

Bruxelles, den 13. juni 2016
(OR. en)

9200/16

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

NOTE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet
Komm. dok. nr.:	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
Vedr.:	Henstilling med henblik på RÅDETS HENSTILLING om Frankrigs nationale reformprogram for 2016 og med Rådets udtalelse om Frankrigs stabilitetsprogram for 2016

Hermed følger til delegationerne ovennævnte udkast til Rådets henstilling, som er blevet revideret og godkendt af de forskellige rådsudvalg på grundlag af Kommissionens forslag COM(2016) 330 final.

RÅDETS HENSTILLING

af ...

om Frankrigs nationale reformprogram for 2016 og med Rådets udtalelse om Frankrigs stabilitetsprogram for 2016

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/1997 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker¹, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer², særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 26. november 2015 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2016 om samordning af de økonomiske politikker. Den 17. og 18. marts 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 26. november 2015 vedtog Kommissionen på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen, hvori Frankrig blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet. Den 18. og 19. februar 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig denne henstilling, og den 8. marts 2016 blev den vedtaget af Rådet³. Da Frankrig har euroen som valuta, og i betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem økonomierne i den Økonomiske og Monetære Union, bør Frankrig sikre en fuldstændig og rettidig implementering af denne henstilling.
- (2) Den 26. februar 2016 blev landerapporten for Frankrig 2016 offentliggjort. Den indeholdt en analyse af Frankrigs fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som blev vedtaget af Rådet den 14. juli 2015, og opfyldelsen af Frankrigs nationale Europa 2020-mål. Rapporten indeholdt desuden en dybdegående undersøgelse efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Den 8. marts 2016 fremlagde Kommissionen resultaterne af den dybdegående undersøgelse. Kommissionen konkluderer af sin analyse, at Frankrig har uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer. Især har Frankrig i en situation med beskeden vækst og lav inflation en stor og voksende offentlig gæld, samtidig med at landets konkurrenceevne er forværret. Der er et særlig stort behov for at skride ind for at mindske risikoen for, at dette kan få negative virkninger for Frankrigs økonomi og i betragtning af landets størrelse tillige negative afsmittende virkninger for den økonomiske og monetære union.

³ EUT C 96 af 11.3.2016, s. 1.

- (3) Den 29. april 2016 forelagde Frankrig sit nationale reformprogram for 2016 og sit stabilitetsprogram for 2016. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (4) Der er taget hensyn til de relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013⁴ kan Kommissionen, hvis det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante henstillinger fra Rådet, anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende denne bestemmelse, i retningslinjer for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter de europæiske struktur- og investeringsfondes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

- (5) Frankrig er i øjeblikket underlagt den korrigerende del af stabilitets- og vækstpagten. I sit stabilitetsprogram for 2016 planlægger regeringen at få korrigeret det uforholdsmæssigt store underskud inden udgangen af 2017 i overensstemmelse med Rådets henstilling af 10. marts 2015. Det samlede underskud ventes yderligere bragt ned på 1,2 % af BNP i 2019. Den mellemfristede budgetmålsætning – et strukturelt underskud på 0,4 % af BNP – planlægges nået inden udgangen af 2018. Ifølge stabilitetsprogrammet ventes gældskvoten at toppe med 96,5 % af BNP i 2017 og derefter falde til 93,3 % af BNP i 2019. Det makroøkonomiske scenarie, som ligger til grund for budgetfremskrivningerne, er generelt realistisk. De foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de planlagte mål for underskuddet i tiden efter 2017, er imidlertid ikke blevet tilstrækkeligt specificeret. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2016 ventes underskuddet at ligge på 3,4 % af BNP i 2016, hvilket stemmer overens med det underskud, som Rådet anbefalede i 2015. For 2017 ventes det samlede underskud med en uændret politik at blive på 3,2 % af BNP, hvilket kan bringe overholdelsen af fristen for korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud i fare. Den finanspolitiske indsats, som Rådet har henstillet til, forventes ikke at blive leveret i 2016 og 2017, da den konsolideringsstrategi, som Frankrig forfølger, primært afhænger af konjunkturforbedringer og en fortsat lav rente, hvilket er faktorer, som myndighederne ikke har indflydelse på, og det udgør også en risiko for manglende overholdelse af fristen. På grundlag af sin vurdering af stabilitetsprogrammet og under hensyntagen til Kommissionens forårsprognose 2016 er Rådet af den opfattelse, at der er risiko for, at Frankrig ikke vil være i overensstemmelse med bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten, selv om landet på nuværende tidspunkt ventes at nå sit samlede mål i 2016. Der er derfor behov for yderligere foranstaltninger for at sikre en varig korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud inden udgangen af 2017.
- (6) Den offentlige udgiftskvote i Frankrig ligger på et af de højeste niveauer i Unionen, og trods et mindre fald i 2015, ligger det fortsat langt over det gennemsnitlige niveau i euroområdet. Frankrig er ved at iværksætte en plan, der skal reducere statens udgifter på alle niveauer med 50 mia. EUR i forhold til trendvæksten i årene mellem 2015 og 2017, men det er muligvis ikke tilstrækkeligt til at opnå en betydelig reduktion af de offentlige udgifter. En nærmere specificering af de foranstaltninger, hvormed disse udgiftsnedskæringer skal opnås, og sikkerhed for, at der i spareforanstaltningerne tages højde for en inflation tæt på nul, vil bidrage til at øge denne plans effektivitet.

- (7) Der er stadig behov for en større reduktion af udgiftskvoten end planlagt, idet processen med at få identificeret større områder, hvor der kan spares, ikke har givet tilstrækkelige resultater, og udgiftsanalyserne har hidtil kun givet beskedne resultater. Frankrig bruger næsten dobbelt så mange penge i boligsektoren som de andre EU-lande, uden at det har ført til nævneværdige forbedringer på boligmarkedet. Gennemførelsen af de planlagte nedskæringer i statens tilskud til kommunerne vil sammen med en stærkere styring af lokalforvaltningernes udgifter, bl.a. ved at dæmme op for stigningerne i lokalforvaltningernes udgifter, kunne opretholde deres investeringskapacitet. Udgiftsanalyser kunne være et godt middel til at identificere sådanne besparelser. Desuden har den nyligt gennemførte reform af lokalforvaltningerne et potentiale til at effektivisere systemet på mellemlang til lang sigt.
- (8) På kort sigt kan der ikke opnås større besparelser, uden at der dæmmes op for stigningerne i de sociale udgifter, som tegner sig for over halvdelen af statens udgifter. Pensionssystemets bæredygtighed er blevet forbedret med aftalen om supplerende pensionsordninger i 2015, men der vil muligvis på kort til mellemlang sigt fortsat være underskud i pensionssystemet, især under ugunstige makroøkonomiske vilkår. De tidligere gennemførte pensionsreformer ventes desuden først at skære toppen af den aktuelt høje offentlige udgiftskvote efter 2025. For 2016 og 2017 har Frankrig opstillet ambitiøse mål for begrænsning af stigningerne i sundhedsudgifterne. Disse mål kunne følges op med en yderligere indsats for at finde effektiviseringsgevinster på mellemlang til lang sigt.
- (9) Der er sat ind på at nedbringe arbejdskraftomkostningerne og forbedre virksomhedernes indtjening via de skattelempelser på 20 mia. EUR, der blev indført for at fremme konkurrenceevnen og beskæftigelsen, og de yderligere nedsættelser af arbejdsgivernes socialsikringsbidrag på 10 mia. EUR, der er foretaget som led i ansvars- og solidaritetspagten. Udformningen af disse foranstaltninger, der tegner sig for 1,5 % af BNP og skal bidrage til at bringe det franske arbejdskraftomkostningsniveau tættere på det gennemsnitlige niveau i euro-området, vil kunne hæmme deres effektivitet. Resultaterne af de planlagte evalueringer af disse omkostningsnedsættelsesforanstaltninger vil kunne danne grundlag for eventuelle beslutninger om disse ordningers fremtidige udformning, således at det sikres, at de opfylder deres effektivitetsmålsætning. Ved disse evalueringer bør der især tages hensyn til virkningerne for løndannelsen og beskæftigelsen.

- (10) I den nuværende situation med høj ledighed er der risiko for, at arbejdskraftomkostningerne på mindstelønsniveauet lægger hindringer i vejen for ansættelse af lavtkvalificerede. Målt i forhold til medianlønnen er mindstelønnen høj, men arbejdsomkostningerne på mindstelønsniveau er blevet reduceret gennem fritagelser for socialsikringsbidrag. Stigninger i mindstelønnen fører lønstigninger for de fleste kategorier af arbejdstagere med sig og risikerer at skabe et lønstigningspres. På grund af indekseringen af mindstelønnen er der en kobling mellem stigninger i gennemsnitslønningerne og ændringer i mindstelønnen, som forhaler de løntilpasninger, der er nødvendige i en svag økonomisk situation.
- (11) De nyligt gennemførte reformer har kun skabt begrænset spillerum for arbejdsgivernes fravigelse af brancheaftaler. Det gælder alle aspekter af ansættelsesforhold, bl.a. løn, arbejdstid samt ansættelses- og arbejdsvilkår, og det begrænser virksomhedernes muligheder for at tilpasse arbejdsstyrken efter deres behov. I den nuværende situation kan virksomhederne på grund af brancheaftaler være afskåret fra efter forhandlinger med fagforbundene at bestemme, under hvilke omstændigheder arbejdstiden i konkrete tilfælde kunne tilrettelægges anderledes end fastsat i brancheaftalerne. Der kunne i samråd med arbejdsmarkedets parter skabes bedre muligheder for at fravige brancheaftaler og generelle lovbestemmelser om arbejdsvilkår via aftaler indgået på virksomhedsniveau.

- (12) I 2015 steg ledigheden til 10,4 %. Ledigheden er højere blandt de unge, indvandrere fra tredjelande og lavtkvalificerede. Strukturen på arbejdsmarkedet er præget af stigende polarisering, med tidsubegrænsede ansættelser af højt kvalificerede og en stigende nedgang i andelen af lavtkvalificerede job. Den andel, som tidsbegrænsede ansættelseskontrakter på under en måned udgør af det samlede antal ansættelser, steg til tæt ved 70 % i 2015. Lovgivningen om arbejdsaftaler, især om afskedigelser af tidsubegrænset ansatte, bidrager muligvis til den stærke segmentering af arbejdsmarkedet. Den langvarige forværring af arbejdsmarkedet har lagt pres på holdbarheden af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemet. Ifølge en prognose fra februar 2016 er der tale om et underskud på 4,5 mia. EUR i 2015, 4,2 mia. EUR i 2016 og 3,6 mia. EUR i 2017. Dermed vil det samlede underskud i systemet stige fra 25,8 mia. EUR i 2015 til 30,0 mia. EUR i 2016 og 33,6 mia. EUR i 2017. Den måde, hvorpå ydelserne beregnes, tilskynder til flere på hinanden følgende korte fuldtidsansættelser frem for længerevarende deltidsjobs og giver arbejdsgiverne incitament til at tilbyde korttidsansættelser, som suppleres med beskæftigelsesbetingede ydelser. Desuden kan arbejdsløshedsunderstøttelsessystemets udformning, navnlig i relation til reglerne for understøttelsesberettigelse og ydelsernes degressivitet, svække incitamenterne til at vende tilbage til arbejdsmarkedet.
- (13) Overgangen fra skole til arbejde frembyder stadigvæk udfordringer, og det er de mindst kvalificerede unge, der er mest berørt. Brugen af lærlingekontrakter er i tilbagegang blandt de lavtkvalificerede i en kontekst præget af differentierede regionale strategier og en begrænset kapacitet i systemet til at tilpasse sig nye økonomiske behov. Der er stadigvæk ikke nok uddannelsesstilbud til de ledige, mindre kvalificerede arbejdstagere og til ansatte i små og mellemstore virksomheder. De igangværende erhvervsuddannelsesreformer, som bl.a. er rettet mod uddannelsesledelse, incitament og vejledning og den nye målrettede uddannelsesplan for ledige er endnu ikke fuldstændig gennemført og bør styrkes. Det mangelfulde samarbejde mellem de forskellige aktører inden for faglig efteruddannelse lægger hindringer i vejen for en effektiv ressourceallokering. De kommende individuelle aktiveringsplaner vil måske kunne hjælpe med til at skabe bedre adgang til uddannelse.

- (14) Det franske erhvervsklima ligger fortsat midt i spektret i EU, især hvad angår offentlig regulering, hvor Frankrig klarer sig dårligt i internationale sammenligninger. Forenklingsprogrammet gennemføres efter planerne, men ujævnt, især hvad angår de foranstaltninger, der er rettet mod virksomhederne, og der er stadigvæk udfordringer på mange områder.
- (15) I forhold til andre medlemsstater er den franske økonomi præget af en uforholdsmæssig stor andel mindre virksomheder, hvilket begrænser produktivitsniveauet. Der er for nylig taget initiativ til at dæmpe virkningerne af størrelsesrelaterede krav, men navnlig på grund af foranstaltningernes begrænsede omfang og nogle af foranstaltningernes midlertidige karakter ventes de ikke at komme til at få større virkninger for virksomhedernes vækst. Disse tærskel-effekter vil derfor fortsat lægge en dæmper på væksten i franske virksomheder.
- (16) Konkurrencen inden for servicefagene er blevet øget i nogle sektorer, men i andre findes der stadigvæk barrierer, navnlig inden for erhvervstjenester, der for en stor dels vedkommende ikke blev berørt af de nyligt iværksatte reformer, og netværksindustrierne. Den økonomiske aktivitet inden for de lovregulerede erhverv hæmmes af en række adgangsbarrierer, reguleringer og tariffer, og det lægger en dæmper på produktiviteten i andre sektorer, der gør brug af disse tjenester. Vedtagelsen af Macron-loven i 2015 har mindsket nogle af hindringerne, men der er behov for en yderligere indsats. Andre problemer beror på en restriktiv anvendelse af godkendelseskrav.
- (17) Frankrig sakker fortsat agterud i forhold til de mest innovative lande i EU til trods for den generøse offentlige støtte til innovation. Igennem de seneste 15 år har de offentlige innovationsstøtteordninger været præget af inflation og mangel på stabilitet, hvilket giver anledning til bekymring med hensyn til den overordnede koordinering, sammenhæng og effektivitet i disse ordninger. Det rammer især de små og mellemstore virksomheder.

- (18) Skattekvoten er en af de højeste i Unionen. Dens sammensætning virker ikke fremmende for økonomisk vækst, da den især belaster produktionsfaktorer og ikke så meget forbrug. Selskabsskatten begyndte at falde lidt i 2014, og Frankrig er ved at indhente EU-gennemsnittet med hensyn til miljøafgifter, men momsindtægterne er fortsat lave, målt både i forhold til BNP og det samlede skatteprovenu, hvilket hænger sammen med lave momssatser, udbredt anvendelse af nedsatte momssatser og den høje forekomst af fritagelser i forhold til EU-gennemsnittet. Udover den igangværende udfasning af virksomhedernes solidaritetsbidrag og ophævelsen af den ekstraordinære selskabsskat er der endnu ikke redegjort fuldt ud for konkrete skridt til at nå det erklærede mål om at sætte den lovfastsatte selskabsskatteprocent ned til 28 % i 2020.
- (19) Skattesystemet er meget komplekst. Der findes fortsat et stort antal ineffektive skatter og afgifter, der giver et ringe eller slet intet provenu, og især personindkomstskatten er meget kompleks, hvilket giver betydelige administrationsomkostninger. Selv om man i finansprogrammeringsloven for 2014-2019 indførte et krav om regelmæssig vurdering og overvågning af skatteudgifter, ventes der for 2016 kun en beskedne reduktion af skatteudgifter efter mange års stigninger.
- (20) Som helhed er der kun beskedne barrierer for private investeringer, og de vigtigste hindringer ligger i regelbyrden og de høje selskabsskatteprocenter. Investeringsmiljøet kunne forbedres ved at forbedre erhvervslivets rammevilkår, nedsætte beskatningen af produktion og selskaber og forenkle skattesystemet. Alt hvad der gøres for at forbedre franske virksomheders konkurrencedygtighed, såvel den omkostningsrelaterede som den ikkeomkostningsrelaterede, har et potentiale til at øge investeringsniveauet og tilskynde virksomhederne til at investere i fysisk og menneskelig kapital og dermed forbedre produktiviteten. Også det langsigtede vækstpotentiale hæmmes af utilstrækkelige investeringer i innovation.

- (21) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Frankrigs økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2016. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram samt opfølgningen på de henstillinger, der er blevet rettet til Frankrig i de foregående år. Den har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Frankrig, men også til, i hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke EU's samlede økonomiske styring, ved at der på EU-plan ydes bidrag til kommende nationale beslutninger. Henstillingerne som led i det europæiske semester afspejles i henstilling 1-5 nedenfor.
- (22) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået stabilitetsprogrammet, og dets holdning⁵ afspejles især i henstilling 1 nedenfor.
- (23) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram og stabilitetsprogrammet. Dets henstillinger efter artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 er afspejlet i henstilling 1-5 nedenfor,

⁵ I medfør af artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97.

HENSTILLER, at Frankrig i 2016 og 2017 iværksætter tiltag med henblik på at:

1. Sikre en varig korrektion af det uforholdsmæssige underskud senest i 2017 ved at iværksætte de nødvendige strukturforanstaltninger og udnytte alle ekstraordinære gevinster til at nedbringe underskuddet og gælden. Specificere de udgiftsnedskæringer, der planlægges for de kommende år, og intensivere indsatsen for at opnå øgede besparelser via udgiftsanalyser, bl.a. af lokalforvaltningernes udgifter, inden udgangen af 2016. Styrke uafhængige politikevalueringer for at få indkredset effektivitetsgevinster i alle den offentlige sektors delsektorer.
2. Sikre, at nedbringelserne af arbejdskraftomkostninger fastholdes, og at udviklingen i mindstelønnen stemmer overens med målene om øget beskæftigelse og konkurrenceevne. Gennemføre en reform af arbejdsmarkedslovgivningen, der kan give arbejdsgiverne større incitament til at ansætte medarbejdere på tidsbegrænsede kontrakter.
3. Forbedre forbindelserne mellem uddannelsessektoren og arbejdsmarkedet, især ved at reformere lærlingeuddannelserne og erhvervsuddannelserne, med hovedvægten lagt på de lavtkvalificerede. Inden udgangen af 2016 tage skridt til at reformere arbejdsløshedsunderstøttelsessystemet for at genskabe dets budgetmæssige holdbarhed og skabe større incitamenter til at vende tilbage til arbejdsmarkedet.
4. Fjerne barrierer for aktivitet i servicesektoren, især inden for erhvervstjenester og lovregulerede erhverv. Tage skridt til at forenkle og effektivisere de innovationspolitiske ordninger. Inden udgangen af 2016 gennemføre en yderligere reform af de størrelsesrelaterede kriterier i lovgivningen, som lægger hindringer i vejen for virksomheders vækst, og fortsætte med at forenkle de administrative regler samt skatte- og regnskabsreglerne for virksomhederne ved at videreføre forenklingsprogrammet.
5. Tage skridt til at mindske beskatningen af produktion og sænke den lovbestemte selskabsskatteprocent og samtidig udvide beskatningsgrundlaget for forbrugsskatterne, især momsen. Fjerne ineffektive skatteudgifter, afskaffe skatter og afgifter, der kun giver et ringe eller slet intet provenu, og vedtage kildeskattereformen inden for personskatten inden udgangen af 2016.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne

Formand