



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 7.6.2011
SEC(2011) 806 окончателен

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Франция за 2011 г.

и за представяне на становище на Съвета

**относно актуализираната Програма за стабилност на Франция за периода 2011—
2014 г.**

{SEC(2011) 719 окончателен}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Франция за 2011 г.

и за представяне на становище на Съвета

относно актуализираната Програма за стабилност на Франция за периода 2011—
2014 г.

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 икономическата политика¹ и по-специално член 5, параграф 3 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия²,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

като има предвид, че:

- (1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Европейската комисия да се започне изпълнението на нова стратегия за работни места и растеж — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическата политика, която ще бъде съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала за устойчив растеж и конкурентоспособността на Европа.
- (2) На 13 юли 2010 г. Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическата политика на държавите-членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоките за политиката на държавите-членки по заетостта³, като заедно двата акта представляват т. нар.

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ С..., ...г., стр....

³ Остават валидни за 2011 г. съгласно Решение 2011/308/ЕС на Съвета от 19 май 2011 г.

„интегрирани насоки“. Държавите-членки бяха призовани да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националните си икономически политики и политики по заетостта.

- (3) На 12 януари 2011 г. Комисията прие първия годишен обзор на растежа, с което постави началото на нов цикъл на икономическото управление в ЕС и на първия европейски семестър за предварителна интегрирана координация на политиката съгласно стратегията „Европа 2020“.
- (4) На 25 март 2011 г. Европейският съвет утвърди приоритетите за фискалната консолидация и структурната реформа (в съответствие със заключенията на Съвета от 15 февруари и 7 март 2011 г. и въз основа на годишния обзор на растежа, изготвен от Комисията). Той подчерта необходимостта да се даде приоритет на възстановяването на стабилността на бюджетите и фискалната устойчивост, намаляването на безработицата чрез реформи на пазара на труда и полагането на нови усилия за повишаване на растежа. Европейският съвет поиска от държавите-членки да превърнат тези приоритети в конкретни мерки, които да бъдат включени в техните програми за стабилност или в програмите за конвергенция и в националните програми за реформи.
- (5) На 25 март 2011 г. Европейският съвет също така прикани държавите-членки, участващи в пакта „Евро плюс“, да представят своите задължения достатъчно рано, за да бъдат включени в програмите им за стабилност или за конвергенция и в националните им програми за реформи.
- (6) На 3 май 2011 г. Франция представи актуализираната си програма за стабилност за 2011 г., обхващаща периода 2011—2014 г., и националната си програма за реформи за 2011 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (7) Със спад на БВП от 2,7 % през 2009 г. Франция бе относително по-слабо засегната от икономическата и финансова криза в сравнение с други държави-членки на ЕС, отчасти поради действието на значителни икономически стабилизатори и сравнително ниската степен на отвореност на икономиката си, което донякъде намали въздействието от срива на световната търговия. Банковият сектор също се оказа устойчив. През 2010 г. икономиката се възстанови, като общо взето растежът на БВП достигна 1,5 %. Икономическата криза обаче оказва значително влияние върху публичните финанси на Франция. Поради автоматичните стабилизатори и дискреционните мерки за фискално стимулиране, дефицитът по консолидирания държавен бюджет нарасна от 3,3 % от БВП през 2008 г. на 7,5 % през 2009 г. Кризата също така изостри проблема с недостатъчното използване на работна ръка и структурните слабости на френския пазар на труда, където равнището на безработицата е сравнително високо – 9,7 % за 2010 г. Освен това, през последното десетилетие стоковият търговски баланс постепенно се влоши, което е израз на предизвикателството пред френските предприятия да бъдат конкурентоспособни както по отношение на производствените разходи, така и в неценови план.
- (8) Въз основа на оценката на програмата за стабилност в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета Съветът е на мнение, че макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози е твърде оптимистичен.

Очакваните нива на растеж са малко по-високи от най-новите прогнози на службите на Комисията за 2011 и 2012 г. и остават значително над потенциалния растеж през последните години. Дефицитът в размер на 7 % от БВП за 2010 г. беше по-добър от очакваното, а в програмата е планирано той да бъде сведен под 3 % през 2013 г. — срока, определен от Съвета за коригиране на прекомерния дефицит — като след това консолидирането продължи. Дългът, който през 2010 г. възлизаше на 82 % от БВП, ще продължи да расте до 2012 г., когато ще достигне 86 %, след което ще отбележи лек спад. Изпълнението на плановете за дефицита и коригиране на дълга е изложено на значителни рискове, тъй като макроикономическият сценарий може да се окаже по-неблагоприятен от предвиденото, мерките да не бъдат конкретизирани, или целите да не бъдат постигнати, както често се е случвало. Вследствие на липсата на по-нататъшни мерки не може да се гарантира, че до 2013 г. прекомерният дефицит ще бъде коригиран. Малко вероятно е средносрочната бюджетна цел за балансиран в структурно отношение бюджет да бъде постигната в рамките на програмния период. Средногодишната фискална консолидация през периода 2010 — 2013 г., основана на динамиката в развитието на (преизчисленото) структурно салдо, е малко под изискваната в препоръката на Съвета („над 1 % от БВП“).

- (9) Прилагането на фискалната консолидация остава сериозно предизвикателство. Недопускането на отклонения от планираните разходи чрез засилена фискална консолидация, подкрепена с напълно конкретизирани мерки, е жизненоважно за възстановяването на устойчивата фискална позиция, тъй като целта за 2013 г. не включва предпазен марж под прага от 3 % от БВП. Освен това би било подходящо всички извънредни приходи да се използват за ускоряване на процеса на намаляване на дефицита и дълга. С оглед постигането на дългосрочна устойчивост на публичните финанси, през 2010 г. Франция прие нова пенсионна реформа. Очаква се планираните мерки, между които и постепенното увеличаване на минималната пенсионна възраст от 60 на 62 години и поетапното отпадане на схемите за ранно пенсиониране, да окажат въздействие върху ниското равнище на заетост сред възрастните работници. Освен това се очаква пенсионната система да бъде балансирана до 2020 г. След този срок е вероятно отново да настъпи дефицит, ако не се вземат допълнителни мерки. Последната пенсионна реформа също така създаде нов публичен орган, „*Comité de pilotage des régimes de retraite*“ („Комитет за управление на пенсионните схеми“), натоварен с изготвянето на годишни оценки на състоянието на пенсионните сметки в бюджета, а в случай на очаквано влошаване — с предлагане на корективни мерки.
- (10) Сегашното законодателство за трудова защита все още е твърде строго: при условията за освобождаване от работа по икономически причини съществува правна несигурност, докато при колективните съкращения има тежки задължения за преназначаване (т.нар. „социални планове“ — *Plans de sauvegarde de l'emploi*). Това води до ситуации на пазара на труда, при които работниците на постоянни трудови договори (мнозинство от трудещите се) се ползват с относителна сигурност, докато работещите на временни трудови договори (мнозинство от новите попълнения на пазара на труда) са в положение на несигурност. Следователно делът на временните договори е значително по-висок за младите работници, а процентът на преход от временни към постоянни договори е нисък. Това разделение се отнася и за достъпа до професионално

обучение. Вследствие на това се наблюдава голямо текучество и ограничено натрупване на човешки капитал за съответните работници. Следователно младите работници и тези с ниска квалификация са изложени на непропорционален риск на пазара на труда. Целта на закона за осъвременяване на пазара на труда от 2008 г. беше да модернизира социалния диалог и да реши проблема с двойния стандарт на този пазар. Реформата обаче не преодоля разделението по тип договор и като цяло не предложи ефективни мерки за разрешаване на проблема с двойния стандарт на френския пазар на труда.

- (11) През 2010 г. безработицата във Франция бе малко над средната за ЕС, а трайната безработица нараства (3,9 % през 2010 г., спрямо 2,9 % през 2008 г.). В този контекст, публичните услуги в сферата на заетостта трябва да играят важна роля, като подпомагат безработните в търсенето на работа. Във Франция новата система на *Pôle Emploi* (държавната служба по заетостта) за обслужване на едно гише досега показва нееднозначни резултати от работата си. През 2009—2010 г. главната ѝ цел беше сливането на двата вече съществуващи административни органа. Възлагането на услугите по търсене на работа на външен изпълнител до този момент показва смесени резултати в постигането на поставените от *Pôle Emploi* цели за завръщане на работа. В същото време, ресурсите на *Pôle emploi*, отделени за индивидуална подкрепа на търсещите работа остават недоразработени (71 еквивалента на пълно работно време на 10 000 безработни, което е значително под нивата, отчетени в някои сравними държави).
- (12) Френският дефицит по текущата сметка постепенно се влоши през последното десетилетие, което отразява намаляването на търговския стоков баланс, дължащо се отчасти на спад в конкурентоспособността по отношение на себестойността на труда, след като през 2003 – 2005 г. отново бе въведена единна минимална работна заплата (предишната реформа към 35-часова работна седмица доведе до 5 различни минимума). Въведени са някои подобрения на процедурата за индексация (създаване на консултативна комисия от независими експерти, премахване на произволните повишения), което снижи темповете на нарастване на минималната заплата. В резултат на това делът на работещите на минимална работна заплата съществено намаля, което дава възможност за по-добро диференциране на заплатите. Минималната работна заплата във Франция обаче все още е сред най-високите в Европейския съюз в сравнение със средната заплата, макар данъчното ѝ облагане да е значително по-ниско от това на средната заплата поради намаляване на социалноосигурителните вноски на работодателите.
- (13) Данъчното и социалноосигурителното бреме върху труда във Франция са сред най-високите в ЕС, като същевременно данъчната тежест върху потреблението е относително малка. Освен това, **приходите от екологичния данък** като дял от БВП също са доста под средните за ЕС. Преустройството на данъчната система чрез преминаване от облагане на труда към облагане на потреблението и облагане във връзка с опазването на околната среда ще има благоприятен ефект върху заетостта, както и върху постигането на екологичните цели.
- (14) Данъчните и социалноосигурителните облекчения (включително и т.нар. фискални ниши) във Франция са много големи (около 11 % от БВП) и представляват заплахата за консолидацията на публичните финанси. Освен това разбирането и използването на предимствата на системата изисква

предприятията и домакинствата да инвестират в скъпи експертни услуги. Данъчните облекчения се използват за прилагане на дадена икономическа политика, поради което няма систематична оценка на ефективността им при изпълнението на набелязаните цели. В крайна сметка, тяхната взаимозаменяемост с публичните разходи позволява на френските власти формално да спазват съществуващите разходни правила. Френските власти предвиждат намаляване на въздействието на данъчните облекчения върху бюджета (отчасти свързано с намаляване на техния брой) с около 0,75 % от БВП през периода 2011—2013 г. Въпреки това все още не е уточнено кои данъчни облекчения ще бъдат премахнати от 2012 г. нататък.

- (15) Конкуренцията в сектора на търговията на дребно например все още се възпрепятства от административните ограничения за откриването на големи обекти за търговия на дребно и забраната за препродажба под себестойността. В сектора на услугите все още съществуват конкурентни бариери за няколко регламентирани професии, които биха могли да се отстранят чрез преразглеждане на условията за постъпване или постепенното премахване на някои квоти (*numerus clausus*) и изключителните права на тези професии.
- (16) Франция поема редица ангажименти по пакта „Евро плюс“⁴. Във фискално отношение Франция се ангажира с бързото провеждане на пенсионната реформа от 2010 г. С цел засилване на фискалната устойчивост, Франция също така ще промени конституцията си, като въведе задължително многогодишно бюджетно планиране. С цел нарастване на участието на пазара на труда се предвиждат различни мерки за увеличаване на активните политики по заетостта (напр. професионално обучение, което да улеснява прехода на по-младите работници от училище към работа, допълнителни детски заведения до 2012 г., които да подобрят перспективите за заетост на жените, развиване на публичните услуги по заетостта за търсещите работа). Мерките за повишаване на конкурентоспособността се съсредоточават върху подобряване на системата на висшето образование и подпомагане на научно-изследователската и развойна дейност и новаторството (*„инвестициите в бъдещето“*) и върху намаляване на административната тежест чрез провеждането на всеобхватна административна програма за опростяване. Гореспоменатите задължения се отнасят до три от четирите области, уредени от пакта, като извън тях остава финансовият сектор. Макар че са свързани с области, откъдето произлизат основните предизвикателства пред Франция, много от тях (особено тези, засягащи фискалното управление или подкрепата за висшето образование и изследователската и развойна дейност) са потвърждение на вече съществуващи обществени политики/реформи. Програмата за реформи изглежда не съответства изцяло на мащаба на макроикономическите предизвикателства, пред които се изправят пазарът на труда или условията за стопанска дейност. Освен това предвидената промяна на конституцията е предмет на политическа несигурност. Ангажиментите по пакта „Евро плюс“ са оценени и взети предвид в препоръките.

⁴ Документ SEC(2011) 719 съдържа повече подробности относно ангажиментите, поети в рамките на пакта „Евро плюс“.

- (17) Комисията направи оценка на програмата за стабилност и националната програма за реформи, включително ангажиментите на Франция по пакта „Евро плюс“⁵. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика във Франция, но също така и степента, в която те спазват правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите-членки. В тази връзка Комисията смята, че стратегията за фискална консолидация трябва да бъде допълнително конкретизирана, особено за 2012 г. и след това, за да се гарантира, че прекомерният дефицит ще бъде коригиран до 2013 г., а дългът ще започне да намалява. Всички извънредни приходи трябва да се използват за по-бързо намаляване на дефицита и дълга. Преминаването от данъчно облагане на труда към облагане на потреблението и облагане във връзка с опазването на околната среда, както и рационализирането на данъчните облекчения биха стимулирали постигането на фискалните и екологични цели и подобряването на условията за стопанска дейност. По-нататъшните мерки през 2011 и 2012 г. трябва да се съсредоточат върху адаптирането на трудовото законодателство, за да се ограничи двойният стандарт на пазара на труда, както и върху укрепването на публичните служби по заетостта, за да предлагат всеобхватна подкрепа на търсещите работа. Досегашната политика за забавяне на повишаването на минималната работна заплата трябва да продължи. Конкуренцията в регламентирани професии и търговията на дребно трябва да бъде насърчена.
- (18) В контекста на настоящата оценка и предвид препоръката на Съвета по член 126, параграф 7 от Договора за функционирането на Европейския съюз от 2 декември 2009 г. Съветът разгледа актуализираната програма за стабилност на Франция за 2011 г. и становището му⁶ е изразено по-специално в точка 1) по-долу. Като взе предвид заключенията на Европейския съвет от 25 март 2011 г., Съветът разгледа националната програма за реформи на Франция,

ПРЕПОРЪЧВА на Франция да предприеме следните действия в периода 2011—2012 г.:

- (1) Да осигури постигането на препоръчаната средна годишна консолидация от над 1 % от БВП за периода 2010—2013 г. и стриктно да коригира прекомерния дефицит до 2013 г., да конкретизира нужните мерки и да използва извънредните приходи, за да ускори намаляването на дефицита и дълга, да продължи да следи устойчивостта на пенсионната система и да предприеме допълнителни мерки, ако е необходимо.
- (2) В съответствие с националните механизми за консултация със социалните партньори да положи още усилия за преодоляване на разслояването на пазара на труда като преразгледа някои аспекти от трудовото законодателство, да гарантира, че евентуалните промени на минималната работна заплата стимулират разкриването на нови работни места, особено за младите и за нискоквалифицираните работници.

⁵ SEC(2011) 719.

⁶ Предвидено в член 5, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

- (3) Да насърчава достъпа до обучение, за да спомогне за оставането на възрастните работници на пазара на труда и да създаде стимули за подкрепа на завръщането на пазара на труда. Да засили активните политики по заетостта и да въведе мерки за подобряване на организацията, вземането на решения и процедурите на публичните служби по заетостта с цел подобряване на услугите и индивидуализираната подкрепа за лицата, изложени на риск от трайна безработица.
- (4) Да подобри ефективността на данъчната система, включително и чрез преминаване от данъчно облагане на труда към облагане на потреблението и облагане, свързано с опазването на околната среда, както и да осъществи заплануваното намаляване на броя и обема на данъчните и социалноосигурителните облекчения (включително и т.нар. „фискални ниши“).
- (5) Да вземе допълнителни мерки за премахването на неоправданите ограничения в регламентираните браншове и професии, особено в сферата на услугите и търговията на дребно.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*