ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от 11 юли 2017 година

относно националната програма за реформи на Франция за 2017 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Франция за 2017 г.

(2017/C 261/09)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики ([1]), и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси ([2]), и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

(1) На 16 ноември 2016 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за 2017 г. за координация на икономическите политики. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 9—10 март 2017 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011, на 16 ноември 2016 г. Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Франция ще бъде една от държавите членки, за които ще бъде извършен задълбочен преглед. На същата дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше одобрена от Европейския съвет на 9—10 март 2017 г. На 21 март 2017 г. Съветът прие препоръката относно икономическата политика на еврозоната (наричана оттук нататък „препоръка за еврозоната“) ([3]).

(2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз, Франция следва да гарантира пълното и навременно изпълнение на препоръката за еврозоната, както е посочено в препоръки 1—4 по-долу.

(3) Докладът за Франция за 2017 г. беше публикуван на 22 февруари 2017 г. В него бе оценен напредъкът на Франция в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети от Съвета на 12 юли 2016 г., последващите действия във връзка със специфичните за страната препоръки, отправени към Франция през предходните години, както и напредъкът на страната по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. Докладът включва също така задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, резултатите от който бяха публикувани също на 22 февруари 2017 г. Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че във Франция са налице прекомерни макроикономически дисбаланси. В частност, Франция се характеризира с ниска конкурентоспособност и голям и увеличаващ се държавен дълг в контекста на нисък ръст на производителността. Особено съществена е необходимостта от действия за намаляване на риска от неблагоприятни последици за френската икономика и — предвид нейния мащаб и трансгранично значение — от отрицателен ефект върху икономическия и паричен съюз.

([1]) ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.
([2]) ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.
([3]) ОВ C 92, 24.3.2017 г., стр. 1.

(4) На 28 април 2017 г. Франция представи своята национална програма за реформи за 2017 г. и своята програма за стабилност за 2017 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(5) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета ([1]), когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи промени в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление.

(6) Спрямо Франция понастоящем се прилагат корективните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята програма за стабилност за 2017 г. правителството планира да коригира прекомерния дефицит до 2017 г. в съответствие с препоръката на Съвета от 10 март 2015 г. съгласно процедурата при прекомерен дефицит, с номинален дефицит от 2,8 % от БВП. Номиналният дефицит се очаква да продължи да намалява до 1,3 % от БВП през 2020 г. Средносрочната бюджетна цел — структурен дефицит от 0,4 % от БВП — се очаква да бъде постигната до 2019 г. Преизчисленото ([2]) структурно салдо обаче се очаква да достигне - 1,2 % от БВП през 2020 г. и следователно средносрочната цел няма да бъде постигната в рамките на програмния период. Според програмата за стабилност за 2017 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да спадне до 95,9 % от БВП през 2018 г. и до 93,1 % през 2020 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е реалистичен. В същото време необходимите мерки в помощ на планираните цели за дефицита от 2018 г. нататък все още не са достатъчно конкретни.

(7) На 10 март 2015 г. Съветът препоръча на Франция да сложи край на прекомерния дефицит до 2017 г. и да постигне дефицит на консолидирания държавен бюджет в размер на 2,8 % от БВП, което съответства на подобрение на структурното салдо с 0,9 % от БВП през 2017 г. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2017 г. се очаква номиналният дефицит да достигне 3,0 % от БВП през 2017 г. в съответствие със заложената в Договора референтна стойност, но над целта, препоръчана от Съвета. За 2018 г., при непроменена политика, се очаква номиналният дефицит да достигне 3,2 % от БВП, което е над заложената в Договора референтна стойност и сигнализира за рискове за трайното коригиране на прекомерния дефицит. Освен това препоръчаната фискална корекция не се очаква да бъде реализирана през периода, обхванат от процедурата при прекомерен дефицит, тъй като прилаганата от Франция стратегия за консолидиране разчита основно на подобряване на цикличните условия и поддържане на среда с ниски лихвени проценти, които са извън контрола на органите.

(8) За 2018 г., ако в крайна сметка бъде постигната навременна и трайна корекция, за Франция ще се прилага превантивната част на Пакта за стабилност и растеж и преходното правило за дълга. С оглед на фискалното положение на Франция и по-конкретно нейното равнище на дълга, се очаква страната да се приспособи по-пълно към средносрочната си бюджетна цел за структурен дефицит от 0,4 % от БВП. Според общоприетата корекционна матрица съгласно Пакта за стабилност и растеж тази корекция означава изискване за номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи ([3]), който не превишава 1,2 % през 2018 г. Това съответства на годишна структурна корекция от 0,6 % от БВП. Ако политиката не бъде променена, съществува риск от значително отклонение от това изискване през 2018 г. Също така съществува риск Франция да не се съобрази с преходното правило за дълга през 2018 г., тъй като се предвижда структурното салдо да се влоши с 0,5 % от БВП, за разлика от минималната линейна структурна корекция от 0,4 % от БВП. Като цяло Съветът е на мнение, че Франция трябва да има готовност да предприеме допълнителни мерки, за да гарантира спазването на препоръката през 2017 г., и че от 2018 г. ще са необходими допълнителни мерки, за да се съобрази с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Все пак, както е предвидено в Регламент (ЕО) № 1466/97, в оценката на бюджетните планове и резултатите следва да бъде взет под внимание бюджетният баланс на държавата членка в контекста на условията на икономическия цикъл. Както се

([1]) Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

([2]) Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл и без отчитане на еднократните и другите временни мерки, преизчислено от службите на Комисията с помощта на общоприетата методика.

([3]) Нетните разходи на държавното управление се състоят от общите държавни разходи с изключение на разходите за лихви, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от фондове на Съюза, и недискреционните промени в разходите за обезщетения при безработица. Държавните разходи за бруто образуване на основен капитал се изглаждат за период от 4 години. Дискреционните мерки по отношение на приходите или предвидено от закона увеличаване на приходите са взети под внимание. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, се нетират.

припомня в съобщението на Комисията относно европейския семестър за 2017 г., придружаващо тези специфични за всяка държава препоръки, в оценката на проекта за бюджетен план за 2018 г. и последващата оценка на бюджетните резултати за 2018 г. ще трябва надлежно да бъде взета предвид целта за постигане на фискална позиция, която да допринася за засилване на текущото възстановяване и да осигурява устойчивост на публичните финанси на Франция. В този контекст Съветът отбелязва, че Комисията възнамерява да извърши цялостна оценка в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97, по-специално в условията на икономическия цикъл във Франция.

(9) Съотношението между публичните разходи и БВП във Франция е едно от най-високите в Съюза. Съотношението на разходите се очаква да достигне 56,2 % от БВП през 2017 г., което е с 9,7 процентни пункта повече отколкото в Съюза. Франция е следвала стратегия за консолидация, основана на разходите, като е разчитала главно на намаляването на лихвените проценти и съкращаването на публичните инвестиции. Въпреки това малко вероятно е ниските лихвени проценти да се запазят в средносрочен план, а намаляването на продуктивните публични инвестиции би могло да навреди на бъдещия икономически потенциал. За разлика от това, при прегледите на разходите са идентифицирани редица възможности за подобряване на ефективността, които изобщо не са били използвани. При прегледите на разходите е установена само малка част (по-малко от 2 %) от общата сума на планираните икономии на разходи в размер на 50 милиарда евро за периода 2015—2017 г. Независимо от това, само част от тях са довели до предприемане на действителни мерки в бюджета за 2016 г., а мерките в Закона за бюджета за 2017 г. се основават на икономиите, вече установени в рамките на прегледа на разходите от 2015 г. Икономиите, произтичащи от прегледите на разходите, биха могли да нараснат значително чрез разширяване на областите на разходи, обхванати от прегледа, както и чрез прилагане на многогодишна стратегия, чрез която всички установени икономии да се превърнат в конкретни бюджетни мерки.

(10) Високите социалноосигурителни вноски в съчетание с високото равнище на данъците върху дружествата могат да обезкуражат частните инвестиции и да възпрепятстват растежа на дружествата и новите назначения. Продължи изпълнението на мерки на политиката за намаляване на разходите за труд със стартирането през април 2016 г. на втората фаза на намаленията на социалноосигурителните вноски за сметка на работодателите, планирани в рамките на Пакта за отговорност и солидарност. Освен това през 2017 г. правителството увеличи данъчния кредит за конкурентоспособност и заетост (CICE) от 6 % на 7 %. Тези мерки за намаляване на данъчната тежест върху труда подобриха конкурентоспособността на Франция от 2013 г. насам, но натрупаните загуби от минали години все още не са възстановени. През 2015 г. при средната работна заплата Франция е била с най-високи социално-осигурителни вноски на работодателите в Съюза като дял от общите разходи за труд, заплащани от работодателя, въпреки че има тенденция към намаляване. Неотдавнашните оценки на тези мерки подчертаха тяхното положително въздействие върху заетостта и маржовете на печалба на дружествата, но има необходимост от по-задълбочени анализи, за да се оцени напълно тяхното въздействие върху заплатите, инвестициите, заетостта и печалбите на дружествата. Неотдавнашните оценки показват също, че консолидирането на схемите за намаляване на разходите за труд и трансформирането им в постоянни намаления на социалноосигурителните вноски биха оптимизирали въздействието им върху заетостта и инвестициите.

(11) Към 1 юли 2016 г. действителната средна ставка на корпоративния данък е 38,4 %, което е най-високата ставка в Съюза, като другите данъци върху производството също са особено високи. Франция обаче е приела мерки за намаляване на законоустановената ставка на корпоративния подоходен данък на 28 % през 2020 г. В същото време данъчната тежест върху потреблението продължава да е по-лека отколкото в други държави членки. През 2014 г. Франция заема 27-мо място в Съюза по данъчни приходи от потребление като процент от общото данъчно облагане. Системата на ДДС се характеризира със средно ниво на стандартната ставка и ниски намалени данъчни ставки, които се прилагат към широка основа. Сложността на данъчната система може да се окаже пречка пред добре функциониращата стопанска среда. Във Франция данъчната тежест е висока и се съчетава с редица данъчни облекчения, намалени данъчни ставки и множество данъчни схеми, които водят до увеличаване на разходите за привеждане в съответствие и до несигурност, особено за предприятията. Общите данъчни разходи са значителни във Франция — над 3 % от БВП. Административните разходи за събиране на данъците от данъчните органи също са високи, като превишават средното за Съюза равнище.

(12) През 2016 г. безработицата намаля до 10,1 %. Безработицата е по-висока сред младите хора, лицата с ниска квалификация и тези, които не са родени в Съюза. Текущите реформи в управлението са от основно значение за съобразяване на възможностите за обучение с перспективите за заетост и икономическите нужди. Успоредно с това търсещите работа, по-слабо квалифицираните работници и служителите в МСП са изправени пред трайни затруднения при достъпа до обучения. Гарантирането на тяхното участие и адекватността на предоставяните обучения може да изискват засилване на съществуващите мерки и преразпределяне на ресурсите. Младите хора и сред тях тези с най-ниска квалификация все още срещат трудности при навлизането на пазара на труда. В този контекст мерките, предприети в подкрепа на стажовете, доведоха до положителни резултати до момента. Но предоставяното първоначално професионално образование и обучение, по-специално в училищата и в някои третични сектори, не е

достатъчно свързано с възможностите за заетост. Освен това учениците с неравностоен социален произход по-често биват пренасочвани към първоначално професионално образование, което също така се характеризира с по-голям дял на преждевременно отпадналите ученици и с това допринася за високите образователни неравенства. Въздействието на социално-икономическия статус върху постиженията на учениците е най-високото в ОИСР.

(13) През 2016 г. само 54,5 % от хората в трудоспособна възраст, родени извън ЕС, са били заети. Равнището на заетост сред жените, родени извън ЕС (45,4 %), е било сред най-ниските в ЕС. Разликата в заетостта между лицата, родени извън ЕС, и лицата, родени във Франция, се е увеличила на 17,5 процентни пункта през 2016 г. (23,7 процентни пункта при жените). Слабите резултати на хората, родени извън ЕС, дърпа надолу общото равнище на заетост и представлява хронично ниско използване на работната ръка. Второто поколение имигранти се сблъскват със слаба заетост и по причини, които не са свързани с разликите във възрастта, образованието и квалификацията. Освен това различията в образователните резултати са устойчиви, като второто поколение имигранти наваксват изоставането едва отчасти. В отговор на това предизвикателство е необходима всеобхватна стратегия, включваща по-специално специфични мерки за повишаване на езиковите умения, обучение, квалифициране и обучение, професионални консултации и други целенасочени активни политики на пазара на труда. Ефективният достъп до услуги е от ключово значение за насърчаване на участието на пазара на труда и представлява действие срещу дискриминационните практики, засягащи наемането на лица, родени извън ЕС, и второ поколение имигранти.

(14) От 2013 г. насам минималната работна заплата във Франция следва своите правила за индексиране. В контекста на ниска инфлация и бавен растеж на заплатите, нейният темп на растеж е по-слаб от референтните заплати. Въпреки че минималната работна заплата е висока в сравнение със средната работна заплата, разходите за труд при минималната работна заплата са били намалени чрез освобождаване от социални осигуровки. Увеличенията на минималната работна заплата водят до увеличения на заплатите за повечето категории работници и до риск, създаващ натиск за повишаване на трудовото възнаграждение. Въпреки че индексирането на минималната работна заплата е важно, за да се запази покупателната способност на работниците, сегашният механизъм за индексиране може да доведе до отлагане на необходимото общо адаптиране на заплатите. Освен това в настоящата ситуация на висока безработица съществува риск, че разходите за труд при минимална работна заплата затрудняват наемането на нискоквалифицирани работници. Групата от независими експерти ежегодно оценява минималната работна заплата във Франция и представя незадължителни становища относно нейното развитие. До момента тези становища относно конкретни увеличения винаги са били спазвани и играят важна роля за осъществяването на контрол върху такива конкретни увеличения.

(15) Със закона от август 2016 г. относно труда, социалния диалог и начините за професионално развитие, Франция въведе мерки, насочени към подобряване на способността на дружествата да се адаптират към икономическите цикли, както и към намаляване на сегментацията. Законът уточнява правилата за уволненията по икономически причини, разширява обхвата на повечето споразумения на ниво предприятие, увеличава ефективността на колективното договаряне. Трайно високите равнища на безработица оказват натиск върху устойчивостта на системата за обезщетения при безработица. В това отношение през март 2017 г. социалните партньори постигнаха споразумение относно нова, одобрена от правителството, спогодба за обезщетения при безработица с цел намаляване на годишния дефицит с 1,2 милиарда евро.

(16) Въпреки че Франция е подобрила своите общи регулаторни резултати, стопанската среда продължава да бъде на средно ниво в сравнение с големите конкуренти. По-специално, въпреки непрекъснатите усилия за опростяване, предприятията все още са изправени пред голяма регулаторна тежест и бързо променящо се законодателство. Това е една от основните пречки за частните инвестиции. С програмата за опростяване Франция е предприела стъпки за намаляване на бюрократичните процедури за предприятията, но една пета от мерките, приети преди 2016 г., до май 2017 г. все още не са изпълнени. Едновременно с това праговите ефекти ще продължат да оказват влияние върху развитието на предприятията с последици за техните икономически и пазарни показатели. Нарасналите социални и данъчни задължения, приложими за предприятията с над определен брой работници, могат да ги обезсърчат да разширяват дейността си до размер, който би им позволил да изнасят и да правят иновации. Тези прагови ефекти могат на свой ред да влияят върху производителността, конкурентоспособността и интернационализацията на предприятията. Всъщност според емпирични данни праговете от 10 и 50 служители са особено скъпоструващи за работодателите, а френската икономика се характеризира с непропорционално нисък дял от дружества над тези прагове, което предполага връзка между двете явления.

(17) Конкуренцията в сферата на услугите се е подобрила в редица сектори, но някои икономически важни сектори, като например счетоводството, архитектурата, полагането на грижи по домовете, хотелиерството и ресторантьорството, таксиметровите услуги и отдаването под наем на автомобили, все още се характеризират с ниско равнище на конкуренция и/или регулаторни пречки. При тези услуги все още съществуват пречки, и по-специално прекомерни регулаторни изисквания, които обезсърчават навлизането на пазари или ограничават ефективната конкуренция. Намаляването на тези пречки може да даде възможност на съществуващите дружества или на нови такива да се възползват от новите технологични и цифрови постижения, да повишат своята конкурентоспособност и/или да

навлязат на пазарите, а това ще доведе и до ползи за потребителите чрез по-ниски цени и по-високо качество на услугите. За тази цел, като част от пакета от мерки за преодоляване на пречките на пазарите на услуги, през януари 2017 г. Комисията започна процес на взаимна оценка, като прикани държавите членки да извършат оценка на съответните пречки, които имат, за ограничаването на достъпа до някои професии.

(18) Иновациите във Франция не съответстват на постиженията на европейските лидери в областта на иновациите. Запазва се високата степен на сложност и цялостната координация продължава да представлява предизвикателство. Несъответствието между размера на предоставената публична подкрепа и средните резултати на Франция в областта на иновациите повдига въпроси относно ефективността на публичните механизми за подкрепа. По-специално, сътрудничеството между публичните научноизследователски организации и предприятията не е оптимално и влияе отрицателно върху икономическите резултати на системата за иновации.

(19) В контекста на европейския семестър за 2017 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Франция и го публикува в доклада за страната за 2017 г. Тя извърши и оценка на програмата за стабилност за 2017 г., на националната програма за реформи за 2017 г. и на последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Франция през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика във Франция, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнище Съюз към бъдещите решения на държавите членки.

(20) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2017 г., като становището ([1]) му е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

(21) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи за 2017 г. и програмата за стабилност за 2017 г. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1—4 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Франция да предприеме следните действия през 2017 и 2018 г.:

1. Да гарантира спазване на препоръката на Съвета от 10 март 2015 г. съгласно процедурата при прекомерен дефицит. Да положи значително фискално усилие през 2018 г. в съответствие с изискванията на предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж, като отчита необходимостта от укрепване на текущото възстановяване и осигурява устойчивост на публичните финанси на Франция. Да направи всеобхватен преглед на разходните позиции с цел да се повиши ефективността и това да доведе до икономии на разходите.

2. Да консолидира мерките за намаляване на разходите за труд, за да се увеличи максимално тяхната ефективност по неутрален за бюджета начин и за да се засили тяхното въздействие върху заетостта и инвестициите. Да разшири данъчната основа и да предприеме по-нататъшни действия за изпълнение на планираното намаляване на законоустановената ставка на корпоративния подоходен данък.

3. Да подобри достъпа до пазара на труда за търсещите работа, особено за нискоквалифицираните работници и хората с мигрантски произход, включително чрез преразглеждане на системата за професионално образование и обучение. Да гарантира, че промените в минималната работна заплата са съгласувани със създаването на работни места и конкурентоспособността.

4. Да намали допълнително регулаторната тежест за предприятията, включително чрез осъществяване на програмата за опростяване. Да продължи да премахва пречките пред конкуренцията в сектора на услугите, включително услугите за предприятията и регулираните професии. Да опрости и подобри ефикасността на публичните схеми за подкрепа на иновациите.

Съставено в Брюксел на 11 юли 2017 година.

За Съвета

Председател

T. TÕNISTE

([1]) Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.