EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.5.2015
COM(2015) 260 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Frankrikes nationella reformprogram 2015

med avgivande av rådets yttrande om Frankrikes stabilitetsprogram 2015

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Frankrikes nationella reformprogram 2015

med avgivande av rådets yttrande om Frankrikes stabilitetsprogram 2015

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 politiken[1], särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser[2], särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation[3],

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner[4],

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

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 mars 2010 godkände Europeiska rådet kommissionens förslag om en ny strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020, som bygger på stärkt samordning av den ekonomiska politiken. Strategin fokuserar på de nyckelområden där åtgärder behövs för att stärka förutsättningarna för hållbar tillväxt och konkurrenskraft i Europa.

(2) Den 13 juli 2010 antog rådet, på grundval av kommissionens förslag, en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 ett beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik. Tillsammans utgör dessa de integrerade

[1] EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 260.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068 och P8_TA(2015)0069.

riktlinjer som medlemsstaterna uppmanades att beakta i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

(3) Den 8 juli 2014 antog rådet en rekommendation om Frankrikes nationella reformprogram 2014 och avgav ett yttrande om Frankrikes uppdaterade stabilitetsprogram för 2014. Den 28 november 2014 avgav kommissionen i enlighet med förordning (EU) nr 473/2013[5] ett yttrande om Frankrikes utkast till budgetplan för 2015[6].

(4) Den 28 november 2014 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten[7], som inledde 2015 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Samma dag antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om varningsmekanismen[8], i vilken Frankrike angavs som en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.

(5) Den 18 december 2014 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för att främja investeringar, skynda på strukturreformerna och fortsätta med en ansvarsfull, tillväxtfrämjande konsolidering av de offentliga finanserna.

(6) Den 26 februari 2015 offentliggjorde kommissionen 2015 års landsrapport för Frankrike[9]. Den innehöll en bedömning av hur väl Frankrike hade lyckats med de landspecifika rekommendationer som antogs den 8 juli 2014. Landsrapporten innehåller också resultaten av den fördjupade granskningen i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Frankrike har alltför stora makroekonomiska obalanser som kräver kraftfulla politiska åtgärder och särskild övervakning. I ett läge med låg tillväxt och låg inflation, kombinerat med låg lönsamhet i företagen, och med tanke på de otillräckliga politiska åtgärderna hittills, har de risker som orsakas av en försämring av såväl den kostnadsrelaterade som den icke-kostnadsrelaterade konkurrenskraften och av en hög och ökande fransk skuldsättning ökat betydligt. Behovet av åtgärder är särskilt stort för att minska risken för negativa inverkningar på Frankrikes ekonomi och, med tanke på dess storlek, för negativa spridningseffekter till den ekonomiska och monetära unionen.

(7) Den 30 april 2015 lade Frankrike fram sitt nationella reformprogram för 2015 och sitt stabilitetsprogram för 2015. I syfte att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.

(8) Frankrike omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del. Enligt 2015 års stabilitetsprogram planerar regeringen att korrigera det alltför stora underskottet till 2017, i enlighet med rådets rekommendationer av den 10 mars 2015, och att uppfylla det medelfristiga målet om ett strukturellt underskott på 0,4 % av BNP till 2018[10]. Även om regeringen avser att uppfylla målen för det nominella underskottet som rådet angett, ligger den finanspolitiska insatsen som planeras för 2016 och 2017 under den rekommenderade nivån. Enligt stabilitetsprogrammet förväntas den offentliga skuldkvoten nå sin kulmen under 2016 med 97 % av BNP,

---

5 EUT L 140, 27.5.2013, s. 11.
6 C(2014) 8805 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 29 final.
10 Jämfört med det tidigare stabilitetsprogrammet har regeringen ändrat det medelfristiga målet från ett strukturellt underskott på 0,25 % till 0,4 % av BNP. Det medelfristiga målet förväntas uppnås ett år senare än vad som förutsågs i förra årets stabilitetsprogram.

innan den sjunker till 95,5 % under 2018. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa finanspolitiska beräkningar är rimligt. Åtgärderna som ska stödja de planerade underskottsmålen från 2016 och framåt har dock ännu inte beskrivits tillräckligt. Enligt kommissionens vårprognos 2015 kommer målen för det nominella underskottet för 2015 att bli 3,8 % av BNP, vilket innebär att målet på 4 % av BNP uppfylls. Den finanspolitiska insatsen för det året kommer dock att bli lägre än vad rådet rekommenderar[11]. När det gäller 2016 förutser kommissionen, enligt ett antagande om oförändrad politik, att det nominella underskottet kommer att nå 3,5 % av BNP, vilket är över det rekommenderade målet på 3,4 % av BNP, och att den finanspolitiska insatsen inte kommer att genomföras. Det kommer därför att krävas ytterligare strukturåtgärder under 2016. Rådet anser, på grundval av sin bedömning av stabilitetsprogrammet och med beaktande av kommissionens vårprognos 2015, att det finns risk för att Frankrike inte kommer att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

(9) Det är av yttersta vikt att intensifiera utgiftsöversynerna och fastställa större områden där utgifterna kan minskas, så att det förväntade resultatet kan uppnås. I utgiftsminskningsmålen bör Frankrike ta hänsyn till inflationstakten som ligger nära noll. Eftersom kostnaderna för statsskulden blev lägre än förväntat på grund av lägre ränta, så bör dessa besparingar användas för att minska underskottet. Stora besparingar på kort sikt kan dessutom inte genomföras utan att ökningstakten av utgifterna för social trygghet minkar avsevärt. Dessa utgjorde 2014 26 % av BNP, nästan hälften av de offentliga utgifterna. För 2015–2017 planeras besparingar på 11 miljarder i utgifterna för hälso- och sjukvård, men ytterligare insatser behövs för att begränsa de ökande utgifterna på detta område. Framför allt finns det utrymme för att genomföra kostnadsbegränsande strategier när det gäller läkemedelspriser och utgifter för sjukhusvård. Pensionssystemet kan ställas inför ökande underskott de närmaste åren och de tidigare pensionsreformerna räcker inte för att undanröja underskottet i systemet. Det är särskilt underskotten i systemen för statstjänstemän och anställda i statskontrollerade företag som fortfarande väger tungt i det totala pensionsunderskottet. Den makroekonomiska situationen har dessutom stor påverkan på pensionssystemets hållbarhet, särskilt situationen med kompletterande pensionssystem. Det krävs krafttag för att återställa den finansiella stabiliteten i det kompletterande pensionssystemet.

(10) Frankrike har genomfört en reform av den lokala förvaltningen i syfte att öka systemets effektivitet. Man bör nu fortsätta att genomföra den planerade minskningen av statliga bidrag och stärka kontrollen över de lokala myndigheternas utgifter, bland annat genom ett tak för de årliga ökningarna av de lokala myndigheternas skatteintäkter, med hänsyn tagen till befintliga tak för ett antal lokala skatter. Det krävs också åtgärder för att begränsa de lokala myndigheternas ökande förvaltningskostnader.

(11) Politiska åtgärder har vidtagits för att minska arbetskraftskostnaderna och förbättra företagens vinstmarginaler med hjälp av skatteavdraget för konkurrenskraft och sysselsättning på 20 miljarder euro och ytterligare minskningar av arbetsgivarnas sociala avgifter med 10 miljarder som planerades i ansvars- och solidaritetspakten. Dessa två åtgärder står för 1,5 % av BNP och bör bidra till att minska gapet mellan Frankrike och euroområdets genomsnitt vad gäller skattekilen för arbetstagare. Genomförandet av dessa åtgärder kommer att fortsätta under 2016 men med tanke på

[11] En bedömning av de verkningsfulla åtgärder som vidtagits enligt förfarandet vid alltför stora underskott kommer att göras efter den 10 juni 2015.

de höga kostnaderna de medför för den offentliga budgeten, är det viktigt att bedöma effekten av dem på företagsnivå. Vid denna bedömning bör särskild hänsyn tas till den stelhet som drabbar arbets- och produktmarknaderna, framför allt vad gäller löner. Arbetskraftskostnaden vid minimilön är fortfarande hög jämfört med andra medlemsstater. Minimilönen fortsätter att utvecklas på ett sätt som inte främjar konkurrenskraft och sysselsättning. I ett läge med låg inflation kan den automatiska indexregleringen dessutom leda till högre löneökningar än vad som krävs för att bevara köpkraften.

(12) Frankrike bör vidta kraftfulla åtgärder för att få bort de lagstadgade miniminivåerna i arbetsrätten och de redovisningsbestämmelser som begränsar tillväxten för franska företag, särskilt små och medelstora företag. Generellt sett finns det utrymme för att öka konkurrensen inom tjänstesektorn, särskilt vad gäller yrkesmässiga tjänster, detaljhandel och nätindustrin. Den ekonomiska verksamheten begränsas av ett antal lagar och avgifter för reglerade yrken. Genom en ny lag om tillväxt, ekonomisk verksamhet och lika möjligheter har nya åtgärder för att öka konkurrensen inom juridiska yrken vidtagits och dessa kommer att bli avgörande för att avlägsna alla hinder. Frankrike bör också vidta åtgärder för att avlägsna hinder inom andra sektorer, framför allt inom hälso- och sjukvård. Principen om spärrad intagning till yrken inom hälso- och sjukvårdssektorn hindrar fortfarande tillgången till tjänster och skulle kunna ses över utan att kvaliteten och säkerheten äventyras.

(13) Kvoten mellan skatter och BNP var 2014 en av de högsta i unionen med 45,8 %. Bolagsskatten är hög och ger negativa effekter på franska företags investeringar. Den faktiska skattesatsen som ett företag i genomsnitt betalar ligger på 38,3 %, en av de högsta i unionen. Förutom det aviserade avskaffandet av företagens sociala avgifter och minskningen av den lagstadgade skatten till 28 % år 2020, bör Frankrike öka satsningarna på att på kort sikt se till att företagsskatten bidrar till tillväxt och investering. Det krävs satsningar för att förenkla skattesystemet genom att ta bort ineffektiva skatter. Det har konstaterats att det finns över 100 skatter som ger små eller inga intäkter alls, och om de togs bort skulle det bli enklare för företag och hushåll.

(14) Frankrikes arbetslöshetstal förblev högt under 2014 och långtidsarbetslösheten steg, vilket återspeglar den svaga ekonomiska tillväxten. Den totala arbetslösheten var 10,2 %, jämfört med 10,3 % år 2013 och 7,5 % år 2008, och det drabbade särskilt ungdomar, äldre arbetstagare och lågutbildade. Frankrike har problem med segmentering av arbetsmarknaden, där visstidsanställning blir allt vanligare vid nyrekrytering. Riktade satsningar för att minska segmenteringen, framför allt genom högre arbetsgivaravgifter för mycket korta avtal, har inte kunnat stoppa denna trend. En översyn av det rättsliga ramverket för anställningsavtal skulle kunna minska segmenteringen. Reformer på senare tid har endast gett begränsat utrymme för arbetsgivare att avvika från avtal på branschnivå. Det begränsar företagens möjligheter att anpassa personalstyrkan efter sina behov. Sektorer och företag bör få flexibilitet nog att från fall till fall och efter förhandlingar med arbetsmarknadens parter bestämma om arbetstiden ska avvika från 35 timmar per vecka. Den lag som skapade avtalen om bevarande av anställning *(accords de maintien de l'emploi)* har inte gett förväntat resultat. Mycket få företag har utnyttjat möjligheten att ingå företagsavtal i syfte att öka flexibiliteten i arbetsvillkoren. Detta program borde ses över så att företagen kunde få större utrymme att anpassa löner och arbetstid efter sin ekonomiska situation.

(15) Den långvariga försämringen av arbetsmarknaden har påverkat systemet för arbetslöshetsersättning, och lett till att modellens hållbarhet har ifrågasatts. Det nya avtalet om arbetslöshetsersättning som infördes den 1 juli 2014 räcker inte till för att minska underskottet. Ett antal nya åtgärder som infördes gav 0,3 miljarder i besparingar under 2014. Dessa åtgärder förväntas minska underskottet med ytterligare 0,8 miljarder euro under 2015, från 5,2 till 4,4 miljarder, vilket ökar systemets skuld till 25,9 miljarder. Det krävs strukturåtgärder för att säkerställa systemets hållbarhet. Särskilt bör villkoren för att vara berättigad till förmåner, förmånernas minskning med tiden och kompensationsgraderna för högavlönade arbetstagare ses över.

(16) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen gjort en omfattande analys av Frankrikes ekonomiska politik och offentliggjort den i 2015 års landsrapport. Kommissionen har också bedömt stabilitetsprogrammet och det nationella reformprogrammet samt uppföljningen av de rekommendationer Frankrike fått under tidigare år. Kommissionen har inte bara beaktat 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 den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–6.

(17) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat Frankrikes stabilitetsprogram, och dess yttrande[12] återspeglas särskilt i rekommendation 1.

(18) 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 1–6.

(19) I samband med den europeiska planeringsterminen har kommissionen dessutom analyserat den ekonomiska politiken i euroområdet som helhet. På grundval av analysen har rådet utfärdat särskilda rekommendationer till de medlemsstater som har euron som valuta. Frankrike bör se till att utan dröjsmål genomföra även dessa rekommendationer till fullo.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Frankrike att under 2015 och 2016 vidta följande åtgärder:

1. Vidta verkningsfulla åtgärder enligt förfarandet vid alltför stora underskott och säkerställa en varaktig korrigering av det alltför stora underskottet till 2017 genom att stärka budgetstrategin, vidta nödvändiga åtgärder för alla åren och använda alla eventuella oförutsedda intäkter till att minska underskottet. Specificera vilka nedskärningar i budgeten som planeras för dessa år och lämna en oberoende bedömning av de främsta åtgärdernas effekt.

2. Intensifiera satsningarna för att göra utgiftsöversynen effektiv och fastställa möjliga besparingar inom alla delar av den offentliga sektorn, inbegripet socialförsäkring och lokal förvaltning. Vidta åtgärder för att begränsa ökningar av de lokala myndigheternas förvaltningskostnader. Senast i mars 2016 vidta ytterligare åtgärder för att få pensionssystemet i balans, framför allt genom att se till att det kompletterande pensionssystemet är finansiellt hållbart på lång sikt.

[12] Enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

3. Se till att minskningen av arbetskraftskostnaderna genom skattekrediten för konkurrenskraft och sysselsättning och från ansvars- och solidaritetspakten fortsätter, särskilt genom att genomföra dem som planerat under 2016. Utvärdera dessa programs effektivitet mot bakgrund av stelheten på arbets- och produktmarknaden. I samråd med arbetsmarknadens parter och i enlighet med nationell praxis reformera lönesättningssystemet så att lönerna utvecklas i takt med produktiviteten. Se till att utvecklingen av minimilönen är förenlig med målen att främja sysselsättningen och konkurrenskraften.

4. Senast i slutet av 2015 minska regelhinder för företagens tillväxt, särskilt genom att se över storlekskriterierna i föreskrifterna för att undvika tröskeleffekter. Undanröja restriktioner för tillträdet till och utövandet av lagreglerade yrken, utöver juridiska yrken, särskilt när det gäller yrken inom hälso- och sjukvård från 2015.

5. Förenkla och effektivisera skattesystemet, bland annat genom att undanröja ineffektiva skatteutgifter. Vidta åtgärder, i syfte att främja investeringar, för att sänka skatten på produktion och skattesatsen för företags inkomstskatt, samtidigt som skattebasen för konsumtion breddas. Vidta åtgärder från 2015 för att avskaffa ineffektiva skatter som ger liten eller ingen intäkt alls.

6. Reformera arbetsrätten för att erbjuda bättre incitament till arbetsgivare att anställa med tillsvidarekontrakt. Underlätta för avvikelser från allmänna rättsliga bestämmelser på företags- och filialnivå, framför allt vad gäller arbetstider. Senast i slutet av 2015 reformera den lag som skapade avtalen om bevarande av anställning (*accords de maintien de l'emploi)* så företagen använder dem oftare. Vidta åtgärder för att reformera systemet för arbetslöshetsersättning för att göra det budgetmässigt hållbart igen och erbjuda incitament för att komma tillbaka till arbetsmarknaden.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande