

Bruxelles, 13. lipnja 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

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	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
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Francuske za 2016. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Francuske za 2016.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni Nacrt preporuke Vijeća, kako su ga izmijenili i usuglasili različiti odbori Vijeća na temelju prijedloga Komisije COM(2016) 330 završna verzija.

PREPORUKA VIJEĆA

od ...

o Nacionalnom programu reformi Francuske za 2016.

i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Francuske za 2016.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža², a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Komisija je 26. studenoga 2015. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra 2016. za koordinaciju ekonomske politike. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 17. i 18. ožujka 2016. Komisija je 26. studenoga 2015. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojem je Francuska utvrđena kao jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja. Tu je Preporuku Europsko vijeće potvrdilo 18. i 19. veljače 2016., a Vijeće donijelo 8. ožujka 2016.³ Kao zemlja čija je valuta euro te s obzirom na visoku međusobnu povezanost gospodarstava u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Francuska bi trebala osigurati punu i pravodobnu provedbu te Preporuke.
- (2) Izvješće za Francusku za 2016. objavljeno je 26. veljače 2016. U njemu je ocijenjen napredak Francuske u izvršavanju preporuka za Francusku koje je Vijeće donijelo 14. srpnja 2015. te napredak te zemlje u pogledu ostvarivanja nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020. Izvješće je sadržavalo i rezultate detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. Komisija je 8. ožujka 2016. predstavila rezultate detaljnog preispitivanja. U svojoj analizi Komisija zaključuje da u Francuskoj postoje prekomjerne makroekonomske neravnoteže. Konkretnije, uz umjeren rast i nisku inflaciju, Francuska ima i visok javni dug koji i dalje raste te smanjenu konkurentnost. Osobito je važna potreba za mjerama za smanjenje rizika od štetnih učinaka na francusko gospodarstvo te, s obzirom na njegovu veličinu, smanjenje negativnih prelijevanja na ekonomsku i monetarnu uniju.

³ SL C 96, 11.3.2016., str. 1.

- (3) Francuska je 29. travnja 2016. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2016. i Program stabilnosti za 2016. Kako bi se u obzir uzela njihova međusobna povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena.
- (4) Pri programiranju europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020. u obzir su uzete relevantne preporuke za pojedine zemlje. Kako je predviđeno u članku 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća⁴, ako je pri provedbi relevantnih preporuka Vijeća potrebna potpora, Komisija može zatražiti od države članice da preispita i predloži izmjene svojeg sporazuma o partnerstvu i relevantnih programa. Komisija je dostavila dodatne pojedinosti o tome kako bi iskoristila tu odredbu u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem.

⁴ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

- (5) Francuska je trenutačno obuhvaćena korektivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu. Vlada u svojem Programu stabilnosti za 2016. namjerava ispraviti prekomjerni deficit do 2017., u skladu s preporukom Vijeća od 10. ožujka 2015. Planira se daljnje smanjivanje ukupnog deficita do 1,2 % BDP-a u 2019. Srednjoročni proračunski cilj, strukturni deficit od 0,4 % BDP-a, planira se ostvariti do 2018. Prema programu stabilnosti očekuje se da će udio državnog duga u BDP-u dosegnuti vrhunac od 96,5 % BDP-a u 2017. te će se nakon toga smanjiti na 93,3 % BDP-a u 2019. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije uglavnom je uvjerljiv. Međutim, nisu dovoljno precizirane mjere potrebne za potporu planiranim ciljevima u pogledu deficita od 2017. nadalje. Na temelju proljetne prognoze Komisije za 2016. predviđa se da će ukupni deficit dosegnuti 3,4 % BDP-a u 2016., u skladu s deficitom koji je preporučilo Vijeće u 2015. Ne bude li promjene u politikama, predviđa se da će ukupni deficit dosegnuti 3,2 % BDP-a u 2017., što dovodi u pitanje usklađenost s rokom za ispravljanje prekomjernog deficita. Predviđa se da se preporučeni fiskalni napor u 2016. i 2017. neće provesti jer se francuska strategija konsolidacije uglavnom oslanja na poboljšanje cikličkih uvjeta i produljivanje uvjeta niskih kamatnih stopa, što je izvan kontrole nadležnih tijela, te stoga podrazumijeva rizike u pogledu usklađenosti. Vijeće na temelju ocjene Programa stabilnosti i uzimajući u obzir proljetnu prognozu Komisije za 2016. smatra da unatoč trenutačnoj prognozi da će svoj glavni cilj ostvariti u 2016. postoji rizik da Francuska neće biti usklađena s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu. Stoga će za osiguravanje održivog ispravljanja prekomjernog deficita do 2017. biti potrebne dodatne mjere.
- (6) Udio javnih rashoda u BDP-u u Francuskoj jedan je od najvećih u Uniji te i dalje znatno nadilazi prosjek europodručja unatoč laganom smanjenju 2015. Francuska provodi plan za smanjivanje javne potrošnje za 50 milijardi EUR u usporedbi s trendom rasta u razdoblju od 2015. do 2017. na svim razinama opće države, no to bi moglo biti nedovoljno za postizanje znatnog smanjenja javnih rashoda. Detaljno utvrđivanje mjera na kojima se temelji smanjenje potrošnje, uz osiguravanje da se mjerama štednje uzima u obzir gotovo nulta inflacija, pomoglo bi povećanju učinkovitosti tog plana.

- (7) I dalje postoje izazovi u području planiranog daljnjeg smanjenja udjela rashoda jer postupak utvrđivanja velikih područja u kojima bi se moglo uštedjeti nije dao dostatne rezultate, a pregledi potrošnje dosad su imali skromne ishode. U stambenom sektoru Francuska troši gotovo dvostruko više od svojih europskih pandana, no nema vidljivih boljih rezultata na tržištu nekretnina. Kombiniranim učinkom provedbe planiranog smanjenja bespovratnih sredstava koja lokalna tijela primaju od središnje države i strože kontrole rashoda lokalnih vlasti, osobito ograničavanjem povećanja administrativnih troškova lokalnih tijela, mogao bi se očuvati njihov kapacitet za ulaganja. Pregled potrošnje mogao bi biti primjeren alat za utvrđivanje tih ušteda. Štoviše, nedavna reforma lokalne uprave ima potencijal za srednjoročno i dugoročno povećanja učinkovitosti sustava.
- (8) Velike kratkoročne uštede ne mogu se postići bez znatnog ograničavanja rasta potrošnje na socijalno osiguranje, što čini više od polovice rashoda opće države. Održivost mirovinskog sustava poboljšana je 2015. sporazumom o dopunskom mirovinskom osiguranju, ali u kratkom do srednjem roku mirovinski bi se sustav mogao nastaviti suočavati s deficitima, osobito u nepovoljnim makroekonomskim uvjetima. Štoviše, očekuje se da će se prethodnim mirovinskim reformama nakon 2025. samo smanjiti trenutačna visoka razinu udjela javnih rashoda za mirovine. Francuska je postavila ambiciozne ciljeve za ograničavanje rasta rashoda za zdravstvo u 2016. i 2017. Ti bi se ciljevi mogli nadopuniti daljnjim naporima usmjerenima na utvrđivanje veće učinkovitosti u srednjem i dugom roku.
- (9) Poduzete su mjere politike u cilju smanjenja troškova rada i poboljšanja profitne marže poduzeća s pomoću poreznih odbitaka u iznosu od 20 milijardi EUR za konkurentnost i zapošljavanje te 10 milijardi EUR dodatnih smanjenja socijalnih doprinosa poslodavaca u okviru pakta o odgovornosti i solidarnosti. Koncept tih mjera koje čine 1,5 % BDP-a te doprinose smanjenju razlike između Francuske i prosjeka europodručja u odnosu na troškove rada mogao bi kočiti njihovu učinkovitost. Rezultati planiranih ocjenjivanja tih mjera za smanjenje troškova pomoći će pri odlučivanju o budućem konceptu tih programa kako bi se osiguralo ostvarivanje ciljeva tih mjera koji se odnose na učinkovitost. Za ta je ocjenjivanja osobito zanimljiv učinak na određivanje plaća i zapošljavanje.

- (10) U trenutačnom kontekstu visoke nezaposlenosti postoji rizik da trošak rada za minimalnu plaću koči zapošljavanje niskokvalificiranih radnika. U odnosu na medijalnu plaću minimalna je plaća visoka, a trošak rada za minimalnu plaću smanjen je s pomoću izuzeća za socijalna davanja. Povećanjem minimalne plaće potiče se povećanje plaća za većinu kategorija radnika i riskira stvaranje uzlazne kompresije plaća. Zbog mehanizma indeksacije minimalne plaće dolazi do povratne sprege između povećanja prosječne plaće i promjena minimalne plaće, što dovodi do kašnjenja potrebne prilagodbe plaća kao odgovor na loše gospodarsko stanje.
- (11) Nedavnim reformama poslodavcima je ostavljena samo ograničena fleksibilnost za odstupanje od sporazumâ na razini sektora. To se odnosi na sve aspekte uvjeta zapošljavanja, uključujući plaće, radno vrijeme te uvjete rada i zapošljavanja, čime se ograničavaju mogućnosti da poduzeća radnu snagu prilagode svojim potrebama. Trenutačno sektori mogu spriječiti poduzeća da u pojedinačnim slučajevima i nakon pregovara sa socijalnim partnerima odrede uvjete pod kojima bi se radno vrijeme moglo razlikovati od sporazumâ na razini sektora. U suradnji sa socijalnim partnerima i s pomoću sporazumâ na razini poduzeća moglo bi se olakšati iskorištavanje odstupanja od sporazumâ na razini sektora i općih zakonskih odredaba o uvjetima zapošljavanja.

- (12) Stopa nezaposlenosti u 2015. povećala se na 10,4 %. Nezaposlenost je viša među mladima, državljanima trećih zemalja i manje kvalificiranim radnicima. Struktura tržišta rada sve se više polarizira; na jednoj se strani nalaze visokoobrazovani radnici zaposleni na neodređeno vrijeme, a na drugoj stalan broj niskokvalificiranih radnika čiji je položaj sve nesigurniji. Udio ugovora na određeno vrijeme u trajanju kraćem od mjesec dana u ukupnom zapošljavanju u 2015. povećao se na gotovo 70 %. Pravni okvir ugovora o radu, osobito u pogledu zakonodavstva o otpuštanju za ugovore na neodređeno vrijeme, može doprinositi velikoj segmentaciji tržišta rada. Dugogodišnje slabljenje tržišta rada stvara pritisak na održivost sustava naknada za nezaposlenost. U veljači 2016. predviđao se deficit od 4,5 milijardi EUR u 2015., 4,2 milijarde EUR u 2016. i 3,6 milijardi EUR u 2017. Time će se dodatno povećati dug sustava sa 25,8 milijardi EUR u 2015. na 30,0 milijardi EUR u 2016. i 33,6 milijardi EUR u 2017. Izračun naknada daje prednost uzastopnim ugovorima na određeno vrijeme u punom radnom vremenu pred ugovorima na neodređeno vrijeme u nepunom radnom vremenu te poslodavcima daje poticaje za zapošljavanje na određeno vrijeme uz povlastice uz zaposlenje. Štoviše, struktura sustava naknada za nezaposlenost, osobito u pogledu uvjeta prihvatljivosti i postupnog smanjivanja naknada, može slabiti poticaje za povratak na posao.
- (13) Prijelaz iz škole na posao i dalje je izazov, a najmanje kvalificirani mladi najviše su pogođeni. U kontekstu različitih regionalnih strategija i ograničene mogućnosti sustava da se prilagodi novim gospodarskim potrebama kategorije niskokvalificiranih radnika sve se manje odlučuju za naukovanje. Ponuda u području osposobljavanja za nezaposlene, manje kvalificirane radnike i zaposlenike malih i srednjih poduzeća i dalje je nedovoljna. Trebalo bi ojačati aktualne reforme strukovnog obrazovanja, među ostalim u području upravljanja, kao i poticaje, savjetovanje, i novi plan osposobljavanja usmjeren na nezaposlene. Zbog nedovoljne suradnje različitih subjekata uključenih u trajno strukovno obrazovanje dolazi do neučinkovite dodjele sredstava. Predstojeći račun osobne aktivnosti može pomoći uravnoteženju pristupa.

- (14) Kada je riječ o poslovnom okružju, Francuska je i dalje na sredini ljestvice, osobito u pogledu opterećenja državnim propisima, za koje je na međunarodnoj razini loše ocijenjena. Program pojednostavnjenja provodi se kako je planirano, no njegova je provedba neujednačena, osobito u pogledu mjera usmjerenih na poduzeća, a u nizu područja i dalje postoje problemi.
- (15) U francuskom je gospodarstvu udio manjih poduzeća nesrazmjerno velik u odnosu na druge države članice, što ograničava njihovu razinu produktivnosti. Ne očekuje se da će nedavne inicijative za ublažavanje učinka zahtjeva u pogledu veličine znatno utjecati na rast poduzeća, posebice s obzirom na to da im je područje primjene ograničeno i činjenicu da su neke mjere privremene. Zbog toga će učinak praga i dalje ograničavati rast francuskih poduzeća.
- (16) U određenim sektorima poboljšalo se tržišno natjecanje u području usluga, no u drugim sektorima prepreke i dalje postoje, osobito u području poslovnih usluga jer znatan udio tih usluga nije bio pogođen nedavnim reformama, te u području mrežnih industrija. Nizom prepreka za ulazak na tržište, propisa i tarifa u reguliranim profesijama ograničava se gospodarska aktivnost i utječe se na produktivnost drugih sektora koji upotrebljavaju te usluge. Donošenjem tzv. Macronova zakona u 2015. smanjena su neka ograničenja, ali potrebni su daljnji naponi. Daljnji problemi proizlaze iz restriktivne primjene zahtjeva za izdavanje odobrenja.
- (17) Francuska i dalje zaostaje za predvodnicima u području inovacija u EU-u, unatoč velikodušnoj javnoj potpori u tom području. U posljednjih je 15 godina došlo do velikog broja javnih programa za potporu inovacijama, ali i njihove nestabilnosti, što dovodi u pitanje cjelokupnu koordinaciju, usklađenost i učinkovitost tih programa. To osobito utječe na mala i srednja poduzeća.

- (18) Udio poreza u BDP-u jedan je od najviših u Uniji. Njegov sastav ne potiče gospodarski rast jer znatno utječe na čimbenike proizvodnje, a relativno malo na potrošnju. Porez na dobit skromno se započeo smanjivati u 2014. i Francuska je započela premošćivati razlike u odnosu na prosjek EU-a u smislu oporezivanja povezanog s okolišem, no prihodi od PDV-a, i kao udio u BDP-u i kao postotak cjelokupnog oporezivanja, i dalje su niski zbog niskih stopa, široko rasprostranjene uporabe smanjenih stopa i visoke učestalosti izuzeća u odnosu na prosjek EU-a. Osim aktualnog postupnog ukidanja solidarne naknade poduzeća i ukidanja izvanrednog poreza na dobit, još nije došlo do detaljnog utvrđivanja konkretnih koraka za ostvarivanje najavljenog cilja da se u 2020. zakonom propisana stopa poreza na dobit smanji na 28 %.
- (19) Porezni sustav vrlo je složen. I dalje postoji velik broj neučinkovitih poreza koji donose niske ili nikakve prihode, a oporezivanje osobnog dohotka osobito je složeno, što za sobom povlači znatne administrativne troškove. Unatoč tome što je u zakon o programiranju javnih financija za 2014. – 2019. uveden zahtjev za redovitu procjenu i praćenje poreznih rashoda, nakon nekoliko godina rasta predviđeno smanjenje poreznih rashoda za 2016. skromno je.
- (20) U cjelini, prepreke privatnom ulaganju umjerene su, a među njima su najvažniji veliko regulatorno opterećenje i visoke stope poreza na dobit. Ulagačko okružje moglo bi se poboljšati jačanjem poslovnog okružja, smanjenjem poreza na proizvodnju i dobit te pojednostavnjenjem poreznog sustava. Sve mjere poduzete radi poboljšanja troškovne i netroškovne konkurentnosti imaju potencijal povećavanja razine ulaganja i poticanja poduzeća da ulažu u fizički i ljudski kapital u cilju poboljšanja produktivnosti. Dugoročni potencijal rasta ograničen je i smanjenim ulaganjem u inovacijske aktivnosti.

- (21) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu francuske ekonomske politike i objavila je u izvješću za tu zemlju za 2016. Ocijenila je i Program stabilnosti, Nacionalni program reformi te mjere poduzete kao odgovor na preporuke upućene Francuskoj prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socijalno-ekonomsku politiku u Francuskoj, nego i njihovo poštovanje pravila i smjernica EU-a, a s obzirom na potrebu za jačanjem ukupnog gospodarskog upravljanja EU-om pružanjem doprinosa budućim nacionalnim odlukama s razine EU-a. Preporuke Komisije u okviru europskog semestra navedene su u preporukama od 1. do 5. u nastavku.
- (22) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je preispitalo Program stabilnosti, a njegovo je mišljenje⁵ posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.
- (23) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi i Program stabilnosti. Njegove preporuke u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama od 1. do 5. u nastavku,

⁵ U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

PREPORUČUJE Francuskoj da u 2016. i 2017. poduzme mjere kojima je cilj:

1. Osigurati održivo ispravljanje prekomjernog deficita do 2017. poduzimanjem potrebnih strukturnih mjera i iskorištavanjem svih neočekivanih prihoda za smanjenje duga i deficita. Precizirati smanjenja rashoda planirana za godine koje dolaze i pojačati napore u cilju povećavanja ušteda kao rezultat pregleda potrošnje, uključujući potrošnju lokalnih vlasti, do kraja 2016. Ojačati neovisno ocjenjivanje javnih politika radi utvrđivanja veće učinkovitosti u svim podsektorima opće države.
2. Osigurati trajno smanjenje troškova rada i usklađenost razvoja minimalne plaće s otvaranjem radnih mjesta i konkurentnošću. Reformirati zakon o radu kako bi se poslodavce više potaknulo na zapošljavanje na temelju ugovora na neodređeno vrijeme.
3. Poboljšati vezu između sektora obrazovanja i tržišta rada, osobito reformom naukovanja i strukovnog obrazovanja, s naglaskom na niskokvalificiranim osobama. Do kraja 2016. poduzeti mjere za reformu sustava naknada za nezaposlenost radi ponovne uspostave njegove proračunske održivosti i pružanja većeg poticaja za povratak na tržište rada.
4. Ukloniti prepreke aktivnostima u uslužnom sektoru, pogotovo u području poslovnih usluga i reguliranih profesija. Poduzeti mjere za pojednostavnjenje programa za inovacije i za poboljšanje njihove učinkovitosti. Do kraja 2016. nastaviti s provedbom reforme kriterija u pogledu veličine poduzeća u propisima, kojima se koči rast poduzeća te provedbom programa pojednostavnjenja nastaviti pojednostavnjivanje administrativnih, fiskalnih i računovodstvenih pravila poduzeća.
5. Poduzeti mjere za smanjenje poreza na proizvodnju i zakonom propisane stope poreza na dobit, uz istodobno proširenje porezne osnovice na potrošnju, osobito u pogledu PDV-a. Ukloniti neučinkovite porezne rashode, ukinuti poreze koji donose niske ili nikakve prihode i donijeti reformu poreza na osobni dohodak u pogledu osobnog odbitka do kraja 2016.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće

Predsjednik