



Bruxelles, 2. srpnja 2019.  
(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

#### **NAPOMENA**

---

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	9934/19 - COM(2019) 510 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Francuske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Francuske za 2019.

---

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni nacrt preporuke Vijeća, kako su ga revidirali i usuglasili različiti odbori Vijeća na temelju prijedloga Komisije COM(2019) 510 final.

## **PREPORUKA VIJEĆA**

**od ...**

**o Nacionalnom programu reformi Francuske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Francuske za 2019.**

### **VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,**

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika<sup>1</sup>, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža<sup>2</sup>, a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

---

<sup>1</sup> SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

<sup>2</sup> SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Komisija je 21. studenoga 2018. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2019. Posebnu je pozornost posvetila europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 21. ožujka 2019. Komisija je 21. studenoga 2018. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu je utvrđeno da je Francuska jedna od država članica za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i Preporuku za Preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Europsko vijeće potvrdilo 21. ožujka 2019. Vijeće je 9. travnja 2019. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja<sup>3</sup> („Preporuka za europodručje za 2019.”), u kojoj je utvrđeno pet preporuka za europodručje („preporuke za europodručje”).
- (2) Kao država članica čija je valuta euro te s obzirom na blisku međusobnu povezanost ekonomija u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Francuska bi trebala osigurati punu i pravodobnu provedbu Preporuke za europodručje za 2019., koja je navedena u preporukama od 1. do 4. u nastavku. Konkretno, mjerama za korištenje neočekivanih prihoda za smanjenje javnog duga, racionalizaciju javnih rashoda i usmjeravanje investicijske politike na određena područja odgovorit će se na drugu preporuku za europodručje o obnovi fiskalnih pričuva, poboljšanju javnih financija i poticanju ulaganja. Mjerama za pojednostavnjenje poreznog sustava i smanjenje regulatornih ograničenja odgovorit će se na prvu preporuku za europodručje o poslovnom okružju. Konačno, mjerama za poboljšanje zapošljivosti odgovorit će se na treću preporuku za europodručje o funkcioniranju tržišta rada.

---

<sup>3</sup> SL C 136, 12.4.2019., str. 1.

- (3) Izvješće za Francusku za 2019. objavljeno je 27. veljače 2019. U izvješću je ocijenjen napredak Francuske u smislu preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 13. srpnja 2018.<sup>4</sup>, mjere poduzete kao odgovor na preporuke za pojedinu zemlju donesene prethodnih godina te napredak Francuske u ostvarenju njezinih nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020. Izvješće sadržava i detaljno preispitivanje u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011, čiji su rezultati također objavljeni 27. veljače 2019. Komisija u svojoj analizi zaključuje da u Francuskoj postoje makroekonomske neravnoteže. Utvrđene neravnoteže posebno se odnose na visok javni dug i slabu dinamiku konkurentnosti u kontekstu niskog rasta produktivnosti.
- (4) Francuska je 26. travnja 2019. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2019. i svoj Program stabilnosti za 2019. Kako bi se uzela u obzir njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.
- (5) Pri programiranju u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova („ESI fondovi”) za razdoblje 2014. – 2020. u obzir su uzete relevantne preporuke za pojedine zemlje. Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>5</sup>, ako je potrebno poduprijeti provedbu relevantnih preporuka Vijeća, Komisija može zatražiti od države članice da preispita i predloži izmjene svojeg sporazuma o partnerstvu i relevantnih programa. Komisija je pružila dodatne pojedinosti o tome kako bi primijenila tu odredbu u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost ESI fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem.

---

<sup>4</sup> SL C 320, 10.9.2018., str. 39.

<sup>5</sup> Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

- (6) Francuska je trenutačno obuhvaćena preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu te podliježe prijelaznom pravilu o dugu. Vlada u svojem Programu stabilnosti za 2019. planira povećanje ukupnog deficita s 2,5 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) u 2018. na 3,1 % BDP-a u 2019., a zatim postupno smanjenje na 1,2 % BDP-a u 2022. Planirano povećanje ukupnog deficita u 2019., koje je potvrđeno u proljetnoj prognozi Komisije za 2019., uglavnom je posljedica pretvaranja poreznog odbitka za zapošljavanje i konkurentnost u stalno smanjenje socijalnih doprinosa poslodavaca, koje je imalo jednokratni učinak na povećanje deficita. Na temelju ponovno izračunanog strukturnog salda<sup>6</sup> ne planira se da će se srednjoročni proračunski cilj, odnosno strukturni deficit od 0,4 % BDP-a, ostvariti tijekom razdoblja obuhvaćenog Programom stabilnosti za 2019. Prema Programu stabilnosti za 2019. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u povećati s 98,4 % BDP-a u 2018. na 98,9 % BDP-a u 2019. te se nakon toga smanjiti na 96,8 % u 2022. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije vjerojatan je. Međutim, nisu precizirane mjere potrebne za potporu planiranim ciljevima u pogledu deficita od 2020. nadalje.
- (7) Komisija je 5. lipnja 2019. objavila izvješće na temelju članka 126. stavka 3. Ugovora jer je u Programu stabilnosti za 2019. predviđen ukupni deficit kojim se u 2019. premašuje referentna vrijednost iz Ugovora od 3 % BDP-a i jer, na temelju dostavljenih podataka, na prvi pogled u 2018. nije poštovano prijelazno pravilo o dugu. U izvješću je nakon ocjene svih relevantnih čimbenika zaključeno da bi trebalo smatrati da su kriteriji deficita i duga, kako su definirani u Ugovoru i u Uredbi Vijeća (EZ) br. 1467/1997, trenutačno ispunjeni.

---

<sup>6</sup> Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i privremenih mjera koji je Komisija ponovno izračunala koristeći se zajednički dogovorenim metodologijom.

- (8) Vijeće je 13. srpnja 2018. preporučilo Francuskoj da osigura da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda<sup>7</sup> u 2019. ne premaši 1,4 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,6 % BDP-a. Na temelju proljetne prognoze Komisije za 2019. postoji rizik značajnog odstupanja od preporučenog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2019.
- (9) Budući da u Francuskoj udio duga opće države u BDP-u premašuje 60 % i da predviđeni proizvodni jaz iznosi 0,7 %, stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda 2020. ne bi smjela biti viša od 1,2 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,6 % BDP-a u skladu sa zajednički dogovorenom matricom zahtjeva u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. Prema proljetnoj prognozi Komisije za 2019. ne bude li promjene u politikama, postoji rizik značajnog odstupanja od tog zahtjeva u 2020. Na prvi se pogled predviđa da Francuska 2019. i 2020. neće poštovati prijelazno pravilo o dugu. Općenito, Vijeće smatra da bi se od 2019. trebale poduzeti potrebne mjere kako bi se poštovale odredbe Pakta o stabilnosti i rastu. Bilo bi važno sve neočekivane prihode iskoristiti za daljnje smanjenje udjela duga opće države.
- (10) Naporima u cilju konsolidacije državnih financija tek se umjereno smanjio udio javnih rashoda, koji je u 2018. iznosio 56 %, čime je i dalje bio najviši u Uniji. Kontinuirano smanjenje javnog duga ovisit će o sposobnosti vlade da smanji potrošnju. Vlada je 2017. uvela novu strategiju fiskalne konsolidacije za razdoblje petogodišnjeg predsjedničkog mandata. Njezin će uspjeh ovisiti o ispunjavanju planiranih ciljeva u pogledu rashoda tijela središnje i lokalne vlasti te zdravstvenog sustava.

---

<sup>7</sup> Neto primarni državni rashodi sastoje se od ukupnih državnih rashoda bez rashoda za kamate, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti usklađeni s prihodima iz fondova Unije i nediskrecijskih promjena u rashodima za naknade za nezaposlenost. Nacionalno financirane bruto investicije u fiksni kapital izgladuju se za četverogodišnje razdoblje. Uračunane su diskrecijske mjere na prihodovnoj strani ili povećanja prihoda propisana zakonom, dok se jednokratne mjere na prihodovnoj i rashodovnoj strani poništavaju.

- (11) Rashodi za zdravstvo s vremenom su se stalno povećavali. Ukupni rashodi procijenjeni su na 11,5 % BDP-a u 2017., što je najviša razina među državama članicama koje su članice Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD). Nova reforma zdravstvenog sustava najavljena je u jesen 2018. te je 13. veljače 2019. predstavljen nacrt zakona. Njezin će uspjeh ovisiti o uspostavi jasnog pravnog i organizacijskog okvira kojim se osiguravaju odgovarajući poticaji i jača suradnja javnih i privatnih aktera. Najavljena reforma zdravstvenog sustava ne uključuje reviziju norme rasta rashoda za zdravstvo (*Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie, ONDAM*). Ta norma rashoda odnosi se na trećinu izdataka za socijalno osiguranje. Iako je taj cilj postignut 2010., ciljna vrijednost ONDAM-a već je triput povećana od 2017. Povećana je za razdoblje 2018. – 2020., od početne ciljne vrijednosti od 2,1 % rasta do revidirane ciljne vrijednosti od 2,3 % u zakonu o proračunu za 2018. te je dodatno povećana na 2,5 % u zakonu o proračunu za socijalno osiguranje za 2019. To će u određenoj mjeri odražavati dodatne troškove koji će nastati u okviru programa Ma santé 2022.
- (12) Na lokalnoj razini javni rashodi premašili su planirani cilj rasta u 2017. Od 2014. javni rashodi lokalnih tijela vlasti u Francuskoj vode se prema normi rashoda u kojoj se navode godišnji neobvezujući ciljevi za rast za operativne javne rashode i potrebe za financiranjem na lokalnoj razini (*Objectif d'évolution de la Dépense Locale*). Uz tu normu rashoda 2018. uvedeni su pravno obvezujući ugovori između države i 71 % od 322 najveća lokalna tijela vlasti, za razdoblje 2018. – 2020. Međutim, ograničeno smanjenje broja općina moglo bi otežati usklađivanje s normom rashoda. Teritorijalnom reformom provedenom od 2014. do 2016. broj regija smanjio se za polovinu, ali se broj općina tek neznatno smanjio te je ostao iznad 34 000, što je daleko najviše u Uniji.

- (13) Za provedbu nove strategije fiskalne konsolidacije koju je vlada uvela za razdoblje petogodišnjeg predsjedničkog mandata potrebno je provesti i program Action publique 2022, koji još nije u potpunosti definiran. Cilj je tog programa znatno povećati učinkovitost državnih rashoda te istodobno poboljšati funkcioniranje nacionalne javne uprave. Vlada je dala jasan prioritet metodološkim i postupovnim aspektima, ali se nije usredotočila na prethodnu i opću kvantifikaciju mogućih ušteda. Iako taj pristup možda proizlazi iz složenog procesa reformi i potrebe za ublažavanjem javne rasprave o osjetljivim pitanjima, on ujedno otežava procjenu ukupne strategije u kvantitativnom smislu i njezina doprinosa fiskalnoj konsolidaciji. Konkretno, nije jasno kako bi točno i u kojem roku program reformi, uključujući planove preobrazbe ministarstava koji uključuju čitav niz različitih mjera, konkretnim mjerama pridonio vrlo specifičnom cilju smanjenja udjela rashoda u BDP-u do 2022. Sveukupno gledajući, dostupne informacije pokazuju djelomično poštovanje smjernica za revizije rashoda koje je Euroskupina dogovorila 2016.
- (14) Rizici za održivost duga opće države i dalje su visoki u srednjoročnom razdoblju. Visok dug opće države i strukturni deficit opće države dovode u pitanje održivost, posebno u srednjoročnom razdoblju. Kako bi se spriječili ti rizici, ključno je uložiti fiskalni napor koji bi doveo do odlučnog poboljšanja strukturnog primarnog salda u Francuskoj. Smanjenjem udjela duga opće države poboljšali bi se i izgledi za rast te povećala otpornost francuskoga gospodarstva.

- (15) Planirana mirovinska reforma mogla bi pomoći u smanjenju duga opće države u srednjoročnom razdoblju i time smanjiti rizike za održivost duga. Proračunska ravnoteža mirovinskog sustava u velikoj mjeri ovisi o makroekonomskim pretpostavkama. Prema posljednjem godišnjem izvješću francuskog Savjetodavnog vijeća za mirovine (*Conseil d'orientation des retraites*) rashodi za mirovine iznosili su 13,8 % BDP-a u 2018. te se predviđa da će u 2022. dosegnuti 13,8 %, a da će do 2070. ostati u rasponu od 11,8 % do 13,8 %, ovisno o pretpostavljenoj stopi rasta BDP-a i zaposlenosti tijekom vremena. U Francuskoj istovremeno postoji više od 40 različitih programa mirovinskog osiguranja. Ti se programi primjenjuju na različite skupine radnika i funkcioniraju u skladu s različitim pravilima. Do kraja godine očekuje se nacrt zakona kojim će se postupno ujednačiti pravila tih programa kako bi se pojednostavnilo funkcioniranje mirovinskog sustava, posebno u cilju poboljšanja njegove transparentnosti, pravednosti i učinkovitosti.
- (16) Stopa zaposlenosti nastavila se povećavati te je u 2018. dosegla 71,3 %. Stopa nezaposlenosti dodatno se smanjila te je u 2018. dosegla 9,1 %, ali je i dalje znatno iznad prosjeka Unije (6,8 %) i prosjeka europodručja (8,2 %). Osim toga, francusko tržište rada i dalje je vrlo segmentirano. Gotovo 85 % novozaposlenih osoba ima ugovore na određeno vrijeme, a stopa prelaska na ugovore na neodređeno vrijeme među najnižima je u Uniji. Udio nesvojevoljnog rada u nepunom radnom vremenu također je vrlo visok i iznosi 42,3 % ukupnog rada u nepunom radnom vremenu u 2018. Planirana reforma sustava naknada za nezaposlenost (*Unédic*) usmjerena je na rješavanje problema segmentacije tržišta rada smanjenjem poticaja za zapošljavanje na ugovore na vrlo kratak rok i ponovno zapošljavanje na isto radno mjesto te na smanjenje duga sustava. Pregovori među socijalnim partnerima o sustavu naknada za nezaposlenost započeli su u jesen 2018. Cilj je bio i. smanjiti dug sustava, ii. preispitati poticaje nezaposlenima za ponovno zapošljavanje i iii. pronaći mehanizam kojim bi se smanjili poticaji za zapošljavanje na ugovore na vrlo kratak rok. Međutim, socijalni partneri nisu postigli dogovor o novom skupu pravila. Reforma je sada u rukama vlade, koja se obvezala da će do ljeta 2019. objaviti koje će mjere zadržati.

- (17) Uvjeti na tržištu rada za ranjive skupine i dalje su relativno teži nego za druge skupine. Stopa zaposlenosti osoba rođenih izvan EU-a, koja je u 2018. iznosila 57,5 % (u odnosu na 73,1 % osoba rođenih u Francuskoj), jedna je od najnižih u Uniji. Dokazi pokazuju da su osobe migrantskog podrijetla često u nepovoljnijem položaju tijekom postupka zapošljavanja. Zabrinjavajuća je i njihova koncentracija u siromašnim četvrtima. Stanovnici najzastupljenijih područja (kao što su *Quartiers prioritaires de la politique de la ville*, odnosno osjetljive četvrti u kojima se provodi posebna politika), uključujući osobe migrantskog podrijetla, i dalje se suočavaju s poteškoćama na tržištu rada te je njihova stopa nezaposlenosti u 2017. iznosila 24,7 %. Unatoč određenim mjerama politike, utjecaj socioekonomskog i migrantskog podrijetla na obrazovne rezultate i dalje je visok i otežava uključivanje na tržište rada.
- (18) Niskokvalificirane i mlade osobe i dalje su u nepovoljnom položaju na tržištu rada. Stopa nezaposlenosti niskokvalificiranih osoba 2017. se prvi put smanjila od 2008., ali u 2018. je iznosila 16,2 %, što je i dalje znatno iznad razine prije krize. Nezaposlenost mladih (u dobi od 15 do 24 godina) smanjila se u 2018. za 1,6 postotnih bodova na 20,7 %, ali je i dalje znatno iznad prosjeka Unije koji iznosi 15,2 %. Stopa nezaposlenosti niskokvalificiranih mladih osoba i dalje je vrlo visoka te je 2018. iznosila 35,6 %. Za poticanje jednakih mogućnosti na tržištu rada ključni su učinkovita aktivna potpora u pronalaženju zaposlenja, uključujući intenzivna savjetovanja pri zapošljavanju i potporu za zapošljavanje, pristup stjecanju dodatnih vještina, inovativne mjere kako bi se doprlo do najranjivijih mladih osoba koje nisu zaposlene, ne obrazuju se i ne osposobljavaju te odlučnije mjere suzbijanja diskriminatornih praksi. Najudaljenije regije suočavaju se s dodatnim izazovima i zaslužuju posebnu pozornost.

- (19) Iako se uvjeti na tržištu rada poboljšavaju, nekoliko pokazatelja upućuje na neusklađenost vještina s potrebama tržišta rada. Iako su nezaposlenost i nedostatna zaposlenost i dalje visoke, sve je veći manjak kvalificirane radne snage, posebno u određenim sektorima. Nedostatak vještina ključan je čimbenik koji objašnjava nepopunjena radna mjesta, prema podacima francuskog zavoda za zapošljavanje (*Pôle Emploi*) za 2017., od 3,2 milijuna registriranih slobodnih radnih mjesta njih 150 000 otkazano je zbog nedostatka kandidata. Dokazi upućuju na to da se tijekom krize i oporavka koji je uslijedio povećala neusklađenost vještina s potrebama tržišta rada, što je pridonijelo sporijem smanjenju nezaposlenosti i većoj dugotrajnoj nezaposlenosti. Poboljšavaju se rezultati početnog strukovnog obrazovanja i osposobljavanja na tržištu rada. Vlada je 2018. uvela sveobuhvatan skup mjera za povećanje pristupa početnom i trajnom osposobljavanju i preispitivanje upravljanja i financiranja sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja. Planom ulaganja u vještine (*Plan d'investissement dans les compétences*), koji se nadovezuje na te reforme, nastoji se osposobiti i intenzivno usmjeravati 1 milijun mladih osoba koje nisu zaposlene, ne obrazuju se i ne osposobljavaju te 1 milijun niskokvalificiranih tražitelja posla u razdoblju 2018. – 2022.
- (20) Općenito gledajući, francuski sustav socijalne zaštite učinkovit je u smanjenju nejednakosti i siromaštva. Udio osoba izloženih riziku od siromaštva i socijalne isključenosti dodatno se smanjio na povijesno nisku razinu od 17,1 % u 2017., u usporedbi s prosjekom od 22,4 % u Uniji. Međutim, dohodovna nejednakost i dalje je znatno iznad razine prije krize. Štoviše, usporio se prelazak u viši dohodovni kvintil, posebno kada je riječ o najnižem kvintilu. Neke skupine, među kojima su obitelji samohranih roditelja i osobe rođene izvan Unije, suočavaju se s povećanim rizikom od siromaštva i socijalne isključenosti. Savjetovanje za korisnike minimalnog dohotka nije uvijek dostatno jer postoje velike teritorijalne razlike. Dodatna i koordiniranija ulaganja u socijalnu uključenost, kao što je predviđeno u nacionalnoj strategiji borbe protiv siromaštva koja je predstavljena u rujnu 2018., mogla bi pridonijeti rješavanju tih problema. Iako zdravstveni sustav općenito ima dobre rezultate, dodatnim ulaganjima mogle bi se smanjiti regionalne razlike u pristupu uslugama, posebno u najudaljenijim regijama.

(21) Unatoč nedavnim inicijativama, prema Europskoj ljestvici uspjeha u inoviranju Francuska nije uspjela sustići predvodnike u području inovacija u Uniji. Ulaganje u istraživanje i razvoj na stabilnoj je razini, a rast novih poduzeća otežan je. Sveukupno gledajući, Francuska nije na putu da ostvari svoj ukupni cilj u pogledu intenziteta istraživanja i razvoja od 3 % za 2020., a razina ulaganja u istraživanje i razvoj iz poslovnog sektora još je daleko ispod cilja od 2 %. Javni rashodi za istraživanje i razvoj iznad su prosjeka Unije i uključuju širok raspon programa izravnih i neizravnih potpora za poduzeća koja se bave istraživanjem i inovacijama, uključujući program poreznog odbitka u području istraživanja i razvoja (*Crédit d'Impôt Recherche*), koji je jedan od najvelikodušnijih među zemljama OECD-a. Međutim, ukupni rezultati ekosustava istraživanja, razvoja i inovacija još zaostaju s obzirom na velik iznos javne potpore. Iako su postojeći alati, uključujući *Crédit d'Impôt Recherche*, nedavno ocijenjeni, za provedbu buduće politike bila bi korisna sveobuhvatna ocjena cjelokupne kombinacije politika. Vijeće za inovacije (*Conseil de l'innovation*), osnovano u srpnju 2018., zaduženo je za nadzor mjera pojednostavnjenja, koje uključuju bolju koordinaciju regionalne, nacionalne i europske potpore inovacijama. Širenju inovacija mogle bi pridonijeti i tješnje veze između znanstvenog i poslovnog sektora, posebno putem programa prijenosa znanja, jer je Francuska i dalje ispod prosjeka Unije kada je riječ o javnom istraživanju i razvoju koje financiraju poduzeća. Obnovljena je potpora klasterima konkurentnosti (*pôles de compétitivité*) za četvrtu fazu provedbe (2019. – 2022.) te će se prednost dati organizacijama klastera koje su dobro povezane s drugim strukturama na lokalnoj razini, usmjerene na nacionalne industrijske prioritete i koje imaju iskustva u radu na projektima Unije. Fond za inovacije i industriju (*Fonds pour l'innovation et l'industrie*), koji se financira privatizacijom, pridonijet će i prikupljanju sredstava za umjetnu inteligenciju. Pravovremeni razvoj povezanih tehnologija, kao što su internet stvari, mreže 5G, računalstvo visokih performansi i, općenitije, podatkovno gospodarstvo, bit će jedan od ključnih elemenata za uspjeh tih inicijativa. Među regijama postoje i velike razlike u pogledu regionalnih ulaganja u istraživanje i razvoj te rezultata u području inovacija. Nekoliko ruralnih regija ili regija u industrijskoj tranziciji nalaze se ispod prosjeka Unije. Najudaljenije regije na dnu su ljestvice.

(22) Francuska trenutačno ima dobre rezultate u području energetske i klimatske politike te je i dalje na dobrom putu da postigne svoj cilj smanjenja stakleničkih plinova do 2020. Međutim, mora znatno povećati ulaganja kako bi ostvarila svoje ciljeve u pogledu obnovljivih izvora energije i energetske učinkovitosti do 2020. te svoje ambicioznije klimatske i energetske ciljeve za 2030., posebno kada je riječ o upotrebi energije iz obnovljivih izvora i obnovi zgrada kako bi bile energetski učinkovitije. Budući da se više od polovine tih ulaganja trenutačno financira javnim sredstvima, trebalo bi gospodarskim i regulatornim uvjetima financiranje tih projekata učiniti održivijim za privatni sektor kako bi se iskoristile znatne mogućnosti ulaganja. Brži prodor obnovljivih izvora energije u sektor grijanja i hlađenja ima posebno velik neiskorišteni potencijal. Postoje velike potrebe za ulaganjem i u području energetske učinkovitosti zgrada. To se posebno odnosi na obnovu u sektoru stambenih nekretnina, koji čini velik dio ukupnog manjka ulaganja u području klime, s obzirom na to da je većina stambenog fonda stara i sadržava 7 do 8 milijuna slabo izoliranih zgrada (što čini oko 20 % ukupnog broja stambenih jedinica). Postotak poslovnih zgrada koje zadovoljavaju visoke standarde energetske učinkovitosti u 2017. bio je manji u Francuskoj (25 %) nego u Uniji kao cjelini (39 %). U energetske sektoru uočljive su znatne regionalne razlike. Energetski intenzitet smanjuje se u gotovo svim regijama, ali različitom dinamikom te postoje znatne razlike u upotrebi obnovljivih izvora energije. Dodatna ulaganja u međusobno povezivanje, posebno s Pirenejskim poluotokom, mogla bi pridonijeti većoj integraciji unutarnjeg energetske tržišta Unije, i pritom povećati tržišno natjecanje i olakšati uvođenje obnovljivih izvora energije.

- (23) Nacionalni plan za kružno gospodarstvo iz 2018. (*Feuille de Route Economie Circulaire*) ambiciozan je politički okvir za učinkovitu upotrebu resursa čija će provedba ovisiti o osiguravanju odgovarajućih ulaganja. Iako je doprinos recikliranih materijala ukupnoj potražnji materijala (stopa kružne upotrebe materijala) znatno iznad prosjeka Unije (19,5 % u odnosu na 11,7 % u 2016.), stope recikliranja komunalnog otpada i dalje su nešto ispod prosjeka Unije (41,8 % u odnosu na 46,4 % u 2016.). U tom će pogledu donošenje zakona o kružnom gospodarstvu biti korak naprijed, među ostalim za širu upotrebu sekundarnih sirovina, posebno plastike. Potrebno je dodatno promicati nove resursno učinkovite poslovne modele i proizvodne procese, uključujući industrijsku simbiozu, posebno među malim i srednjim poduzećima. U tome može pomoći razvoj inovativnih financijskih instrumenata i financiranja za ekološke inovacije.
- (24) Ulaganjima u bolju povezivost, posebno u područjima koja su u nepovoljnijem položaju, moglo bi se pridonijeti uklanjanju nejednakosti u Francuskoj. Francuska je ispod prosjeka Unije kada je riječ o pristupu brzim širokopojasnim mrežama te je stopa upotrebe brzog širokopojasnog interneta niska (u 2018. 20 % kućanstava u odnosu na 41 % u prosjeku u Uniji). Osim toga, upotreba mobilnih širokopojasnih usluga i dalje je ispod prosjeka Unije. Pokrivenost širokopojasnom mrežom znatno se razlikuje među regijama te je u nekoliko ruralnih područja i najudaljenijih regija i dalje ograničena. Očekuje se da će plan Francuske za ultrabrznu širokopojasnu mrežu (*Plan France Très Haut Débit*) i povezane mjere znatno pridonijeti postizanju njezinih ciljeva povezivosti. Bit će ključno pomno pratiti provedbu tih mjera, posebno u područjima u kojima je pokrivenost loša, s obzirom na pretežito decentralizirani pristup i moguća uska grla ako ne bude dovoljno dostupnih kvalificiranih radnika za uvođenje mreže.
- (25) Francuski porezni sustav, unatoč stalnim naporima da ga se pojednostavi i da se poveća sigurnost za porezne obveznike (*Loi pour un État au service d'une société de confiance*, zakon ESSOC), i dalje je složen, što opterećuje poslovno okružje. Porezni zakon obuhvaća više sustava stopa oporezivanja i poreznih rashoda (porezni odbitci, izuzeća, porezne olakšice). Ta složenost često proizlazi iz želje ostvarivanja posebnih ciljeva politike, kao što je smanjenje poreznog opterećenja za najugroženija kućanstva te poticanje ili ispravljanje određenog načina ponašanja. Međutim, zbog toga zakon može postati manje razumljiv, čime se, uz nastanak rupa u zakonu, povećavaju troškovi usklađivanja i pravna nesigurnost, što umanjuje privlačnost Francuske.

- (26) Racionalizacijom poreznih rashoda i smanjenjem broja malih poreza mogao bi se dodatno pojednostavniti porezni sustav. Ukupni porezni rashodi procjenjuju se na 4 % BDP-a u 2019. Za razliku od prethodnog višegodišnjeg okvira, trenutanim se proračunskim okvirom (2018. – 2022.) ne predviđa ograničenje potrošnje za porezne rashode. Umjesto toga njime se utvrđuje neobvezujući cilj od 28 % za udio poreznih rashoda u zbroju neto prihoda od poreza i poreznih rashoda. Iako je u zakonu o proračunu za 2018. predviđen udio poreznih rashoda niži od cilja (28 %) utvrđenog u višegodišnjem proračunskom okviru za razdoblje 2018. – 2022., taj bi se omjer u budućnosti trebao povećati (25,5 % na kraju 2018. i 26 % u 2019.).
- (27) U proračunu za 2019. predviđeno je smanjenje ukupnog iznosa poreznih rashoda na iznos niži od 100 milijardi EUR, čime je završeno petogodišnje razdoblje stalnih povećanja tih rashoda. Međutim, od 2018. do 2019. broj poreznih rashoda povećao se s 457 na 474. Revizorski sud 2018. je preporučio pojednostavnjenje postojećih poreznih rashoda i istaknuo nedostatak njihove kontrole i evaluacije. Trebalo bi i dalje raditi na ukidanju poreza koji donose ograničene prihode ili su neučinkoviti. U zakonu o proračunu za 2019. predviđeno je ukidanje 26 poreza kojima se ostvaruju niski prihodi, od čega ih je 20 ukinuto u 2019. u ukupnom iznosu od 132 milijuna EUR, a šest poreza u ukupnom iznosu od 208 milijuna EUR ukinut će se u 2020. Očekuje se da će se ukidanje malih poreza nastaviti istim tempom u 2020.
- (28) Ostali porezi na proizvodnju i dalje opterećuju poduzeća. Porezi na proizvodnju iznosili su 3,1 % BDP-a u 2016., što je više nego u Italiji (1,4 %), Španjolskoj (1,0 %) i Njemačkoj (0,4 %). Takvi porezi imaju različite porezne osnovice (promet, dodana vrijednost, plaće, zemljište i zgrade) te mogu povećati ukupni trošak proizvodnje. To bi moglo imati negativan učinak na konkurentnost, posebno u proizvodnom sektoru. Zakonom o proračunu za 2019. ukida se samo jedan porez na proizvodnju (*forfait social*), koji se prikuplja na nacionalnoj razini i kojim se ostvaruje 660 milijuna EUR godišnje (nakon njegove potpune provedbe 2020.).

- (29) Unatoč napretku i donošenju ambicioznih reformi i dalje je slabo tržišno natjecanje u području poslovnih usluga i reguliranih profesija te i dalje postoje prepreke ulasku u te sektore. Novi indeks restriktivnosti za trgovinu uslugama unutar EGP-a koji je uveo OECD pokazuje da je razina regulatornih ograničenja u sektorima kao što su računovodstvo, pravne usluge i usluge distribucije u Francuskoj veća od prosjeka u Europskom gospodarskom prostoru (EGP). Glavne su prepreke strogi zahtjevi za odobrenje, ograničenja obavljanja određenih djelatnosti te zahtjevi u pogledu dioničarskih udjela i glasačkih prava. U sektoru maloprodaje Francuska je provela niz reformi kako bi smanjila regulatorno opterećenje. Međutim, određeni broj operativnih ograničenja i dalje utječe na učinkovitost maloprodajnih poduzeća i dovodi ih u nepovoljan položaj u odnosu na e-trgovinu. U Nacionalnom programu reformi za 2019. detaljno su navedene nove mjere za jačanje tržišnog natjecanja u nekoliko sektora posebnih usluga (primjerice, autoškole, poduzeća za upravljanje imovinom i prodaja rezervnih automobilskih dijelova). Tijelo za tržišno natjecanje predstavilo je 4. travnja 2019. svoje mišljenje o smanjenju ograničenja u distribuciji lijekova uz zadržavanje visoke razine zaštite javnog zdravlja.
- (30) Prepreke u sektoru usluga dovele su do niske razine tržišnog natjecanja te visokih profitnih marži i cijena, što šteti konkurentnosti cijeloga gospodarstva. U ključnim poslovnim uslugama u Francuskoj stope fluktuacije niže su u odnosu na ostatak Unije. Nedostatak tržišnog natjecanja u sektoru usluga u kombinaciji s visokim troškovima rada pridonio je zadržavanju visokih cijena, posebno u transakcijama povezanima s nekretninama, stanovanju, ugostiteljstvu te pravnim i računovodstvenim uslugama. Budući da troškove tih usluga snose i druga poduzeća u obliku ulaznih troškova, one su dodatni čimbenik koji opterećuje konkurentnost Francuske, među ostalim industriju.

- (31) Cilj zakona PACTE (*loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*) jest potpora rastu i preobrazbi poduzeća. Njime će se smanjiti broj pragova koje poduzeća trebaju prijeći tijekom svojeg rasta, iako su preostali pragovi povećani te je njihov prelazak postao skuplji. Uvest će se i petogodišnje prijelazno razdoblje prije nego što se utvrdi da je dosegnut prag i poticati mala i srednja poduzeća da zaposlenicima osiguraju poticaje i programe sudjelovanja koji su povezani s rezultatima poduzeća. Naposljetku, njime se uvode pojednostavnjeni postupci za osnivanje ili registraciju poduzeća te nova pravila kojima bi se poduzetnicima omogućilo da dobiju drugu priliku. Također, smanjuju se vrijeme i troškovi stečajnih postupaka, među ostalim tako da ih se učini predvidljivijima, posebno za mala i srednja poduzeća. Prema procjenama francuske uprave mogući učinak zakona PACTE na BDP povećanje je od 0,32 % do 2025. te za 1 % u dugoročnom razdoblju. Njegova potpuna i pravovremena provedba i dalje je ključna za iskorištavanje prednosti te reforme.
- (32) Programiranje fondova Unije u razdoblju 2021. – 2027. moglo bi doprinijeti uklanjanju nekih nedostataka utvrđenih u preporukama, a osobito u područjima iz Priloga D izvješću za Francusku za 2019. To bi Francuskoj omogućilo da na najbolji mogući način iskoristi ta sredstva za utvrđene sektore, uzimajući u obzir regionalne i teritorijalne razlike i posebnu situaciju najudaljenijih regija.
- (33) Komisija je u okviru europskog semestra 2019. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Francuske i objavila je u izvješću za Francusku za 2019. Ocijenila je i Program stabilnosti za 2019. i Nacionalni program reformi za 2019. i mjere poduzete kao odgovor na preporuke upućene Francuskoj prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Francuskoj, nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama Unije. To je učinila jer je potrebno ojačati ukupno gospodarsko upravljanje u Uniji na način da se na razini Unije doprinosi budućim nacionalnim odlukama.

- (34) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2019. i njegovo je mišljenje<sup>8</sup> posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.
- (35) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2019. i Program stabilnosti za 2019. Preporuke Vijeća u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama od 1. do 4. u nastavku. Tim se preporukama doprinosi i provedbi Preporuke za europodručje za 2019., konkretno provedbi prve i druge preporuke za europodručje. Fiskalnim politikama iz preporuke 1. doprinosi se, među ostalim, rješavanju neravnoteža povezanih s visokim državnim dugom,

PREPORUČUJE da Francuska u 2019. i 2020. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Osigurati da stopa nominalnog rasta neto primarnih rashoda u 2020. ne premaši 1,2 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,6 % BDP-a. Iskoristiti neočekivane prihode za brže smanjenje udjela duga opće države. Ostvariti uštede rashoda i povećati učinkovitost u svim podsektorima vlade, među ostalim detaljnim određivanjem i praćenjem provedbe konkretnih mjera potrebnih u kontekstu programa Action publique 2022. Provesti reformu mirovinskog sustava i postupno objediniti pravila različitih mirovinskih sustava kako bi postali pravedniji i održiviji.
2. Poticati uključivanje svih tražitelja posla na tržište rada, osigurati jednake mogućnosti s posebnim naglaskom na ranjive skupine, uključujući osobe migrantskog podrijetla, i riješiti problem nedostatka i neusklađenosti vještina s potrebama tržišta rada.
3. Usmjeriti investicijsku politiku na istraživanje i inovacije (uz istodobno poboljšanje učinkovitosti programa javne potpore, uključujući programe prijenosa znanja), obnovljive izvore energije, energetska učinkovitost i međusobno povezivanje s ostatkom Unije te na digitalnu infrastrukturu, uzimajući u obzir teritorijalne razlike.

---

<sup>8</sup> Na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

4. Nastaviti s pojednostavnjenjem poreznog sustava, posebno ograničenjem upotrebe poreznih rashoda, daljnjim ukidanjem neučinkovitih poreza i smanjenjem poreza na proizvodnju. Smanjiti regulatorna ograničenja, posebno u sektoru usluga, i u potpunosti provesti mjere za poticanje rasta poduzeća.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće*

*Predsjednik*

---