EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 13.5.2015.
COM(2015) 260 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Francuske za 2015.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Francuske za 2015.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Francuske za 2015.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Francuske za 2015.

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 politika[1], a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) Europskog parlamenta i Vijeća br. 1176/2011 od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža[2], a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije[3],

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta[4],

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

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) Europsko vijeće prihvatilo je 26. ožujka 2010. prijedlog Komisije o pokretanju nove strategije za rast i radna mjesta Europa 2020. temeljene na pojačanom usklađivanju ekonomskih politika. Strategija je usredotočena na ključna područja u kojima je potrebno jačati europski potencijal za održivi rast i konkurentnost.

(2) Vijeće je 13. srpnja 2010. na temelju prijedloga Komisije donijelo preporuku o općim smjernicama za ekonomske politike država članica i Unije (2010. – 2014.), a 21. listopada 2010. donijelo je odluku o smjernicama za politike zapošljavanja država članica. One zajedno čine „integrirane smjernice”, a države članice bile su pozvane uzeti ih u obzir u okviru svojih nacionalnih ekonomskih politika i politika zapošljavanja.

---

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

(3) Vijeće je 8. srpnja 2014. donijelo preporuku o Nacionalnom programu reformi Francuske za 2014. i dostavilo mišljenje o ažuriranom Programu stabilnosti Francuske za 2014. U skladu s Uredbom (EU) br. 473/2013[5] Komisija je 28. studenoga 2014. dostavila mišljenje o nacrtu proračunskog plana Francuske za 2015.[6]

(4) Dana 28. studenoga 2014. Komisija je donijela Godišnji pregled rasta[7], čime je označen početak Europskog semestra koordinacije ekonomske politike za 2015. Istog je dana Komisija na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja[8], u kojem Francusku smatra jednom od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje.

(5) Europsko vijeće je 18. prosinca 2014. podržalo prioritete za poticanje ulaganja, ubrzanje strukturnih reformi i provedbu odgovorne fiskalne konsolidacije koja pogoduje rastu.

(6) Dana 26. veljače 2015. Komisija je objavila izvješće za Francusku za 2015.[9] Njime je ocijenjen napredak Francuske u odnosu na preporuke po državama članicama donesene 8. srpnja 2014. To izvješće uključuje i rezultate detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. U svojoj analizi Komisija zaključuje da Francuska ima prekomjerne makroekonomske neravnoteže koje zahtijevaju odlučno djelovanje u okviru politika i posebno praćenje. Osobito u kontekstu niskog rasta i niske inflacije, uz slabu profitabilnost poduzeća i s obzirom na nedostatnost dosadašnjeg odgovora politika, znatno su se povećali rizici koji proizlaze iz pogoršanja troškovne i netroškovne konkurentnosti te iz visoke i rastuće zaduženosti, a posebno javnog duga. Posebno je velika potreba za djelovanjem u cilju smanjenja rizika od štetnih posljedica po francusko gospodarstvo i, uzimajući u obzir njegovu veličinu, negativnog prelijevanja na ekonomsku i monetarnu uniju.

(7) Dana 30. travnja 2015. Francuska je dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2015. i Program stabilnosti za 2015. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.

(8) Na Francusku se trenutačno primjenjuje korektivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. Vlada u svojem Programu stabilnosti za 2015. namjerava smanjiti prekomjerni deficit do 2017. u skladu s preporukom Vijeća od 10. ožujka 2015. i ostvariti srednjoročni cilj – strukturni deficit od 0,4 % BDP-a – do 2018.[10] Dok vlada namjerava ostvariti cilj u pogledu ukupnog deficita koji je Vijeće postavilo, fiskalni napori planirani za 2016. i 2017. ispod su preporučene razine. U svojem Programu stabilnosti za 2015. vlada očekuje da će udjel javnog duga u BDP-u dosegnuti svoju najveću razinu od 97 % u 2016., da bi se u 2018. smanjio na 95,5 %. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije vjerojatan je. Međutim, nisu dovoljno precizirane mjere za potporu planiranim ciljevima u pogledu deficita od 2016. nadalje. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2015. ciljni ukupni deficit za 2015. iznosit će 3,8 % BDP-a, što znači da je u skladu s ciljem od 4 % BDP-a. No fiskalni napor koje se očekivao za tu godinu bit će niži nego što je

---

5 SL L 140, 27.5.2013., str. 11.

6 C(2014) 8805 završna verzija.

7 COM(2014) 902.

8 COM(2014) 904.

9 SWD(2015) 29 završna verzija.

10 Vlada je revidirala svoj srednjoročni cilj u odnosu na prethodni Program stabilnosti – strukturni deficit revidiran je sa 0,25 % na 0,4 % BDP-a. Srednjoročni cilj namjerava se ostvariti jednu godinu kasnije nego što je to bilo predviđeno u prošlogodišnjem Programu stabilnosti.

Vijeće preporučilo[11]. Na temelju scenarija u kojem nema promjene politike, Komisija za 2016. predviđa da će ukupni deficit dosegnuti 3,5 % BDP-a, što je iznad preporučenog cilja od 3,4 % BDP-a, te da se fiskalni napor neće provesti. Stoga će u 2016. biti potrebne daljnje strukturne mjere. Vijeće na temelju ocjene Programa stabilnosti i uzimajući u obzir Komisijinu proljetnu prognozu 2015. smatra da postoji rizik da Francuska neće ispuniti odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.

(9) Od ključne će važnosti biti intenzivnija revizija izdataka i utvrđivanje velikih područja za smanjenje rashoda kako bi se ostvarili očekivani rezultati. Francuska bi trebala osigurati da u svojim ciljevima u pogledu smanjenja izdataka uzme u obzir stopu inflacije koja je približna nuli. Istovremeno bi uštede ostvarene kao rezultat nižih troškova javnog duga, koji su zbog nižih kamatnih stopa manji od očekivanog, trebalo usmjeriti na smanjenje deficita. Osim toga, znatne kratkoročne uštede ne mogu se postići bez bitnog ograničavanja porasta izdataka za socijalno osiguranje, koji su u 2014. iznosili 26 % BDP-a te su činili gotovo polovinu rashoda javnog sektora. U razdoblju 2015. – 2017. planirane su uštede rashoda u zdravstvu u iznosu od 11 milijardi EUR, ali su potrebni daljnji napori u cilju ograničenja rasta rashoda u tom području. Osobito ima prostora za provedbu daljnjih politika ograničavanja troškova u područjima cijena farmaceutskih proizvoda i izdataka za bolnice. Mirovinski sustav mogao bi se sljedećih godina suočiti s rastućim deficitima, a prethodne reforme tog sustava neće biti dovoljne da bi se taj deficit uklonio. Deficiti koji proizlaze iz mirovinskog sustava za državne službenike i zaposlenike državnih poduzeća i dalje opterećuju ukupni mirovinski deficit. Štoviše, makroekonomska situacija u velikoj mjeri utječe na održivost mirovinskog sustava, a posebno na položaj sustava dopunskog mirovinskog osiguranja. Potrebno je odlučno djelovanje za financijsko ozdravljenje sustava dopunskog mirovinskog osiguranja.

(10) Francuska je pokrenula reformu lokalne uprave u cilju povećanja njezine učinkovitosti. Trebala bi nastaviti s provedbom planiranih smanjenja bespovratnih sredstava koje dodjeljuje središnja vlast i uspostaviti snažniju kontrolu nad rashodima tijela lokalne vlasti ograničenjem godišnjeg porasta njihovih poreznih prihoda, uzimajući u obzir postojeće gornje granice niza lokalnih poreza. Potrebne su i mjere za ograničenje porasta administrativnih troškova tijela lokalne vlasti.

(11) Provedene su mjere politike u cilju smanjenja troškova rada i poboljšanja marže dobiti poduzećâ s pomoću 20 milijardi EUR poreznog odbitka za konkurentnost i zapošljavanje te 10 milijardi EUR dodatnih smanjenja doprinosa poslodavaca za socijalnu sigurnost planiranih u okviru pakta o odgovornosti i solidarnosti. Te dvije mjere čine 1,5 % BDP-a te bi trebale pridonijeti smanjenju razlike između Francuske i prosjeka europodručja u odnosu na porezni klin na rad. Provedba tih mjera trebala bi se nastaviti u 2016., ali je, s obzirom na njihov velik trošak za javni proračun, važno ocijeniti njihovu učinkovitost na razini poduzeća. U toj bi procjeni posebno trebalo uzeti u obzir nefleksibilnost koja utječe na tržište rada i tržište proizvoda, osobito u odnosu na plaće. Trošak rada minimalne plaće i dalje je visok u usporedbi s drugim državama članicama. Minimalna plaća nastavlja se razvijati na način koji ne pridonosi konkurentnosti i otvaranju radnih mjesta. Osim toga, u kontekstu niske inflacije njezina automatska indeksacija mogla bi dovesti do rasta plaća iznad razine koja je potrebna za održanje kupovne moći.

[11] Stvarne mjere pokrenute u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita ocijenit će se nakon 10 lipnja 2015.

(12) Francuska bi trebala poduzeti odlučne mjere za uklanjanje regulatornih pragova u zakonu o radu i računovodstvenih propisa kojima se ograničava rast francuskih poduzeća, a posebno MSP-ova. Općenito, ima prostora za rast konkurentnosti u uslužnom sektoru, osobito profesionalnih usluga, maloprodaje i mrežnih industrija. Nizom propisa i tarifa u reguliranim profesijama ograničava se gospodarska aktivnost. U okviru nedavno donesenog zakona o rastu, gospodarskoj aktivnosti i jednakim mogućnostima donesene su nove mjere za poboljšanje tržišnog natjecanja u pravničkim zanimanjima, a njihova provedba bit će ključna za uklanjanje prepreka na terenu. Francuska bi trebala poduzeti mjere za uklanjanje prepreka u drugim sektorima, a posebno u zdravstvu. Načelom ograničenog broja (*numerus clausus*) za pristup zdravstvenoj profesiji još se uvijek sprečava pristup uslugama, što je moguće revidirati bez ugrožavanja kvalitete i sigurnosti.

(13) U 2014. udjel poreza u BDP-u iznosio je 45,8 % i jedan je od najviših u EU-u. Stope poreza na dobit visoke su i negativno utječu na ulaganja francuskih poduzeća. Efektivna stopa poreza koju poduzeće plaća u prosjeku iznosi 38,3 % i među najvišima je u EU-u. Osim najavljenog ukidanja doprinosa poduzeća za socijalno osiguranje i smanjenja zakonom propisane stope poreza na 28 % do 2020., Francuska bi trebala kratkoročno pojačati napore kako bi se oporezivanjem poduzeća pridonijelo rastu i ulaganjima. Potrebni su napori za pojednostavnjenje poreznog sustava ukidanjem neučinkovitih poreza. Utvrđeno je više od sto poreza koji donose niske prihode ili tih prihoda uopće nema, a njihovim ukidanjem mogao bi se pojednostavniti postupak za poduzeća i kućanstva.

(14) Stopa nezaposlenosti u Francuskoj u 2014. i dalje je bila visoka, uz pogoršanje dugoročne nezaposlenosti, što odražava slab rast gospodarstva. Ukupna je stopa nezaposlenosti iznosila 10,2 %, u odnosu na 10,3 % u 2013. i 7,5 % u 2008., a posebno su bili pogođeni mladi, stariji i niskokvalificirani radnici. Francusku pogađa segmentacija tržišta rada, pri čemu ugovori o radu na određeno vrijeme čine sve veći postotak novih zaposlenja. Ciljanim naporima za smanjenje razine segmentacije, posebno većim socijalnim doprinosima za ugovore na vrlo kratak rok, nije se uspjelo zaustaviti taj trend. Preispitivanjem pravnog okvira za ugovore o radu moglo bi se pridonijeti smanjenju te segmentacije. Nedavnim reformama poslodavcima je ostavljen samo ograničen prostor za odstupanje od sporazuma na razini sektora. Na taj način ograničena je mogućnost poduzeća da radnu snagu prilagode u skladu sa svojim potrebama. Sektorima i poduzećima trebala bi se dopustiti fleksibilnost da ovisno o slučaju i nakon pregovara sa socijalnim partnerima odluče hoće li radno vrijeme odstupati od 35-satnog radnog tjedna. Zakon o ugovorima o zadržavanju zaposlenja (*accords de maintien de l'emploi*) nije urodio očekivanim rezultatima. Vrlo mali broj poduzeća iskoristio je nove odredbe o sporazumima na razini poduzeća za povećanje fleksibilnosti radnih uvjeta. Taj sustav trebalo bi preispitati kako bi poduzeća imala više prostora za prilagodbu plaća i radnog vremena u skladu sa svojom ekonomskom situacijom.

(15) Dugotrajno pogoršanje stanja na tržištu rada utjecalo je na sustav naknada za nezaposlenost i dovelo u pitanje održivost tog modela. Nova konvencija o sustavu naknada za nezaposlenost uvedena 1. srpnja 2014. nedovoljna je za smanjenje deficita. Razne mjere koje su provedene donijele su 0,3 milijarde EUR ušteda u 2014. Očekuje se da će one rezultirati smanjenjem deficita za daljnjih 0,8 milijardi EUR u 2015., sa 5,2 milijarde EUR na 4,4 milijarde EUR, čime se zaduženost sustava povećala na 25,9 milijardi EUR. Za osiguranje održivosti sustava potrebne su

strukturne mjere. Posebno bi trebalo preispitati uvjete prihvatljivosti, regresivnu strukturu naknada i stope zamjene za radnike s najvećim plaćama.

(16) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu francuske ekonomske politike te ju je objavila u izvješću za tu zemlju za 2015. Ocijenila je i Program stabilnosti, Nacionalni program reformi i provedbu preporuka upućenih Francuskoj prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Francuskoj, nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama EU-a, a s obzirom na potrebu doprinosa na razini EU-a budućim nacionalnim odlukama, a time jačanja sveopćeg ekonomskog upravljanja Europskom unijom. Komisijine preporuke u okviru europskog semestra navedene su u preporukama 1. do 6. u nastavku.

(17) Vijeće je u svjetlu te ocjene ispitalo Program stabilnosti Francuske, a njegovo se mišljenje[12] posebice odražava u preporuci 1. u nastavku.

(18) U svjetlu detaljnog preispitivanja koje provodi Komisija i te ocjene, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi i Program stabilnosti. Njegove preporuke u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 uključene su u preporuke 1. – 6. u nastavku.

(19) Komisija je u kontekstu europskog semestra provela i analizu ekonomske politike europodručja kao cjeline. Vijeće je na temelju te analize izdalo posebne preporuke za države članice čija je valuta euro. Francuska bi, osim toga, trebala osigurati potpunu i pravovremenu provedbu tih preporuka,

OVIME PREPORUČUJE Francuskoj da u razdoblju 2015. – 2016. poduzme mjere kojima je cilj:

1. Osigurati učinkovito djelovanje u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita i trajno ispravljanje prekomjernog deficita do 2017. jačanjem proračunske strategije, provedbom potrebnih mjera za sve godine i uporabom svih neočekivanih dobitaka za smanjenje deficita. Precizirati smanjenja rashoda planirana za to razdoblje i dostaviti neovisnu procjenu učinka ključnih mjera.

2. Ojačati napore u cilju učinkovite revizije izdataka i utvrditi mogućnosti za uštede u svim podsektorima opće države, uključujući socijalnu sigurnost i tijela lokalne vlasti. Provesti mjere za ograničenje rasta administrativnih rashoda tijela lokalne vlasti. Do ožujka 2016. provesti dodatne mjere za uravnoteženje mirovinskog sustava, osobito osiguranjem dugoročne održivosti financijskog položaja sustava dopunskog mirovinskog osiguranja.

3. Osigurati održivo smanjenje troška radne snage proizišlo iz poreznog odbitka za konkurentnost i zapošljavanje te iz pakta o odgovornosti i solidarnosti, a posebno njihovom provedbom u 2016. kako je i planirano. Procijeniti učinkovitost tih programa u svjetlu nefleksibilnosti tržištâ rada i proizvoda. U dogovoru sa socijalnim partnerima i u skladu s nacionalnim praksama reformirati sustav određivanja plaća kako bi se osiguralo da razvoj plaća prati produktivnost. Osigurati da razvoj minimalne plaće bude u skladu s ciljevima promicanja zapošljavanja i konkurentnosti.

4. Do kraja 2015. smanjiti regulatorne prepreke rastu poduzeća, a posebno preispitivanjem kriterija povezanog s veličinom poduzeća kako bi se izbjegli učinci praga. Od 2015. ukloniti ograničenja pristupa i djelovanja u reguliranim profesijama, ne samo u pravničkim zanimanjima, a posebno u odnosu na zdravstvene radnike.

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

5. Pojednostavniti i poboljšati učinkovitost poreznog sustava, a osobito uklanjanjem neučinkovitih poreznih rashoda. Promicati ulaganja, poduzeti mjere za smanjenje porezâ na proizvodnju i zakonom propisane stope poreza na dobit uz istovremeno proširenje porezne osnovice na potrošnju. Od 2015. poduzeti mjere za ukidanje neučinkovitih poreza koji donose niske prihode ili tih prihoda uopće nema.

6. Reformirati zakon o radu kako bi se poslodavce potaknulo na zapošljavanje na temelju ugovora na neodređeno vrijeme. Olakšati primjenu odstupanja od općih zakonskih odredaba na razini poduzeća i sektora, posebno u pogledu odredaba o radnom vremenu. Do kraja 2015. reformirati zakon o ugovorima o zadržavanju zaposlenja (*accords de maintien de l'emploi*) kako bi se povećala njihova primjena u poduzećima. Poduzeti mjere za reformu sustava naknada za nezaposlenost radi ponovne uspostave njegove proračunske održivosti i pružanja većeg poticaja za povratak na posao.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik