



Brussel, 15.11.2013
COM(2013) 904 final

2013/0394 (NLE)

Voorstel voor een

ADVIES VAN DE RAAD

betreffende het economisch partnerschapsprogramma van Frankrijk

Voorstel voor een

ADVIES VAN DE RAAD

betreffende het economisch partnerschapsprogramma van Frankrijk

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013¹ betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone, en met name artikel 9, lid 4,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het stabiliteits- en groeipact (SGP) beoogt de begrotingsdiscipline binnen de gehele Unie te waarborgen en formuleert het kader voor het voorkomen en corrigeren van buitensporige overheidstekorten. Het is gebaseerd op de doelstelling van gezonde openbare financiën als middel ter versterking van de voorwaarden voor prijsstabiliteit en voor een sterke duurzame groei, die berust op financiële stabiliteit, waarbij tegelijk de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie voor duurzame groei en werkgelegenheid wordt ondersteund.
- (2) In Verordening (EU) Nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone worden voorschriften vastgesteld ter versterking van de monitoring van het begrotingsbeleid in de eurozone en ter waarborging van de consistentie van de nationale begrotingen met de richtsnoeren inzake het economisch beleid die zijn afgegeven in het kader van het stabiliteits- en groeipact (SGP) en het Europees semester voor de coördinatie van het economisch beleid. Daar louter budgettaire maatregelen mogelijk niet volstaan om een duurzame correctie van het buitensporige tekort te garanderen, kunnen aanvullende beleidsmaatregelen en structurele hervormingen noodzakelijk zijn.
- (3) In artikel 9 van Verordening (EU) nr. 473/2013 worden de modaliteiten vastgesteld voor de economische partnerschapsprogramma's die moeten worden voorgelegd door lidstaten van de eurozone waartegen een buitensporigtekortprocedure loopt. Het economisch partnerschapsprogramma dient een routekaart van maatregelen te bevatten die bijdragen tot een duurzame en effectieve correctie van het buitensporige tekort, en dient met name de belangrijkste structurele budgettaire hervormingen te vermelden,

¹ PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11.

zoals de hervormingen op het gebied van belastingen, pensioenen, gezondheidszorg en begrotingskaders, die van doorslaggevend belang zijn voor een duurzame correctie van het buitensporige tekort.

- (4) Op 27 april 2009 heeft de Raad een besluit vastgesteld overeenkomstig artikel 104, lid 6, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG), waarbij Frankrijk aan een buitensporigtekortprocedure werd onderworpen. Op 21 juni 2013 heeft de Raad een herziene aanbeveling aangenomen overeenkomstig artikel 126, lid 7, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie in het kader van een buitensporigtekortprocedure die is ingeleid vóór de inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 473/2013. In dit verband werd Frankrijk verzocht tegen 1 oktober 2013 een economisch partnerschapsprogramma voor te leggen.
- (5) Op 1 oktober 2013, en derhalve binnen de in artikel 9, lid 3, en artikel 17, lid 2, van Verordening (EU) nr. 473/2013 vastgestelde termijn, heeft Frankrijk een economisch partnerschapsprogramma bij de Commissie en de Raad ingediend, waarin met name de structurele budgettaire hervormingen worden vermeld die een duurzame en effectieve correctie van het buitensporige tekort moeten garanderen. Het economisch partnerschapsprogramma bevat eveneens maatregelen die ertoe strekken de landenspecifieke aanbevelingen (LSA's) die de Raad op 9 juli 2013 tot Frankrijk heeft gericht, ten uitvoer te leggen: i) de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn garanderen (LSA 1) en tegelijk het belastingstelsel vereenvoudigen (LSA 5), ii) het concurrentievermogen herstellen met maatregelen die de productiekosten moeten verlagen (LSA 2), het ondernemingsklimaat verbeteren (LSA 3) en de concurrentiekracht verhogen (LSA 4) alsook iii) de werkloosheid bestrijden en de ongelijkheid op de arbeidsmarkt wegwerken (LSA 6).
- (6) Het economisch partnerschapsprogramma is toegespitst op maatregelen waarvan - op enkele zeldzame uitzonderingen na - de uitvoering reeds tot stand is gekomen of de goedkeuringsprocedure momenteel lopende is. Het plan bevat geringe informatie over de beleidsstrategie van de regering voor de periode tot 2015, de uiterste termijn voor de correctie van het buitensporige tekort. De volgende structurele budgettaire hervormingen zijn door Frankrijk uitgevoerd of is Frankrijk voornemens ten uitvoer te leggen: i) maatregelen om het overheidstekort terug te dringen, met name door het leveren van inspanningen om de uitgavengroei in te tomen, ii) oprichting van een onafhankelijke begrotingsraad, iii) hervorming van het pensioenstelsel, iv) vereenvoudiging van het belastingstelsel, en v) vermindering van de loonkosten. Aanvullende structurele hervormingen die betrekking hebben op de groei en het concurrentievermogen en dus een indirect effect hebben op de terugdringing van het tekort, behelzen onder meer: i) steun voor de innovatie- en exportcapaciteit van bedrijven, ii) maatregelen om de concurrentie en efficiëntie in de netwerkindustrieën en sommige gereguleerde sectoren te verhogen, iii) hervorming van de arbeidsmarkt, en iv) bevordering van de werkgelegenheid bij jongeren.
- (7) Wat de overheidsfinanciën betreft, wordt met de getroffen maatregelen ernaar gestreefd de nominale tekortdoelstellingen te halen die zijn vervat in de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013, waarbij specifieke inspanningen worden geleverd op het vlak van de uitgavenbeheersing, met inbegrip van de kosten voor de gezondheidszorg. Hiertoe zijn als onderdeel van de lopende uitgavendoorlichting een aantal evaluaties van het overheidsbeleid uitgevoerd, die hebben geresulteerd in specifieke voorstellen zonder dat de verwachte besparingen evenwel systematisch zijn

becijferd. Voorts bestaat een aantal van de tot nu toe aangekondigde maatregelen uit het beperken en/of afschaffen van belastingvrijstellingen en vrijstellingen van socialezekerheidspremies, hetgeen in feite zal resulteren in een stijging van de belastingdruk in plaats van een uitgavenmindering. Meer in het algemeen is het nog niet duidelijk in hoeverre de doorlichting van de overheidsuitgaven er inderdaad in zal resulteren dat het regeringsbeleid, de uitoefening van activiteiten door de overheidssector en de wijze waarop openbare diensten worden verstrekt, in belangrijke mate worden hervormd. Daarnaast heeft de regering ook een begin gemaakt met een decentralisatie die tot doel heeft de verantwoordelijkheden van de lokale besturen en de centrale overheid beter af te bakenen om de efficiëntie van de uitgaven van de lokale besturen te verhogen. Het is in dit stadium evenwel nog onduidelijk of deze hervorming inderdaad zal bijdragen tot een rationalisering van de uitgaven van de lokale besturen en de verwachte besparingen zijn niet becijferd. Naast het aanzienlijke bedrag aan besparingen dat voor 2014 wordt nagestreefd, is in het economisch partnerschapsprogramma weinig informatie opgenomen over maatregelen om de kosteneffectiviteit van de uitgaven voor de gezondheidszorg op middellange tot lange termijn te verbeteren, onder meer op het gebied van geneesmiddelen, in het licht van de voorspelde uitgavenstijging op dit terrein.

- (8) Het beheer van de openbare financiën is versterkt, in het bijzonder door de oprichting van een Hoge Raad voor de Openbare Financiën. De Hoge Raad is een bij wet ingestelde onafhankelijke autoriteit die een advies uitbrengt over zowel het macro-economische scenario dat aan de ontwerpbegrotingen en de stabiliteitsprogramma's ten grondslag ligt, als de samenhang tussen de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen en de meerjarige begrotingsstrategie. Bijgevolg heeft de Hoge Raad een advies uitgebracht over zowel het door Frankrijk op 30 april 2013 ingediende stabiliteitsprogramma als het ontwerpbegrotingsplan.
- (9) De geplande pensioenhervorming zal naar verwachting bijdragen tot de houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn. De maatregelen die tot 2020 worden genomen, zijn in hoofdzaak gericht op de ontvangstenzijde, in het bijzonder met een verhoging van de sociale bijdragen voor zowel werknemers als werkgevers, een maatregel waartegen de Hoge Raad had gewaarschuwd. De regering heeft zich ertoe verbonden de impact van de geplande pensioenhervorming op de loonkosten in 2014 te compenseren door een verlaging van de gezinsbijdragen. Vanaf 2020 wordt het tijdvak van bijdragebetaling voor een volledig pensioen geleidelijk opgetrokken tot een periode van 43 jaren in 2035. De geplande hervorming is ontoereikend om volledig te voldoen aan de aanbeveling van de Raad, aangezien tegen 2020 met de voorgenomen maatregelen naar verwachting slechts de helft van het financieringstekort in het pensioenstelsel kan worden weggewerkt. In het kader van de hervorming heeft er geen doorlichting plaatsgevonden van de reikwijdte en specifieke regels van de pensioenstelsels van de werknemers in de overheidssector. Bovendien kan het financieringstekort in het pensioenstelsel tegen 2020 nog hoger uitvallen dan verwacht indien het macro-economische scenario dat aan de hervorming ten grondslag ligt, al te optimistisch blijkt te zijn, hetgeen op basis van de huidige economische ontwikkelingen niet volledig kan worden uitgesloten. De budgettaire kosten van de voorgenomen maatregelen om beter rekening te houden met zware beroepen zijn met grote onzekerheid omgeven en vormen dus een extra risico voor de financiële vooruitzichten van het pensioenstelsel.

- (10) Er zijn extra inspanningen geleverd om het belastingstelsel te vereenvoudigen en de efficiëntie van het stelsel te verhogen door het verder terugschroeven van de aftrekregelingen en voorstellen om de milieubelasting te verhogen. Naast de reeds in 2013 genomen maatregel waarvan het effect in 2014 zal toenemen, worden in het ontwerpbegrotingsplan evenwel geen maatregelen overwogen om de bevoordeling van schulden in de vennootschapswetgeving verder af te bouwen. Wijzigingen die na de indiening van het ontwerpbegrotingsplan bij de Commissie en de Raad aan het plan zijn aangebracht, zullen eigenlijk resulteren in een hoger wettelijk tarief van de vennootschapsbelasting voor grote ondernemingen, hetgeen indruist tegen de aanbeveling van de Raad om wettelijke tarieven te verlagen en tegelijk de belastinggrondslag te verbreden. Hoewel de btw-tarieven - zoals in december 2012 is besloten - vanaf januari 2014 wijzigingen zullen ondergaan, bevat het economisch partnerschapsprogramma ook geen informatie over maatregelen om de verlaagde btw-tarieven dichterbij het standaardtarief te brengen, zoals door de Raad is aanbevolen. De door de regering op 29 oktober aangekondigde opschorting van een milieubelasting op vrachtwagens lijkt in te druisen tegen de in het economisch partnerschapsprogramma vermelde inspanningen om de milieubelasting te verhogen.
- (11) Naar verwachting zullen de door de regering genomen maatregelen om het kostenconcurrentievermogen te ondersteunen, de stijging van de loonkosten inperken die verband houdt met de sinds 2010 genomen budgettaire consolidatiemaatregelen. Met name dankzij het in december 2012 aangenomen belastingkrediet voor concurrentievermogen en werkgelegenheid komt een sterke vermindering tot stand van de loonkosten voor lonen die lager zijn dan 2,5 maal het minimumloon. Naast de verbintenis om de impact van de geplande pensioenhervorming in 2014 te compenseren heeft de regering een aanstaande hervorming van de financiering van de sociale zekerheid aangekondigd om de financieringsbronnen te diversifiëren en het effect op de loonkosten te verminderen. Momenteel is er evenwel weinig informatie voorhanden over de bijzonderheden van deze hervorming.
- (12) In het economisch partnerschapsprogramma is een aantal structurele hervormingen opgenomen met het oog op de verhoging van de groei en het concurrentievermogen en de bestrijding van de werkloosheid. Om de concurrentiekracht te bevorderen, heeft de regering maatregelen genomen om de toegang tot financiering voor innovatieve projecten te vergemakkelijken en exporterende ondernemingen te ondersteunen. Er zijn initiatieven genomen om de interactie tussen ondernemingen en de overheidsdiensten te vereenvoudigen. Voorts worden in het economisch partnerschapsprogramma gerichte maatregelen vermeld om de concurrentie in sommige gereguleerde sectoren aan te scherpen (bv. notarissen, boekhouders), maar deze maatregelen zijn ontoereikend om volledig te voldoen aan de landenspecifieke aanbevelingen waarin werd gevraagd om een ambitieuze hervorming in de dienstensector tot stand te brengen. Het economisch partnerschapsprogramma voorziet ook in een hervorming van de spoorwegen. Hoewel met deze hervorming gestreefd wordt naar een verbetering van de efficiëntie van het spoorvervoer, wordt niet voorzien in een openstelling van het binnenlandse personenvervoer voor mededinging, zoals is gevraagd in de landenspecifieke aanbevelingen. Het economisch partnerschapsprogramma bevat ook belangrijke maatregelen die zijn genomen in het kader van de bestrijding van de werkloosheid, hoewel de meeste maatregelen reeds bekend waren toen de aanbeveling van de Raad tot Frankrijk werd gericht. De wet van 14 juni 2013 inzake de bescherming van de werkgelegenheid, de specifieke

maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid bij jongere en oudere werknemers, alsook de aanstaande hervorming van de beroepsopleiding en het leerlingwezen zijn stappen in de goede richting om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren en dus het groeipotentieel van Frankrijk te bevorderen. De onderhandelingen over het stelsel van de werkloosheidsuitkeringen zijn daarentegen uitgesteld tot 2014,

HEEFT HET VOLGENDE ADVIES VASTGESTELD:

Het economisch partnerschapsprogramma dat Frankrijk op 1 oktober 2013 aan de Commissie en de Raad heeft voorgelegd, bevat een reeks structurele budgettaire hervormingen, die gedeeltelijk toereikend zijn om een effectieve en duurzame correctie van het buitensporige tekort te ondersteunen. In het economisch partnerschapsprogramma is een uitgebreid overzicht opgenomen van de maatregelen die voorafgaand aan de aanbeveling van de Raad van 9 juli zijn goedgekeurd. Voorts bevat het plan informatie over de extra hervormingen die bij de indiening van het economisch partnerschapsprogramma van start zijn gegaan. Deze hervormingen zullen evenwel ontoereikend zijn om de budgettaire en structurele onevenwichtigheden aan te pakken en over de geplande hervormingen om verder te reageren op de aanbeveling worden weinig bijzonderheden verstrekt. Met het voorstel van de regering voor een pensioenhervorming wordt het tekort in het pensioenstelsel teruggeschroefd, maar dat is niet toereikend om het tekort tegen 2020 weg te werken, waarbij met name verwacht wordt dat de pensioenstelsels voor ambtenaren van de regionale overheden en werknemers in een aantal overheidsbedrijven tegen die tijd nog steeds aanzienlijke tekorten zullen vertonen. Voorts lijkt het onderliggende macro-economische scenario te optimistisch. De aan de gang zijnde doorlichting van de overheidsuitgaven heeft tot nu slechts beperkte resultaten opgeleverd en het valt nog te bezien in welke mate deze doorlichting zal resulteren in aanzienlijke besparingen. Of de geplande decentralisatie zal leiden tot een betere coördinatie tussen de lokale, regionale en nationale bestuursniveaus en aanzienlijke besparingen voor de overheid als geheel met zich zal brengen, is ook onduidelijk. In het economisch partnerschapsprogramma is weinig informatie opgenomen over maatregelen om de voorspelde stijging op middellange en lange termijn van de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg aan te pakken. Bovendien lijken recente regeringsbesluiten op het vlak van belastingen in te druisen tegen de aanbevelingen van de Raad en aanleiding te geven tot onzekerheid over de strategie van de regering. Ten slotte dienen de maatregelen die het voornemen van de regering moeten schragen om de loonkosten te verlagen, verder te worden gespecificeerd. Hoewel met de reeds in wetgeving vastgelegde hervormingen stappen in de goede richting zijn gezet, zijn er globaal genomen extra inspanningen met het oog op het wegwerken van de budgettaire en structurele onevenwichtigheden noodzakelijk om een duurzame correctie van het buitensporige tekort en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn doeltreffend te ondersteunen. Derhalve wordt Frankrijk verzocht in het komende nationaal hervormingsprogramma en stabiliteitsprogramma aanvullende informatie te verstrekken over de hervormingsinspanningen om de efficiëntie van de overheidsuitgaven in alle subsectoren van de overheid te verhogen, en in het bijzonder een betere coördinatie tot stand te brengen en extra besparingen op centrale en lokale overheidsniveaus te bewerkstelligen. Maatregelen om de kosteneffectiviteit van de uitgaven voor de gezondheidszorg te verhogen en te voorkomen dat de voorspelde tekorten in de pensioenstelsels van de werknemers in de overheidssector een nadelige impact hebben op het overheidstekort, moeten verder worden toegelicht. Voorts moet meer informatie worden verstrekt met betrekking tot de acties die zijn gepland om de loonkosten verder te verminderen en meer in het algemeen over de verdere structurele hervormingen die worden

beoogd om het aanpassingsvermogen van de economie te verhogen en de potentiële groei te bevorderen. De Commissie en de Raad zullen in het kader van het Europees semester toezicht houden op de uitvoering van de hervormingen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter