

Брюксел, 23.5.2018
COM(2018) 409 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Франция за 2018 г.

и съдържаща становище на Съвета по Програмата за стабилност на Франция за 2018 г.

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Франция за 2018 г.

и съдържаща становище на Съвета по Програмата за стабилност на Франция за 2018 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,

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 22 ноември 2017 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2018 г. Тя взе предвид европейския стълб на социалните права, обявен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 22 март 2018 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011, на 22 ноември 2017 г. Комисията също 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

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

³ COM(2018) 409 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 и P8_TA(2018)0078.

дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше одобрена от Европейския съвет на 22 март 2018 г. На 14 май 2018 г. Съветът прие Препоръката относно икономическата политика на еврозоната (наричана оттук нататък „препоръка за еврозоната“).

- (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 относно икономическата политика за еврозоната, както е посочено в препоръките по-долу, по-специално (1) и (2).
- (3) Докладът за Франция за 2018 г.⁵ беше публикуван на 7 март 2018 г. В него бяха оценени напредъкът на Франция в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети от Съвета на 11 юли 2017 г., последващите действия във връзка с препоръките, приети през предходните години, и напредъкът на Франция по отношение на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. Той включва също така задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, резултатите от който също бяха публикувани на 7 март 2018 г.⁶ Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че във Франция са налице макроикономически дисбаланси. По-специално слабостите произтичат от големия държавен дълг и слабата динамика на конкурентоспособността в условия на нисък ръст на производителността. Рискът от неблагоприятни последици за френската икономика и — предвид нейния мащаб — от отрицателен ефект върху икономическия и паричен съюз е особено голям.
- (4) На 25 април 2018 г. Франция представи своята национална програма за реформи за 2018 г. и своята програма за стабилност за 2018 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 за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета⁷, 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 управление⁸.
- (6) [След навременната и трайна корекция на прекомерния дефицит и решението на Съвета от [XX] юни 2018 г. за отмяна на процедурата при прекомерен

⁵ SWD(2018) 208 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ 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).

⁸ COM(2014) 494 final.

дефицит понастоящем спрямо Франция се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и преходното правило за дълга. В своята програма за стабилност за 2018 г. правителството планира постепенно да подобри салдото на консолидирания държавен бюджет от -2,6 % от БВП през 2017 г. до +0,3 % от БВП през 2022 г. Средносрочната бюджетна цел — структурен дефицит от 0,4 % от БВП — не се планира да бъде постигната през периода, обхванат от програмата за стабилност. Според програмата за стабилност за 2018 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да спадне от 97,0 % през 2017 г. до 89,2 % през 2022 г. Макроикономическият сценарий, който стои в основата на тези предвиждания за бюджета, е реалистичен. Същевременно необходимите мерки в подкрепа на планираните цели за дефицита от 2019 г. нататък не са достатъчно конкретни.

- (7) На 11 юли 2017 г. Съветът препоръча на Франция да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи⁹ не надвишава 1,2 % през 2018 г., което съответства на годишна корекция на структурното салдо от 0,6 % от БВП. В същото време се посочва, че оценката на проекта на бюджетния план за 2018 г. и последващата оценка на бюджетните резултати за 2018 г. ще трябва надлежно да вземат предвид целта за постигане на фискална позиция, допринасяща за засилването на процеса на възстановяване и за гарантиране устойчивостта на публичните финанси. След оценката от Комисията на стабилността на процеса на възстановяване във Франция, като същевременно се отдава дължимото внимание на предизвикателствата пред неговата устойчивост, извършена в контекста на нейното становище по проекта на бюджетен план на Франция, не е нужно да бъдат взети предвид допълнителни елементи в това отношение. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2018 г. има риск от значително отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2018 г.
- (8) През 2019 г., с оглед на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП на Франция над 60 % от БВП и прогнозираната разлика между фактическия и потенциалния БВП от 0,6 %, номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи следва да не надвишава 1,4 %, което съответства на годишна корекция на структурното салдо в размер на 0,6 % от БВП, произтичащи от матрицата на изискванията в рамките на Пакта за стабилност и растеж. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2018 г. при непроменена политика, съществува риск от значително отклонение от това изискване през 2019 г. и през 2018 г. и 2019 г. взети заедно. Според прогнозите Франция няма *prima facie* да се съобрази с преходното правило за дълга през 2018 г. и 2019 г. Като цяло Съветът е на мнение, че от 2018 г. трябва да се предприемат необходимите допълнителни мерки, за да се спазят разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Би било разумно използването на извънредните приходи за допълнително намаляване на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП.

⁹

Нетните първични държавни разходи се състоят от общите държавни разходи без лихвените разходи, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от средства 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 предвидените от закона увеличавания на приходите са взети под внимание. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, се нетират.

- (9) Равнището на публичните разходи във Франция е най-високото в ЕС. Съотношението на разходите се очаква да достигне 56,0 % от БВП през 2018 г., което е с 10,6 процентни пункта по-високо в сравнение със средното за ЕС. Въпреки че стратегията за консолидация през последните години извлече полза най-вече от намаляването на лихвените проценти и съкращаването на публичните инвестиции, малко вероятно е лихвените ставки да останат ниски в средносрочен план и намаляването на продуктивните инвестиции би могло да навреди на бъдещия икономически потенциал. Прегледите на разходите от 2014 г. насам не доведоха до значителни икономии и повишаването на ефикасността беше ограничено поради липса на подходящи последващи действия и ниско равнище на политическа ангажираност. Последната стратегия за преглед на разходите бе преустановена и ще бъде заменена с *Action Publique 2022*, чиито принципи са изложени в закона за многогодишното програмиране на публичните финанси за 2018—2022 г. Комитетът за публично действие *Comité Action Publique 2022* предстои да изработи пътна карта преди лятото на 2018 г. и да направи анализ на това какви мерки е необходимо да се вземат. Въпреки това, все още не са предложени ясно определени мерки и нови икономии в тази рамка ще бъдат постигнати едва от 2020 г. нататък. Бързото прилагане на мерки за съкращаване на разходите ще подпомогне усилията за преодоляване на сегашните потребности за фискална консолидация в средносрочен план.
- (10) Понастоящем във Франция съществуват едновременно 37 различни пенсионни схеми. Те се отнасят до различни групи работници и функционират съобразно различни набори от правила. Постепенното унифициране на правилата ще подобри прозрачността на системата, ще подобри справедливостта между поколенията и ще улесни мобилността на работната ръка. Хармонизирането на правилата за изчисляване също би допринесло за по-добър контрол на публичните разходи. Въпреки че вече приетите пенсионни реформи се очаква да намалят равнището на публичните пенсионни разходи към БВП в дългосрочен план, по-опростена и по-ефективна пенсионна система ще доведе до допълнителни спестявания и ще помогне за смекчаване на рисковете за устойчивостта на публичните финанси в средносрочен план. Според неотдавнашно проучване, привеждането в съответствие на различните пенсионни схеми в публичния и частния сектор ще доведе до повече от 5 милиарда евро икономии на публични разходи до 2022 г.
- (11) Равнището на безработицата спадна от 10,4 % през 2015 г. на 9,4 % през 2017 г. и се предвижда да намалее допълнително през следващите години, а равнището на заетостта нарасна до 70,6 % през 2017 г. Въпреки това, условията на пазара на труда за младите хора, нискоквалифицираните работници и хората с мигрантски произход (от първо и второ поколение) все още са по-трудни. През 2016 г. само 54,5 % от хората, родени извън ЕС (на възраст 20—64 години) са били назначени на работа, което е със 17,5 процентни пункта по-ниско от стойността за родените във Франция. Жителите на районите в най-неблагоприятно положение (*Quartiers de la politique de la ville*), включително на хората с мигрантски произход, продължават да се сблъскват с трудности на пазара на труда. Независимо от мерките, предприети от публичните власти, въздействието на социално-икономическия и мигрантски произход върху учебните резултати е сравнително голямо и възпрепятства интеграцията на пазара на труда. Съществуват също така доказателства за дискриминационни практики на пазара на труда. Ефективна и активна подкрепа на заетостта,

включително езиково обучение, интензивни професионални консултации и подкрепа за наемането на работа, и по-решителни действия за борба с дискриминационните практики, са от ключово значение за насърчаването на равните възможности на пазара на труда.

- (12) Приетият през 2016 г. закон за труда, с който се модернизира социалният диалог и се подсиgurяват методите за професионално развитие, има за цел да подобри способността на дружествата да се адаптират към икономическите цикли и да намали дела на работещите на временни договори. Въпреки че повече хора биват наемани на работа на безсрочни договори, сегментирането на пазара на труда продължава да бъде предизвикателство и преходът към повече безсрочни форми на заетост следва да бъде насърчаван. В този контекст е важно да се финализира прилагането на текущата амбициозна програма за реформа, която включва приетата неотдавна реформа на трудовото право, планираната реформа на системата за обезщетения при безработица и реформата на системата за професионално образование и обучение, включително чиракуването.
- (13) Постепенното прилагане на мерки за намаляване на данъчната тежест върху труда подобри разходната конкурентоспособност на Франция от 2013 г. насам, но натрупаните загуби от минали години все още не са възстановени. При средна работна заплата през 2016 г. Франция все още има едни от най-високите ставки на социалноосигурителните вноски на работодателите в ЕС като дял от общите разходи за труд. Съществуващите мерки на политиката за намаляване на разходите за труд се очаква да бъдат допълнително укрепени и засилени от 2019 г., обявеното преобразуване на данъчния кредит за повишаване на конкурентоспособността и заетостта (CICE) в едно общо намаляване на социалноосигурителните вноски за работодателите и въвеждането на допълнителни отстъпки за по-ниските заплати за насърчаване на заетостта на нискоквалифицираните работници.
- (14) От 2013 г. насам минималната работна заплата във Франция следва своите правила за индексирание без каквито и да било скокове *ad hoc*. В резултат на това тя нарасна с по-бавни темпове от референтните заплати (1,23 % през 2017 г. в сравнение с 1,31 % за средната заплата), в контекста на ниска инфлация и слабо увеличение на заплатите. Въпреки че минималната работна заплата е висока в международен мащаб в сравнение със средната работна заплата, разходите за труд при минималната работна заплата са били намалени значително чрез намаления на социалноосигурителните вноски. Тези намаления ще се засилят и ще станат постоянни, считано от 2019 г. Въпреки че индексирането на минималната работна заплата е важно, за да се съхрани покупателната способност на работниците, настоящият механизъм (единствен в ЕС) би могъл да ограничи корекциите на заплатите към променящите се условия, което води до потенциални отрицателни последици за конкурентоспособността. Група от независими експерти ежегодно оценява минималната работна заплата и представя необвързващи становища относно нейното развитие. През 2017 г. групата препоръча преразглеждане на разпоредбата за индексирание, например като я ограничава единствено до индексация, свързана с инфлацията.
- (15) Настоящата система за първоначално професионално образование и обучение не подкрепя в достатъчна степен интеграцията на пазара на труда в частност, тъй като значителна част от учащите се следва направления с ограничени

перспективи за заетост. Освен това френските учащи се в областта на професионалното образование и обучение постигат учебни резултати, които са много по-ниски от средното за ЕС, докато тези в общото образование се справят много по-добре. В този контекст за подпомагането на младежката заетост и насърчаване на равните възможности е от съществено значение да се предприемат мерки за насърчаване на чиракуването, което се свързва с по-добри перспективи за заетост, заедно с мерки за подобряване на резултатите в училище. В същото време, също са важни подобряването на достъпа до постоянно обучение за нискоквалифицирани работници и търсещи работа лица и насърчаване постигането на по-висока квалификация, наред с подходящи насоки за обучение. Поради тези предизвикателства, и по-специално поради необходимостта да се подобри управлението на системата, да се осигури приложимост на пазара на труда, качество и достъп до обучение и сигурни преходи на пазара на труда, правителството представи на 27 април 2018 г. проект на закон за реформиране на системата за чиракуване и за продължаващо професионално образование и обучение. Освен това, националната програма за реформи през 2018 г. потвърждава намерението за осъществяване на инвестиционния план за 14 милиарда евро за умения и дава възможност за допълнителна реформа на училищното първоначално професионално образование.

- (16) Като цяло системата за социална закрила дава добри резултати. Неравенството в доходите след трансфери са под средните за ЕС и, въпреки неотдавнашното увеличение, броят на хората, изложени на риск от бедност и социално изключване, остава сравнително нисък. Въпреки това някои групи, по-специално семействата с един родител, хората, които не са родени в ЕС, и хората, живеещи в градски райони в неблагоприятно положение, са изложени на по-висок риск от бедност. Достъпът до подходящо жилищно настаняване за хората, живеещи в условия на бедност, продължава да буди безпокойство. Въпреки неотдавнашните подобрения, в някои области все още има недостиг на социални жилища.
- (17) Въпреки текущите реформи за намаляване на данъчната тежест за дружествата и в подкрепа на продуктивните инвестиции, френската данъчна система продължава да се характеризира с висока степен на сложност, с данъчни разходи, неефикасни данъци и данъци върху производството, които са пречки пред доброто функциониране на бизнес средата. Големият брой данъчни разходи (данъчен кредит, освобождавания, данъчни облекчения) създава допълнителна тежест за предприятията, и по-специално МСП, под формата на увеличени разходи за привеждане в съответствие и несигурност. Това също така създава допълнителни разходи за контрол за данъчната администрация. Данъчните разходи ще се увеличат още повече на брой и стойност по силата на закона за бюджета за 2018 г. и са на път да достигнат 99,8 милиарда евро през 2018 г. (4,5 % от БВП) през 2018 г., в сравнение с 93 милиарда евро през 2017 г. Освен това са били идентифицирани около 192 данъка, носещи малки приходи (по-малко от 150 милиона евро на година), но само много ограничен брой са били премахнати от 2014 г. насам¹⁰. И накрая, данъците върху производството във Франция са много високи в ЕС¹¹ (3,1 % от БВП през 2016 г.), те се състоят

¹⁰

Inspection Générale des Finances (Генерален финансов инспекторат, 2014 г.), *Les taxes à faible rendement*.

¹¹

Данъците върху производството трябва да се разбират като „други данъци върху производството“ според Евростат (категория D29).

главно от данъците върху капитала и труда, които дружествата дължат в резултат на участието си в производствена дейност, независимо от техните икономически показатели.

- (18) Пазарните услуги представляват над 50 % от добавената стойност, 40 % от заетостта и 20 % от добавената стойност в промишлеността за производство за износа през 2016 г. Въпреки това, докато конкуренцията на пазара на услуги се отразява на цялата икономика, тя все още е възпрепятствана от нормативните изисквания и административната тежест, които също така възпрепятстват способността на дружествата да се разрастват. Ако са достатъчно амбициозни и изцяло изпълнени, реформите в областта на услугите биха могли да окажат значително положително икономическо въздействие. Като се дава приоритет на усилията за реформа, е важно да се вземе предвид икономическото значение и резултатите на подсекторите на услугите. Подход, основан на показатели, използван за определяне на приоритетните реформи в сектора на услугите, посочва редица бизнес услуги (архитектурни и инженерни дейности, правни и счетоводни дейности, административни и спомагателни услуги), търговията на дребно, хотелиерството и ресторантьорството, здравеопазването. В специфичната област на професионалните услуги законът за растеж, активност и равни икономически възможности („Законът Макрон“) от 6 август 2015 г. намали ограниченията в ограничен брой професии, най-вече юридически професии. Освен това последващите правни актове „разредиха духа“ на закона, което също намалява очакваното въздействие от него. По-нататъшните реформи биха могли да бъдат насочени към определени ограничения за влизане и ограничения за упражняване на дейност (например запазени дейности, ограничения на правото на глас, ограничения на дяловото участие, мултидисциплинарни ограничения и ограничения под формата *numerus clausus*), които се считат за прекомерни. Реформите за преодоляване на основните пречки пред растежа на дружествата биха могли да включват премахване на праговите ефекти, свързани с критериите, основани на тяхната големина, в нормативните актове, и намаляване на административната тежест за предприятията. На последно място, подобряването на покритието на Франция с високоскоростен широколентов достъп ще предостави на страната по-големи възможности за възползване от цифровата икономика.
- (19) Според сравнителния доклад за европейските иновации резултатите в областта на иновациите на Франция остават под нивото на постиженията на лидерите в областта на иновациите в ЕС, въпреки относително високото равнище на публична подкрепа. По-специално, подобряването на ефективността на схемите за публично подпомагане (включително *Crédit d'Impôt Recherche*, данъчен кредит за научноизследователска и развойна дейност) ще стимулира по-добри резултати от иновациите. В това отношение резултатите от текущите оценки трябва да спомогнат за въвеждането на подобрения в модела на публичната подкрепа за иновациите. Трансферите на знания между публичните научноизследователски организации и предприятията продължава да бъде предизвикателство и това ограничава търговската експлоатация на резултатите от научните изследвания. В сравнение с други държави от ЕС, резултатите на Франция са ниски в публично-частните съвместни публикации и публичната научноизследователска дейност, финансирана от предприятията. Съществува известен потенциал за укрепване на механизмите за трансфер между академичните среди и промишлеността чрез опростяване на партньорството в

областта на научните изследвания и стимулиране на мобилността на изследователите.

- (20) В контекста на европейския семестър за 2018 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Франция и го публикува в доклада за страната за 2018 г. Освен това Комисията направи оценка на програмата за стабилност за 2018 г., националната програма за реформи за 2018 г. и 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 степента на тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнището на Съюза за бъдещите решения на държавите членки.
- (21) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2018 г., като становището му¹² е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (22) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и програмата за стабилност. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени по-специално в препоръки 1—3 по-долу.

ПРЕПОРЪЧВА на Франция да предприеме следните действия през 2018 и 2019 г.:

1. Да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не надвишава 1,4 % през 2019 г., което съответства на годишна корекция на структурното салдо от 0,6 % от БВП. Да използва извънредните приходи, за да ускори намаляването на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП. Да осъществи икономии на разходи през 2018 г. и напълно да уточни целите и новите мерки, необходими в контекста на *Public Action 2022*, за да доведат те до конкретни мерки за икономии на разходи и повишаване на ефективността в бюджета за 2019 г. Постепенното да уеднакви правилата на различните пенсионни режими с цел увеличаване на тяхната справедливост и устойчивост.
2. Да продължи реформите на системата за професионално образование и обучение, да укрепи неговата адекватност по отношение на пазара на труда и да подобри достъпа до обучение, по-специално за нискоквалифицирани работници и търсещи работа лица. Да насърчи равните възможности и достъпа до пазара на труда, включително на хората с мигрантски произход и хората, живеещи в райони в неблагоприятно положение. Да гарантира, че промените в минималната работна заплата са съгласувани със създаването на работни места и конкурентоспособността.
3. Да опрости данъчната система, като ограничи използването на данъчните разходи, премахване на неефикасните данъци и намаляване на данъците върху производството, налагани на дружествата. Да намали регулаторната и административната тежест за повишаване на конкуренцията в сектора на услугите и да насърчи растежа на дружествата. Да увеличи усилията за подобряване на резултатите на системата за иновации, по-специално чрез подобряване на ефективността на публичните схеми за подкрепа и засилване на

¹² Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

трансфера на знания между публичните научноизследователски институции и
предприятията.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател