EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.5.2015
COM(2015) 260 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Francije za leto 2015

in mnenje Sveta o programu Francije za stabilnost za leto 2015

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Francije za leto 2015

in mnenje Sveta o programu Francije za stabilnost za leto 2015

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik[1], zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij[2], zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije[3],

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta[4],

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Komisije, da začne izvajati novo strategijo za delovna mesta in rast *Evropa 2020*, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik. Strategija se osredotoča na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za povečanje potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.

(2) Svet je na predlog Komisije 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic. Skupaj tvorita „integrirane

[1] UL L 209, 2.8.1997, str. 1.
[2] UL L 306, 23.11.2011, str. 25.
[3] COM(2015) 260.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

smernice“ in države članice so bile pozvane, naj jih upoštevajo v nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

(3) Svet je 8. julija 2014 sprejel priporočilo v zvezi z nacionalnim programom reform Francije za leto 2014 in dal mnenje o dopolnjenem programu Francije za stabilnost za leto 2014. Komisija je 28. novembra 2014 predložila mnenje o osnutku proračunskega načrta Francije za leto 2015[5] v skladu z Uredbo (EU) št. 473/2013[6].

(4) Komisija je 28. novembra 2014 sprejela letni pregled rasti[7], ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2015. Komisija je isti dan na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja[8], v katerem je Francijo opredelila kot eno od držav članic, za katere je treba opraviti poglobljeni pregled.

(5) Evropski svet je 18. decembra 2014 potrdil prednostne naloge za spodbujanje naložb, pospeševanje strukturnih reform ter prizadevanje za odgovorno in rasti prijazno konsolidacijo javnih financ.

(6) Komisija je 26. februarja 2015 objavila poročilo o državi za Francijo za leto 2015[9]. V njem je bil ocenjen napredek Francije pri izvajanju priporočil za posamezne države, sprejetih 8. julija 2014. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da v Franciji obstajajo čezmerna makroekonomska neravnotežja, zaradi katerih so potrebni odločni ukrepi politike in posebno spremljanje. Zlasti v razmerah šibke rasti in nizke inflacije ob hkratni slabi donosnosti podjetij ter glede na nezadosten dosedanji odziv politike so se tveganja, ki izvirajo iz poslabšanja tako stroškovne kot nestroškovne konkurenčnosti ter visoke in še vedno rastoče zadolženosti, zlasti javnega dolga, občutno povečala. Posebej pomembni so ukrepi za zmanjšanje tveganja škodljivih učinkov na francosko gospodarstvo in zaradi njegove velikosti tudi širitve negativnih učinkov na ekonomsko in monetarno unijo.

(7) Francija je 30. aprila 2015 predložila nacionalni program reform za leto 2015 in program za stabilnost za leto 2015. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

(8) Za Francijo trenutno velja korektivni del Pakta za stabilnost in rast. V svojem programu za stabilnost za leto 2015 vlada načrtuje odpravo čezmernega primanjkljaja do leta 2017 v skladu s priporočilom Sveta z dne 10. marca 2015 in uresničitev srednjeročnega cilja za strukturni primanjkljaj v višini 0,4 % BDP do leta 2018[10]. Medtem ko vlada namerava spoštovati cilje glede nominalnega primanjkljaja, ki jih je določil Svet, je za leti 2016 in 2017 načrtovani fiskalni napor pod priporočeno ravnjo. V svojem programu za stabilnost za leto 2015 vlada pričakuje, da bo delež javnega dolga v BDP dosegel vrhunec leta 2016 s 97 % BDP, nato pa se bo zmanjšal na 95,5 % BDP v letu 2018. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je verjeten. Vendar ukrepi za podporo

---

5 C(2014) 8805 final.
6 UL L 140, 27.5.2013, str. 11.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 29 final.
10 Vlada je v primerjavi s prejšnjim programom za stabilnost popravila srednjeročni cilj v zvezi s strukturnim primanjkljajem z 0,25 % BDP na 0,4 % BDP. Srednjeročni cilj naj bi dosegli eno leto pozneje, kot je določeno v lanskem programu za stabilnost.

načrtovanim ciljem glede primanjkljaja od leta 2016 dalje niso bili dovolj podrobno opredeljeni. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2015 bo cilj glede nominalnega primanjkljaja za leto 2015 znašal 3,8 % BDP, kar je v skladu s ciljem 4 % BDP. Vendar bo fiskalni napor, ki se pričakuje za navedeno leto, nižji od napora, ki ga je priporočil Svet[11]. Če ne bo nobene spremembe politike, Komisija za leto 2016 napoveduje, da bo nominalni primanjkljaj dosegel 3,5 % BDP, kar je nad priporočenim ciljem v višini 3,4 % BDP, ter da fiskalni napor ne bo dosežen. Zato bodo potrebni nadaljnji strukturni ukrepi za leto 2016. Svet na podlagi ocene programa za stabilnost in ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2015 meni, da obstaja tveganje, da Francija ne bo izpolnjevala določb Pakta za stabilnost in rast.

(9) Ključnega pomena bo okrepiti preglede porabe in opredeliti področja za obsežno znižanje odhodkov, da bi dosegli pričakovane rezultate. Francija bi morala zagotoviti, da cilji glede zmanjšanja porabe upoštevajo stopnjo inflacije, ki je blizu nič. Hkrati bi bilo treba prihranke, ki so posledica stroškov javnega dolga, ki so nižji od pričakovanih, usmeriti v zmanjšanje primanjkljaja zaradi nižjih obrestnih mer. Poleg tega konkretnih kratkoročnih prihrankov ni mogoče doseči brez bistvenih omejitev povišanja porabe za socialno varnost, ki je leta 2014 predstavljala 26 % BDP, kar je bila skoraj polovica vseh odhodkov v javnem sektorju. Za obdobje 2015–2017 so načrtovani prihranki pri izdatkih za zdravstvo v višini 11 milijard EUR, vendar so potrebna nadaljnja prizadevanja za omejitev povečanja izdatkov na tem področju. Zlasti bi lahko izvedli dodatne politike omejevanja stroškov na področju cen farmacevtskih izdelkov in izdatkov bolnišnic. Pokojninskemu sistemu v prihodnjih letih grozijo vse večji primanjkljaji, prejšnje pokojninske reforme pa ne bodo zadostovale za odpravo primanjkljaja v sistemu. Predvsem primanjkljaj, ki izhaja iz shem za državne uradnike in zaposlene v državnih podjetjih, še naprej obremenjuje celotni pokojninski primanjkljaj. Poleg tega makroekonomski položaj močno vpliva na vzdržnost pokojninskega sistema, zlasti položaj dopolnilnih pokojninskih sistemov. Potrebno je odločno ukrepanje za ponovno vzpostavitev finančne trdnosti dopolnilnega pokojninskega sistema.

(10) Francija je izvedla reformo lokalne uprave, katere cilj je povečati učinkovitost sistema. Nadaljevati bi morala z izvajanjem načrtovanega zmanjšanja nepovratnih sredstev od centralne države ter okrepiti nadzor odhodkov lokalnih oblasti, tako da omeji letno povečanje davčnih prihodkov lokalnih oblasti ob upoštevanju obstoječih zgornjih meja pri več lokalnih davkih. Potrebni so tudi ukrepi za omejitev povečanja upravnih stroškov za lokalne organe.

(11) Sprejeti so bili ukrepi politike za zmanjšanje stroškov dela in izboljšanje stopenj dobička podjetij prek davčne olajšave v višini 20 milijard EUR za konkurenčnost in zaposlovanje ter prek 10 milijard EUR dodatnih znižanj prispevkov delodajalcev za socialno varnost iz pakta za odgovornost in solidarnost. Ta ukrepa predstavljata 1,5 % BDP in naj bi prispevala k zmanjšanju vrzeli med Francijo in povprečjem euroobmočja v smislu davčne obremenitve dela. Izvajanje teh ukrepov bi se moralo nadaljevati v letu 2016, vendar je zaradi njune visoke cene za javni proračun pomembno oceniti njuno učinkovitost na ravni podjetij. Pri tej oceni je treba upoštevati predvsem togosti na trgu dela in proizvodnem trgu, zlasti tiste, ki vplivajo na plače. Stroški dela pri minimalni plači so še vedno visoki v primerjavi z drugimi državami članicami. Minimalna plača se še naprej razvija na način, ki ne podpira

[11] Ocena učinkovitosti ukrepov, sprejetih v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, bo izvedena po 10. juniju 2015.

konkurenčnosti in ustvarjanja delovnih mest. Poleg tega lahko v razmerah nizke inflacije samodejno usklajevanje z inflacijo povzroči povišanje plač, ki presega to, kar je nujno za ohranitev kupne moči.

(12) Francija bi morala sprejeti odločne ukrepe za odpravo regulativnih pragov iz delovnega prava in računovodskih predpisov, ki ovirajo rast francoskih podjetij, zlasti MSP. Na splošno obstaja možnost za povečanje konkurence na storitvenem sektorju, zlasti na področju poklicnih storitev, trgovine na drobno in mrežnih panog. Več uredb in tarif za regulirane poklice omejuje gospodarsko aktivnost. Z novim zakonom o rasti, gospodarski aktivnosti in enakih možnostih so bili sprejeti novi ukrepi za povečanje konkurence v pravnih poklicih, njihovo izvajanje pa bo ključno, da se zagotovi odprava ovir v praksi. Francija bi morala sprejeti tudi ukrepe za odpravo ovir v drugih sektorjih, zlasti v zdravstvu. Načelo *numerus clausus* za dostop do zdravstvenih poklicev še vedno ovira dostop do storitev ter bi ga bilo mogoče pregledati brez ogrožanja kakovosti in varnosti.

(13) V letu 2014 je delež davka v BDP znašal 45,8 %, kar je med najvišjimi v EU. Stopnje davka od dohodkov pravnih oseb so visoke in negativno vplivajo na naložbe francoskih podjetij. Dejanska davčna stopnja, ki jo podjetje plača v povprečju, znaša 38,3 %, kar je med najvišjimi v EU. Poleg napovedane odprave prispevka gospodarskih družb za socialno varnost in znižanja zakonsko določene stopnje na 28 % v letu 2020 bi Francija morala okrepiti kratkoročna prizadevanja, da bi postala obdavčitev pravnih oseb spodbudna za rast in naložbe. Potrebna so prizadevanja za poenostavitev davčnega sistema z odpravo neučinkovitih davkov. Opredeljenih je bilo več kot 100 davkov, ki prinašajo malo ali nič prihodkov, njihova odprava pa bi lahko poenostavila postopke za podjetja in gospodinjstva.

(14) Stopnja brezposelnosti v Franciji je bila v letu 2014 še vedno visoka, dolgotrajna brezposelnost pa se je poslabšala, kar odraža šibko gospodarsko rast. Skupna stopnja brezposelnosti je znašala 10,2 %, v primerjavi z 10,3 % v letu 2013 in 7,5 % v letu 2008, zlasti pa je prizadela mlade, starejše in nizko kvalificirane delavce. Francija trpi zaradi segmentacije trga dela, pogodbe za določen čas pa predstavljajo vse večji delež novih zaposlitev. Usmerjenim prizadevanjem za zmanjšanje stopnje segmentacije, zlasti z višjimi socialnimi prispevki za zelo kratkoročne pogodbe, ni uspelo zaustaviti tega trenda. Pregled pravnega okvira, ki ureja pogodbe o zaposlitvi, bi lahko prispeval k zmanjšanju segmentacije. Nedavne reforme so ustvarile le omejene možnosti za delodajalce, da odstopajo od sporazumov na ravni panog. To omejuje zmožnost podjetij, da prilagodijo delovno silo svojim potrebam. Sektorji in podjetja bi morali dobiti prožnost, da določijo za vsak primer posebej in po pogajanjih s socialnimi partnerji, ali bi moral delovni čas odstopati od 35 ur na teden. Zakon, ki je ustvaril *dogovore za ohranitev zaposlitve*, ni prinesel pričakovanih rezultatov. Zelo malo podjetij je izkoristilo nove ureditve za sporazume na ravni podjetja, da bi povečali prožnost delovnih pogojev. Ta sistem bi bilo treba pregledati, da dobijo podjetja več možnosti za prilagoditev plač in delovnega časa svojemu gospodarskemu položaju.

(15) Dolgotrajno poslabšanje na trgu dela je vplivalo na sistem nadomestil za brezposelnost, kar je postavilo pod vprašaj vzdržnost modela. Nova konvencija o sistemu nadomestil za brezposelnost, ki je bila predstavljena 1. julija 2014, ne zadostuje za zmanjšanje primanjkljaja. Različni sprejeti ukrepi so leta 2014 ustvarili prihranke v višini 0,3 milijarde EUR. V letu 2015 bodo predvidoma zmanjšali primanjkljaj za dodatne 0,8 milijarde EUR, in sicer s 5,2 milijarde EUR na 4,4 milijarde EUR, zaradi česar se bo zadolženost sistema nadalje povečala na

25,9 milijarde EUR. Za zagotovitev sposobnosti preživetja sistema so potrebni strukturni ukrepi. Pregledati bi bilo treba zlasti pogoje za upravičenost, degresivno strukturo nadomestil in nadomestne stopnje za delavce z najvišjimi plačami.

(16) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla obsežno analizo francoske ekonomske politike in jo objavila v poročilu o državi za leto 2015. Prav tako je ocenila program za stabilnost in nacionalni program reform ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Francija prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko v Franciji, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami EU. Priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih 1 do 6 spodaj.

(17) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program Francije za stabilnost, njegovo mnenje[12] pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 spodaj.

(18) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni program reform in program za stabilnost. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih iz točk 1 do 6 v nadaljevanju.

(19) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla tudi analizo ekonomske politike euroobmočja kot celote. Na podlagi te analize je Svet izdal posebna priporočila za države članice, katerih valuta je euro. Francija bi morala zagotoviti tudi popolno in pravočasno izvedbo teh priporočil –

PRIPOROČA, da Francija v obdobju 2015–2016 ukrepa, tako da:

1. Zagotovi učinkovito ukrepanje v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem in trajno odpravo čezmernega primanjkljaja do leta 2017, in sicer z okrepitvijo proračunske strategije, sprejetjem potrebnih ukrepov za vsa leta in uporabo vseh izrednih prihodkov za zmanjšanje primanjkljaja. Določi zmanjševanje odhodkov, načrtovano za ti leti, in poda neodvisno oceno učinka ključnih ukrepov.

2. Okrepi prizadevanja za učinkovitost pregleda porabe in opredeli možnosti za prihranke v vseh podsektorjih sektorja država, tudi na področju socialne varnosti in lokalnih oblasti. Sprejme ukrepe za omejitev rasti upravnih odhodkov lokalnih organov. Do marca 2016 sprejme dodatne ukrepe za uravnoteženje pokojninskega sistema, zlasti z zagotovitvijo, da je finančni položaj dopolnilnih pokojninskih sistemov dolgoročno vzdržen.

3. Zagotovi, da se ohrani zmanjševanje stroškov dela, ki izhaja iz davčne olajšave za konkurenčnost in zaposlovanje ter iz pakta za odgovornost in solidarnost, zlasti z njegovim načrtovanim izvajanjem leta 2016. Oceni uspešnost teh shem glede na togosti na trgu dela in proizvodnem trgu. Reformira sistem določanja plač v posvetovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalno prakso, da se zagotovi razvoj plač glede na razvoj produktivnosti. Zagotovi, da ostanejo trendi na področju minimalne plače skladni s cilji spodbujanja zaposlovanja in konkurenčnosti.

4. Do konca leta 2015 zmanjša regulativne ovire za rast podjetij, zlasti z revizijo meril glede velikosti v predpisih, da bi se izognili učinkom pragov. Z letom 2015 odpravi omejitve za dostop do reguliranih poklicev, ki presegajo pravne poklice, in njihovega izvajanja, zlasti glede zdravstvenih poklicev.

[12] V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

5. Poenostavi in izboljša učinkovitost davčnega sistema, zlasti z odpravo neučinkovitih davčnih odhodkov. Za spodbujanje naložb sprejme ukrepe za zmanjšanje davkov na proizvodnjo in zakonsko določene stopnje od dohodkov pravnih oseb ter hkrati razširi davčno osnovo na potrošnjo. Sprejme ukrepe z letom 2015, da se odpravijo neučinkoviti davki, ki prinašajo malo ali nič prihodkov.

6. Reformira delovno pravo, da se delodajalcem zagotovi več spodbud za zaposlovanje po pogodbi za nedoločen čas. Olajša uporabo odstopanj od splošnih pravnih določb na ravni podjetij in panog, zlasti glede ureditve delovnega časa. Do konca leta 2015 reformira zakon, ki je ustvaril dogovore za ohranitev zaposlitve *(accords de maintien de l'emploi)*, da bi povečali njihovo uporabo s strani podjetij. Sprejme ukrepe za reformo sistema nadomestil za brezposelnost, da bi sistem ponovno zagotavljal proračunsko vzdržnost in več spodbud za vrnitev na delo.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik