



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 13 юни 2016 г.
(OR. en)

9200/16

ECOFIN 452
UEM 199
SOC 316
EMPL 212
COMPET 286
ENV 331
EDUC 186
RECH 178
ENER 194
JAI 440

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
№ док. Ком.:	9128/16 ECOFIN 419 UEM 169 SOC 283 EMPL 179 COMPET 256 ENV 300 EDUC 156 RECH 148 ENER 161 JAI 406 - COM(2016) 330 final
Относно:	Препоръка за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно националната програма за реформи на Франция за 2016 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Франция за 2016 г.

Приложено се изпраща на делегациите посоченият по-горе проект за препоръка на Съвета, преработен и съгласуван в различните комитети на Съвета въз основа на предложението на Комисията COM (2016) 330 final.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от ...

**относно националната програма за реформи на Франция за 2016 г.
и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Франция за
2016 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 комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

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 ноември 2015 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за 2016 г. за координация на икономическите политики. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 17—18 март 2016 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 26 ноември 2015 г. Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Франция ще бъде една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед. В същия ден Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната. Тази препоръка беше одобрена от Европейския съвет на 18—19 февруари 2016 г. и приета от Съвета на 8 март 2016 г.³. Като държава, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз, Франция следва да гарантира пълното и своевременно изпълнение на препоръката.
- (2) Докладът за Франция за 2016 г. беше публикуван на 26 февруари 2016 г. В него бе оценен напредъкът на Франция в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети от Съвета на 14 юли 2015 г., и напредъкът на Франция по отношение на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. Докладът включва също така задълбочения преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. На 8 март 2016 г. Комисията представи резултатите от задълбочения преглед. Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че във Франция са налице прекомерни макроикономически дисбаланси. По-специално, с умерен растеж и ниска инфлация Франция има голям и увеличаващ се държавен дълг в съчетание с влошена конкурентоспособност. Особено съществена е необходимостта от действия за намаляване на риска от неблагоприятни последици за френската икономика и — предвид нейния мащаб — от отрицателен ефект върху икономическия и паричен съюз.

³ ОВ С 96, 11.3.2016 г., стр. 1.

- (3) На 29 април 2016 г. Франция представи своята национална програма за реформи за 2016 г. и своята програма за стабилност за 2016 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (4) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета⁴, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да изиска от дадена държава членка да преразгледа и предложи изменения на своето споразумение за партньорство и на съответните програми. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление.

⁴ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

- (5) Спрямо Франция понастоящем се прилагат корективните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята програма за стабилност за 2016 г. правителството планира да коригира прекомерния дефицит до 2017 г. в съответствие с препоръката на Съвета от 10 март 2015 г. Номиналният дефицит се очаква да продължи да намалява до 1,2 % от БВП през 2019 г. Средносрочната бюджетна цел — структурен дефицит от 0,4 % от БВП — се очаква да бъде постигната до 2018 г. Според програмата за стабилност съотношението дълг/БВП се очаква да достигне върха си от 96,5 % от БВП през 2017 г., преди да спадне на 93,3 % от БВП през 2019 г. Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози е като цяло реалистичен. Въпреки това необходимите мерки в помощ на планираните цели за дефицита от 2017 г. нататък все още не са достатъчно конкретни. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г. номиналният дефицит се очаква да достигне 3,4 % от БВП през 2016 г. в съответствие с дефицита, препоръчан от Съвета през 2015 г. За 2017 г., при непроменена политика, се очаква номиналният дефицит да достигне 3,2 % от БВП, което излага на риск спазването на срока за коригиране на прекомерния дефицит. Препоръчаната фискална корекция не се очаква да бъде реализирана през 2016 и 2017 г., тъй като прилаганата от Франция стратегия за консолидиране разчита основно на подобряване на цикличните условия и поддържане на среда с ниски лихвени проценти, които са извън контрола на органите, като това води до рискове по отношение на съответствието. Въз основа на оценката си за програмата за стабилност и предвид прогнозата на Комисията, направена през пролетта на 2016 г., Съветът смята, че макар и понастоящем да се очаква през 2016 г. Франция да постигне целта си за номинален дефицит, има опасност страната да не спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Поради това ще са необходими допълнителни мерки за постигането на трайно коригиране на прекомерния дефицит до 2017 г.
- (6) Съотношението между публичните разходи и БВП във Франция е едно от най-високите в Съюза и въпреки лекия спад през 2015 г. то остава значително над средното за еврозоната. Франция осъществява план за намаляване на публичните разходи с 50 милиарда евро спрямо тенденцията за растеж между 2015 и 2017 г. на всички нива на сектор „Държавно управление“, но с това може да не се постигне значително намаляване на публичните разходи. Подробното описване на мерките, които са в основата на намаленията на разходите, както и гарантирането, че мерките за икономии са съобразени с почти нулевата инфлация, би спомогнало за увеличаване на ефективността на този план.

- (7) Все още има предизвикателства за по-нататъшното намаляване на съотношението на разходите, както е планирано, тъй като идентифицирането на големи области с потенциални икономии не дава достатъчно резултати, а преразглеждането на разходите дава скромни резултати досега. В жилищния сектор Франция изразходва почти двойно повече от европейските си партньори, без забележими по-добри резултати на пазара на жилища. Комбинираният ефект от изпълнението на планираното намаляване на безвъзмездните средства за местните власти от страна на централното правителство и по-силния контрол на разходите на местните власти, по-специално чрез ограничаване на увеличаването на административните им разходи, може да спомогне за запазване на техния инвестиционен капацитет. Преразглеждането на разходите би могло да бъде подходящ инструмент за идентифициране на тези икономии. Освен това неотдавнашната реформа на местната администрация има с потенциал за повишаване на ефикасността на системата в средносрочен до дългосрочен план.
- (8) Не могат да бъдат постигнати значителни краткосрочни икономии без съществено ограничаване на увеличението на разходите за социално осигуряване, които представляват повече от половината от разходите на сектор „Държавно управление“. Устойчивостта на пенсионната система беше подобрена със споразумението от 2015 г. за схемите за допълнително пенсионно осигуряване, но тази система може да продължи да бъде изправена пред дефицити в краткосрочен и средносрочен план, особено при неблагоприятни макроикономически условия. Освен това предишните пенсионни реформи се очаква да ограничат настоящото високо равнище на публичните пенсионни разходи към БВП след 2025 г. Франция си е определила амбициозни цели за 2016 г. и 2017 г. за ограничаване на растежа на разходите за здравеопазване. Тези цели могат да се допълнят от още усилия за идентифициране на начини за повишаване на ефективността в средносрочен до дългосрочен план.
- (9) Предприети са политически мерки за намаляване на разходите за труд и за подобряване на маржовете за печалба на дружествата 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 в рамките на Пакта за отговорност и солидарност. Формата на тези мерки, които представляват 1,5 % от БВП и допринасят за намаляване на разликата в данъчното облагане на труда между Франция и средното равнище за еврозоната, може да попречи на тяхната ефективност. Резултатите от планираните оценки на тези мерки за намаляване на разходите ще помогне на всяко решение относно бъдещата форма на тези схеми, за да се гарантира, че тези мерки отговарят на целите по отношение на ефективността. Въздействието върху формирането на заплатите и заетостта е от особен интерес за тези оценки.

- (10) В настоящата ситуация на висока безработица съществува риск, че разходите за труд при минимална работна заплата затрудняват наемането на нискоквалифицирани работници. Въпреки че минималната работна заплата е висока в сравнение със средната работна заплата, разходите за труд при минимална работна заплата са били намалени чрез освобождаване от социални осигуровки. Увеличенията на минималната работна заплата водят до увеличения на заплатите за повечето категории работници и до риск, създаващ натиск за повишаване на трудовото възнаграждение. Поради механизма за индексване на минималната работна заплата има обратни взаимовръзки между увеличението на средната заплата и промените в минималната работна заплата, които отлагат необходимото адаптиране на заплатите в отговор на лошата икономическа ситуация.
- (11) Наскоро проведените реформи са създали само ограничена гъвкавост за работодателите да се отклоняват от браншовите споразумения. Това се отнася за всички аспекти на условията за наемане на работа, включително заплатата, работното време, условията на труд и наемане, и ограничава възможностите на предприятията да адаптират работната сила според нуждите си. Понастоящем браншовите организации могат да пречат на дружествата да определят, за всеки отделен случай и след преговори със социалните партньори, при какви условия работното време може да се отклони от браншовите споразумения. Въвеждането на дерогации от браншовите споразумения и общи правни разпоредби относно условията за наемане на работа чрез споразумения на ниво отделно предприятие биха могли да бъдат улеснени чрез консултации със социалните партньори.

- (12) През 2015 г. безработицата нарасна до 10,4 %. Безработицата е по-висока сред младите хора, гражданите на страни извън ЕС и сред по-нискоквалифицираните работници. Структурата на пазара на труда е все по-силно поляризирана, като висококвалифицираните работници се наемат на безсрочни договори, а постоянен процент от нискоквалифицираните работни места стават все по-несигурни. Делът на срочните договор за срок по-малък от един месец от общия брой на договорите нарасна до близо 70 % през 2015 г. Правната рамка за трудовите договори, по-специално законодателството в областта на уволнението при безсрочни договори, може да допринася за силното сегментиране на пазара на труда. Дългогодишното влошаване на пазара на труда оказва натиск върху устойчивостта на системата за обезщетения при безработица. През февруари 2016 г. дефицитът се очакваше да възлиза на 4,5 млрд. евро през 2015 г., 4,2 млрд. евро през 2016 г. и 3,6 млрд. евро през 2017 г. Това допълнително ще увеличи дълга на системата от 25,8 млрд. евро през 2015 г. на 30,0 млрд. евро през 2016 г. и 33,6 млрд. евро през 2017 г. Изчисляването на обезщетенията е по-изгодно при последователни краткосрочни договори на пълно работно време отколкото при дългосрочни договори на непълно работно време и създава стимули за работодателите да предлагат краткосрочна заетост, допълнена от други обезщетения. Освен това моделът на системата за обезщетения при безработица, особено що се отнася до условията за допустимост и постепенното намаляване на обезщетенията, може да отслаби стимулите за завръщане на работа.
- (13) Преходът от училище към трудова заетост продължава да бъде предизвикателство и най-слабо квалифицираните млади хора са най-силно засегнати. Прибягването до стаж намалява сред нискоквалифицираните категории в контекста на диференцирани регионални стратегии и ограничен капацитет на системата да се адаптира към новите икономически нужди. Предлагането на обучение за безработни, по-нискоквалифицирани работници и служители на МСП продължава да бъде недостатъчно. Все още предстои да бъдат осъществени напълно текущите реформи в професионалното обучение, включително по управление, стимулите, консултациите и новия целеви план за обучение на безработните, като всички те следва да бъдат укрепени. Незадоволителното сътрудничество между различните действащи лица, участващи в продължаващото професионално обучение, пречи на ефективното разпределяне на ресурсите. Предстоящата лична сметка за активност (*compte personnel d'activité*) може да допринесе за ново балансиране на достъпа.

- (14) Френската бизнес среда продължава да бъде на средно ниво, по-специално по отношение на тежестта на държавната регулация, където Франция се нарежда сред страните с лоши показатели при международни съпоставки. Програмата за опростяване продължава по план, но напредъкът по изпълнението е нееднакъв, по-специално по отношение на насочените към предприятията мерки, и в редица области продължават да съществуват предизвикателства.
- (15) Френската икономика има непропорционално висок дял на малките предприятия в сравнение с други държави членки и това ограничава тяхното равнище на производителност. Неотдавнашните инициативи за смекчаване на ефекта от изискванията за големина не се очаква да окажат значително влияние върху растежа на фирмите, по-специално предвид ограничения им обхват и временния характер на някои мерки. Вследствие на това праговите ефекти ще продължат да ограничават растежа на френските дружества.
- (16) Конкуренцията в сферата на услугите се е подобрила в някои сектори, но в други има пречки, по-специално в областта на бизнес услугите, тъй като значителна част от тези услуги не са засегнати от неотдавнашните реформи, както при и мрежовите индустрии. Редица пречки за навлизане на пазара и регулации, както и тарифи, ограничават икономическата дейност на регулираните професии и се отразяват върху производителността на други сектори, които използват тези услуги. Приемането на закона „Макрон“ през 2015 г. намали някои ограничения, но въпреки това са необходими още усилия. Допълнителни проблеми произтичат от рестриктивното прилагане на изискванията за разрешение.
- (17) Франция продължава да изостава от лидерите в областта на иновациите в ЕС, въпреки щедрата обществена подкрепа в тази област. През последните 15 години е имало инфлация и нестабилност на публичните схеми за подкрепа на иновациите, което поражда безпокойство по отношение на цялостната координация, съгласуваност и ефективност на тези схеми. Това засяга по-специално МСП.

- (18) Съотношението между данъците и БВП е едно от най-високите в Съюза. Съставът му не допринася за икономическия растеж, тъй като влияе значително на производствените фактори, но сравнително слабо на потреблението. Данъците за предприятията започнаха да намаляват слабо през 2014 г. и Франция започна да преодолява разликата спрямо средните стойности за ЕС при данъчното облагане, свързано с околната среда, но приходите от ДДС остават ниски както като дял от БВП, така и като процент от общото данъчно облагане, поради ниските ставки, широкото прилагане на намалени ставки и често срещаните изключения в сравнение със средните равнища за ЕС. След текущото постепенно премахване на допълнителния данък „солидарност“ върху дружествата и премахването на извънредния корпоративен подоходен данък трябва подробно да се уточнят конкретни стъпки за постигане на обявената цел за намаляване на законоустановената ставка на корпоративния подоходен данък на 28 % през 2020 г.
- (19) Данъчната система е много сложна. Продължава да има голям брой неефекасни данъци, водещи до малки или никакви приходи, и подоходното облагане на физическите лица е особено сложно, което е свързано със значителни административни разходи. Въпреки че в закона за програмирането на публичните финанси за периода 2014—2019 г. беше въведено изискването за редовна оценка и мониторинг на данъчните разходи, прогнозираното намаление на данъчните разходи за 2016 г. е слабо след няколко години на увеличение.
- (20) Като цяло бариерите пред частното инвестиране са умерени, като основните пречки са голямата регулаторна тежест и високият размер на корпоративните данъчни ставки. Инвестиционната среда ще бъде подобрена чрез подобряване на бизнес средата, намаляване на данъците върху производството и корпоративния доход и опростяване на данъчната система. Всички мерки, предприети с цел подобряване на разходната и неразходната конкурентоспособност на френските дружества, имат потенциала да увеличат инвестициите и да стимулират предприятията да инвестират във физически и човешки капитал, с оглед подобряването на производителността. Дългосрочният потенциал за растеж е ограничен и поради намалените инвестиции в иновационни дейности.

- (21) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Франция и го публикува в доклада за страната от 2016 г. Тя извърши и оценка на програмата за стабилност и на националната програма за реформи и на последващите мерки, свързани с препоръките, отправени към Франция през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика във Франция, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид на необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на ЕС чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Нейните препоръки в рамките на европейския семестър са отразени в препоръки 1—5 по-долу.
- (22) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност, като становището му⁵ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (23) 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 отразени в препоръки 1—5 по-долу.

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

ПРЕПОРЪЧВА на Франция да предприеме следните действия през 2016 г. и 2017 г.:

1. Осигуряване на трайна корекция на прекомерния дефицит до 2017 г. чрез предприемане на изискваните структурни мерки и използване на всички извънредни приходи за намаляване на дефицита и дълга. Посочване на намаленията на разходите, предвидени за следващите години, и по-големи усилия за увеличаване на икономии, получени от преразглеждането на разходите, включително разходите на местното управление, до края на 2016 г. Засилване на независимите оценки на публичната политика с цел идентифициране на начини за повишаване на ефективността във всички подсектори на сектор „Държавно управление“.
2. Гарантиране, че намаленията на разходите за труд са устойчиви и че промените в размера на минималната заплата са съобразени със създаването на работни места и конкурентоспособността. Извършване на реформа на трудовото законодателство, за да се създадат повече стимули за работодателите да наемат работна ръка на безсрочни договори.
3. Подобряване на връзките между сферата на образованието и пазара на труда, по-специално чрез реформа на стажовете и професионалното обучение, с акцент върху нискоквалифицираната работна ръка. До края на 2016 г. предприемане на 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.
4. Премахване на пречките за работа в сектора на услугите, по-специално в бизнес услугите и регулираните професии. Предприемане на стъпки за опростяване и подобряване на ефективността на схемите в политиката на иновациите. До края на 2016 г. допълнително реформиране на критериите, свързани с големината, в нормативните актове, които възпрепятстват растежа на предприятията, и продължаване на опростяването на административните, фискалните и счетоводните правила за предприятията чрез осъществяване на програмата за опростяване.
5. Предприемане на действия за намаляване на данъците върху производството и на законоустановената ставка на корпоративния подоходен данък и същевременно разширяване на данъчната основа по отношение на потреблението, по-специално по отношение на ДДС. Премахване на неефективните данъчни разходи, премахване на данъците, носещи малки или никакви приходи, и приемане реформата за подоходен данък за физическите лица, удържан при източника, до края на 2016 г.

Съставено в Брюксел на ... година.

За Съвета
Председател
