигуряване.

- (10) Франция е предприела реформа на местната администрация, с която се цели повишаване на ефикасността на системата. Тя следва да продължи да прилага планираното намаляване на безвъзмездните средства, предоставяни от централното държавно управление, и да засили контрола върху разходите на органите за местно самоуправление като въведе таван за годишния ръст на данъчните приходи на въпросните органи, вземайки предвид съществуващите тавани за редица местни данъци. Необходими са също действия за овладяване на повишаването на административните разходи на местните власти.
- (11) Предприети са политически мерки за намаляване на разходите за труд и за подобряване на маржовете за печалба на дружествата, по-конкретно чрез отпускане на данъчния кредит за конкурентоспособност и заетост в размер на 20 милиарда евро и чрез допълнително намаляване с 10 милиарда евро на социалноосигурителните вноски за сметка на работодателите, планирано в рамките на Пакта за отговорност и солидарност. Тези две мерки представляват 1,5% от БВП и следва да допринесат за намаляване на разликата в данъчното облагане на труда между Франция и средното равнище за еврозоната. Прилагането на тези мерки следва да продължи през 2016 г., но като се има предвид високата им цена за държавния бюджет, е важно да се оцени тяхната ефективност от гледна точка на дружествата. При тази оценка следва да се обърне особено внимание на липсата на гъвкавост, отразяваща се върху пазара на труда и продуктивния пазар, и особено на тази, засягаща заплатите. Разходите за труд при минимална работна заплата остават високи в сравнение с другите държави членки. Минималната работна заплата продължава да се развива по начин, който не благоприятства конкурентоспособността и създаването на работни места. Освен това, в контекста на ниска инфлация автоматичното ѝ индексирание може да доведе до повишаване на заплатите, надхвърлящо необходимото за запазването на покупателната способност.
- (12) Франция следва да предприеме решителни действия за премахване на регулаторните прагове, съдържащи се в нормативната уредба в областта на трудовото право и счетоводството, които ограничават растежа на френските дружества, и по-специално на МСП. Като цяло, съществуват възможности за повишаване на конкуренцията в сектора на услугите, по-специално в сектора на професионалните услуги, търговията на дребно и мрежовите индустрии. Редица нормативни актове и тарифи, отнасящи се за регулираните професии, ограничават икономическата дейност. Чрез новия закон за икономическия растеж, стопанската дейност и равните икономически възможности бяха бяха предприети нови мерки за повишаване на конкуренцията сред юридическите професии и тяхното прилагане ще бъде от решаващо значение, за да се гарантира, че пречките са действително премахнати. Франция следва също така да предприеме действия за премахване на пречките в други сектори, по-специално в сектора на здравеопазването. Принципът за изчерпателно изброяване — *numerus clausus* — по отношение на достъпа до професиите в областта на здравеопазването все още пречи на достъпа до услугите и може да бъде преразгледан, без да се излагат на риск качеството и безопасността.
- (13) През 2014 г. съотношението между данъците и БВП беше 45,8% — едно от най-високите в ЕС. Данъчните ставки при корпоративното данъчно облагане са високи и влияят отрицателно върху инвестициите на френските дружества.

Реалната данъчна ставка, заплащана от дружествата, възлиза средно на 38,3%, което е едно от най-високите нива в ЕС. В допълнение към обявеното премахване на корпоративната вноска за социалното осигуряване и намаляването на законоустановената ставка на 28% през 2020 г., Франция следва да засили усилията си в краткосрочен план с цел постигане на корпоративно облагане, благоприятстващо растежа и инвестициите. Необходими са усилия за опростяване на данъчната система чрез премахване на неефикасните данъци. Установено бе, че има над 100 данъка, които носят малко или никакви приходи, и тяхното премахване би могло да опрости процедурите за дружествата и домакинствата.

- (14) През 2014 г. равнището на безработицата във Франция остана високо, а дългосрочната безработица се задълбочи, което е отражение на слабия икономически растеж. Общото равнище на безработицата беше 10,2%, в сравнение с 10,3% през 2013 г. и 7,5% през 2008 г., като тя засяга особено силно младите хора, по-възрастните работници и нискоквалифицираните работници. Франция е засегната от сегментацията на пазара на труда, която се характеризира с все по-голям брой временни трудови договори при назначаване на нови работници и служители. Целенасочените усилия за намаляване на степента на сегментиране, по-специално чрез по-високи социалноосигурителни вноски за много краткосрочните договори, не са успели да променят тази тенденция. Преразглеждането на нормативната уредба за трудовите договори би могло да спомогне за намаляване на сегментацията. Наскоро проведените реформи са създали само ограничени възможности за работодателите да се отклоняват от браншовите споразумения. Това ограничава способността на предприятията да адаптират работната сила според нуждите си. На отраслите и предприятията следва да се предостави възможност да определят гъвкаво, за всеки отделен случай и след преговори със социалните партньори, дали работното време следва да се отклони от законоустановените 35 часа седмично. Законът, с който бяха създадени т.нар. *accords de maintien de l'emploi*, не доведе до очакваните резултати. Много малко дружества са се възползвали от новите разпоредби, позволяващи постигане на споразумения в рамките на предприятието с цел да се повиши гъвкавостта на условията на труд. Тази схема следва да бъде преразгледана, за да се предоставят повече възможности на дружествата да адаптират заплащането и работното време спрямо икономическото си положение.
- (15) Продължителното влошаване на ситуацията на пазара на труда се е отразило върху системата за обезщетения при безработица, поставяйки под въпрос устойчивостта на модела. Новото споразумение относно системата за обезщетения при безработица, което е в сила от 1 юли 2014 г., е недостатъчно за намаляване на дефицита. Различните мерки, които бяха въведени, доведоха до икономии в размер на 0,3 милиарда евро през 2014 г. Очаква се те да намалят дефицита с още 0,8 милиарда евро през 2015 г., с което той ще спадне от 5,2 милиарда евро на 4,4 милиарда евро, а това ще доведе до допълнително нарастване на дълга на системата до 25,9 милиарда евро. Необходими са структурни мерки, за да се гарантира жизнеспособността на системата. Следва да се преразгледат по-специално условията за допустимост, структурата за постепенно намаляване на обезщетенията и коефициентите за заместване на работниците с най-високи възнаграждения.

- (16) В контекста на европейския семестър Комисията изготви подробен анализ на икономическата политика на Франция и го публикува в доклада за страната за 2015 г. Тя оцени също така програмата за стабилност и Националната програма за реформи, както и последващите действия, предприети във връзка с препоръките, отправени към Франция през предишните години. Комисията взе под внимание не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика във Франция, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от укрепване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз, което да се осъществи чрез принос на равнището на ЕС към бъдещите решения на национално равнище. Препоръките в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—6 по-долу.
- (17) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност на Франция, като становището¹² му е отразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (18) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа Националната програма за реформи и програмата за стабилност. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са изразени в препоръки 1—6 по-долу.
- (19) В контекста на европейския семестър Комисията изготви също така анализ на икономическата политика на еврозоната като цяло. Въз основа на този анализ Съветът отправи специфични препоръки към държавите членки, чиято парична единица е еврото. Франция следва да гарантира също и пълното и навременно изпълнение на тези препоръки,

ПРЕПОРЪЧВА на Франция да предприеме следните действия през 2015 и 2016 г.:

1. Да гарантира предприемането на ефективни действия съгласно процедурата при прекомерен дефицит, както и извършването на трайна корекция на прекомерния дефицит до 2017 г., посредством подобряване на бюджетната стратегия, като се вземат необходимите мерки за всички години и като се използват всички извънредни приходи за намаляване на дефицита. Да посочи съкращенията на разходите, предвидени за тези години, и да предостави независима оценка на въздействието на ключовите мерки.
2. Да засили усилията за осигуряване на ефективността на прегледите на разходите и да определи възможностите за икономии във всички подсектори на държавното управление, включително социалното осигуряване и местното самоуправление. Да предприеме мерки за ограничаване на увеличаването на административните разходи на местните власти. Да предприеме допълнителни мерки до март 2016 г. за привеждане на пенсионната система в равновесие, по-специално като гарантира, че финансовото положение на системите за допълнително пенсионно осигуряване е устойчиво в дългосрочен план.
3. Да гарантира поддържане на намалените разходи за труд, дължащи се на данъчния кредит за конкурентоспособността и заетостта и на пакта за отговорност и солидарност, по-специално посредством прилагането им през 2016 г. съгласно предвиденото. Да изготви оценка за ефективността на тези схеми в контекста на липса на гъвкавост на пазара на труда и на стоковия пазар. След консултации със социалните партньори и в съответствие с националните практики, да проведе реформа в системата за определяне на

¹² Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

заплатите, за да се гарантира, че те се променят в съответствие с производителността. Да гарантира, че промените в размера на минималната заплата съответстват на целите за насърчаване на заетостта и конкурентоспособността.

4. До края на 2015 г. да намали регулаторните препятствия пред растежа на дружествата, по-специално чрез преглед на критериите, основани на тяхната големина, в нормативните актове, за да се избегнат праговите ефекти. Да премахне ограниченията за достъпа до регулираните професии и тяхното упражняване, извън юридическите професии, и по-специално по отношение на професиите в областта на здравеопазването — считано от 2015 г.
5. Да опрости и подобри ефикасността на данъчната система, по-специално чрез премахване на неефикасните данъчни разходи. С цел насърчаване на инвестициите, да предприеме действия за намаляване на данъците върху производството и на законоустановената ставка на корпоративния подоходен данък, като същевременно разшири данъчната основа по отношение на потреблението. Да вземе мерки, считано от 2015 г., за премахване на неефикасните данъци, носещи малко или никакви приходи.
6. Да извърши реформа на трудовото законодателство, за да създаде повече стимули за работодателите да наемат работна ръка на безсрочни договори. Да улесни въвеждането, на равнище дружество и на браншово равнище, на дерогации от общите разпоредби, по-специално по отношение на работното време. Да измени до края на 2015 г. закона за създаване на *accords de maintien de l'emploi* с цел да се увеличи ползването на предоставяните от него възможности от страна на дружествата. Да предприеме действия за реформиране на системата за обезщетения при безработица, за да се възстанови нейната бюджетна устойчивост и да се създадат повече стимули за завръщане на работа.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател