EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.5.2015
COM(2015) 260 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Frankrigs nationale reformprogram for 2015

og med Rådets udtalelse om Frankrigs stabilitetsprogram for 2015

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Frankrigs nationale reformprogram for 2015

og med Rådets udtalelse om Frankrigs stabilitetsprogram for 2015

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. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker[1], 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 ubalancer[2], særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen[3],

som henviser til beslutningerne fra Europa-Parlamentet[4],

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

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

ud fra følgende betragtninger:

(1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Kommissionens forslag til en ny strategi for beskæftigelse og vækst, *Europa 2020*, baseret på en øget samordning af de økonomiske politikker. Strategien fokuserer på de nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge Europas potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.

(2) På grundlag af Kommissionens forslag vedtog Rådet den 13. juli 2010 en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014), og den 21. oktober 2010 vedtog det en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker. Disse udgør tilsammen

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

de "integrerede retningslinjer", som medlemsstaterne blev opfordret til at tage i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

(3) Den 8. juli 2014 vedtog Rådet en henstilling om Frankrigs nationale reformprogram for 2014 og afgav sin udtalelse om Frankrigs opdaterede stabilitetsprogram for 2014. Den 28. november 2014 fremlagde Kommissionen i overensstemmelse med forordning (EU) nr. 473/2013[5] sin udtalelse om Frankrigs udkast til budgetplan for 2015[6].

(4) Den 28. november 2014 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse[7], som markerede starten på det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker for 2015. Samme dag vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen[8], hvori Frankrig blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse.

(5) Den 18. december tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne om at sætte skub i investeringer, fremskynde strukturreformer og forfølge en ansvarlig vækstfremmende finanspolitisk konsolidering.

(6) Den 26. februar 2015 offentliggjorde Kommissionen sin landerapport om Frankrig for 2015[9]. Den analyserede Frankrigs fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget den 8. juli 2014. Landerapporten indeholder også resultaterne af den dybdegående undersøgelse i henhold til artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Kommissionen konkluderede ud fra sin analyse, at Frankrig har uforholdsmæssig store makroøkonomiske ubalancer, som kræver afgørende politiske tiltag og særlig overvågning. Det blev især anført, at i en situation med lav vækst og lav inflation kombineret med en dårlig rentabilitet i virksomhederne og hidtil utilstrækkelige politiske tiltag er risiciene som følge af forringelsen af både den omkostningsrelaterede og den ikke-omkostningsrelaterede konkurrenceevne og af den høje og stigende gældsætning, navnlig den offentlige gæld, vokset betydeligt. Det er særlig vigtigt at skride ind for at mindske risikoen for skadelige virkninger for den franske økonomi, der risikerer at brede sig til hele Den Økonomiske og Monetære Union.

(7) Den 30. april 2015 forelagde Frankrig sit nationale reformprogram for 2015 og sit stabilitetsprogram for 2015. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.

(8) Frankrig er i øjeblikket underlagt den korrigerende del af stabilitets- og vækstpagten. I sit stabilitetsprogram for 2015 planlægger regeringen at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2017 i overensstemmelse med Rådets henstilling af 10. marts 2015 og at nå den mellemfristede målsætning - dvs. et strukturelt underskud på 0,4 % af BNP - i 2018[10]. Regeringen planlægger at overholde de mål for det samlede underskud, der er fastlagt af Rådet, men den finanspolitiske indsats, der er planlagt i 2016 og 2017, ligger under det anbefalede

---

5 EUT L 140 af 27.5.2013, s. 11.

6 C(2014) 8805 final.

7 COM(2014) 902.

8 COM(2014) 904.

9 SWD(2015) 29 final.

10 I forhold til det foregående stabilitetsprogram har regeringen revideret sit mellemfristede mål fra et strukturelt underskud på 0,25 % af BNP til 0,4 %. Det mellemfristede mål forventes at blive nået et år senere en forudset i sidste års stabilitetsprogram.

niveau. I sit stabilitetsprogram for 2015 forventer regeringen, at den offentlige gældskvote topper ved 97 % i 2016, før den falder til 95,5 % af BNP i 2018. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, er realistisk. Imidlertid er foranstaltningerne til støtte for de planlagte underskudsmål for 2016 og fremefter endnu ikke tilstrækkeligt specificerede. På grundlag af Kommissionens forårsprognose i 2015 forventes det samlede underskudsmål for 2015 at være 3,8 % af BNP og dermed overholde målet på 4 % af BNP. Den finanspolitiske indsats i 2015 forventes dog at være mindre end henstillet af Rådet[11]. Hvad angår 2016, forudser Kommissionen i et scenario med uændret politik, at det offentlige underskud vil nå op på 3,5 % af BNP, hvilket ligger over henstillingens mål på 3,4 % af BNP, og at den finanspolitiske indsats ikke vil blive leveret. Derfor vil der være behov for yderligere strukturelle foranstaltninger for 2016. På baggrund af sin vurdering af stabilitetsprogrammet og under hensyntagen til Kommissionens forårsprognose i 2015 er Rådet af den opfattelse, at der er risiko for, at Frankrig ikke overholder bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten.

(9) Det vil være afgørende at intensivere udgiftsanalyserne og identificere store områder med udgiftsnedskæringer for at få leveret de forventede resultater. Frankrig bør sikre, at der i udgiftsreduktionsmålene tages højde for situationen med en inflation tæt på nul. Samtidig bør besparelserne som følge af, at der på grund af de lavere rentesatser har været lavere omkostninger end forventet for den offentlige gæld, udnyttes til at nedbringe underskuddet. Desuden kan der ikke opnås betydelige besparelser på kort sigt uden en kraftig begrænsning af stigningen i udgifterne til social sikring, som udgjorde 26 % af BNP i 2014, hvilket svarer til næsten halvdelen af alle de offentlige udgifter. Der er planlagt besparelser i sundhedsudgifterne på 11 mia. EUR for 2015-2017, men der er behov for en yderligere indsats for at begrænse udgiftsstigninger på dette område. Der er især mulighed for at gennemføre yderligere omkostningsbegrænsende politikker inden for lægemiddelpriser og hospitalsudgifter. Pensionssystemet kan komme til at stå over for voksende underskud i de kommende år, og de tidligere pensionsreformer vil ikke være tilstrækkelige til at få bugt med underskuddet i systemet. Det er især underskuddet fra ordninger for statsansatte og ansatte i statskontrollerede virksomheder, der vedvarende tynger det generelle pensionsunderskud. Desuden har den makroøkonomiske situation en stor indvirkning på pensionssystemets bæredygtighed, særligt hvad angår supplerende pensionsordninger. Der er behov for afgørende tiltag for at genoprette den finansielle sundhed i det supplerende pensionssystem.

(10) Frankrig har iværksat en reform af de lokale forvaltninger for at øge systemets effektivitet. Det bør videreføre den planlagte reduktion af tilskuddene fra centralregeringen og styrke kontrollen af lokalforvaltningernes udgifter ved at indføre et loft over den årlige stigning i de lokale skatteindtægter, under hensyntagen til eksisterende lofter for et antal lokale skatters vedkommende. Det er også nødvendigt med tiltag for at begrænse stigningen i de administrative udgifter hos de lokale myndigheder.

(11) Der er iværksat politiske foranstaltninger for at mindske arbejdskraftomkostningerne og forbedre virksomhedernes fortjenstmargen via en skattelempelse på 20 mia. EUR for konkurrenceevne og beskæftigelse, og der er planlagt at mindske arbejdsgivernes socialsikringsbidrag med yderligere 10 mia. EUR under ansvars- og solidaritetspagten. Disse to foranstaltninger tegner sig for 1,5 % af BNP og bør

[11] Vurderingen af, om der er truffet virkningsfulde foranstaltninger under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, foretages efter den 10. juni 2015.

bidrage til at mindske gabet mellem Frankrig og gennemsnittet i euroområdet med hensyn til skattekilen. Disse foranstaltninger bør videreføres i 2016, men på grund af deres høje omkostninger for de offentlige budgetter er det vigtigt at vurdere deres effektivitet på virksomhedsniveau. Under denne vurdering bør der tages særligt hensyn til stivhederne på arbejds- og produktmarkederne, ikke mindst dem, der påvirker lønningerne. Arbejdskraftomkostningerne for mindstelønnen er fortsat høje sammenlignet med andre medlemsstater. Mindstelønnen udvikler sig fortsat på en sådan måde, at den ikke fremmer konkurrenceevne og jobskabelse. I en situation med lav inflation kan automatisk indeksering desuden føre til lønstigninger, der er højere, end hvad der er nødvendigt for at bevare købekraften.

(12) Frankrig bør iværksætte afgørende tiltag for at fjerne de tærskler i arbejdsretten og regnskabsbestemmelserne, som hæmmer væksten i franske virksomheder, navnlig SMV'er. Generelt er der mulighed for øget konkurrence i servicesektoren, navnlig inden for liberale erhverv, detailhandel og netværksindustrier. En række forskrifter og takster for lovregulerede erhverv begrænser den økonomiske aktivitet. Der er vedtaget nye foranstaltninger til forbedring af konkurrencen inden for juridiske erhverv i kraft af den nyligt vedtagne lov om vækst, økonomisk aktivitet og lige muligheder, og gennemførelsen deraf vil være afgørende for at sikre, at hindringerne fjernes i praksis. Frankrig bør også tage skridt til at fjerne hindringer i andre sektorer, navnlig sundhedssektoren. Princippet med *numerus clausus* for adgang til erhverv i sundhedssektoren er stadig en hindring for adgangen til disse erhverv og vil kunne revideres, uden at man mindsker kvaliteten og sikkerheden.

(13) I 2014 lå skattekvoten på 45,8 % og er dermed en af de højeste i EU. Selskabsskattesatserne er høje og har negativ indvirkning på franske selskabers investeringer. Den effektive skattesats, som et selskab i gennemsnit betaler, er på ca. 38,3 %, hvilket er blandt de højeste i EU. Ud over den bebudede afskaffelse af virksomhedernes socialsikringsbidrag og nedsættelsen af den lovregulerede sats til 28 % i 2020 bør Frankrig på kort sigt øge indsatsen for at sikre, at selskabsbeskatningen fremmer vækst og investeringer. Der skal gøres en indsats for at forenkle skattesystemet ved at fjerne ineffektive skatter og afgifter. Der er over 100 skatter og afgifter, som giver få eller ingen indtægter, og hvis disse fjernes, vil det kunne forenkle procedurerne for virksomheder og husholdninger.

(14) Den franske arbejdsløshed var fortsat høj i 2014, og langtidsledigheden er blevet forværret, hvilket afspejler den lave økonomiske vækst. Den samlede arbejdsløshedsprocent var på 10,2 %, sammenlignet med 10,3 % i 2013 og 7,5 % i 2008, og ramte især unge, ældre arbejdstagere og lavtuddannede. Frankrig lider under en segmentering af arbejdsmarkedet, hvor flere og flere nyansættelser finder sted i form af tidsbegrænsede kontrakter. Der er iværksat målrettede bestræbelser for at begrænse segmenteringen af arbejdsmarkedet, navnlig gennem højere socialsikringsbidrag for meget kortvarige kontrakter, men det har ikke kunnet dæmme op for denne udvikling. En revision af de retlige rammer for ansættelseskontrakter vil kunne bidrage til at reducere segmenteringen. De seneste reformer har kun givet arbejdsgiverne begrænsede muligheder for at fravige de kollektive brancheoverenskomster. Det begrænser virksomhedernes mulighed for at afpasse arbejdsstyrken efter deres behov. De forskellige sektorer og virksomheder bør have fleksibilitet til fra sag til sag og efter forhandlinger med arbejdsmarkedets parter at afgøre, om arbejdstiden bør afvige fra 35 timer om ugen. Loven om *"accords de maintien de l'emploi"* har ikke givet de forventede resultater. Der er kun meget få virksomheder, som har gjort brug af de nye ordninger for

virksomhedsaftaler for at skabe mere fleksible arbejdsvilkår. Denne ordning bør revideres for at give virksomhederne større mulighed for at tilpasse lønninger og arbejdstid til deres økonomiske situation.

(15) Den langvarige forværring af forholdene på arbejdsmarkedet har påvirket arbejdsløshedsunderstøttelsessystemet og sat spørgsmålstegn ved dets bæredygtighed. Den nye overenskomst om arbejdsløshedsunderstøttelsessystemet, som blev indført den 1. juli 2014, er ikke tilstrækkelig til at nedbringe underskuddet. De forskellige foranstaltninger, der er indført, har givet besparelser på 0,3 mia. EUR i 2014. De forventes at reducere underskuddet med yderligere 0,8 mia. EUR i 2015, fra 5,2 til 4,4 mia. EUR, således at systemets gæld øges yderligere til 25,9 mia. EUR. Det er nødvendigt med strukturelle foranstaltninger for at sikre systemets levedygtighed. Især bør betingelserne for støtteberettigelse, den degressive struktur for ydelser og kompensationssatserne for arbejdstagere med de højeste lønninger revideres.

(16) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Frankrigs økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2015. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram samt de foranstaltninger, som Frankrig har truffet til opfølgning af de henstillinger, der blev rettet til landet de foregående år. Kommissionen 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-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Den Europæiske Union ved på EU-plan at give input til kommende nationale beslutninger. Henstillingerne som led i det europæiske semester afspejles i henstilling 1 til 6 nedenfor.

(17) På baggrund af denne vurdering har Rådet gennemgået Frankrigs stabilitetsprogram, og Rådets udtalelse[12] afspejles især i henstillingen 1 nedenfor.

(18) På baggrund af Kommissionen dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram og stabilitetsprogrammet. Rådets henstillinger i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1 til 6 nedenfor.

(19) Som led i det europæiske semester har Kommissionen også foretaget en analyse af den økonomiske politik i euroområdet som helhed. På dette grundlag har Rådet udstedt særlige henstillinger rettet til medlemsstater, der har euroen som valuta. Frankrig bør også sikre fuld og rettidig gennemførelse af disse henstillinger,

HENSTILLER, at Frankrig i 2015 og 2016 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Sikre, at der træffes virkningsfulde foranstaltninger under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud og foretages en holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2017 ved at styrke budgetstrategien, træffe de nødvendige foranstaltninger for alle år og anvende alle uventede indtægter til at nedbringe underskuddet. Specificere de planlagte udgiftsnedskæringer for disse år og tilvejebringe en uafhængig evaluering af virkningerne af de vigtigste foranstaltninger.

2. Øge indsatsen for at gøre udgiftsrevisionen effektiv og finde besparelser på tværs af alle delsektorer af den offentlige forvaltning, bl.a. inden for socialsikring og

[12] I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

lokalforvaltning. Tage skridt til at begrænse stigningen i de lokale myndigheders administrative udgifter. Træffe yderligere foranstaltninger inden marts 2016 for at bringe pensionssystemet i balance og især sikre, at den finansielle situation for supplerende pensionsordninger er holdbar på lang sigt.

3. Sikre, at nedbringelserne af arbejdskraftomkostningerne som følge af skattelempelsen for konkurrenceevne og beskæftigelse og ansvars- og solidaritetspagten opretholdes, især ved at gennemføre dem som planlagt i 2016. Evaluere effektiviteten af disse ordninger i lyset af de stivheder, der findes på arbejds- og produktmarkedet. Reformere lønfastsættelsessystemet i samråd med arbejdsmarkedsparterne og i overensstemmelse med den nationale praksis for at sikre, at lønningerne udvikler sig i overensstemmelse med produktiviteten. Sikre, at udviklingen i mindstelønnen fortsat er i tråd med målet om at fremme beskæftigelsen og konkurrenceevnen.

4. Inden udgangen af 2015 mindske antallet af forskrifter, der hæmmer virksomhedernes vækst, navnlig ved at revidere størrelsesrelaterede kriterier i bestemmelserne for at undgå tærskeleffekter. Fra 2015 fjerne restriktionerne for adgangen til og udøvelsen af lovregulerede erhverv ud over de juridiske erhverv, navnlig hvad angår erhverv i sundhedssektoren.

5. Forenkle og forbedre effektiviteten i skattesystemet, navnlig ved at fjerne ineffektive skatteudgifter. Med henblik på at fremme investeringerne træffe foranstaltninger for at nedsætte skatter på produktion og den lovbestemte sats for selskabsbeskatning og samtidig udvide beskatningsgrundlaget på forbrug. Fra 2015 træffe foranstaltninger for at afskaffe ineffektive skatter og afgifter, som giver få eller ingen indtægter.

6. Foretage en reform af arbejdsmarkedslovgivningen for at skabe større incitamenter for arbejdsgiverne til at ansætte på tidsubegrænsede arbejdskontrakter. Lette anvendelsen af undtagelser på virksomheds- og brancheniveau fra generelle retlige bestemmelser, især hvad angår arbejdstidsordninger. Gennemføre en reform af loven om "*accords de maintien de l'emploi"* inden udgangen af 2015 for at tilskynde virksomhederne til i højere grad at benytte dem. Tage skridt til at reformere arbejdsløshedsunderstøttelsessystemet for at genetablere dets finansielle bæredygtighed og skabe større incitament til at vende tilbage til arbejdsmarkedet.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand