



Bryssel 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

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/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
Ärende:	Rekommendation till RÅDETS REKOMMENDATION om Frankrikes nationella reformprogram 2016, med avgivande av rådets yttrande om Frankrikes stabilitetsprogram 2016

För delegationerna bifogas det ovannämnda utkastet till rådets rekommendation, som har granskats och godkänts av olika rådskommittéer på grundval av kommissionens förslag COM(2016) 330 final.

RÅDETS REKOMMENDATION

av den ...

om Frankrikes nationella reformprogram 2016

med avgivande av rådets yttrande om Frankrikes stabilitetsprogram 2016

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken¹, särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser², särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

- (1) Den 26 november 2015 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2016 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 17–18 mars 2016. Den 26 november 2015 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om förvarningsmekanismen, där det angavs att Frankrike var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken för euroområdet. Den rekommendationen godkändes av Europeiska rådet den 18–19 februari 2016 och antogs av rådet den 8 mars 2016³. Med tanke på att ekonomierna i den ekonomiska och monetära unionen är tätt sammanvävda bör Frankrike, i egenskap av ett land som har euron som valuta, se till att dessa rekommendationer genomförs fullständigt och i tid.
- (2) Landsrapporten för Frankrike 2016 offentliggjordes den 26 februari 2016. Den innehöll en bedömning av hur väl Frankrike hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som antogs av rådet den 14 juli 2015 och med sina nationella Europa 2020-mål. Den innehöll också den fördjupade granskning som föreskrivs i artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011. Den 8 mars 2016 lade kommissionen fram resultaten av den fördjupade granskningen. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Frankrike har alltför stora makroekonomiska obalanser. Med både måttlig tillväxt och låg inflation har Frankrike en hög och växande statsskuld och försämrad konkurrenskraft. Det är särskilt viktigt att det vidtas åtgärder för att minska risken för negativa effekter på den franska ekonomin och med tanke på landets storlek även för negativa spridningseffekter till den ekonomiska och monetära unionen.

³ EUT C 96, 11.3.2016, s. 1.

- (3) Den 29 april 2016 lade Frankrike fram sitt nationella reformprogram för 2016 och sitt stabilitetsprogram för samma år. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes samband ska kunna tas i beaktande.
- (4) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013⁴ får kommissionen begära att en medlemsstat ska se över och föreslå ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva europeiska struktur- och investeringsfonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (5) Frankrike omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del. Enligt 2016 års stabilitetsprogram planerar regeringen att korrigera det alltför stora underskottet till 2017, i enlighet med rådets rekommendation av den 10 mars 2015. Det totala underskottet förväntas minska ytterligare till 1,2 % av BNP fram till 2019. Det medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt underskott på 0,4 % av BNP – är tänkt att uppnås senast 2018. Enligt stabilitetsprogrammet förväntas den offentliga skuldkvoten nå en topp på 96,5 % av BNP under 2017 och därefter minska till 93,3 % av BNP under 2019. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna är i allt väsentligt rimligt. De åtgärder som ska stödja de planerade underskottsmålen från 2017 och framåt har dock inte beskrivits tillräckligt. Enligt kommissionens vårprognos 2016 beräknas det totala underskottet ligga på 3,4 % av BNP 2016, i nivå med det underskott som rekommenderades av rådet 2015. För 2017 väntas det totala underskottet, med oförändrad politik, nå 3,2 % av BNP, vilket medför en risk för att tidsfristen för att korrigera det alltför stora underskottet inte kan hållas. De rekommenderade finanspolitiska insatserna väntas inte bli genomförda under 2016 och 2017, då Frankrikes konsolideringsstrategi huvudsakligen bygger på bättre konjunkturförutsättningar och fortsatt låg ränta, något som ligger utanför myndigheternas kontroll och således medför risker för att kraven inte kan uppfyllas. Rådet anser, på grundval av sin bedömning av stabilitetsprogrammet och med beaktande av kommissionens vårprognos 2016, att det, fastän Frankrike för närvarande beräknas uppnå sitt överordnade mål under 2016, finns en risk för att landet inte kommer att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Det kommer därför att krävas ytterligare åtgärder för att varaktigt korrigera det alltför stora underskottet senast 2017.
- (6) Den offentliga utgiftskvoten i förhållande till BNP i Frankrike är en av de högsta i unionen som, trots en liten minskning 2015, fortfarande avsevärt överstiger genomsnittet i euroområdet. Frankrike genomför en plan för att minska de offentliga utgifterna med 50 miljarder euro jämfört med tillväxttenden mellan 2015 och 2017 på alla nivåer i den offentliga sektorn, men detta åstadkommer inte säkert en avsevärd minskning av de offentliga utgifterna. Planen skulle bli mer effektiv om de åtgärder som ska leda till minskade utgifter specificeras och sparåtgärderna vidtas med beaktande av att inflationstakten ligger nära noll.

- (7) Vissa problem kvarstår när det gäller att som planerat ytterligare minska den offentliga sektorns utgifter i relation till BNP, eftersom arbetet med att hitta stora områden med sparmöjligheter inte har gett tillräckliga resultat och översynerna av utgifterna hittills har gett begränsat utfall. På bostadsområdet har Frankrike nästan dubbelt så stora utgifter som övriga EU-länder utan att märkbart bättre resultat kan ses på bostadsmarknaden. De lokala myndigheternas investeringskapacitet kan bevaras genom den planerade minskningen av statsbidrag till lokala myndigheter i kombination med den skärpta kontrollen av deras utgifter, där man särskilt hindrar ökade administrativa kostnaderna. Översyner av utgifter kan vara ett lämpligt sätt att identifiera sådana besparingar. Dessutom kan den nyligen genomförda reformen av den lokala förvaltningen göra systemet mer effektivt på medellång till lång sikt.
- (8) Stora besparingar på kort sikt kan inte genomföras utan att ökningstakten av utgifterna för social trygghet minskar avsevärt. Dessa utgör över hälften av den offentliga sektorns utgifter. Hållbarheten i pensionssystemet har förbättrats genom överenskommelsen om kompletterande pensionssystem 2015, men kan på kort till medellång sikt drabbas av underskott, särskilt om de makroekonomiska förhållandena är negativa. Vidare väntas de tidigare pensionsreformerna minska den nuvarande höga nivån på de offentliga pensionsutgifterna först efter 2025. Frankrike har satt upp ambitiösa mål för 2016 och 2017 för att begränsa ökningen av kostnaderna för hälso- och sjukvård. Dessa mål kan kompletteras med ytterligare insatser för att hitta effektivitetsvinster på medellång till lång sikt.
- (9) Politiska åtgärder för att minska arbetskostnaderna och förbättra företagens vinstmarginaler har vidtagits i form av 20 miljarder euro i skattelättnader för att gynna konkurrenskraften och sysselsättningen och ytterligare sänkningar av arbetsgivaravgifterna med 10 miljarder euro (paketet kallas *pacte de responsabilité et de solidarité*). Dessa åtgärder, som står för 1,5 % av BNP och bidrar till att minska skillnaden mellan arbetskostnaden i Frankrike och arbetskostnaden i euroområdet, är dock utformade på ett sätt som gör att de kan bli mindre verkningsfulla. Resultaten från planerade utvärderingar av dessa kostnadsminskningsåtgärder kan ligga till grund för åtgärdernas framtida utformning så att de blir effektiva och målen uppfylls. Vid utvärderingarna är deras påverkan på lönebildning och sysselsättning särskilt intressant.

- (10) Med dagens höga arbetslöshet finns det risker för att arbetskostnaden vid minimilön minskar möjligheterna för sysselsättning för lågutbildade personer. Minimilönen är hög i jämförelse med medianlönen, medan arbetskostnaden vid minimilön har sänkts genom undantag från socialförsäkringsavgifter. Höjd minimilön leder till löneökningar för de flesta kategorier av arbetstagare och till risk för lönetryck uppåt. Indexeringen av minimilönen är konstruerad så att höjda genomsnittslöner och ändrad minimilön påverkar varandra, vilket fördröjer den lönejustering som krävs när ekonomin är svag.
- (11) Reformen har på senare tid endast gett begränsat utrymme för arbetsgivarna att avvika från branschavtalen. Detta gäller alla aspekter av anställningsvillkoren, inklusive löner, arbetstid, anställnings- och arbetsförhållanden, och begränsar möjligheterna för företag att anpassa arbetsstyrkan till sina behov. För närvarande kan företagen i en bransch hindras från att i enskilda fall fastställa undantag från arbetstidsbestämmelserna i de branschomfattande avtalen efter förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Avvikelser från branschavtal och allmänna rättsliga bestämmelser när det gäller anställningsvillkor, i form av avtal på företagsnivå skulle kunna underlättas i samråd med arbetsmarknadens parter.

- (12) Under 2015 ökade arbetslösheten till 10,4 %. Arbetslösheten är högre bland unga, människor från länder utanför EU och lågutbildade arbetstagare. Arbetsmarknaden blir alltmer polariserad, med tillsvidareanställda högutbildade arbetstagare och en konstant andel lågkvalificerade arbeten med allt mer osäkra anställningsvillkor. Andelen visstidsanställningar som sammanlagt är kortare än en månad steg under 2015 till 70 %. Regelverket för anställningsavtal, särskilt lagstiftningen om uppsägning från tillsvidareanställningar, kan bidra till den starka segmenteringen av arbetsmarknaden. Försämringarna på arbetsmarknaden, som har pågått länge, har satt hållbarheten i systemet för arbetslöshetsersättning under press. I februari 2016 uppskattades att underskottet skulle vara 4,5 miljarder euro 2015, 4,2 miljarder euro 2016 och 3,6 miljarder euro 2017. Detta skulle öka skulden i systemet från 25,8 miljarder euro 2015 till 30,0 miljarder euro 2016 och 33,6 miljarder euro 2017. Arbetslöshetsersättningen beräknas på ett sätt som gynnar kortvariga heltidsarbeten framför långvariga deltidsarbeten, och ger arbetsgivarna incitament att erbjuda kortvariga anställningar som kompletteras med arbetsrelaterade förmåner. Dessutom är arbetslöshetsersättningen utformad så att den kan minska motivationen att komma tillbaka i arbete. Detta gäller särskilt villkoren för rätten till ersättning och det faktum att ersättningen minskar med tiden.
- (13) Övergången från skola till arbete är fortfarande problematisk och det är ungdomarna med den lägsta utbildningen som drabbas värst. Lärningsutbildning blir mindre vanligt bland lågutbildade i en situation där varje region har sin egen strategi och systemets förmåga att anpassa sig till nya ekonomiska behov är begränsad. Utbudet av yrkesutbildning för arbetslösa, lågutbildade och anställda i små och medelstora företag är fortfarande otillräckligt. Den pågående reformen av yrkesutbildningen, som även omfattar styrning, incitament och rådgivning, och den nya riktade utbildningsplanen för arbetslösa har ännu inte genomförts fullt ut och bör förstärkas. Det bristande samarbetet mellan olika aktörer som är engagerade i kontinuerlig yrkesutbildning hindrar en effektiv resursfördelning. Det kommande systemet med personliga aktivitetskonton kan bidra till att förbättra tillgången till utbildning.

- (14) Det franska företagsklimatet fortsätter att vara medelmåttigt, särskilt vad gäller statliga regleringar där Frankrike ligger dåligt till vid internationella jämförelser. Förenklingsprogrammet fullföljs som planerat men genomförandet framskrider ojämnt, särskilt vad gäller åtgärder som är inriktade på företag, och problem kvarstår på en rad områden.
- (15) Den franska ekonomin har en oproportionerligt hög andel småföretag jämfört med andra EU-länder, något som begränsar deras produktivitetsnivå. Den senaste tidens initiativ för att dämpa effekterna av storleksrelaterade krav väntas inte påverka företagens tillväxt i någon större utsträckning, särskilt eftersom det handlar om tillfälliga åtgärder och, i vissa fall, åtgärder av begränsad omfattning. Följaktligen kommer tröskeleffekterna att fortsätta begränsa de franska företagens tillväxt.
- (16) Konkurrensen har förbättrats i vissa sektorer, medan hinder finns kvar i andra. Detta gäller särskilt företagstjänster, då en betydande andel av dessa inte omfattats av den senaste tidens reformer, och nätverksindustrierna. En rad etableringshinder och regleringar, bland annat prisregleringar, hämmar den ekonomiska verksamheten i reglerade yrken och påverkar produktiviteten i andra sektorer som använder de reglerade tjänsterna. Antagandet av Macron-lagen 2015 har lett till något färre hinder, men ytterligare insatser behövs. Ytterligare problem orsakas den restriktiva tillämpningen av tillståndskraven.
- (17) Frankrike fortsätter att släpa efter EU:s ledande innovationsländer, trots generösa offentliga anslag på området. Det har gått inflation i offentliga program för innovationsstöd under de senaste femton åren, vilket skapat instabilitet och problem med övergripande samordning, enhetlighet och effektivitet. Detta påverkar i synnerhet de små och medelstora företagen.

- (18) Skatteuttaget som andel av BNP är ett av de högsta i unionen. Dess sammansättning är inte gynnsam för den ekonomiska tillväxten, eftersom den avsevärt påverkar produktionsfaktorerna medan konsumtionen påverkas relativt lite. Bolagsskatterna började sjunka en aning under 2014 och Frankrike har nu börjat närma sig EU-genomsnittet när det gäller miljöskatterna, men inkomsterna från mervärdesskatten är fortsatt låga både räknat som andel av BNP och i procent av de totala skatterna, på grund av låga skattesatser, utbredd tillämpning av nedsatta skattesatser och den höga förekomsten av undantag jämfört med EU-genomsnittet. Utöver den pågående utfasningen av den solidaritetsavgift som pålagts bolagen och upphävandet av den exceptionella bolagsskatten, måste konkreta åtgärder för att uppnå det uppsatta målet om att minska skattesatsen för bolagens inkomster till 28 % 2020 beskrivas i detalj.
- (19) Skattesystemet är mycket komplext. Det finns fortfarande många ineffektiva skatter som ger få eller inga inkomster. Inkomstskattesystemet är särskilt komplicerat vilket skapar administrativa kostnader. Trots att man i lagen för planering av de offentliga finanserna 2014–2019 infört ett krav på regelbunden översyn av skatteutgifterna, är den väntade minskningen av skatteutgifter 2016 låg efter flera år av ökning.
- (20) Sammantaget är hindren för privata investeringar måttliga; betungande reglering och höga bolagsskatter är de huvudsakliga hindren. Investeringsklimatet kommer att förbättras om företagsklimatet förbättras, skatterna på produktion och bolagsskatten sänks och skattesystemet förenklas. Alla åtgärder för att förbättra franska företags kostnadsrelaterade och icke kostnadsrelaterade konkurrenskraft kan höja investeringsnivåerna och ge företagen incitament att investera i fysiskt och mänskligt kapital, i syfte att förbättra produktiviteten. Den långsiktiga potentiella tillväxten begränsas också av låga investeringar i innovation.

- (21) Inom ramen för den europeiska planeringsterminen har kommissionen gjort en omfattande analys av Frankrikes ekonomiska politik och offentliggjort den i 2016 års landsrapport. Kommissionen har också bedömt stabilitetsprogrammet och det nationella reformprogrammet samt uppföljningen till de rekommendationer Frankrike fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Frankrike utan även i vilken utsträckning EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka EU:s övergripande ekonomiska styrning genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Dess rekommendationer inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–5 nedan.
- (22) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet, och dess yttrande⁵ återspeglas särskilt i rekommendation 1.
- (23) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet och stabilitetsprogrammet. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1–5 nedan.

⁵ Enligt artikel 5.2 i förordning (EG) nr 1466/97.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Frankrike att under 2016 och 2017 vidta följande åtgärder:

1. Se till att det alltför stora underskottet korrigeras på ett varaktigt sätt under 2017 genom att vidta nödvändiga strukturåtgärder och använda eventuella oförutsedda intäkter till att minska underskottet och skulden. Senast i slutet av 2016 specificera vilka utgiftsnedskärningar som planeras för de kommande åren och satsa mer på större besparingar vid översynerna av utgifterna, inklusive de lokala myndigheternas utgifter. Låta utföra fler oberoende utvärderingar av politiska åtgärder för att identifiera effektivitetsvinster i den offentliga sektorns alla delsektorer.
2. Sörja för att minskningarna i arbetskostnader är varaktiga och att minimilönens utveckling är förenlig med målen om att främja sysselsättning och konkurrenskraft. Reformera arbetsrätten för att erbjuda bättre incitament för tillsvidareanställningar.
3. Förbättra kontakterna mellan utbildningssystemet och arbetsmarknaden, särskilt genom en reform av lärlingssystemet och yrkesutbildningen, med fokus på lågutbildade. Reformera systemet för arbetslöshetsersättning fram till 2016 för att göra det budgetmässigt hållbart igen och ge arbetstagarna fler incitament att komma tillbaka i arbete.
4. Undanröja hinder för verksamhet i tjänstesektorn, särskilt för företagstjänster och reglerade yrken. Vidta åtgärder för att förenkla innovationsåtgärderna och göra dem mer effektiva. Senast i slutet av 2016 ytterligare reformera de storleksrelaterade kraven i regleringar som hindrar företagens tillväxt och fortsätta förenkla bestämmelserna om företagens administration, beskattning och redovisning inom ramen för förenklingsprogrammet.
5. Vidta åtgärder för att sänka skatten på produktion och skattesatsen för bolagens inkomster och samtidigt bredda skattebasen för konsumtion, särskilt vad gäller mervärdesskatt. Avskaffa ineffektiva skatteutgifter, avskaffa skatter som inbringar få eller inga inkomster och besluta om en källskattereform för inkomstskatt senast i slutet av 2016.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar

Ordförande