

## ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от 12 юли 2011 година

**относно Националната програма за реформи на Франция за 2011 г. и съдържаща становището на Съвета относно актуализираната Програма за стабилност на Франция за периода 2011—2014 г.**

(2011/С 213/03)

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 <sup>(1)</sup> и по-специално член 5, параграф 3 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

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 Комисията да се започне изпълнението на нова стратегия за работни места и растеж — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилената координация на икономическите политики, която ще се съсредоточи върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала за устойчив растеж и на конкурентоспособността на Европа.
- (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 за заетост на държавите-членки <sup>(2)</sup>, като заедно двата акта формират „интегрирани насоки“. Държавите-членки бяха призовани да вземат предвид интегрираните насоки при провеждането на националните си икономически политики и политики за заетост.
- (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 и 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 им 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 програмите 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., както 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, отчасти поради действието на значителни икономически стабилизатори и свиването на потреблението от домакинствата. Банковият сектор също се оказа устойчив. През 2010 г. икономиката се възстанови, като общо взето растежът на БВП достигна 1,5 %. Икономическата криза обаче оказа значително влияние върху публичните финанси на Франция. Поради автоматичните стабилизатори и дискреционните мерки за фискално стимулиране, консолидирания държавен дефицит 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 Съветът е на мнение, че макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози е оптимистичен, особено като очакваните нива на растеж остават значително над потенциалния растеж през последните години. Дефицитът в

<sup>(1)</sup> ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

<sup>(2)</sup> Продължават да се прилагат през 2011 г. с Решение 2011/308/ЕС на Съвета от 19 май 2011 г. относно насоките за политиките за заетост на държавите-членки (ОВ L 138, 26.5.2011 г., стр. 56).

размер на 7 % от БВП за 2010 г. беше по-добър от очакваното, а в програмата за стабилност е планирано той да бъде сведен под 3 % от БВП 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 рискове, което включва възможността макроикономическият сценарий да се окаже по-неблагоприятен, фактът че мерките не са достатъчно конкретизирани за да бъдат постигнати целите от 2012 г. нататък и фактът че целите често са били пропускани в миналото, независимо от по-добрите от очакваното резултати. Следователно не може да се гарантира, че до 2013 г. прекомерният дефицит ще бъде коригиран, освен ако не се вземат допълнителни мерки според необходимостта. Средносрочната цел за балансиран в структурно отношение бюджет не ще бъде постигната в рамките на срока на програмата за стабилност. Средногодишното фискално усилие през периода 2010—2013 г., както е преизчислено от службите на Комисията съгласно общо договорената методология е малко под предвиденото в препоръката на Съвета от 2 декември 2009 г. („над 1 % от БВП“).

- (9) Прилагането на фискалната консолидация остава сериозно предизвикателство. Неподпускането на отклонения от планираните разходи чрез засилено фискално усилие, основано на напълно конкретизирани мерки, е жизненоважно за възстановяването на устойчивата фискална позиция, особено когато целта за 2013 г. не включва предпазен марж под прага от 3 % от БВП. Освен това, както е предвидено в закона за многогодишно планиране на публичните финанси за периода 2011—2014 г., гласуван през декември 2010 г. би било подходящо всички извънредни приходи да се използват за ускоряване на процеса на намаляване на дефицита и дълга. Съгласно последната оценка на Комисията, рисковете по отношение на дългосрочната стабилност на публичните финанси са средни. 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, законоустановена възраст за пенсиониране от 65 до 67 години, както 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 2018 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 — Комитет за управление на пенсионните схеми „Comité de pilotage des régimes de retraite“, 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. Това води до ситуации на пазара на труда, при които работниците на постоянни трудови договори (мнозинството от трудещите се) се ползват с относителна

сигурност, докато работещите на временни трудови договори (мнозинството 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 подновяване на социалния диалог и 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. Последният закон въвежда по-специално процедура за прекратяване на постоянни договори по взаимно съгласие („rupture conventionnelle“), която се използва все повече.

- (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 следва да играят важна роля, като подпомагат безработните в търсенето на работа. Във Франция новата система на държавната служба по заетостта („Pôle Emploi“) за обслужване на едно гише досега показва нееднозначни резултати от работата си. През 2009—2010 г., в контекста на криза и значително увеличаване на броя на търсещите работа лица, 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 държавната служба по заетостта цели за завръщане на работа. В същото време, ресурсите на държавната служба по заетостта, отделени за индивидуална подкрепа на търсещите работа остават недо-разработени (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 минимални нива). 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 намалю, което дава възможност за по-добро диференциране на заплатите. Минималната работна заплата във Франция все още е сред най-високите в ЕС 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, включително например 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 „фискалните ниши“ „niches fiscales“) във Франция са много големи. Освен това разбирането и използването на предимствата на системата изисква благоприятията и домакинствата да инвестират в скъпи експертни услуги. Данъчните облекчения се използват за прилагане на дадена икономическа политика, поради което до сега не е имало систематична оценка на ефективността им при изпълнението на набелязаните цели въпреки че се планира да се извърши преглед през 2011 г. съгласно закона за многогодишното планиране на публичните финанси за периода 2009—2012 г. В миналото, тяхната взаимозаменяемост с публичните разходи позволи на френските власти формално да спазват съществуващите разходни правила, въпреки че допълнителни промени не са повече възможни, както предвижда член 9 от закона за многогодишното планиране на публичните финанси за периода 2011—2014 г. Френските власти предвиждат дискреционно увеличаване на данъчните приходи (основно поради намаляване на данъчните облекчения) с около 0,75 % от БВП през периода 2011—2013 г. Конкретните данъчни облекчения, които ще бъдат премахнати от 2012 г. нататък, са само частично установени.
- (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 по-редки ангажменти по пакта „Евро плюс“. 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 за заетост (например 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“) („investissements d'avenir“) 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, 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.

- (17) Комисията направи оценка на програмата за стабилност и националната програма за реформи, включително ангажиментите на Франция по пакта „Евро плюс“. 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 ЕС 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, 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, както е предвидено в член 11 от закона за многогодишното планиране на публичните финанси за периода 2011—2014 г. 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. следва 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 следва да се продължи. Конкуренцията в регламентирани професии и търговията на дребно следва да се насърчи.
- (18) В контекста на настоящата оценка и предвид препоръката на Съвета съгласно 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 му<sup>(1)</sup> е изразено по-специално в препоръката в точка 1. Като взе предвид заключенията на Европейския съвет от 25 март 2011 г., Съветът разгледа националната програма за реформи на Франция,

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

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

1. Да осигури постигането на препоръчаното средно годишно фискално усилие от над 1 % от БВП за периода 2010—2013 г. и да коригира прекомерния дефицит до 2013 г. в съответствие с препоръката на Съвета относно процедурата при прекомерен дефицит и по този начин започне намаляване на дела на високия публичен дълг и осигури адекватен напредък по отношение на средносрочната цел оттам нататък, да конкретизира нужните мерки за 2012 г., като вземе допълнителни мерки ако е необходимо и да използва извънредните приходи, за да ускори намаляването на дефицита и дълга, както е планирано, 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 законодателството за защита на труда, като подобри човешкия капитал и ускори прехода, да гарантира, че развитието на минималната работна заплата стимулира разкриването на нови работни места.
3. Да насърчава достъпа до учене през целия живот, за да спомогне за оставането на възрастните работници на пазара на труда и да засили мерките 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 например 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 „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 12 юли 2011 година.

За Съвета  
Председател  
J. VINCENT-ROSTOWSKI