



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 2 юли 2019 г.
(OR. en)

10163/19

ECOFIN 618
UEM 221
SOC 470
EMPL 359
COMPET 499
EDUC 305
ENV 590
RECH 338
ENER 342
JAI 700
FSTR 121
REGIO 157

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
№ док. Ком.:	9934/19 - COM(2019) 510 final
Относно:	Препоръка за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно националната програма за реформи на Франция за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Франция за 2019 г.

Приложено се изпраща на делегациите посоченият по-горе проект за препоръка на Съвета, преработен и съгласуван в различните комитети на Съвета въз основа на предложението на Комисията COM (2019) 510 final.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от ...

относно националната програма за реформи на Франция за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Франция за 2019 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 комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

- (1) На 21 ноември 2018 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2019 г. В него надлежно беше отчетен Европейският 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 21 март 2019 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011, на 21 ноември 2018 г. Комисията също прие Доклада за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Франция е една от държавите членки, за които ще бъде извършен задълбочен преглед. На същата дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше одобрена от Европейския съвет на 21 март 2019 г. На 9 април 2019 г. Съветът прие Препоръката относно икономическата политика на еврозоната³ („Препоръката от 2019 г. за еврозоната“), в която са очертани пет препоръки за еврозоната („препоръките за еврозоната“).
- (2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимнообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз, Франция следва да гарантира пълното и навременно изпълнение на препоръката от 2019 г. за еврозоната в съответствие с препоръки 1—4 по-долу. По-специално мерките за използване на извънредните приходи с цел намаляване на публичния дълг, рационализирането на публичните разходи и насочването на икономическата политика, свързана с инвестициите, към определените области, ще помогнат за изпълнението на втората препоръка за еврозоната по отношение на възстановяването на фискалните буфери, подобряването на публичните финанси и подкрепата за инвестициите. Мерките за опростяване на данъчната система и за намаляване на регулаторните ограничения ще помогнат за изпълнението на първата препоръка за еврозоната по отношение на бизнес средата. Накрая, мерките за подобряване на пригодността за заетост ще спомогнат за изпълнението на третата препоръка за еврозоната по отношение на функционирането на пазара на труда.

³ ОВ С 136, 12.4.2019 г., стр. 1.

- (3) Докладът за Франция за 2019 г. беше публикуван на 27 февруари 2019 г. В него бяха оценени напредъкът на Франция в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 13 юли 2018 г.⁴, последващите действия във връзка със специфичните препоръки, отправени към Франция през предходните години, както и напредъкът на страната по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. В него бе включен и задълбоченият преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, чиито резултати също бяха публикувани на 27 февруари 2019 г. Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че във Франция са налице макроикономически дисбаланси. Установените дисбаланси са свързани по-специално с големия държавен дълг и слабата динамика на конкурентоспособността в условия на слабо повишение на производителността.
- (4) На 26 април 2019 г. Франция представи своята национална програма за реформи за 2019 г. и своята програма за стабилност за 2019 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 (ЕСИ фондове) за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета⁵, 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 ЕСИ фондове с доброто икономическо управление.

⁴ ОВ С 320, 10.9.2018 г., стр. 39.

⁵ 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, 201.12.2013 г., стр. 320).

- (6) Спрямо Франция понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и преходното правило за дълга. В своята програма за стабилност за 2019 г. правителството планира номиналният дефицит да се повиши от 2,5% от брутният вътрешен продукт (БВП) през 2018 г. до 3,1% от БВП през 2019 г. и постепенно да се понижи на 1,2% от БВП през 2022 г. Планираното увеличение на номиналния дефицит през 2019 г., което се потвърждава от прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г., се дължи главно на еднократното въздействие върху увеличението на дефицита от преобразуването на данъчния кредит за заетост и конкурентоспособност в постоянно намаление на социалноосигурителните вноски на работодателите. Въз основа на преизчисленото структурно салдо⁶ средносрочната бюджетна цел — структурен дефицит от 0,4% от БВП — не се планира да бъде постигната през периода, обхванат от програмата за стабилност за 2019 г. Според програмата за стабилност за 2019 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да нарасне от 98,4% от БВП през 2018 г. на 98,9% от БВП през 2019 г. и след това да спадне до 96,8% от БВП през 2022 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е реалистичен. Същевременно необходимите мерки в подкрепа на планираните цели за дефицита от 2020 г. не бяха уточнени.
- (7) На 5 юни 2019 г. Комисията публикува доклад по член 126, параграф 3 от Договора, тъй като през 2019 г. планираният в програмата за стабилност за 2019 г. номинален дефицит е в нарушение на референтната стойност от 3% от БВП и, въз основа на предоставените данни, преходното правило *prima facie* за дълга не е спазено през 2018 г. В доклада се прави заключението, че след оценка на всички фактори от значение, критериите за дефицита и за дълга, определени в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, следва да се считат понастоящем за спазени.

⁶ Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и временните мерки, преизчислено от Комисията по общоприетата методика.

- (8) На 13 юли 2018 г. Съветът препоръча на Франция да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи⁷ не надвишава 1,4% през 2019 г., което съответства на годишна структурна корекция от 0,6% от БВП. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. има риск от значително отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2019 г.
- (9) През 2020 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 0,7%, номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи следва да не надвишава 1,2%, което съответства на годишна корекция на структурното салдо в размер на 0,6% от БВП, произтичащи от общоприетата корекционна матрица на изискванията в рамките на Пакта за стабилност и растеж. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г., ако политиката не бъде променена, през 2020 г. съществува риск от значително отклонение от това изискване. Според прогнозите Франция няма *prima facie* да се съобрази с преходното правило за дълга през 2019 г. и 2020 г. Като цяло, Съветът е на мнение, че следва да се вземат необходимите мерки, считано от 2019 г., за да бъдат спазени разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Ще бъде важно всички извънредни приходи да се използват за допълнително намаляване на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП.
- (10) Усилията за консолидиране на държавните финанси намалиха само умерено съотношението на публичните разходи, което със своите 56% през 2018 г. остана сред най-високите в Съюза. Устойчивото намаляване на публичния дълг ще зависи от способността на правителството да ограничи своите разходи. От 2017 г. насам правителството въведе обновена стратегия за фискална консолидация през петгодишния президентски мандат. Нейният успех ще зависи от постигането на планираните цели за разходите, определени за централните и местните органи на управление, както и за здравеопазването.

⁷ Нетните първични държавни разходи се състоят от общите държавни разходи с изключение на разходите за лихви, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от фондове 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 предвидено от закона увеличаване на приходите са взети под внимание. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, се нетират.

- (11) Разходите за здравеопазване непрекъснато се увеличаваха с течение на времето. Общо разходите се изчисляват на 11,5% от БВП през 2017 г., което е най-високото равнище сред държавите — членки на ЕС, членуващи в Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). През есента на 2018 г. беше обявена нова реформа на здравеопазването, а на 13 февруари 2019 г. беше представен проектозакон. Нейният успех ще зависи от създаването на ясна правна и организационна уредба, която да осигурява правилните стимули и да насърчава сътрудничеството между от участници от публичния и частния сектор. Обявената реформа в здравеопазване не включва преразглеждане на нормата за растеж на здравните разходи (*Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie, ONDAM*). Тази разходна норма покрива една трета от разходите за социално осигуряване. Въпреки че тази цел бе постигната от 2010 г. насам, целта ONDAM вече бе увеличена три пъти от 2017 г. насам. Тя беше увеличена за периода 2018—2020 г. от първоначалната цел за 2,1% растеж до ревизирана цел за 2,3% в закона за бюджета за 2018 г., а в закона за бюджета за социална сигурност за 2019 г. беше допълнително увеличена до 2,5%. Това ще отрази в известна степен допълнителните разходи, които ще бъдат направени във връзка с „Ma santé 2022“.
- (12) На местно равнище публичните разходи са надвишили планираната цел за увеличение през 2017 г. От 2014 г. публичните разходи на местното управление във Франция се ръководят от норма за разходите, в която се посочват годишни необвързващи цели за тяхното нарастване както за оперативните публични разходи, така и за нуждите от финансиране на местно равнище (*Objectif d'évolution de la Dépense Locale*). През 2018 г. тази разходна норма беше придружена от правно обвързващи договорни споразумения, валидни през периода 2018—2020 г., между държавата и 71% от 322-те най-големи местни органа на властта. Ограниченото намаляване на броя на общините обаче може да попречи нормата за разходите да бъде спазена. Териториалната реформа от 2014—2016 г. намали наполовина броя на регионите, но броят на общините е намалял незначително и е останал над 34 000, т.е. най-големият в Съюза.

- (13) За изпълнението на обновената стратегия за фискална консолидация, провеждана от правителството през петгодишния президентски мандат, също е необходимо да се изпълнява все още не напълно определената програма Public Action 2022. Тази програма има за цел да осигури значително повишаване на ефективността на държавните разходи, като в същото време подобри функционирането на националната публична администрация. Правителството даде ясен приоритет на методологичните и свързаните с процеса аспекти, но не се съсредоточи върху предварителното и всеобхватното количествено определяне на потенциалните икономии. Въпреки че този подход може да произтича от сложен процес на реформи и необходимостта общественият дебат да бъде смекчен по чувствителни въпроси, той също така затруднява оценката в количествено отношение на цялостната стратегия и приноса ѝ за фискалната консолидация. По-специално не е ясно как точно и по какъв график програмата за реформи, включително плановете за преобразуване на министерствата, които включват широк набор от разнообразни мерки, ще допринесе с конкретни действия за много специфичната цел съотношението на разходите към БВП да бъде намалено до 2022 г. Като цяло наличните данни показват частично спазване на насоките за прегледите на разходите, договорени през 2016 г. в Еврогрупата.
- (14) Рисковете за устойчивостта на консолидирания държавен дълг остават големи в средносрочен план. Големият консолидиран държавен дълг и структурният дефицит на консолидирания държавен бюджет поставят предизвикателства пред устойчивостта, особено в средносрочен план. Фискална консолидация, изразяваща се в решително подобрене на структурното първично салдо на Франция, би била от съществено значение за предотвратяването на тези рискове. Намаляването на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП също ще подобри перспективите за растеж и устойчивостта на френската икономика.

- (15) Планираната пенсионна реформа би могла да спомогне за намаляване на консолидирания държавен дълг в средносрочен план и благодарение на това може да намали рисковете за устойчивостта на дълга. Бюджетното равновесие на пенсионната система зависи силно от макроикономическите хипотези. Според последния годишен доклад на френския консултативен съвет по пенсиите (*Conseil d'orientation des retraites*) пенсионните разходи са били 13,8% от БВП през 2018 г. и се очаква да достигнат 13,8% през 2022 г., преди да останат в диапазона между 11,8% и 13,8% до 2070 г., в зависимост от предполагаемия темп на растеж за промяната на БВП и заетостта с течение на времето. Във Франция съществуват едновременно 40 различни пенсионни схеми. Тези схеми се прилагат за различни групи работници и функции съобразно различни набори от правила. До края на годината се очаква проектозакон за постепенното уеднаквяване на правилата на тези схеми с цел функционирането на пенсионната система да бъде опростено, по-специално да се подобри нейната прозрачност, справедливост и ефективност.
- (16) Равнището на заетост продължи да нараства и достигна 71,3% през 2018 г. Равнището на безработицата намалва допълнително, като достигна 9,1% през 2018 г., но остава доста над средната за Съюза (6,8%) и средната за еврозоната (8,2%). Освен това френският пазар на труда остава силно сегментиран. Почти 85% от новонаетите лица са на временни договори, а процентът на преминаващите към постоянни договори е сред най-слабите в Съюза. Принудителната заетост на непълно работно време също е много висока — 42,3% от общата работа на непълно работно време през 2018 г. Планираната реформа на системата за обезщетения при безработица (*Unédic*) има за цел да преодолее сегментацията на пазара на труда, като намали стимулите за наемане на твърде краткосрочни договори и пренаемане и да намали задлъжнялостта на системата. Преговорите между социалните партньори относно системата за обезщетения при безработица започнаха през есента на 2018 г. Целта беше i) да се намали задлъжнялостта на системата, ii) да се преразгледат стимулите за започване на работа от безработните и iii) да се намери механизъм за стимулиране, чрез който да се намалят стимулите за наемане на твърде краткосрочни договори. Социалните партньори обаче не постигнаха съгласие по нов набор от правила. Реформата сега е в ръцете на правителството, което се ангажира до лятото на 2019 г. да обяви кои мерки ще бъдат възприети.

- (17) Условията на пазара на труда за уязвимите групи остават сравнително по-трудни, отколкото за други групи. Равнището на заетост за родените извън ЕС лица достигна 57,5% през 2018 г. (спрямо 73,1% за родените във Франция), е едно от най-ниските в Съюза. Данните сочат, че хората с мигрантски произход обикновено са в неравностойно положение през процеса на набиране на персонал. Тяхната географска концентрация в бедни квартали също буди безпокойство. Жителите на районите в най-неблагоприятно положение (като *Quartiers prioritaires de la politique de la ville*), включително на хората с мигрантски произход, продължават да се сблъскват с трудности на пазара на труда, като безработицата при тях достигна 24,7% през 2017 г. Въпреки мерките, предприети от публичните власти, въздействието на социално-икономическия и мигрантския произход върху учебните резултати е сравнително голямо и възпрепятства интеграцията на пазара на труда.
- (18) Нискоквалифицираните и младите хора също остават в неравностойно положение на пазара на труда. Безработицата сред нискоквалифицираните лица е намаляла през 2017 г. за първи път от 2008 г. насам, но през 2018 г. е била 16,2%, което е далеч над равнищата отпреди кризата. Младежката безработица (на възраст 15—24 години) е намаляла с 1,6 процентни пункта през 2018 г. до 20,7%, но все още е доста над средната за Съюза от 15,2%. Равнището на безработица сред нискоквалифицираните млади хора все още е много високо — 35,6% през 2018 г. Ефективната активна подкрепа за намиране на работа, включително интензивните консултации за намиране на работа и подкрепата при набирането на персонал, достъпът до действия за повишаване на квалификацията, иновативните мерки за достигане до най-уязвимите млади хора, които не участват в никаква форма на образование, заетост или обучение и по-решителните действия срещу дискриминационните практики са от възлово значение за насърчаване на равните възможности на пазара на труда. Най-отдалечените региони са изправени пред допълнителни предизвикателства и заслужават особено внимание.

- (19) Тъй като условията на пазара на труда се подобряват, няколко показателя сочат несъответствие между търсените и предлаганите умения. Въпреки че безработицата и непълната заетост продължават да са високи, недостигът на квалифицирани работници се увеличава, особено в конкретни сектори. Недостигът на умения и липсата на умения са възлови фактори, обясняващи незаетите свободни работни места. По данни от френската служба *Pôle Emploi* през 2017 г. от 3,2 милиона регистрирани свободни работни места 150 000 са били анулирани поради липсата на кандидати. Данните сочат, че през кризата и последващото възстановяване увеличаването на несъответствията между търсените и предлаганите умения е допринесло за по-бавното намаляване на безработицата и до по-висока дългосрочна безработица. Подобряват се резултатите на пазара на труда от първоначалното професионално образование и обучение. През 2018 г. правителството въведе всеобхватен набор от действия за подобряване на достъпа до начално и продължаващо обучение и за преразглеждане на управлението и финансирането на системата за професионално образование и обучение. В допълнение към тези реформи планът за инвестиции в уменията (*Plan d'investissement dans les compétences*) има за цел да обучава и да предоставя интензивни напътствия на 1 милион млади хора, които не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение, и на 1 милион нискоквалифицирани лица, търсеци работа, през периода 2018—2022 г.
- (20) Като цяло френската система за социална закрила е ефективна, що се отнася до намаляването на неравенството и бедността. Делът на хората, изложени на риск от бедност и социално изключване, се е понижил още повече до рекордно ниското равнище от 17,1% през 2017 г. в сравнение със средно 22,4% в Съюза. Неравенството в доходите обаче остава значително над равнището отпреди кризата. Освен това възходящият преход между квантилите в доходите се е забавил, особено в най-ниския квантил. Някои групи, сред които семействата с един родител и хората, родени извън Съюза, са изправени пред повишен риск от бедност и социално изключване. Консултациите за бенефициерите на минимални доходи не винаги са достатъчни. Наблюдават се големи териториални различия. Допълнителни и по-добре координирани инвестиции в социалното приобщаване, както е предвидено в националната стратегия за борба с бедността, представена през септември 2018 г., биха могли да помогнат за справянето с тези предизвикателства. Въпреки че ефективността на здравеопазването е добра, като цяло регионалните различия по отношение на достъпа до услуги биха могли да се възползват от допълнителни инвестиции, особено в най-отдалечените региони.

(21) Въпреки неотдавнашните инициативи, според европейския индекс за развитие на иновациите Франция не е успяла да намали разликата си с лидерите на Съюза в областта на иновациите. Инвестициите в научноизследователска и развойна дейност са останали стабилни, а новите предприятия срещат затруднения да се развиват. Като цяло Франция не е на път да постигне своята обща цел за интензивност на научноизследователската и развойната дейност от 3% за 2020 г., а равнището на инвестициите в научноизследователска и развойна дейност от стопанския сектор все още е значително под целта от 2%. Публичните разходи за научноизследователска и развойна дейност са над средните за Съюза и включват широк набор от преки и непреки схеми за подпомагане на усилията на предприятията за научни изследвания и иновации, сред които схемата за данъчен кредит в научноизследователската и развойната дейност (*Crédit d'Impôt Recherche*), която е една от най-благоприятните сред държавите от ОИСР. Като цяло обаче резултатите от екосистемата за научноизследователска и развойна дейност и иновации все още не съответстват на големия размер публична подкрепа. Въпреки че наскоро бяха оценени съществуващите инструменти, включително *Crédit d'Impôt Recherche*, една подробна оценка на цялостната комбинация от политики ще помогне за изпълнението на бъдещата политика. Съветът по иновациите (*Conseil de l'innovation*), създаден през юли 2018 г., е натоварен с надзора на мерките за опростяване, които включват по-добра координация между подкрепата за иновациите на регионално, национално и европейско равнище. По-тесните връзки между науката и бизнеса, по-специално чрез схеми за трансфер на знания, също биха могли да спомогнат за разпространяването на иновациите, тъй като резултатите на Франция продължават да са по-слаби от средните за Съюза по отношение на публичната научноизследователска дейност и развитието, финансирани от предприятията. Подкрепата за клъстерите за конкурентоспособност (*pôles de compétitivité*) беше подновена за четвърта фаза (2019—2022 г.), а приоритет ще бъде даден на организациите на клъстери, свързани добре с други структури на местно равнище, съсредоточени върху националните промишлени приоритети и с опит в проекти на Съюза. Фондът за иновации и промишленост (*Fonds pour l'innovation et l'industrie*), финансиран чрез приватизации, също ще спомогне за предоставянето на финансиране за изкуствен интелект. Навременното разработване на свързаните технологии, като например интернет на предметите, мрежите 5G, високопроизводителните изчислителни технологии и, в по-общ план, основаната на данни икономика, ще бъдат един от възловите фактори за успеха на тези инициативи. Сред регионите съществуват и големи различия по отношение на регионалните инвестиции в научноизследователска и развойна дейност и резултатите в областта на иновациите. Няколко селски региона или региони в индустриален преход се нареждат под средното за Съюза равнище. Най-отдалечените региони заемат последните места в класирането.

(22) Понастоящем Франция работи добре в областта на енергийната политика и политиката за смекчаване на последиците от изменението на климата и продължава да е на път да постигне своята цел за намаляване на емисиите на парникови газове до 2020 г. Въпреки това тя трябва да увеличи значително своите инвестиционни усилия, за да постигне целите си за 2020 г. в областта на възобновяемите енергийни източници и енергийната ефективност, както и своите по-амбициозни цели за 2030 г. в областта на климата и енергетиката, особено във връзка с използването на възобновяемите енергийни източници и енергийното саниране на сградния фонд. Тъй като повече от половината от настоящото финансиране за тези инвестиции е публично, икономическите и регулаторните условия ще трябва да направят финансирането на проекти по-жизнеспособно за частния сектор, за да се използват значителните възможности за инвестиции. Ускореното навлизане на възобновяемите енергийни източници в сектора на отоплението и охлаждането е с особено голям неизползван потенциал. Големите нужди от инвестиции се отнасят също до енергийната ефективност на сградите. Такъв е по-специално случаят с обновяването на жилищния сектор, което представлява голям дял от общия недостиг на инвестиции в областта на климата, тъй като по-голямата част от жилищния фонд е стара и съдържа от 7 до 8 милиона „топлинни цедки“ (представляващи около 20% от общия брой жилища). Процентът на сградния фонд, за който е докладвано, че отговаря на високите стандарти за енергийна ефективност, е по-малък за предприятията във Франция (25%), отколкото за Съюза като цяло (39%) през 2017 г. В енергийния сектор преобладават значителни регионални различия. В почти всички региони енергийната интензивност намалява, но с различен темп, а по отношение на навлизането на енергията от възобновяеми източници съществуват значителни различия. Допълнителните инвестиции в междусистемни връзки биха могли да допринесат за по-голяма интеграция на вътрешния енергиен пазар на Съюза, като същевременно се засили конкуренцията и се улесни внедряването на енергията от възобновяеми източници, по-специално на Иберийския полуостров.

- (23) Пътната карта за кръгова икономика през 2018 г. (*Feuille de Route pour l'Économie Circulaire*) е амбициозна политическа рамка за ефективност на ресурсите, чието изпълнение ще зависи от осигуряването на съответните инвестиции. Въпреки че приносът на рециклираните материали към общото търсене на материали (степен на кръговата употреба на материалите) е доста над средната за Съюза (19,5% спрямо 11,7% през 2016 г.), процентът на рециклиране на битовите отпадъци все още е малко под средния за Съюза (41,8% спрямо 46,4% през 2016 г.). В това отношение приемането на закон за кръговата икономика ще бъде стъпка напред, включително за по-широка употреба на вторичните суровини, по-специално на пластмасите. Необходимо е да се насърчават нови ресурсно-ефективни бизнес модели и производствени процеси, включително промишлена симбиоза, по-специално сред малките и средните предприятия. Постигането на тази цел може да се улесни чрез разработването на новаторски финансови инструменти и финансиране за екологичните иновации.
- (24) Инвестициите за подобряване на свързаността, особено в по-необлагодетелстваните региони, биха могли да спомогнат за преодоляване на неравенствата във Франция. Резултатите на Франция са под средните за Съюза по отношение на достъпа до бързи ширококолентови мрежи, а бързото навлизане на ширококолентовия достъп е слабо (средно 20% от домакинствата спрямо 41% в Съюза през 2018 г.). Използването на мобилни ширококолентови услуги също все още е под средното за Съюза. Покритието с ширококолентов достъп варира значително в различните региони и остава ограничено в няколко селски района и най-отдалечените региони. Планът на Франция за свръхвисокоскоростен ширококолентов достъп (*Plan France Très Haut Débit*) и свързаните с него мерки се очаква да допринесат значително за това страната да постигне целите си за свързаност. От съществено значение ще бъде да се следи отблизо прилагането на тези мерки, особено в области със слабо покритие, като се има предвид предимно децентрализираният подход и потенциалните пречки, в случай че липсват достатъчно квалифицирани работници, които да разгърнат мрежата.
- (25) Въпреки продължаващите усилия за повишаване на сигурността за данъкоплатците (*Loi pour un État au service d'une société de confiance*, закон за ESSOC) и опростяването на системата френската данъчна система продължава да бъде сложна, което тежи на бизнес средата. Данъчният кодекс обхваща системи с различни ставки и данъчни разходи (данъчен кредит, освобождаване от данъци, данъчни облекчения). Тази сложност често има за цел постигането на конкретни политически цели, като например облекчаване на данъчната тежест върху най-уязвимите домакинства и стимулиране или коригиране на конкретно поведение. Тя обаче рискува да доведе до загуба на четивност, поради което се увеличават разходите за спазване на данъчното законодателство и правната несигурност, което вреди на привлекателността на Франция, като същевременно се създават вратички за избягване на данъци.

- (26) Рационализирането на данъчните разходи и намаляването на броя на малките данъци може допълнително да спомогне за опростяване на данъчната система. През 2019 г. общите данъчни разходи се оценяват на 4% от БВП. За разлика от предишната многогодишна рамка в настоящата бюджетна рамка (2018—2022 г.) не се предвижда ограничаване на данъчните разходи. Вместо това в нея се задава необвързваща цел от 28% за съотношението на данъчните разходи към сумата на нетните данъчни приходи и данъчните разходи. Въпреки че в закона за бюджета за 2018 г. е предвидено съотношението на данъчните разходи да е под целта (28%), посочена в многогодишната бюджетна рамка за периода 2018—2022 г., очаква се това съотношение да се увеличи в бъдеще (25,5% в края на 2018 г. и 26% през 2019 г.).
- (27) В бюджета за 2019 г. е заложено намаление на общия размер на данъчните разходи под 100 милиарда евро, с което се слага край на петгодишен период на постоянно увеличение на обема. Между 2018 г. и 2019 г. обаче броят на данъчните разходи се е увеличил от 457 на 474. През 2018 г. Сметната палата препоръча съществуващите данъчни разходи да бъдат рационализирани и изтъкна липсата на контрол и оценка за тях. Трябва да продължат усилията за премахване на данъците, които носят ограничени приходи или които са неефективни. В закона за бюджета за 2019 г. бяха премахнати 26 данъка, носещи малки приходи, 20 бяха премахнати през 2019 г. на обща стойност 132 милиона евро, а през 2020 г. ще бъдат премахнати още 6 за общо 208 милиона евро. Очаква се премахването на малките данъци да продължи през 2020 г. със същото темпо.
- (28) Други данъци върху производството продължават да са в тежест на предприятията. През 2016 г. данъците върху производството възлизаха на 3,1% от БВП, повече от Италия (1,4%), Испания (1,0%) и Германия (0,4%). Тези данъци имат различни данъчни основи (оборот, добавена стойност, заплати, земя и сгради) и могат да увеличат общите производствени разходи. Това би могло да окаже отрицателно въздействие върху конкурентоспособността, по-специално в производствения сектор. Законът за бюджета за 2019 г. предвижда само един данък върху производството (*forfait social*), събиран на национално равнище и възлизащ на 660 милиона евро годишно (след като бъде напълно въведен през 2020 г.).

- (29) Въпреки напредъка и приемането на амбициозни реформи продължават да съществуват пречки пред навлизането на пазара, а конкуренцията в услугите за предприятия и регулираните професии продължава да бъде слаба. Новият индекс на ОИСП за рестриктивност на търговията с услуги в рамките на ЕИП показва, че равнището на регулаторните ограничения във Франция е по-високо от средното за Европейското икономическо пространство (ЕИП) в сектори като счетоводните, правните и дистрибуторските услуги. Основните пречки възникват под формата на ограничителни изисквания за разрешения, запазени дейности, дялово участие и права на глас. В сектора на търговията на дребно Франция осъществи редица реформи за намаляване на регулаторната тежест. Въпреки това редица оперативни ограничения все още засягат ефикасността на търговията на дребно и ги поставят в неблагоприятно положение в сравнение с електронната търговия. В националната програма за реформи за 2019 г. са въведени подробни нови мерки за засилване на конкуренцията в някои специфични сектори на услугите (като училища за управление на МПС, дружествата за управление на недвижими имоти и продажба на резервни части за автомобили). На 4 април 2019 г. Органът за защита на конкуренцията представи своето становище, за да се облекчат ограниченията върху разпространението на лекарства, като същевременно се запази високото равнище на защита на общественото здраве.
- (30) Пречките в услугите доведоха до слаба конкуренция, големи маржове на печалба и високи цени, които вредят на конкурентоспособността на цялата икономика. Във Франция броят на навлизащите и напускащите пазара предприятия във възлови услуги за предприятия е по-малък в сравнение с останалата част от Съюза. Липсата на конкуренция в услугите заедно с високите разходи за труд спомогнаха за запазването на високи цени, по-специално в сделките с недвижими имоти, жилищното настаняване, общественото хранене, правните и счетоводните услуги. Тъй като разходите за тези услуги се поемат и от други фирми, които ги използват като производствени фактори, те представляват допълнителен елемент в тежест на конкурентоспособността на Франция, включително в промишлеността.

- (31) Законът РАСТЕ (*loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*) има за цел да подпомогне растежа и трансформирането на предприятията. Това ще намали броя на праговете, с които се сблъскват предприятията, докато се разрастват, въпреки че оставащите прагове са с по-широк обхват и са по-скъпи за преодоляване. Със закона се въвежда също петгодишен преходен период, преди да се приеме, че е достигнат праг, а малките и средните предприятия се насърчават да използват стимули и схеми за участие на служителите в зависимост от резултатите на предприятието. Накрая, в него се предвиждат опростени процедури за основаване или регистриране на предприятия и се въвеждат нови правила, за да се помогне на предприемачите да получат втори шанс. Със закона се намаляват също времето и разходите за процедурите по несъстоятелност, по-специално за малките и средните предприятия, като те стават по-предвидими. Според собствените оценки на френската администрация потенциалното въздействие на закона РАСТЕ върху БВП е увеличение с 0,32% до 2025 г. и с 1% в дългосрочен план. Неговото пълно и навременно прилагане продължава да бъде от възлово значение, за да се извлекат ползите от тази реформа.
- (32) Програмирането на средствата от Съюза за периода 2021—2027 г. би могло да спомогне за преодоляване на някои от пропуските, посочени в препоръките, по-специално в областите, обхванати от приложение Г към доклада за страната за 2019 г. Това ще позволи на Франция да използва по най-добрия начин тези средства за идентифицираните сектори, при отчитане на регионалните и териториалните различия и специфичното положение на най-отдалечените региони.
- (33) В рамките на европейския семестър от 2019 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Франция и го публикува в доклада за страната за 2019 г. Тя извърши и оценка на програмата за стабилност за 2019 г., на националната програма за реформи за 2019 г. и на 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 тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнището на Съюза към бъдещите решения на държавите членки.

- (34) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2019 г., като становището му⁸ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (35) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи за 2019 г. и програмата за стабилност за 2019 г. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1—4 по-долу. Тези препоръки ще допринесат и за изпълнението на Препоръката от 2019 г. за еврозоната, и по-специално на първата и втората препоръка за еврозоната. Фискалните политики, упоменати в препоръка 1, допринасят, наред с друго, за преодоляването на дисбалансите, свързани с големия държавен дълг,

ПРЕПОРЪЧВА на Франция да предприеме следните действия през 2019 и 2020 г.:

1. Да гарантира номинален темп на растеж на нетните първични разходи, който не надвишава 1,2% през 2020 г., което съответства на годишна структурна корекция от 0,6% от БВП. Да използва извънредните приходи, за да ускори намаляването на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП. Да постигне икономии на разходи и повишаване на ефективността във всички подсектори на държавното управление, включително да уточни напълно и проследи изпълнението на конкретните мерки, необходими в контекста на Public Action 2022. Да реформира пенсионната система, за да уеднакви постепенно правилата на различните пенсионни режими, с цел да се повиши тяхната справедливост и устойчивост.
2. Да насърчи интеграцията на пазара на труда за всички търсещи работа, да осигури равни възможности със специален акцент върху уязвимите групи, включително хората с мигрантски произход, както и да отстрани недостига на умения и несъответствието между търсените и предлаганите умения.
3. Да насочи икономическата политика, свързана с инвестициите, към научните изследвания и иновациите (като същевременно подобри ефикасността на публичните схеми за подкрепа, включително схемите за трансфер на знания), енергията от възобновяеми източници, енергийната ефективност и междусистемните връзки с останалата част на Съюза, както и към цифровата инфраструктура, като вземе предвид териториалните различия.

⁸ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

4. Да продължи да опростява данъчната система, по-специално като ограничи използването на данъчните разходи, да премахне допълнително неефекивните данъци и да намали данъците върху производството. Да намали регулаторните ограничения, по-специално в сектора на услугите, и да приложи изцяло мерките за стимулиране на растежа на предприятията.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета

Председател
