



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 30.5.2012 г.
COM(2012) 313 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Франция за 2012 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за стабилност на Франция за периода 2012—2016 г.

{SWD(2012) 313 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Франция за 2012 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за стабилност на Франция за периода 2012—2016 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 икономическите политики¹, 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 дисбаланси², и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия³,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент⁴,

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, съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала за устойчив растеж и конкурентоспособността на Европа.

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

³ COM(2012) 313 final.

⁴ P7_TA(2012) 0048 и P7_TA(2012) 0047.

- (2) На 13 юли 2010 г. Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоките за политиките на държавите членки по заетостта⁵, като заедно двата акта представляват т.нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха призовани да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националните си икономически политики и политиката по заетостта.
- (3) На 12 юли 2011 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Франция за 2011 г. и даде становището си относно актуализираната програма за стабилност на Франция за периода 2011—2014 г.
- (4) На 23 ноември 2011 г. Комисията прие втория годишен обзор на растежа, с което постави началото на втория европейски семестър за предварително и интегрирано координиране на политиката, залегнало в стратегията „Европа 2020“. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 14 февруари 2012 г. Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение⁶, в който беше посочено, че Франция ще бъде една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (5) На 2 март 2012 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, бюджетна консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчерта необходимостта от продължаване на диференцираната бюджетна консолидация, благоприятстваща растежа, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми за икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизиране на публичната администрация.
- (6) На 2 март 2012 г. Европейският съвет прикани също държавите членки, участващи в пакта „Евро плюс“, да представят своите ангажименти достатъчно рано, за да бъдат включени в програмите им за стабилност или програмите им за конвергенция и в националните им програми за реформи.
- (7) На 4 май 2012 г. Франция представи своята актуализирана програма за стабилност, която обхваща периода 2012—2016 г., а на 30 април 2012 г. — своята национална програма за реформи за 2012 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях. В задълбочен преглед⁷ по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията оцени също дали Франция е засегната от макроикономически дисбаланси. Комисията заключи, че във Франция се отчитат дисбаланси, макар и не прекомерни.
- (8) Съгласно извършената в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета оценка на програмата за стабилност Съветът е на мнение, че макроикономическият сценарий, въз основа на който са изготвени бюджетните прогнози в програмата, е оптимистичен. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2012 г. се предвижда ръстът на БВП да достигне 0,5 % през 2012 г. и 1,3 %

⁵ Решение 2012/238/ЕС на Съвета от 26 април 2012 г.

⁶ COM(2012) 68 final.

⁷ SWD(2012) 155 final.

през 2013 г. за разлика от прогнозираното в програмата — съответно 0,7 % и 1,75 %. След като през 2011 г. дефицитът от 5,2 % от БВП се оказва по-малък от очакваното, в програмата се предвижда той да бъде сведен под 3 % от БВП през 2013 г., която Съветът определи като краен срок за коригиране на прекомерния дефицит, и след това консолидирането му да продължи с цел постигане на балансиран бюджет до 2016 г. Очаква се средносрочната бюджетна цел (СБЦ) за балансиран в структурно отношение бюджет да бъде постигната в рамките на периода на действие на програмата. СБЦ отразява адекватно изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Въз основа на (преизчисленото) структурно салдо⁸, планираното средногодишно бюджетно подобрене за периода 2010—2013 г. съответства на препоръката на Съвета от 2 декември 2009 г. Според прогнозите през периода 2014—2016 г. се очаква да бъде направен годишен напредък в структурно изражение, еквивалентен на допълнителни 0,7 % от БВП, с цел постигането на СБЦ. Според програмата темпът на нарастване на държавните разходи, при отчитане на дискреционните мерки по отношение на приходите, съответства на целевия показател за разходите на Пакта за стабилност и растеж. Съществува риск по отношение на плана за корекции, представен в програмата. Макроикономическият сценарий може да се окаже по-неблагоприятен от посоченото в прогнозата на Комисията от пролетта на 2012 г. За изпълнението на целите от 2013 г. нататък и постигането на препоръчаното средногодишно бюджетно подобрене мерките не са достатъчно конкретизирани. Освен това, когато става въпрос за изпълнение на целите за разходите, досега постигнатите от Франция резултати не са еднозначни. Поради това не може да се гарантира, че прекомерният дефицит ще бъде коригиран до 2013 г., освен ако планираните мерки не бъдат достатъчно конкретизирани и при необходимост не бъдат приложени допълнителни такива. Съотношението на дълга към БВП, което беше на равнище от 85,8 % от БВП през 2011 г., се очаква да достигне 89,2 % през 2013 г. и да спадне до 83,2 % през 2016 г. Според програмата целевият показател за намаляване на дълга ще бъде постигнат в края на преходния период (2016 г.).

- (9) Въпреки че през втората половина на 2011 г. и през февруари 2012 г. Франция прие допълнителни мерки за консолидация, прилагането на бюджетната консолидация продължава да бъде голямо предизвикателство. Недопускането на отклонения от планираните разходи чрез засилена бюджетна консолидация, подкрепена с напълно конкретизирани мерки, е жизненоважно за възстановяването на устойчивата бюджетна позиция. Освен това, за Франция би било целесъобразно да използва всяка възможност за ускоряване на процеса на намаляване на дефицита, за да се улесни коригирането на прекомерния дефицит, както е предвидено. Що се отнася до устойчивостта на публичните финанси в дългосрочен план и адекватността на бъдещите пенсии, постепенно започва да се прилага пенсионната реформа от 2010 г. Ако равнищата на заетост и растеж се окажат по-ниски от предвиденото обаче, не е сигурно, че до 2018 г. системата ще достигне равновесие, като се очаква тя да отчита дефицит след 2020 г. Освен това, новосъздаденият управителен комитет, който има за задача да издавана годишно становище за финансовото състояние на различните пенсионни схеми и

⁸

Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и другите временни мерки, преизчислено от службите на Комисията въз основа на информацията в програмата и с помощта на общоприетата методика.

условията, необходими за осигуряването на уравнивотени сметки до 2018 г., не издаде такова становище през 2011 г., което затруднява оценяването на устойчивостта на пенсионната система.

- (10) Функционирането на френския пазар на труда може да се подобри чрез допълнително намаляване на разслояването му. Договорът за професионална сигурност (*CSP*), който беше въведен със закон от юли 2011 г., бе създаден чрез обединяването на два вече съществуващи договора. С него в случай на уволнение по икономически причини задължението за предоставяне на съвети за професионално ориентиране се измества от работодателите към публичните служби по заетостта (*Pôle emploi*). Това е положителна, но твърде ограничена мярка. Също така бяха приети или са в процес на обсъждане редица мерки, с които на предприятията, изправени пред временни трудности, се дава възможност за по-гъвкава организация на труда. Тези мерки обаче не са пригодени по-специално да решат проблема с разслояването на пазара на труда. В допълнение прегледът на законодателството за защита на заетостта показва, че административната процедура, която се прилага при индивидуални уволнения, продължава да води до несигурност и потенциално големи разходи за работодателите. Накрая, важно е да се гарантира, че развитието на минималната работна заплата насърчава заетостта, особено сред по-младите работници и нискоквалифицираните лица.
- (11) След приемането на пенсионната реформа, мерките, предприети за насърчаване на наемането на по-възрастни работници, включително изискването предприятията да прилагат политика за управление на активната възраст, са стъпки в правилната посока. На свързаните с това планове за действие обаче като цяло липсва амбиция и не включват мерки като намаляване на работното време или предлагане на постове, специално приспособени за по-възрастни работници. Освен това, някои аспекти на системата за обезщетенията при безработица за по-възрастните работници (продължителността, липсата на постепенно намаляване) може да се окажат ограничени стимули за трудова заетост. Накрая, необходима е по-амбициозна стратегия и в областта на обучението на лицата в зряла възраст, така че да се повиши пригодността им за заетост.
- (12) За справяне с младежката безработица френските власти поеха ангажимент да увеличат броя на договорите за чиракуване от 600 000 на 800 000 до 2015 г. През 2011 г. и 2012 г. бяха въведени редица мерки с цел увеличаване на броя на чираците в предприятията и утежняване на санкциите за предприятията, които не спазват съответните изисквания. Въпреки тези мерки общият брой на договорите за чиракуване все още е далеч от целта. Освен това, неотдавнашен доклад, поръчан от френските власти, показва, че 40 % от МСП считат, че уменията на чираците не съответстват на техните нужди. Следователно наличието на по-голяма съгласуваност между уменията, преподавани в образователната система, и нуждите на пазара на труда ще се отрази благоприятно на политиките за справяне с младежката безработица.
- (13) Сливането на службите по устройване на работа на търсещите работа лица (*ANPE*) и агенцията за обезщетенията при безработица (*UNEDIC*) в единен орган (*Pôle emploi*) все още не е довело до очакваните резултати по отношение на ефективността и качеството на услугите. Новото многогодишно тристранното

споразумение, подписано през януари 2012 г. (между правителството, социалните партньори и *Pôle emploi*), за функционирането и услугите на *Pôle emploi* за периода 2012—2014 г. е стъпка в правилната посока. Все още предстои обаче да бъдат определени редица цели, което на този етап прави трудно да се прецени доколко амбициозна е реформата. Надеждността на реформа се поставя под съмнение и поради ограничаването на бюджетните и човешките ресурси на публичните служби по заетостта.

- (14) С цел компенсирането на по-ниските социалноосигурителни вноски на работодателите, през февруари 2012 г. Франция прие увеличение с 1,6 процентни пункта на ДДС (който става 21,2 %), както и увеличение с 2 процентни пункта на социалните отчисления върху капиталовите приходи и капиталовата печалба (който достигат 15,5 %). Това е подходяща мярка за въвеждането на по-уравновесена данъчна система, при която се облекчава данъчната тежест върху трудовите доходи. Както бе отбелязано в проведения от службите на Комисията задълбочен преглед на макроикономическите дисбаланси, това би могло да допринесе за подобряване на разходната конкурентоспособност на френския износ, с потенциално положително въздействие върху рентабилността на предприятията, а в дългосрочен план — върху инвестициите и неценовата конкурентоспособност. Насочеността на реформата обаче остава твърде тясна. Освен това, въпреки че бяха положени усилия за намаляване на данъчните разходи, те бяха придружени от повишаване на ставките, което води до увеличаване на и без това голямата данъчна тежест върху трудовите доходи. Франция заема предпоследно място в ЕС по отношение на дела на екологичното данъчно облагане в данъчните приходи, което означава, че ѝ остава да направи още много за увеличаването на такива данъци. Накрая, не бяха предприети конкретни действия, за да се прецени дали намаляването на някои данъчни ставки е ефикасно за постигането на социалните цели или целите по отношение на заетостта на такова намаляване (по-специално ефикасността на намалените ставки на ДДС).
- (15) Реформите, предприети с цел опростяване на икономическата среда и премахване на ограниченията в някои регламентирани браншове и професии, не успяха да отстранят пречките за навлизане на пазара и ограниченията в професионалното поведение, които съществуват в редица други (напр. ветеринарни лекари, шофьори на такси, здравен сектор, юридически професии, вкл. нотариуси). Затова е необходим хоризонтален и по-систематичен анализ на оставащите пречки за навлизане на пазара и ограничения в професионалното поведение на регламентираните професии, за да се прецени тяхната необходимост и пропорционалност. По отношение на сектора на търговията на дребно на дистрибуторите следва да се позволи да определят цените и другите търговски условия свободно, така че потребителите да могат да се възползват от по-ниски цени. И други мерки за оживяване на конкуренцията могат да донесат ползи за потребителите в този силно концентриран сектор, като например отменяне или изменяне на ограниченията в сферата на устройството на територията и опростяване на процедурите за създаване на нови пунктове за продажба.
- (16) Следва да се засили интензивността на конкуренцията в много от мрежовите индустрии (пазара на електроенергия на едро, железопътния сектор), тъй като проведените в тези сектори досега реформи не дадоха убедителни резултати.

Степента на концентрация на пазара на електроенергия остава една от най-високите в ЕС. Законът за новата организация на пазара на електроенергия (*NOME*) оказва положително въздействие върху конкуренцията, но са необходими по-нататъшни стъпки за подобряване на достъпа на алтернативните оператори до производствените мощности във Франция, като например производството на електроенергия, базирано на хидроресурси. В областта на железопътния транспорт навлизането на нови предприятия остава ограничено, както при превоза на товари, така и при международния превоз на пътници. И при превоза на товари продължават да съществуват пречки от техническо естество пред недискриминационния достъп.

- (17) Между 2005 г. и 2010 г. пазарният дял на френския износ намаля с 19,4 %, което представлява един от най-големите спадове сред държавите членки и много над прага, включен в Доклада за механизма за предупреждение, публикуван от Комисията на 14 февруари 2012 г. В задълбочения си преглед за Франция службите на Комисията заключиха, че свиването на пазарния дял на износа се дължи на влошаване както на разходната, така и на неценовата конкурентоспособност, особено на последната. По-специално, повишаването на разходите за труд за единица продукция оказва силно отрицателно влияние върху рентабилността на френските предприятия и ограничава способността им да се разрастват и да правят необходимите инвестиции, за да подобрят ефикасността си и да правят иновации. Политиките, разработени с цел насърчаване на иновациите в частния сектор, следва да бъдат обект на наблюдение и да се допълват от мерки за възстановяване на рентабилността на френските предприятия.
- (18) Франция пое редица ангажименти в рамките на пакта „Евро плюс“. Тези ангажименти и изпълнението на ангажиментите, поети през 2011 г., се отнасят до насърчаването на заетостта, повишаването на конкурентоспособността и подобряването на устойчивостта на публичните финанси. Комисията оцени изпълнението на ангажиментите по пакта „Евро плюс“. Резултатите от тази оценка са взети предвид в препоръките.
- (19) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Франция. Тя извърши оценка на програмата ѝ за стабилност и националната ѝ програма за реформи и представи задълбочен преглед. Тя 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 ЕС предвид на необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—5 по-долу.
- (20) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност на Франция, като становището⁹ му е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

⁹

Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

- (21) С оглед на резултатите от задълбочения преглед, направен от Комисията, и тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи за 2012 г. на Франция и нейната програма за стабилност. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са изразени по-специално в препоръки 2, 4 и 5 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Франция да предприеме следните действия през периода 2012—2013 г.:

1. Да подсили и приложи бюджетната стратегия, подкрепена с достатъчно конкретизирани мерки, за 2012 г. и по-нататък, за да осигури своевременното коригиране на прекомерния дефицит и извършването на структурната корекция, посочена в препоръките на Съвета по процедурата при прекомерен дефицит. Впоследствие да направи адекватна структурна корекция, за да осъществи достатъчен напредък в постигането на средносрочната бюджетна цел (СБЦ), включително спазването на целевия показател за разходите, и да осъществи достатъчен напредък в спазването на целевия показател за намаляване на дълга. Да продължи с преценката на устойчивостта и адекватността на пенсионната система и при необходимост да предприеме допълнителни мерки.
2. Да предприеме по-нататъшни реформи с цел борба с разслояването на пазара на труда, като в консултация със социалните партньори и в съответствие с националните практики преразгледа определени аспекти на законодателството за защита на заетостта, по-специално тези, свързани с административната процедура, която се прилага при индивидуалните уволнения; да продължи да гарантира, че развитието на минималната работна заплата стимулира разкриването на нови работни места и конкурентоспособността; да предприеме действия за повишаване на участието на лицата в зряла възраст в учене през целия живот.
3. Да предприеме мерки за пазара на труда, за да гарантира, че по-възрастните работници продължават трудовата си заетост до по-късна възраст; да подобри пригодността на младите хора за трудова заетост, особено на тези от тях, които са застрашени в най-голяма степен от безработица, по-специално чрез осигуряването на повече и по-добри схеми за чиракуване, които действително да отговарят на техните нужди; да засили активните политики на пазара на труда и да осигури публичните служби по заетостта да предлагат по-ефикасна индивидуализирана подкрепа.
4. Да предприеме по-нататъшни стъпки за въвеждането на по-проста и уравновесена данъчна система, при която данъчната тежест е изместена от трудовите доходи към други форми на данъчно облагане, които оказват по-малко отрицателно влияние върху растежа и външната конкурентоспособност, по-специално екологичните данъци и данъците върху потреблението; да продължи усилията си за намаляване и рационализиране на данъчните разходи (особено тези, които насърчават задължнялостта); да прецени доколко настоящите намалени ставки на ДДС са ефикасни за разкриването на нови работни места.

5. Да продължи усилията си за премахването на неоправданите ограничения в регламентираните браншове и професии, особено в сферата на услугите и търговията на дребно; да предприеме допълнителни мерки за либерализиране на мрежовите индустрии, по-специално пазара на електроенергия на едро, да разработи междусистемен капацитет в областта на енергетиката и да улесни влизането на пазара на нови оператори в секторите на железопътния превоз на товари и международния превоз на пътници.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател