



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 15.11.2013 г.
COM(2013) 904 final

2013/0394 (NLE)

Предложение за

СТАНОВИЩЕ НА СЪВЕТА

относно програмата на Франция за икономическо партньорство

2013/0394 (NLE)

Предложение за

СТАНОВИЩЕ НА СЪВЕТА

относно програмата на Франция за икономическо партньорство

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 473/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 година¹ относно общите разпоредби за мониторинг и оценка на проектите за бюджетни планове и за гарантиране на коригирането на прекомерния дефицит на държавите членки в еврозоната, и по-специално член 9, параграф 4 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Пактът за стабилност и растеж (ПСР) цели да осигури бюджетната дисциплина в целия Съюз и определя рамката за предотвратяване и коригиране на прекомерния дефицит на държавния бюджет. Той се основава на целта за осигуряване на стабилни публични финанси като средство за укрепване на условията за ценова стабилност и за висок и устойчив растеж, подкрепен от финансова стабилност, като по този начин спомага за постигане на целите на Съюза за устойчив растеж и работни места.
- (2) С Регламент (ЕС) № 473/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 година относно общите разпоредби за мониторинг и оценка на проектите за бюджетни планове и за гарантиране на коригирането на прекомерния дефицит на държавите членки в еврозоната се определят разпоредбите за засилен мониторинг на бюджетните политики в еврозоната и за гарантиране на спазването в националните бюджети на насоките на икономическите политики, отправени в рамките на ПСР и Европейския семестър. Ако бюджетните мерки сами по себе си се окажат недостатъчни за трайното преодоляване на прекомерния дефицит, може да се наложи да бъдат предприети допълнителни действия и структурни реформи.
- (3) В член 9 от Регламент (ЕС) № 473/2013 се определят условията и редът на програмите за икономическо партньорство, които държавите членки на еврозоната с открита процедура при прекомерен дефицит следва да представят. В тези програми следва да се съдържа план за мерките, които да спомогнат за ефективното и трайно преодоляване на прекомерния дефицит, с подробно описание на главните набелязани за тази цел структурни реформи във фискалната област с акцент върху данъчното облагане, пенсионното и здравното осигуряване, както и бюджетната рамка.
- (4) На 27 април 2009 г. по силата на член 104, параграф 6 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО) Съветът прие решение за откриването по отношение на Франция на процедура при прекомерен дефицит. На 21 юни 2013 г. по силата на член 126, параграф 7 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) Съветът прие актуализирана препоръка в контекста на процедурата при прекомерен дефицит, открита преди влизането в сила на Регламент (ЕС) № 473/2013. В тази връзка Франция бе приканена да представи до 1 октомври 2013 г. програма за икономическо партньорство.

¹ ОВ L 140, 27.5.2013 г., стр. 11.

- (5) На 1 октомври 2013 г., което е в рамките на срока по член 9, параграф 3 и член 17, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 473/2013, Франция представи на Комисията и на Съвета програма за икономическо партньорство с насочени към ефективното и трайно преодоляване на прекомерния дефицит структурни реформи във фискалната област. В програмата се съдържат мерки за изпълнение на отправените ѝ на 9 юли 2013 г. от Съвета специфични за държавите препоръки (СДП): i) осигуряване на дългосрочна устойчивост на публичните финанси (СДП 1) и опростяване на системата на данъчно облагане (СДП 5); ii) възстановяване на конкурентоспособността чрез мерки за намаляване на производствените разходи (СДП 2), подобряване на деловия климат (СДП 3) и увеличаване на конкуренцията (СДП 4); както и iii) борба срещу безработицата и неравенството на пазара на труда (СДП 6).
- (6) Основната част на програмата за икономическо партньорство е посветена на мерки, които с много малко изключения са вече изпълнени или са в процес на приемане. Тя предоставя ограничена информация за стратегията на правителството до 2015 г., което е срокът за преодоляване на прекомерния дефицит. Предприетите или планираните от Франция структурни реформи във фискалната област са: i) мерки за намаляване на дефицита на консолидирания държавен бюджет, в частност чрез усилия за ограничаване нарастването на разходите; ii) създаване на независим фискален съвет; iii) реформиране на пенсионната система; iv) опростяване на системата на данъчно облагане; v) намаляване на разходите за труд. Допълнителните структурни реформи за стимулиране на растежа и конкурентоспособността и следователно с косвено въздействие върху намаляването на дефицита включват: i) подпомагане на иновациите и експортния капацитет на бизнеса; ii) мерки за засилване на конкуренцията и ефективността при мрежовите отрасли и някои регулирани сектори; iii) реформиране на пазара на труда; както и iv) насърчаване наемането на работа на млади хора.
- (7) По отношение на публичните финанси предприетите мерки целят спазването на целите за номиналния бюджетен дефицит, заложен в препоръката на Съвета на 21 юни 2013 г., и са насочени към ограничаване нарастването на разходите, включително в областта на здравеопазването. В тази връзка и в рамките на текущия преглед на разходите бе оценена провежданата в различните области политика, което доведе до конкретни предложения, като обаче очакваните икономии не бяха обстойно изразени с количествени параметри. Освен това някои от обявените до този момент мерки представляват ограничаване и/или премахване на данъчните и социалноосигурителните облекчения, които в действителност ще повишат данъчната тежест, а няма да доведат до по-ниски разходи. Като цяло все още остава да се види доколко прегледът на разходите действително ще доведе до значително реформиране на секторната политика, на обхванатите от публичния сектор дейности и на начина на предоставяне на обществени услуги. Правителството също така започна децентрализация, насочена към изясняване на отговорностите на местните власти и на централното управление с цел повишаване на разходната ефективност на местно равнище. На този етап обаче не е ясно дали реформата действително ще допринесе за рационализирането на разходите на местните власти, още повече че очакваните икономии не са изразени с количествени параметри. Освен значителните спестявания на разходи, разчетени за 2014 г., в програмата за

икономическо партньорство се съдържа малко информация за мерки за подобряване на ефективността на разходите за здравеопазване в средносрочен и дългосрочен план, включително в областта на фармацевтичните продукти, с оглед на прогнозираното увеличение на тези разходи.

- (8) Управлението на публичните финанси бе подпомогнато от създаването на независим по закон орган — Висш съвет за публичните финанси, който предоставя становища относно макроикономическия сценарий, на който се основават проектобюджетите и програмите за стабилност, както и относно съгласуваността на годишните фискални цели с многогодишната бюджетна стратегия. Този съвет се произнесе съответно относно представената от страната на 30 април 2013 г. програма за стабилност, както и относно проекта за бюджетен план.
- (9) Очаква се планираната пенсионна реформа да допринесе за дългосрочната устойчивост на пенсионната система. Акцентът на разчетените до 2020 г. мерки са приходите, по-специално спечелилото си неодобрението на Съвета увеличаване на вноските за социално осигуряване за работещите и работодателите. Правителството се ангажира да компенсира въздействието на планираната пенсионна реформа върху разходите за труд през 2014 г., като намали семейните вноски. Считано от 2020 г., осигурителният период за право на пълна пенсия постепенно ще се удължава, достигайки през 2035 г. 43 години. Планираната реформа не съумява да въплъти изцяло препоръката на Съвета, тъй като се очаква до 2020 г. предвижданите мерки да намалят недостига на финансиране на пенсионната система само наполовина. В тази връзка не бяха преразгледани обхватът и специфичните правила на схемите за заетите в публичния сектор. Освен това, ако макроикономическият сценарий, от който изхожда реформата, се окаже прекалено оптимистичен — нещо, което предвид икономическата конюнктура не може да бъде напълно изключено, до 2020 г. недостигът на финансиране на пенсионната система би могъл да бъде дори още по-голям. Бюджетното въздействие на планираните мерки, насочени към по-добро взимане под внимание на тежкия труд, съдържа значителна несигурност, което допълнително разклаща финансовите прогнози за пенсионната система.
- (10) Допълнителното намаляване на данъчните разходи и предложението за увеличаване на данъчното облагане, свързано с околната среда, представляваха допълнителни усилия за опростяване на данъчната система и повишаване на ефективността ѝ. От друга страна, освен приетата през 2013 г. мярка, чието въздействие ще се увеличи през 2014 г., в проекта за бюджетен план не се съдържат мерки за по-нататъшно ограничаване на благоприятстващите задължнялостта фактори при корпоративното облагане. Измененията в проекта за бюджетен план, нанесени след представянето му на Комисията и на Съвета, фактически ще доведат до по-високи ставки на корпоративния подоходен данък за големите дружества, което противоречи на препоръката на Съвета за намаляване на законоустановените ставки и разширяване на данъчната основа. Освен това, въпреки че от януари 2014 г. ще влезе в сила решеното през декември 2012 г. изменение на ДДС, в програмата за икономическо партньорство не се съдържа информация за мерки с оглед на препоръчаното от Съвета допълнително доближаване на намалените ставки до стандартната ставка. Обявеното от правителството на 29 октомври суспендиране на екоданъка върху тежкотоварните превозни средства противоречи на представените в

програмата за икономическо партньорство усилия за увеличаване на данъчното облагане, свързано с околната среда.

- (11) Предприетите от правителството мерки за повишаване на конкурентоспособността чрез намаляване на разходите биха могли да компенсират увеличаването на разходите за труд в резултат на приетите от 2010 г. насам мерки за фискална консолидация. В частност, с приетото през 2012 г. данъчно облекчение за стимулиране на конкурентоспособността и заетостта е постигнато значително намаляване на разходите за труд при заплата в размер до 2,5 пъти минималната работна заплата. В допълнение към ангажимента си да компенсира въздействието, което планираната пенсионна реформа ще има през 2014 г., правителството обяви, че ще реформира финансирането на системата на социално осигуряване с оглед диверсифициране на приходите и намаляване на въздействието ѝ върху разходите за труд. На този етап обаче информацията за конкретните параметри на реформата е оскъдна.
- (12) В програмата за икономическо партньорство се изтъкват редица структурни реформи, предприети за увеличаване на растежа и конкурентоспособността и за борба с безработицата. В областта на конкурентоспособността правителството предприе мерки за улесняване на достъпа на иновативните проекти до финансиране и за подпомагане на износителите. Бяха лансирани инициативи за опростяване на взаимоотношенията между бизнеса и администрацията. В програмата се посочват и целенасочени мерки за увеличаване на конкуренцията в някои регулирани сектори (например нотариуси, счетоводители), но те не отразяват в достатъчна степен отправените към страната специфични препоръки, в които се призовава за амбициозна реформа в сектора на услугите. Представена е и реформа на железопътната система с цел подобряване на ефикасността, в която обаче, независимо от призива в посочените специфични препоръки, не се предвижда отварянето на вътрешния превоз на пътници за конкуренцията. Споменават се също така съществени мерки, приети за борба с безработицата, повечето от които обаче бяха известни към момента на отправяне на препоръката на Съвета. Законът от 14 юни 2013 г. за осигуряването на работни места, конкретните мерки за насърчаване на заетостта при младите хора и по-възрастните трудещи се, както и предстоящата реформа на професионалното обучение и стажовете представляват положителни стъпки за подобряване на функционирането на пазара на труда и следователно увеличават потенциала на Франция за икономически растеж. От друга страна, преговорите по обезщетяването при безработица бяха отложени за 2014 г.,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО СТАНОВИЩЕ:

Програмата на Франция за икономическо партньорство, представена на Комисията и на Съвета на 1 октомври 2013 г., съдържа набор от структурни реформи във фискалната област, които са частично подходящи за подпомагане на ефективното и трайно преодоляване на прекомерния дефицит. В програмата за икономическо партньорство обстойно са разгледани мерките, приети преди препоръката на Съвета от 9 юли. В нея се съдържа и информация за допълнителните започнати преди предаването ѝ реформи. Тези действия обаче няма да бъдат достатъчни за преодоляването на фискалните и структурните дисбаланси; същевременно информацията за планираните реформи с оглед по-цялостно съблюдаване на препоръката е оскъдна. Предложението на правителството за пенсионна реформа ще доведе до намаляване на дефицита в

пенсионната система, но няма да бъде достатъчно за отстраняването му до 2020 г., като в частност значителен дефицит в рамките на периода се очаква при схемите за държавните служители и за заетите в редица контролирани от държавата предприятия; от своя страна, макроикономическият сценарий, от който изхождат разчетите, изглежда твърде оптимистичен. До момента резултатите от провеждания преглед на разходите са ограничени, като все още предстои да се види доколко той ще доведе до значителни икономии. Като цяло не е ясно и дали планираната децентрализация ще подобри координацията между органите на местно, регионално и национално равнище и дали ще доведе до значително по-ниски разходи за държавно управление. В програмата за икономическо партньорство се съдържа твърде малко информация за мерките за преодоляване на прогнозираното увеличаване в средносрочен и дългосрочен план на разходите на държавата за здравеопазване. Освен това изглежда, че неотдавна взетите от правителството решения в областта на данъчното облагане са в разрез с препоръката на Съвета и създават несигурност по отношение на правителствената стратегия. Необходимо е също така допълнително да бъдат пояснени мерките, залежали в основата на ангажимента на правителството за намаляване на разходите за труд. В заключение може да се каже, че вече гласуваните реформи са безспорно желани стъпки, като обаче са необходими допълнителни усилия за преодоляването на фискалните и структурните дисбаланси, така че да бъдат ефективно подпомогнати трайната корекция на прекомерния дефицит и дългосрочната устойчивост на публичните финанси. С оглед на посоченото Франция се приканва да предостави в своите предстоящи Национална програма за реформи и Програма за стабилност допълнителна информация за усилията за повишаване ефективността на публичните разходи във всички подсектори на сектор „Държавно управление“ и по-специално за действията за постигане на по-добра координация и допълнителни икономии между централните и местните органи на властта. Мерките за увеличаване на ефективността на разходите за здравеопазване и за избягване на опасността от отрицателно въздействие върху държавния бюджет на заложените равнища на дефицит на пенсионните схеми за заетите в публичния сектор се нуждаят от конкретизиране. Повече информация е необходима и във връзка с планираните действия за допълнително намаляване на разходите за труд и по-общо — за допълнителните структурни реформи, насочени към увеличаване на адаптивната способност на икономиката и насърчаване на потенциалния растеж. В рамките на Европейския семестър Комисията и Съветът ще следят изпълнението на реформите.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*