



Bruselj, 5.6.2019
COM(2019) 510 final

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Francije za leto 2019 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Francije za leto 2019

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Francije za leto 2019 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Francije za leto 2019

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ in zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij² in zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 21. novembra 2018 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2019. Pri tem je ustrezno upoštevala evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je na zasedanju 21. marca 2019 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 21. novembra 2018 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem je Francijo opredelila kot eno od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta glede ekonomske politike euroobmočja, ki ga je Evropski svet potrdil 21. marca 2019. Svet je Priporočilo o ekonomski politiki

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

euroobmočja sprejel 9. aprila 2019 (v nadaljnjem besedilu: priporočilo za euroobmočje).

- (2) Francija bi morala kot država članica, katere valuta je euro, in zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev v ekonomski in monetarni uniji zagotoviti, da v celoti in pravočasno izvede priporočilo za euroobmočje, kot je izraženo v priporočilih od 1 do 4. Ukrepi za uporabo nepričakovanih prihodkov za zmanjšanje javnega dolga, racionalizacijo javnofinančnih odhodkov in osredotočanje ekonomske politike v zvezi z naložbami na določena področja bodo zlasti prispevali k obravnavi drugega priporočila za euroobmočje v zvezi z obnovo fiskalnih blažilnikov, izboljšanjem javnih financ in podpiranjem naložb. Ukrepi za poenostavitev davčnega sistema in zmanjšanje regulativnih omejitev bodo prispevali k obravnavanju prvega priporočila za euroobmočje glede poslovnega okolja. Poleg tega bodo ukrepi za izboljšanje zaposljivosti prispevali k obravnavanju tretjega priporočila za euroobmočje v zvezi z delovanjem trga dela.
- (3) Poročilo o državi za Francijo³ za leto 2019 je bilo objavljeno 27. februarja 2019. V njem so bili ocenjeni napredek Francije pri izvajanju nanjo naslovljenih priporočil, ki jih je Svet sprejel 13. julija 2018, nadaljnje ukrepanje po priporočilih, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011, ki so bili prav tako objavljeni 27. februarja 2019⁴. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da v Franciji obstajajo makroekonomska neravnotežja. Ugotovljena neravnotežja so zlasti povezana z velikim javnim dolgom in šibko dinamiko konkurenčnosti v razmerah nizke rasti produktivnosti.
- (4) Francija je 26. aprila 2019 predložila nacionalni reformni program za leto 2019 in program stabilnosti za leto 2019. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.
- (5) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (v nadaljnjem besedilu: skladi ESI) za obdobje 2014–2020. Kot je določeno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta⁵, lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je zagotovila dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila navedeno določbo, v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti skladov ESI z dobrim gospodarskim upravljanjem⁶.
- (6) Za Francijo trenutno veljata preventivni del Pakta za stabilnost in rast ter prehodno pravilo glede dolga. V programu stabilnosti za leto 2019 vlada načrtuje, da se bo nominalni primanjkljaj povečal z 2,5 % BDP leta 2018 na 3,1 % BDP leta 2019, nato pa naj bi se do leta 2022 postopoma zmanjšal na 1,2 % BDP. Načrtovano povečanje

³ SWD(2019) 1009 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

nominalnega primanjkljaja v letu 2019, ki ga potrjuje napoved Komisije iz pomladi 2019, je predvsem posledica enkratnega učinka na povečanje primanjkljaja, ki ga bo imela pretvorba davčne olajšave za zaposlovanje in konkurenčnost v trajno zmanjšanje socialnih prispevkov delodajalcev. Na podlagi preračunanega strukturnega salda⁷ se ne načrtuje, da bo srednjeročni proračunski cilj, tj. strukturni primanjkljaj v višini 0,4 % BDP, dosežen v obdobju, ki ga zajema program stabilnosti za leto 2019. V skladu s programom stabilnosti za leto 2019 naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP povečal z 98,4 % BDP leta 2018 na 98,9 % BDP leta 2019, nato pa se znižal na 96,8 % BDP leta 2022. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je verjeten. Hkrati ukrepi, potrebni za doseganje načrtovanih ciljev glede primanjkljaja od leta 2020 naprej, niso podrobno opredeljeni.

- (7) Komisija je 5. junija 2019 izdala poročilo v skladu s členom 126(3) PDEU, saj je bil v programu stabilnosti načrtovan nominalni primanjkljaj za leto 2019, ki je v nasprotju z referenčno vrednostjo iz Pogodbe, tj. 3 % BDP, na podlagi podatkov, sporočenih v letu 2018, pa na prvi pogled ni bilo upoštevano prehodno pravilo glede dolga. V poročilu je po oceni vseh pomembnih dejavnikov ugotovljeno, da bi bilo treba za merili glede primanjkljaja in dolga, kot sta opredeljeni v Pogodbi in Uredbi Sveta (ES) št. 1467/1997, šteti, da se trenutno izpolnjujeta.
- (8) Svet je 13. julija 2018 Franciji priporočil, naj zagotovi, da nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov⁸ v letu 2019 ne bo preseгла 1,4 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 0,6 % BDP. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2019 obstaja v letu 2019 tveganje znatnega odklona od priporočene prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja.
- (9) V letu 2020, ko naj bi bil delež javnega dolga Francije nad 60 % BDP, proizvodna vrzel pa naj bi znašala 0,7 %, nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov ne bi smela preseči 1,2 %, kar je v skladu s strukturno prilagoditvijo v višini 0,6 % BDP, kot izhaja iz skupno dogovorjene prilagoditvene matrike zahtev v okviru Pakta za stabilnost in rast. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 ob predpostavki nespremenjenih politik v letu 2020 obstaja tveganje znatnega odklona od te zahteve. Po napovedi Francija v letih 2019 in 2020 na prvi pogled ne bo izpolnjevala prehodnega pravila glede dolga. Svet na splošno meni, da bi bilo treba z letom 2019 sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev skladnosti z določbami Pakta za stabilnost in rast. Uporaba morebitnih nepričakovanih prihodkov za nadaljnje zmanjševanje deleža dolga sektorja država bi bila pomembna.
- (10) Prizadevanja za konsolidacijo javnih financ so le skromno zmanjšala delež javnih odhodkov v BDP, ki je v letu 2018 s 56 % ostal najvišji v EU. Vztrajno zmanjševanje javnega dolga bo odvisno od zmožnosti vlade, da omeji porabo. Vlada od leta 2017 izvaja prenovljeno strategijo javnofinančne konsolidacije, ki naj bi trajala celotno obdobje petletnega predsedniškega mandata. Njen uspeh bo odvisen od doseganja načrtovanih ciljev v zvezi z odhodki za centralno in lokalno raven države ter za zdravstveni sistem.

⁷ Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, ki ga je Komisija preračunala z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

⁸ Neto primarne javnofinančne odhodke sestavljajo vsi javnofinančni odhodki brez odhodkov za obresti, odhodkov za programe Unije, v celoti izravnanih s prihodki iz skladov Unije, in nediskrecijskih sprememb pri odhodkih za denarna nadomestila za brezposelnost. Nacionalno financirane bruto investicije v osnovna sredstva so zglajene na obdobje štirih let. Diskrecijski ukrepi na strani prihodkov ali zakonsko določena povečanja prihodkov so vračunani. Enkratni ukrepi na strani prihodkov in na strani odhodkov so pobotani.

- (11) Odhodki za zdravstveno varstvo so se enakomerno povečevali skozi čas. V letu 2017 so bili skupni odhodki ocenjeni na 11,5 % BDP, kar je najvišja raven med državami EU, ki so članice Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). Jeseni 2018 je bila napovedana nova reforma zdravstvenega sistema, predlog zakona pa je bil predstavljen 13. februarja 2019. Uspeh reforme bo odvisen od vzpostavitve jasnega pravnega in organizacijskega okvira, ki bo zagotavljal prave spodbude in spodbujal sodelovanje med javnimi in zasebnimi akterji. Napovedana reforma zdravstvenega sistema ne vključuje revizije stopnje rasti odhodkov za zdravstvo (*Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie*, ONDAM). Ta cilj glede porabe se nanaša na tretjino odhodkov za socialno varnost. Čeprav je ta cilj izpolnjen od leta 2010, je bila ciljna stopnja ONDAM od leta 2017 že trikrat povišana. Za obdobje 2018–2020 je bila namreč na podlagi zakona o proračunu za leto 2018 povišana z začetne ciljne rasti 2,1 % na 2,3 %, nato pa z zakonom o proračunu za socialno varnost za leto 2019 še na 2,5 %. To se bo do neke mere odrazilo v dodatnih stroških, ki jih bo imel projekt „Ma santé 2022“.
- (12) Na lokalni ravni je javna poraba v letu 2017 presegla načrtovano stopnjo rasti. Od leta 2014 javnofinančni odhodki za lokalno upravo v Franciji temeljijo na pravilu o odhodkih, ki določa letne nezavezujoče cilje glede rasti za javne odhodke in potrebe po financiranju na lokalni ravni (*Objectif d'évolution de la Dépense Locale*). Leta 2018 so bili k temu pravilu o odhodkih dodani pravno zavezujoči pogodbeni sporazumi med državo in 71 % od 322 največjih lokalnih organov, ki veljajo za obdobje 2018–2020. Omejeno zmanjšanje števila občin pa bi lahko oviralo upoštevanje pravila o odhodkih. Z ozemeljsko reformo v obdobju 2014–2016 se je število regij prepolovilo, število občin pa se je samo nekoliko zmanjšalo, in sicer jih je ostalo več kot 34 000, kar je daleč največ v EU.
- (13) Izvajanje prenovljene strategije za javnofinančno konsolidacijo, ki jo je vlada predvidela za petletni predsedniški mandat, zahteva tudi izvajanje programa „Javni sektor 2022“, ki še vedno ni v celoti določen. Cilj programa je zagotoviti znatno povečanje učinkovitosti javne porabe in izboljšati delovanje nacionalne javne uprave. Vlada je dala jasno prednost metodološkimi in postopkovnim vidikom, vendar se ni osredotočila na vnaprejšnjo in celovito kvantitativno opredelitev morebitnih prihrankov. Čeprav ta pristop morda izhaja iz zapletenega procesa reform in potrebe po olajšanju javne razprave o občutljivih vprašanjih, hkrati otežuje kvantitativno oceno splošne strategije in njenega prispevka k javnofinančni konsolidaciji. Zlasti ni jasno, kako točno in kdaj bi reformni program – vključno z načrti preoblikovanja ministrstev, ki vključujejo številne različne ukrepe – s konkretnimi koraki prispeval k zelo specifičnemu cilju zmanjšanja deleža odhodkov v razmerju do BDP do leta 2022. Na splošno razpoložljive informacije kažejo na delno upoštevanje navodila za preglede porabe, dogovorjenega leta 2016 v okviru Euroskupine.
- (14) Tveganja za vzdržnost dolga sektorja država so na srednji rok še vedno visoka. Visok dolg in strukturni primanjkljaj sektorja država pomenita izziv za vzdržnost, zlasti na srednji rok. Fiskalni napor, ki bi se odrazil v odločilnem izboljšanju primarnega strukturnega salda Francije, bi bil bistven za preprečitev takšnih tveganj. Zmanjšanje deleža dolga sektorja država bi prav tako izboljšalo obete za rast in odpornost francoskega gospodarstva.
- (15) Načrtovana pokojninska reforma bi lahko na srednji rok pomagala znižati dolg sektorja država in s tem zmanjšala tveganja za vzdržnost dolga. Proračunsko ravnotežje pokojninskega sistema je zelo odvisno od makroekonomskih predpostavk. Glede na zadnje letno poročilo francoskega svetovalnega odbora za pokojnine

(*Conseil d'orientation des retraites*) so odhodki za pokojnine leta 2017 dosegli 13,8 % BDP, leta 2022 naj bi znašali 13,5 %, nato pa naj bi do leta 2070 ostali v razponu med 11,6 % in 14,4 %, odvisno od stopnje, po kateri naj bi rasla BDP in zaposlenost v tem obdobju. V Franciji hkrati obstaja več kot 40 različnih pokojninskih shem. Te sheme se uporabljajo za različne skupine delavcev in delujejo v skladu z različnimi sklopi pravil. Do konca leta se pričakuje predlog zakona za postopno poenotenje pravil teh shem z namenom poenostavitve delovanja pokojninskega sistema, zlasti da bi se izboljšale njegova preglednost, pravičnost in učinkovitost.

- (16) Stopnja zaposlenosti se je leta 2018 še naprej povečevala in dosegla 71,3 %. Stopnja brezposelnosti se je še zmanjšala in leta 2018 dosegla 9,1 %, vendar je še vedno precej nad povprečjem EU (6,8 %) in euroobmočja (8,2 %). Poleg tega je trg dela v Franciji še vedno zelo segmentiran. Skoraj 85 % novih zaposlitev temelji na začasnih pogodbah, stopnja prehajanja na pogodbe za nedoločen čas pa je med najnižjimi v EU. Tudi število neprostoVOLJNIH zaposlitev s krajšim delovnim časom je zelo visoko, saj je bilo leta 2018 takih 42,3 % zaposlitev s krajšim delovnim časom. Cilj načrtovane reforme sistema nadomestil za brezposelnost (*Unédic*) je odpraviti segmentacijo trga dela z omejevanjem spodbud za zaposlovanje na podlagi zelo kratkoročnih pogodb in odpoklice ter zmanjšati zadolženost sistema. Pogajanja med socialnimi partnerji o sistemu nadomestil za brezposelnost so potekala v začetku leta 2019. Cilj je bil i) zmanjšati zadolženost sistema, ii) spremeniti pravila, da bi se zmanjšala negotovost zaposlitve in da bi bila pravila ugodnejša za brezposelne, in iii) ustvariti mehanizem spodbud za zmanjšanje privlačnosti zaposlovanja z zelo kratkoročnimi pogodbami. Vendar socialni partnerji niso dosegli dogovora o novem sklopu pravil. Reforma je zdaj v rokah vlade, ki se je zavezala, da bo dosegla dogovor do poletja 2019.
- (17) Za ranljive skupine ostajajo razmere na trgu težje v primerjavi z drugimi skupinami. Stopnja zaposlenosti oseb, rojenih zunaj EU, ki je leta 2018 znašala 57,5 % (v primerjavi s 73,1 % pri rojenih v Franciji), je med najnižjimi v EU. Podatki kažejo, da so ljudje z migrantskim ozadjem pri postopkih zaposlovanja pogosto prikrajšani. Njihova geografska skoncentriranost v revnih četrtih je prav tako zaskrbljujoča. Prebivalci najbolj prikrajšanih območij (kot so *Quartiers de la politique de la ville*), vključno z ljudmi z migrantskim ozadjem, se še vedno soočajo s težavami na trgu dela, stopnja brezposelnosti med njimi pa je leta 2017 znašala 24,7 %. Ne glede na nekatere ukrepe politike ostaja vpliv socialno-ekonomskega in migrantskega ozadja na učni uspeh visok in ovira vključevanje na trg dela.
- (18) Nizko usposobljeni in mladi prav tako ostajajo v slabšem položaju na trgu dela. Stopnja brezposelnosti nizko usposobljenih oseb se je leta 2017 prvič po letu 2008 zmanjšala, vendar s 16,2 % v letu 2018 ostaja veliko višja kot pred krizo. Brezposelnost mladih (15–24 let) se je leta 2018 zmanjšala za 1,6 odstotne točke na 20,7 %, vendar je še vedno precej nad povprečjem EU, ki znaša 15,2 %. Stopnja brezposelnosti nizko usposobljenih mladih je še vedno zelo visoka in je leta 2018 znašala 35,6 %. Učinkovita aktivna podpora pri iskanju zaposlitve, vključno z intenzivnim svetovanjem o delovnih mestih in podporo pri zaposlovanju, dostop do ukrepov za strokovno izpopolnjevanje, inovativni ukrepi za doseganje najbolj ranljivih mladih, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposablajo, ter odločnejše ukrepanje glede diskriminatornih praks so ključnega pomena za spodbujanje enakih možnosti na trgu dela. Najbolj oddaljene regije se soočajo z dodatnimi izzivi in zaslužijo posebno pozornost.
- (19) Medtem ko se razmere na trgu dela izboljšujejo, več kazalnikov kaže na neskladja med ponudbo znanj in spretnosti ter povpraševanjem po njih. Čeprav sta brezposelnost in

podzaposlenost še vedno visoka, je pomanjkanje usposobljenih delavcev vedno večje, zlasti v določenih sektorjih. Pomanjkanje znanj in spretnosti ter pomanjkanje usposobljenosti sta ključna dejavnika, ki pojasnjujeta nezasedena delovna mesta. Po podatkih francoske agencije *Pôle Emploi* je bilo leta 2017 zaradi pomanjkanja primernih kandidatov od 3,2 milijona registriranih prostih delovnih mest 150 000 umaknjenih. Podatki kažejo, da je med krizo in poznejšim okrevanjem povečanje neskladij med ponudbo znanj in spretnosti ter povpraševanjem po njih prispevalo k počasnejšemu zmanjševanju brezposelnosti in višji dolgotrajni brezposelnosti. Rezultati začetnega poklicnega izobraževanja in usposabljanja na trgu dela se izboljšujejo. Vlada je leta 2018 uvedla celovit sklop ukrepov za povečanje dostopa do začetnega in stalnega usposabljanja ter za revizijo upravljanja in financiranja sistema poklicnega izobraževanja in usposabljanja. Te reforme dopolnjuje načrt za naložbe v znanja in spretnosti (*Plan d'investissement dans les compétences*), katerega cilj je v obdobju 2018–2022 usposobiti in zagotoviti intenzivno usmerjanje za milijon mladih, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposablajo, ter milijon nizko usposobljenih iskalcev zaposlitve.

- (20) Francoski sistem socialne zaščite je na splošno učinkovit pri zmanjševanju neenakosti in revščine. Delež ljudi, ki jih ogrožata revščina in socialna izključenost, se je še nadalje zmanjšal na rekordno nizko raven, in sicer na 17,1 % leta 2017 v primerjavi s povprečjem 22,4 % za EU. Vendar dohodkovna neenakost ostaja precej nad ravno pred krizo. Poleg tega se je prehajanje navzgor po dohodkovnih kvantilih zmanjšalo, zlasti za najnižji kvantil. Nekatere skupine, med njimi enostarševske družine in osebe, rojene zunaj EU, so bolj izpostavljene tveganju revščine in socialne izključenosti. Svetovanje prejemnikom minimalnega dohodka ni vedno zadostno, pri čemer obstajajo velike razlike med različnimi deli države. K reševanju teh izzivov bi lahko prispevale dodatne in bolj usklajene naložbe v socialno vključevanje, ki so predvidene v nacionalni strategiji za boj proti revščini, predstavljeni septembra 2018. Čeprav zdravstveni sistem na splošno dobro deluje, bi se lahko regionalne razlike pri dostopu do storitev zmanjšale z dodatnimi naložbami, zlasti v najbolj oddaljenih regijah.
- (21) Kljub nedavnim pobudam Francija glede na evropski sistem inovacijskih kazalnikov ni uspela zmanjšati svojega zaostanka za vodilnimi državami na področju inovacij v Uniji. Naložbe v raziskave in razvoj so ostale stabilne, nova podjetja pa imajo težave pri rasti. Na splošno ni videti, da bo Francija dosegla cilj skupne intenzivnosti raziskav in razvoja v višini 3 % za leto 2020, raven naložb v raziskave in razvoj v poslovnem sektorju pa je še vedno daleč pod ciljem 2 %. Javni izdatki za raziskave in razvoj so nad povprečjem Unije in vključujejo širok nabor shem neposredne in posredne podpore za raziskave in inovacije v podjetjih, vključno s shemo davčnih dobropisov za raziskave in razvoj (*Crédit d'Impôt Recherche*), ki je ena najbolj velikodušnih med državami OECD. Vendar splošna uspešnost raziskovalnega in razvojnega ter inovacijskega okolja še ni zadostna glede na velike zneske javne podpore. Čeprav so bila obstoječa orodja, vključno s *Crédit d'Impôt Recherche*, nedavno ocenjena, bi celovita ocena celotnega svežnja politik prispevala k izvajanju prihodnjih politik. Svet za inovacije (*Conseil de l'innovation*), ustanovljen julija 2018, je zadolžen za nadzor nad ukrepi za poenostavitev, ki vključujejo boljše usklajevanje med regionalno in nacionalno podporo inovacijam. Tesnejše povezave med znanostjo in podjetji, zlasti s programi za prenos znanja, bi lahko prav tako prispevale k širjenju inovacij, saj je v Franciji raven javnih raziskav in razvoja, ki jih financirajo podjetja, še vedno pod povprečjem Unije. Podpora grozdom konkurenčnosti (*pôles de compétitivité*) je bila obnovljena za četrto fazo (2019–2022), prednost pa bodo imele organizacije grozdov,

ki so dobro povezane z drugimi strukturami na lokalni ravni, osredotočene na nacionalne industrijske prioritete in so bile do sedaj pri projektih EU uspešne. Sklad za inovacije in industrijo (*Fonds pour l'innovation et l'industrie*), ki se financira prek privatizacij, bo prispeval tudi k financiranju umetne inteligence. Pravočasen razvoj povezanih tehnologij, kot so internet stvari, omrežja 5G, visokozmogljivostno računalništvo in splošneje podatkovno vodeno gospodarstvo, bo eden od ključnih dejavnikov za uspeh teh pobud. Velike razlike med regijami obstajajo tudi pri regionalnih naložbah v raziskave in razvoj ter uspešnosti inovacij. Več podeželskih regij in regij v industrijski tranziciji se uvršča pod povprečje EU. Najbolj oddaljene regije so na spodnjem delu lestvice.

- (22) Francija trenutno dosega dobre rezultate na področju energetske in podnebne politike ter ostaja na dobri poti, da doseže svoj cilj zmanjšanja emisij toplogrednih plinov za leto 2020. Vendar mora okrepiti svoja naložbena prizadevanja, da bo dosegla cilje na področju obnovljivih virov energije in energijske učinkovitosti za leto 2020 ter ambicioznejše podnebne in energetske cilje za leto 2030, zlasti v zvezi z uporabo obnovljivih virov energije in energijsko učinkovito prenovo stavbnega fonda. Ker več kot polovica trenutnega financiranja za te naložbe prihaja iz javnih virov, bi morale gospodarske in regulativne razmere zagotavljati, da je financiranje projektov bolj ekonomsko uspešno za zasebni sektor, da bo ta lahko tako izkoristil znatne naložbene priložnosti. Pospeševanje uveljavljanja obnovljivih virov energije v sektorju ogrevanja in hlajenja predstavlja še posebej velik neizkoriščen potencial. Velike naložbe so potrebne tudi v energijsko učinkovitost stavb. To še zlasti velja za obnovo sektorja stanovanjskih nepremičnin, ki predstavlja velik del skupne vrzeli v podnebnih naložbah, saj je večina obstoječih stanovanj stara, 7 do 8 milijonov pa jih je slabo izoliranih (kar predstavlja približno 20 % skupnega števila stanovanjskih nepremičnin). Odstotek stavb, ki izpolnjujejo visoke standarde energijske učinkovitosti, je bil leta 2017 za podjetja v Franciji nižji (25 %) kot v Uniji kot celoti (39 %). V energetske sektorju prevladujejo pomembne regionalne razlike. Energijska intenzivnost se v skoraj vseh regijah zmanjšuje, vendar različno hitro, in obstajajo precejšnje razlike pri uveljavljanju energije iz obnovljivih virov. Dodatne naložbe v medsebojne povezave, zlasti z Iberskim polotokom, bi lahko prispevale k večji povezanosti notranjega energetskega trga EU, hkrati pa omogočile večjo konkurenco in olajšale uporabo obnovljivih virov energije.
- (23) Nacionalni načrt za krožno gospodarstvo za leto 2018 (*Feuille de Route Economie Circulaire*) je ambiciozen politični okvir za učinkovito rabo virov, ki pa se bo izvedel le, če bo prišlo do ustreznih naložb. Čeprav je prispevek recikliranih materialov k celotnemu povpraševanju po materialih (stopnja krožne uporabe materialov) precej nad povprečjem EU (19,5 % v primerjavi z 11,7 % leta 2016), so stopnje recikliranja komunalnih odpadkov še vedno nekoliko pod povprečjem EU (41,8 % v primerjavi z 46,4 % leta 2016). V tem pogledu bo sprejetje zakona o krožnem gospodarstvu korak naprej, vključno za širšo uporabo sekundarnih surovin, zlasti plastike. Še bolj je treba spodbujati nove poslovne modele in proizvodne procese, ki so gospodarni z viri, vključno z industrijsko simbiozo, zlasti med malimi in srednjimi podjetji. To se lahko olajša z razvojem inovativnih finančnih instrumentov in financiranjem ekoloških inovacij.
- (24) Naložbe za izboljšanje povezljivosti, zlasti na bolj prikrajšanih območjih, bi lahko pomagale pri odpravljanju neenakosti v državi članici. Francija pri dostopu do hitrega širokopasovnega omrežja in uvajanju hitrih širokopasovnih povezav dosega raven, ki je pod povprečjem Unije (20 % gospodinjstev v primerjavi s povprečjem 41 % v Uniji

leta 2018). Tudi uporaba mobilnih širokopasovnih storitev je še vedno pod povprečjem Unije. Pokritost s širokopasovnimi omrežji se med regijami zelo razlikuje in na nekaj podeželskih območjih in v najbolj oddaljenih regijah ostaja omejena. Načrt Francije za ultrahitro širokopasovna omrežja (*Plan France Très Haut Débit*) in s tem povezani ukrepi naj bi znatno prispevali k doseganju ciljev države glede poveztljivosti. Ključno bo pozorno spremljanje izvajanja teh ukrepov, zlasti na območjih, kjer je pokritost slaba, zaradi pretežno decentraliziranega pristopa in morebitnih ozkih grl, do katerih lahko pride, če za postavitev omrežja ne bo na voljo dovolj usposobljenih delavcev.

- (25) Kljub nenehnim prizadevanjem za povečanje gotovosti za davkoplačevalce (*Loi pour un État au service d'une société de confiance*, zakon ESSOC) in poenostavitvi sistema je francoski davčni sistem še vedno zelo zapleten, kar negativno vpliva na poslovno okolje. Davčno zakonodajo sestavlja več sistemov stopenj davka in davčnih odhodkov (davčni dobropisi, oprostitve, znižanja davkov). Zakonodaja je pogosto zapletena zato, da bi se dosegli posebni cilji politike, kot sta zmanjšanje davčnega bremena za najbolj ranljiva gospodinjstva in spodbujanje ali popravljanje določenega ravnanja. Vendar pa je v nevarnosti, da bo postala neberljiva, zaradi česar se bodo povečali stroški zagotavljanja skladnosti z njo in pravna negotovost, kar bo zmanjšalo privlačnost Francije, hkrati pa ustvarilo zakonske vrzeli.
- (26) Racionalizacija davčnih odhodkov in zmanjšanje števila manjših davkov bi lahko pripomogla k dodatni poenostavitvi davčnega sistema. Skupni davčni odhodki v letu 2019 so ocenjeni na 4 % BDP. V nasprotju s prejšnjim večletnim okvirom sedanji proračunski okvir (2018–2022) ne določa omejitve porabe pri davčnih odhodkih. Namesto tega določa nezavezujoč cilj v višini 28 % za razmerje med davčnimi odhodki ter vsoto čistih davčnih prihodkov in davčnih odhodkov. Čeprav je bilo v zakonu o proračunu za leto 2018 načrtovano, da bo delež davčnih odhodkov nižji od cilja (28 %), določenega v večletnem proračunskem okviru za obdobje 2018–2022, se bo ta delež v prihodnosti povečal (25,5 % na koncu leta 2018 in 26 % leta 2019).
- (27) Proračun za leto 2019 kaže na zmanjšanje skupnega zneska davčnih odhodkov na manj kot 100 milijard EUR, kar pomeni konec petletnega obdobja njihovega stalnega povečevanja. Med letoma 2018 in 2019 se je sicer število davčnih odhodkov povečalo s 457 na 474. Leta 2018 je računsko sodišče priporočilo racionalizacijo obstoječih davčnih odhodkov in opozorilo na pomanjkanje nadzora nad njimi ter njihovega ovrednotenja. Treba si je prizadevati za ukinitve davkov, ki ustvarjajo omejene prihodke ali so neučinkoviti. V proračunskem zakonu za leto 2019 je bilo odpravljenih 26 davkov, ki ustvarjajo nizke prihodke, od tega jih je bilo 20 v skupnem znesku 132 milijonov EUR odpravljenih leta 2019, v letu 2020 pa bo odpravljenih še preostalih šest v skupnem znesku 208 milijonov EUR. Odprava manjših davkov naj bi se v letu 2020 nadaljevala z enako hitrostjo.
- (28) Drugi davki na proizvodnjo še naprej obremenjujejo podjetja. Davki na proizvodnjo so leta 2016 znašali 3,1 % BDP, kar je več kot v Italiji (1,4 %), Španiji (1,0 %) in Nemčiji (0,4 %). Takšni davki imajo različne davčne osnove (promet, dodana vrednost, plače, zemljišča in zgradbe) in lahko povečajo skupne stroške proizvodnje. To bi lahko negativno vplivalo na konkurenčnost, zlasti v proizvodnem sektorju. V zakonu o proračunu za leto 2019 je znižan samo en davek na proizvodnjo (*forfait social*), ki se odmerja na nacionalni ravni in ustvari 660 milijonov EUR prihodkov na leto (ko bo se zakon v celoti izvajal leta 2020).
- (29) Kljub napredku in sprejetju ambicioznih reform so še vedno prisotne ovire za vstop, konkurenca na področju poslovnih storitev in reguliranih poklicev pa ostaja šibka.

Novi indeks omejitev v trgovini s storitvami znotraj Evropskega gospodarskega prostora (EGP), ki ga pripravlja OECD, kaže, da je raven regulativne restriktivnosti v Franciji višja od povprečja v EGP v sektorjih, kot so računovodstvo, pravne storitve in distribucijske storitve. Glavne ovire se pojavljajo v obliki omejujočih zahtev glede izdajanja dovoljenj, omejitev za opravljanje dejavnosti ter zahtev glede lastništva in glasovalnih pravic. V maloprodajnem sektorju je Francija izvedla številne reforme za zmanjšanje regulativnih bremen. Vendar številne operativne omejitve še vedno vplivajo na učinkovitost maloprodajnih podjetij in jih postavljajo v slabši položaj v primerjavi z elektronskim poslovanjem. Zaradi tega je rast maloprodajnega sektorja v Franciji razmeroma skromna. V nacionalnem reformnem programu za leto 2019 so podrobno opredeljeni novi ukrepi za povečanje konkurence v nekaterih specifičnih storitvenih sektorjih (kot so avtošole, družbe za upravljanje nepremičnin in prodaja avtomobilskih rezervnih delov). Agencija za konkurenco je 4. aprila 2019 predstavila svoje stališče, da bi bilo treba sprostiti omejitve za distribucijo zdravil, hkrati pa ohraniti visoko raven varovanja javnega zdravja.

- (30) Ovire na področju storitev so privedle do šibke konkurence, visokih stopenj dobička in visokih cen, kar škodi konkurenčnosti celotnega gospodarstva. Pri ključnih poslovnih storitvah so v Franciji v primerjavi s preostalo EU stopnje izgube strank nižje. Pomanjkanje konkurence na področju storitev skupaj z visokimi stroški dela prispeva k temu, da ostajajo cene visoke, zlasti na področju nepremičninskih poslov, stanovanjskih nepremičnin ter gostinskih, pravnih in računovodskih storitev. Ker stroške teh storitev nosijo tudi druga podjetja, ki jih uporabljajo kot vložke, ti predstavljajo dodaten dejavnik, ki vpliva na konkurenčnost Francije in obremenjuje tudi industrijo.
- (31) Namen zakona PACTE (*loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*) je podpirati rast in preoblikovanje podjetij. Z zakonom se bo zmanjšalo število pragov, s katerimi se soočajo podjetja, ko rastejo, vendar se je pri preostalih pragovih področje uporabe razširilo in njihovo preseganje je postalo dražje. Zakon uvaja tudi petletno prehodno obdobje, preden se lahko šteje, da je prag dosežen, ter spodbuja mala in srednja podjetja, da uporabljajo spodbude in programe udeležbe za zaposlene, vezane na uspešnost podjetja. In končno, zagotavlja poenostavljene postopke za ustanovitev ali registracijo podjetij in uvaja nova pravila za pomoč podjetnikom, da dobijo novo priložnost. Skrajšuje tudi čas in stroške postopkov zaradi insolventnosti, zlasti za mala in srednja podjetja, tudi tako, da so ti bolj predvidljivi. Po lastnih ocenah francoske vlade je potencialni učinek zakona na BDP povečanje za 0,32 % do leta 2025, dolgoročneje pa za 1 %. Njegovo celovito in pravočasno izvajanje je še naprej ključno, da se bodo lahko izkoristile prednosti te reforme.
- (32) Načrtovanje programov skladov EU za obdobje 2021–2027 bi lahko prispevalo k odpravi nekaterih vrzeli, opredeljenih v priporočilih, zlasti na področjih iz Priloge D k poročilu o državi⁹. To bi Franciji omogočilo, da čim bolj uporabi sredstva iz navedenih skladov za opredeljene sektorje, pri tem pa upošteva regionalne in teritorialne razlike ter poseben položaj najbolj oddaljenih regij.
- (33) V okviru evropskega semestra za leto 2019 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Francije in jo objavila v poročilu o državi za leto 2019. Prav tako je ocenila program stabilnosti za leto 2019 in nacionalni reformni program za leto 2019 ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Francija prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Unije z vključitvijo prispevka

⁹ SWD(2019) 1009 final.

na ravni Unije v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko v Franciji, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami Unije.

- (34) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program stabilnosti za leto 2019, njegovo mnenje¹⁰ pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 spodaj.
- (35) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni reformni program za leto 2019 in program stabilnosti za leto 2019. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 1 do 4 spodaj –

PRIPOROČA, da Francija v letih 2019 in 2020 ukrepa tako, da:

1. Zagotovi, da nominalna stopnja rasti neto primarnih odhodkov v letu 2020 ne bo preseгла 1,2 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 0,6 % BDP. Uporabi nepričakovane prihodke za hitrejše zmanjševanje deleža dolga sektorja država. Zagotovi prihranke pri odhodkih in poveča učinkovitost v vseh podsektorjih države, kar vključuje celovito opredelitev in spremljanje izvajanja konkretnih ukrepov, potrebnih v okviru programa „Javni sektor 2022“. Reformira pokojninski sistem, da se bodo postopoma poenotila pravila različnih pokojninskih sistemov in s tem povečala njihova pravičnost in vzdržnost.
2. Spodbuja vključevanje vseh iskalcev zaposlitve na trg dela, zagotavlja enake možnosti s posebnim poudarkom na ranljivih skupinah, vključno z osebami z migrantskim ozadjem, ter odpravi pomanjkanje znanj in spretnosti ter njihovo neuskkljenost s povpraševanjem.
3. Ekonomsko politiko v zvezi z naložbami osredotoči na raziskave in inovacije (ob hkratnem povečanju učinkovitosti javnih programov podpore, vključno s programi prenosa znanj), energijo iz obnovljivih virov, energijsko učinkovitost in energetske povezave s preostalo Unijo ter digitalno infrastrukturo, pri tem pa upošteva razlike med različnimi deli države.
4. Nadaljuje s poenostavitvijo davčnega sistema, zlasti tako, da omeji uporabo davčnih odhodkov, še naprej odpravlja neučinkovite davke in zmanjša davke na proizvodnjo. Zmanjša regulativne omejitve, zlasti v storitvenem sektorju, in v celoti izvede ukrepe za spodbujanje rasti podjetij.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik

¹⁰ V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.