C/2025/3984

20.8.2025.

PREPORUKA VIJEĆA

od 8. srpnja 2025.

o ekonomskim, socijalnim, strukturnim i proračunskim politikama te politikama zapošljavanja Francuske

(C/2025/3984)

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 (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 ([1]), a posebno njezin članak 3. stavak 3.,

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,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

Opća razmatranja

(1) U Uredbi (EU) 2024/1263, koja je stupila na snagu 30. travnja 2024., navode se ciljevi okvira gospodarskog upravljanja čija je svrha promicanje dobrih i održivih javnih financija, održivog i uključivog rasta i otpornosti putem reformi i ulaganja te sprečavanje prekomjernih državnih deficita. Uredbom je propisano da Vijeće i Komisija provode multilateralni nadzor u kontekstu europskog semestra u skladu s ciljevima i zahtjevima utvrđenima u UFEU-u. Europski semestar uključuje i sastavljanje preporuka za pojedine zemlje te nadzor provedbe tih preporuka. Uredba potiče i odgovornost za fiskalnu politiku na nacionalnoj razini i usmjerena je na srednjoročno razdoblje i djelotvorniju i koherentniju provedbu. Svaka država članica Vijeću i Komisiji mora dostaviti nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan koji sadržava njezine fiskalne i investicijske obveze u pogledu reformi za četverogodišnje ili petogodišnje razdoblje, ovisno o redovnom trajanju nacionalnog zakonodavnog razdoblja. Kretanje neto rashoda ([2]) u tim planovima mora biti u skladu sa zahtjevima iz te uredbe, uključujući zahtjeve da se dug opće države do kraja razdoblja prilagodbe uvjerljivo smanjuje ili da se nastavi uvjerljivo smanjivati odnosno da se zadrži na razboritim razinama ispod 60 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a da se deficit opće države u srednjoročnom razdoblju smanji i/ili zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom. Ako se država članica obveže da će provesti relevantan skup reformi i ulaganja u skladu s kriterijima iz te uredbe, razdoblje prilagodbe može se produljiti za najviše tri godine.

([1]) SL L, 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

([2]) Neto rashodi kako su definirani u članku 2. točki 2. Uredbe (EU) 2024/1263: „neto rashodi” znači državni rashodi bez (i) rashoda za kamate, (ii) diskrecijskih mjera na strani prihoda, (iii) rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije, (iv) nacionalnih rashoda za sufinanciranje programa koji se financiraju sredstvima Unije, (v) cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost i (vi) jednokratnih i drugih privremenih mjera.

(2) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ([3]), kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost („Mehanizam”), stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom se pruža financijska potpora državama članicama za provedbu reformi i ulaganja i generira se fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. U skladu s prioritetima europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika Mehanizmom se doprinosi gospodarskom i socijalnom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije i jačanja otpornosti gospodarstava država članica. Njime se pomaže i jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije unutar Unije i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava.

(3) Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća ([4]) („Uredba o planu REPowerEU”) donesena je 27. veljače 2023. u cilju postupnog ukidanja ovisnosti Unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. Time se doprinosi energetskoj sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u Uniji, a istodobno povećava uvođenje energije iz obnovljivih izvora, kapacitet za skladištenje energije i energetska učinkovitost. Francuska je u svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost dodala novo poglavlje o planu REPowerEU kako bi financirala ključne reforme i ulaganja kojima će se doprinijeti ostvarenju ciljeva plana REPowerEU.

(4) Francuska je 28. travnja 2021. Komisiji dostavila svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost, u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. Komisija je na temelju članka 19. te uredbe ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. Vijeće je 13. srpnja 2021. donijelo Provedbenu odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Francuske ([5]), koja je izmijenjena 14. srpnja 2023. na temelju članka 18. stavka 2. radi ažuriranja maksimalnog financijskog doprinosa za bespovratnu financijsku potporu i uključivanja poglavlja o planu REPowerEU ([6]). Isplata obroka ovisi o donošenju odluke Komisije, u skladu s člankom 24. stavkom 5., u kojoj se navodi da je Francuska u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da postizanje prethodnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti iste reforme ili ulaganja nije poništeno.

(5) Vijeće je 21. siječnja 2025. na preporuku Komisije donijelo preporuku o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Francuske ([7]). Plan je dostavljen u skladu s člankom 11. i člankom 36. stavkom 1. točkom (a) Uredbe (EU) 2024/1263, obuhvaća razdoblje od 2025. do 2029. i sadržava fiskalnu prilagodbu tijekom sedam godina.

(6) Komisija je 26. studenoga 2024. donijela mišljenje o nacrtu proračunskog plana Francuske za 2025. Komisija je istog dana, na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011, donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2025., u kojem Francuska nije utvrđena kao jedna od država članica za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja te Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2025., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načela europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 13. svibnja 2025. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja ([8]), a 10. ožujka 2025. Zajedničko izvješće o zapošljavanju.

(7) Komisija je 29. siječnja 2025. objavila Kompas konkurentnosti, strateški okvir čiji je cilj potaknuti globalnu konkurentnost EU-a u sljedećih pet godina. U njemu su utvrđena tri imperativa preobrazbe za održiv gospodarski rast: (i) inovacije, (ii) dekarbonizacija i konkurentnost i (iii) sigurnost. Kako bi se smanjio inovacijski jaz, EU namjerava potaknuti inovacije u industriji, poduprijeti rast *start-up* poduzeća inicijativama kao što su strategija EU-a za *start-up* i *scale-up* poduzeća i promicati primjenu naprednih tehnologija kao što su umjetna inteligencija i kvantno

([3]) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. veljače 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavljâ o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013, (EU) 2021/1060 i (EU) 2021/1755 te Direktive 2003/87/EZ (SL L 63, 28.2.2023., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Provedbena odluka Vijeća od 13. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Francuske (ST 10162/21; ST 10162/21 ADD 1).

([6]) Provedbena odluka Vijeća od 14. srpnja 2023. o izmjeni Provedbene odluke od 13. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Francuske (ST 11150/23; ST 11150/23).

([7]) Preporuka Vijeća od 21. siječnja 2025. o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Francuske (SL C, C/2025/659, 10.2.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/659/oj).

([8]) Preporuka Vijeća od 13. svibnja 2025. o ekonomskoj politici europodručja (SL C, C/2025/2782, 22.5.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

računalstvo. Komisija je radi zelenijeg gospodarstva izradila detaljan Akcijski plan za priuštivu energiju i Plan za čistu industriju, kojima se osigurava troškovno učinkovit prelazak na čistu energiju koji ne ugrožava konkurentnost, osobito u energetski intenzivnim sektorima, i koji djeluje kao pokretač rasta. Kako bi smanjila pretjeranu ovisnost i povećala sigurnost, Unija intenzivno radi na jačanju globalnih trgovinskih partnerstava, diversifikaciji lanaca opskrbe i osiguravanju dostupnosti kritičnih sirovina i izvora čiste energije. Ti se prioriteti temelje na horizontalnim čimbenicima, a to su regulatorno pojednostavnjenje, produbljivanje jedinstvenog tržišta, financiranje konkurentnosti i unija štednje i ulaganja, promicanje vještina i kvalitetnih poslova te bolja koordinacija politika EU-a. Kompas konkurentnosti usklađen je s europskim semestrom, čime se osigurava usklađenost ekonomskih politika država članica sa strateškim ciljevima Komisije i omogućuje ujednačen pristup gospodarskom upravljanju, što potiče održiv rast, inovacije i otpornost u cijeloj Uniji.

(8) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2025. razvijati usporedno s provedbom Mehanizma za oporavak i otpornost. Potpuna provedba planova za oporavak i otpornost i dalje je ključna za ostvarenje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer planovi doprinose djelotvornom odgovoru na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju izdanima posljednjih godina. Te preporuke Vijeća za pojedinu zemlju i dalje su jednako relevantne za ocjenu izmijenjenih planova za oporavak i otpornost u skladu s člankom 21. Uredbe (EU) 2021/241.

(9) U preporukama za pojedinu zemlju za 2025. obuhvaćeni su ključni izazovi na koje se nije u dovoljnoj mjeri odgovorilo mjerama iz planova za oporavak i otpornost, vodeći računa o relevantnim izazovima utvrđenima u preporukama za pojedinu zemlju u razdoblju od 2019. do 2024.

(10) Komisija je 4. lipnja 2025. objavila Izvješće za Francusku za 2025. U njemu je ocijenjen napredak Francuske u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Francuske. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su najhitniji izazovi s kojima se Francuska suočava. Ocijenjen je i napredak Francuske u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva Unije za 2030. u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina te smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti, kao i napredak u ostvarenju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda.

Ocjena godišnjeg izvješća o napretku

(11) Vijeće je 21. siječnja 2025. preporučilo sljedeće maksimalne stope rasta neto rashoda za Francusku: 0,8 % u 2025., 1,2 % u 2026., 1,2 % u 2027., 1,2 % u 2028. i 1,1 % u 2029., što odgovara maksimalnim kumulativnim stopama rasta, izračunanima u odnosu na baznu godinu 2023., od 4,6 % u 2025., 5,8 % u 2026., 7,1 % u 2027., 8,4 % u 2028. i 9,5 % u 2029. Te maksimalne stope rasta neto rashoda u razdoblju 2025. – 2029. podudaraju se s korektivnim kretanjem u skladu s člankom 3. stavkom 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97, kako je Vijeće preporučilo 21. siječnja 2025. s ciljem okončanja stanja prekomjernog deficita ([9]). Francuska je 30. travnja 2025. dostavila svoje godišnje izvješće o napretku ([10]) u kojem izvješćuje o mjerama poduzetima prema Preporuci Vijeća od 21. siječnja 2025. s ciljem okončanja stanja prekomjernog deficita, provedbi reformi i ulaganja koje su osnova produljenja razdoblja prilagodbe te provedbi reformi i ulaganja za svladavanje glavnih izazova utvrđenih u preporukama za pojedinu zemlju u okviru europskog semestra. U godišnjem izvješću o napretku uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Francuske o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost u skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241.

(12) Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine i njegove posljedice egzistencijalna su prijetnja Europskoj uniji. Komisija je preporučila koordiniranu aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu radi potpore nastojanjima EU-a da se postigne brzo i znatno povećanje potrošnje za obranu a Europsko vijeće taj je prijedlog pozdravilo 6. ožujka 2025.

(13) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat ([11]), deficit opće države u Francuskoj se s 5,4 % BDP-a u 2023. povećao na 5,8 % BDP-a u 2024., dok je dug opće države narastao sa 109,8 % BDP-a krajem 2023. na 113,0 % BDP-a krajem

([9]) Preporuka Vijeća s ciljem okončanja stanja prekomjernog deficita u Francuskoj, ST 5033/1/25.
([10]) Godišnja izvješća o napretku za 2025. dostupna su na poveznici: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en
([11]) Eurostat – Euro Indicators (Pokazatelji za europodručje), 22.4.2025.

2024. Prema izračunima Komisije ta kretanja odgovaraju stopi rasta neto rashoda od 3,1 % u 2024. U godišnjem izvješću o napretku za 2025. Francuska procjenjuje da će rast neto rashoda u 2024. iznositi 3,3 %. Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike ([12]) u 2024., koji uključuje rashode financirane na nacionalnoj razini i na razini EU-a, uglavnom je bio neutralan.

(14) Prema godišnjem izvješću o napretku, u makroekonomskom scenariju na kojem se temelje proračunske projekcije Francuske očekuje se rast realnog BDP-a od 0,7 % u 2025. i 1,2 % u 2026. ([13]) i predviđa se da će inflacija mjerena indeksom potrošačkih cijena (IPC) u 2025. iznositi 1,4 %. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će se realni BDP povećati za 0,6 % u 2025. i za 1,3 % u 2026. te da će inflacija mjerena HIPC-om iznositi 0,9 % u 2025. i 1,2 % u 2026.

(15) U godišnjem izvješću o napretku predviđaju se smanjenje deficita opće države na 5,4 % BDP-a u 2025. i povećanje udjela duga opće države u BDP-u na 116,2 % do kraja 2025. Ta kretanja odgovaraju stopi rasta neto rashoda od 0,9 % u 2025. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se državni deficit od 5,6 % BDP-a u 2025. Smanjenje deficita u 2025. uglavnom je rezultat učinka mjera za povećanje prihoda procijenjenih na oko 0,5 % BDP-a, zajedno s mjerama za smanjenje rashoda, uglavnom za javnu potrošnju i socijalne transfere, u vrijednosti od oko 0,3 % BDP-a. Time se više nego kompenziraju predviđeni veći rashodi za naknade za nezaposlenost i kamate na državni dug. Prema izračunima Komisije ta kretanja odgovaraju rastu neto rashoda od 0,9 % u 2025. Prema Komisijinim procjenama predviđa se da će u 2025. smjer fiskalne politike, koji uključuje rashode financirane na nacionalnoj razini i na razini EU-a, biti kontrakcijski, za 0,9 % BDP-a. Predviđa se da će do kraja 2025. doći do povećanja udjela duga opće države u BDP-u na 116,0 %. Povećanje udjela duga opće države u BDP-u u 2025. uglavnom je rezultat predviđenog višeg primarnog deficita.

(16) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. očekuje se da će se u 2025. bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost financirati rashodi opće države u iznosu od 0,1 % BDP-a, u odnosu na 0,1 % BDP-a u 2024. Rashodi financirani bespovratnom potporom iz Mehanizma za oporavak i otpornost omogućavaju visokokvalitetna ulaganja i reforme za povećanje produktivnosti bez izravnog učinka na saldo i dug opće države Francuske.

(17) Rashodi opće države za obranu u Francuskoj iznosili su 1,7 % BDP-a u 2021., 1,8 % BDP-a u 2022. i 1,8 % BDP-a u 2023. ([14]) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025., predviđa se da će rashodi za obranu iznositi 1,9 % BDP-a u 2024. i 2025. To odgovara povećanju od 0,2 postotna boda BDP-a u odnosu na 2021.

(18) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će se neto rashodi u Francuskoj povećati za 0,9 % u 2025. i kumulativno za 4,1 % u 2024. i 2025. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2025. predviđa se da će rast neto rashoda Francuske u 2025. biti veći od preporučene maksimalne stope rasta određene korektivnim kretanjem, što odgovara odstupanju ([15]) od 0,1 % BDP-a na godišnjoj razini. Predviđeno odstupanje ne premašuje prag od 0,3 % BDP-a na razini godišnjeg odstupanja, iznad kojeg bi se mogla opravdano pretpostaviti neučinkovitost mjera. Razmatraju li se 2024. i 2025. zajedno, predviđa se da će kumulativna stopa rasta neto rashoda biti niža od preporučene maksimalne stope rasta. Stoga je postupak u slučaju prekomjernog deficita za Francusku u mirovanju. Francuska je istodobno pozvana da se pripremi za poduzimanje dodatnih mjera radi usklađenja s korektivnim kretanjem. Potpunija procjena slijedi kad budu dostupni podaci o realizaciji.

(19) U godišnjem izvješću o napretku predviđa se da će se deficit opće države smanjiti na 4,6 % BDP-a u 2026. i da će se udio duga opće države u BDP-u povećati na 117,6 % do kraja 2026. Nakon 2026. u godišnjem izvješću o napretku predviđa se postupno smanjenje deficita opće države na 4,1 % BDP-a u 2027., 3,4 % BDP-a u 2028. i na 2,8 % BDP-a u 2029. Osim toga, nakon 2026. predviđa se povećanje udjela duga opće države u BDP-u na 118,1 % u 2027., a zatim postupno smanjenje na 117,8 % u 2028. i 117,2 % u 2029. Na temelju mjera politike poznatih na datum

([12]) Smjer fiskalne politike definira se kao godišnja promjena odnosnog stanja proračuna opće države. Cilj mu je procijeniti ekonomski impuls koji proizlazi iz fiskalnih politika, onih koje financira država i onih koje se financiraju iz proračuna EU-a. Smjer fiskalne politike mjeri se kao razlika između (i) srednjoročnog potencijalnog rasta i (ii) promjene primarnih rashoda bez diskrecijskih mjera na strani prihoda te uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije.

([13]) Podaci o rastu BDP-a navedeni u godišnjem izvješću o napretku u svim su godinama sezonski i kalendarski prilagođeni.

([14]) Eurostat, državni rashodi prema klasifikaciji funkcija države (COFOG). Zbog metodoloških razlika između definicija COFOG-a i NATO-a rashodi koji se temelje na definiciji COFOG-a mogu se razlikovati od izdataka utemeljenih na definiciji NATO-a.

([15]) Od 2026. ti će se iznosi navoditi na kontrolnom računu utvrđenom u članku 22. Uredbe (EU) 2024/1263.

zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se državni deficit od 5,7 % BDP-a u 2026. Povećanje deficita u 2026. uglavnom je rezultat pretpostavke nepromijenjenih politika i povećanja plaćanja kamata na državni dug. Ta kretanja odgovaraju rastu neto rashoda od 2,5 % u 2026. Prema Komisijinim procjenama predviđa se da će smjer fiskalne politike, koji uključuje rashode financirane na nacionalnoj razini i na razini EU-a, u 2026. biti uglavnom neutralan. Komisija predviđa da će se do kraja 2026. udio duga opće države u BDP-u povećati na 118,4 %. Povećanje udjela duga opće države u BDP-u u 2026. uglavnom je rezultat predviđenog višeg primarnog deficita.

(20) U preporuci kojom se potvrđuje srednjoročni fiskalno-strukturni plan Francuske utvrđene su reforme i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe i rokovi njihove provedbe. One uključuju postojeće i pojačane mjere iz plana za oporavak i otpornost, kao što su jačanje revizija potrošnje, reforme za ubrzavanje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora, reformu osiguranja u slučaju nezaposlenosti i povećanje javne potrošnje za istraživanja te dodatne reforme i ulaganja, kao što su racionalizacija poreznih i socijalnih rashoda, reforma općih smanjenja doprinosa za socijalno osiguranje, reforme za pojednostavnjenje poslovnog okruženja i olakšavanje dekarbonizacije industrije. S obzirom na informacije koje je Francuska dostavila u svojem godišnjem izvješću o napretku, Komisija smatra da su provedene reforme i ulaganja na kojima se temelji produljenje, a kojima je rok bio 30. travnja 2025., osim reforme općih smanjenja doprinosa za socijalno osiguranje koji se odnose na minimalnu plaću (SMIC), kojom su ostvarene nešto manje uštede od planiranih.

(21) Porezni rashodi u Francuskoj brojni su i predstavljaju veliko proračunsko opterećenje. Procjenjuje se da je 467 poreznih rashoda iz nacrta proračuna za 2024. dosegnulo iznos od 83,3 milijarde EUR (2,9 % BDP-a), što je oko četvrtine ukupnih državnih prihoda. Prema navodima francuskog Revizorskog suda, konačni proračunski trošak poreznih rashoda u 2024. implicira odstupanje od 4,55 milijardi EUR u odnosu na početni procijenjeni trošak, što je *de facto* nastavak njihova uzlaznog trenda od 2013. u realnom smislu, unatoč brojnim pokušajima da se troškovi i broj poreznih rashoda ograniče. Osim toga, navedeni trošak ne uključuje porezne rashode koji se odnose na udio poreza na dodanu vrijednost prenesen na tijela lokalne uprave i službe za socijalnu zaštitu. U zakonu o proračunu iz 2024. najveći porezni rashodi su, prema njihovu proračunskom učinku, bili porezni odbitak za istraživanje (*crédit d'impôt recherche*, 7,9 milijardi EUR), porezni odbitak za zaposlenike koji rade od kuće (*crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile*, 6,7 milijardi eura), porezna olakšica od 10 % za mirovine (*abattement de 10 % sur les pensions et retraites*, 4,8 milijardi EUR) i oslobođenje za sudjelovanje zaposlenika u dobiti poduzeća, isplatu dijela kapitalnih dobitaka zaposlenicima, planove štednje zaposlenika i planove mirovinske štednje (2,8 milijardi EUR) te stopa od 10 % za građevinske radove poboljšanja, konverzije, adaptacije i održavanja (*taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien*, 2,2 milijarde EUR). Brojni su porezni rashodi čije su pojedinačne koristi ograničene, a ukupno proračunsko opterećenje znatno, dok za neke druge broj korisnika nije poznat, što otežava njihovu punu kontrolu. Porezni rashodi smanjuju učinkovitost i transparentnost francuskog poreznog sustava, uvode znatan stupanj složenosti i, u širem smislu, dovode do smanjenja učinkovitosti alokacije sredstava zbog poremećaja uzrokovanih pojedinačnim odlukama. Zakonom o višegodišnjem programiranju javnih financija za razdoblje 2023 – 2027., donesenim u studenome 2023., uvedene su posebne odredbe kako bi se ograničio proračunski učinak poreznih rashoda, kontrolirao njihov broj i povećala njihova učinkovitost, a jedan od ciljeva bio je i povećati transparentnost u komunikaciji s parlamentom u kontekstu godišnjeg proračunskog postupka. Međutim, dosadašnji pokušaji da se smanje složenost poreza i proračunski troškovi za porezne rashode nisu bili dovoljno uspješni.

(22) Javni rashodi Francuske od 57,1 % BDP-a u 2024. i dalje su bili među najvišima u EU-u i 7,5 postotnih bodova iznad prosjeka EU-a. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. slična razlika predviđa se i za 2025. i 2026. Stoga su za fiskalnu konsolidaciju u Francuskoj potrebne odlučne mjere u području javne potrošnje. Mehanizam revizije potrošnje, donesen na temelju zakona o proračunu za 2023. u kontekstu plana za oporavak i otpornost, ima za cilj provedbu redovitih evaluacija kako bi se utvrdili najučinkovitiji rashodi kojima se potiču rast, socijalna uključenost te zelena i digitalna tranzicija, a pritom doprinosi fiskalnoj konsolidaciji uštedama na rashodima koji se utvrde neučinkovitima. Francuska se u svojem srednjoročnom fiskalno-strukturnom planu obvezala da će u tu svrhu provesti nekoliko mjera, na kojima se temelji produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe. Prema francuskom godišnjem izvješću o napretku, revizijama rashoda provedenima u 2024. utvrđene su i ostvarene uštede koje se u zakonu o proračunu za 2025. procjenjuju na 4,3 milijarde EUR, što znači znatan napredak u ostvarenju cilja iz srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Francuske, a to je kumulativna trajna ušteda od 8 milijardi EUR u razdoblju 2025. – 2027. U budućnosti bi za fiskalnu konsolidaciju bila korisna daljnja redovita integracija kvantificiranih ciljeva za uštedu u potrošnji iz revizija potrošnje u buduće godišnje i višegodišnje proračunsko planiranje.

Ključni izazovi u području politika

(23) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) Uredbe (EU) 2021/241 i kriterijem 2.2. iz Priloga V. toj uredbi plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i koje treba provesti do 2026. Očekuje se da će doprinijeti djelotvornom svladavanju svih ili znatnog dijela izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju. U tom kratkom roku dovršetak djelotvorne provedbe plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, ključan je za poticanje dugoročne konkurentnosti Francuske zelenom i digitalnom tranzicijom, uz istodobno osiguravanje socijalne pravednosti. U komunikaciji Komisije naslovljenoj „NextGenerationEU – put do 2026.", donesenoj 4. lipnja 2025., pojašnjava se primjenjivi vremenski okvir za kraj Mehanizma i državama članicama daju se smjernice za maksimalno pojačanje provedbe do 31. kolovoza 2026., među ostalim o tome kako dodatno pojednostavniti planove za oporavak i otpornost, utvrđuju se ključne opcije koje treba razmotriti pri njihovoj reviziji i naglašava se važnost pažljivog zajedničkog planiranja podnošenja posljednjih zahtjeva za plaćanje 2026. Sustavno uključivanje lokalnih i regionalnih tijela, socijalnih partnera, civilnog društva i drugih relevantnih dionika i dalje je ključno kako bi se osigurala opća odgovornost za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost.

(24) Francuska je ubrzala provedbu programa kohezijske politike, koja obuhvaća potporu iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Fonda za pravednu tranziciju (FPT) i Europskog socijalnog fonda plus (ESF+). Važno je nastaviti ulagati napore u brzu provedbu tih programa i maksimalno povećati njihov učinak na terenu. Francuska u okviru svojih programa kohezijske politike već poduzima mjere za poticanje konkurentnosti i rasta, jačajući pritom socijalnu koheziju. Francuska je istodobno i dalje izložena izazovima, koji uključuju potrebu da se bolje kapitaliziraju prilike koje u industriji nude zelena i digitalna tranzicija, izazove koji se odnose na stanovanje, osobito u potrebitim dijelovima urbanih područja, te potrebu da se poboljša pristup čistoj vodi i sanitarnim uvjetima, osobito u najudaljenijim regijama, a posebno u regiji Mayotte. Kako bi se poboljšala socijalna otpornost, posebnu pozornost treba obratiti na ulaganja u usavršavanje i prekvalifikaciju na temelju potreba tržišta rada, s posebnim fokusom na skupine u nepovoljnom položaju, te ojačati mjere za borbu protiv siromaštva i socijalnu uključenost, osobito djece. U skladu s člankom 18. Uredbe (EU) 2021/1060 Francuska je u okviru preispitivanja programâ kohezijske politike u sredini programskog razdoblja dužna preispitati svaki program uzimajući, među ostalim, u obzir izazove utvrđene u preporukama za pojedinu zemlju iz 2024. U Komisijinu prijedlogu donesenom 1. travnja 2025. ([16]) rok za dostavu procjene o ishodu preispitivanja u sredini programskog razdoblja za svaki program produljuje se nakon 31. ožujka 2025. Ujedno se osigurava fleksibilnost kako bi se ubrzali provedba programa i poticaji za države članice da dodijele sredstva kohezijske politike za pet strateških prioritetnih područja u Uniji, odnosno konkurentnost u područjima strateških tehnologija, obranu, stanovanje, otpornost vodoopskrbe i energetsku tranziciju, zadržavajući pritom fokus na osobama u najranjivijim situacijama kada su posrijedi programi fonda ESF+.

(25) Platforma za strateške tehnologije za Europu (STEP) pruža priliku za ulaganja u ključne strateške prioritete EU-a jačanjem konkurentnosti EU-a. STEP koristi sredstva iz 11 postojećih fondova EU-a. Države članice mogu doprinositi i programu InvestEU kojim se podupiru ulaganja u prioritetnim područjima. Francuska bi te inicijative mogla optimalno iskoristiti kako bi poduprla razvoj ili proizvodnju ključnih tehnologija, što uključuje čiste i resursno učinkovite tehnologije.

(26) Uz gospodarske i socijalne izazove na koje se odgovara planom za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova EU-a, Francuska bi djelotvorno trebala odgovoriti na preostale izazove koji se odnose na regulatorno i administrativno opterećenje, intenzitet istraživanja i razvoja u poduzećima, učinkovitost suradnje poduzeća i akademske zajednice, digitalizaciju malih i srednjih poduzeća (MSP-ovi), dekarbonizaciju prometa i zgrada, uvođenje obnovljivih izvora energije i s time povezana ulaganja u elektroenergetsku mrežu i skladištenje, manjak vještina, obrazovni sustav, nastavničku struku i siromaštvo djece.

(27) Kako je navedeno u Kompasu konkurentnosti, sve institucije EU-a te nacionalne i lokalne institucije moraju uložiti velike napore u izradu jednostavnijih pravila i ubrzavanje administrativnih postupaka. Komisija je postavila ambiciozne ciljeve za smanjenje administrativnog opterećenja: za najmanje 25 % i najmanje 35 % za MSP-ove. Izradila je i nove alate za postizanje tih ciljeva, što uključuje testiranje otpornosti propisa EU-a na stres i intenzivniji dijalog s dionicima. Kako bi se te ambicije ostvarile, i Francuska treba poduzeti dodatne mjere. 84 % poduzetnika

([16]) Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredaba (EU) 2021/1058 i (EU) 2021/1056 u pogledu posebnih mjera za svladavanje strateških izazova u kontekstu preispitivanja u sredini programskog razdoblja – COM (2025) 123 final.

smatra da složenost administrativnih postupaka predstavlja problem za poslovanje njihova poduzeća u Francuskoj ([17]). Francuska je donijela nekoliko reformi čiji je cilj smanjiti administrativno opterećenje ([18]) i ubrzati javno djelovanje ([19]). Ti su napori potencijalno doprinijeli ublažavanju percepcije da su propisi o poslovanju dugoročna prepreka ulaganjima, što se vidi iz smanjenja broja poduzetnika koji smatraju da je regulativa najveća prepreka (s 25 % u 2019. i 22 % u 2020. na 19,7 % u 2024.). Francuska je usto od 2019. poboljšala svoj položaj u odnosu na prosjek EU-a ([20]). Francuska se u svojem srednjoročnom fiskalno-strukturnom planu obvezala da će u tu svrhu provesti nekoliko reformi, na kojima se temelji produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe. Međutim, potrebne su dodatne mjere kako bi se u potpunosti riješio problem regulatornog i administrativnog opterećenja. Ocjena Komisije ([21]) i OECD-ovi pokazatelji reguliranosti tržišta proizvoda za 2023. pokazuju da su za maloprodaju i poslovne usluge, od kojih su mnoge regulirane profesije, u Francuskoj regulatorna ograničenja još velika u odnosu na druge države članice. Reforma zahtjeva za pristup uslužnim djelatnostima i njihovo obavljanje potaknula bi inovacije, tržišno natjecanje i mobilnost radnika, što bi općenito pozitivno utjecalo na gospodarstvo ([22]). Smanjenje ograničenja za maloprodaju, kao što su zahtjevi za registraciju, odobrenja i operativna ograničenja, među ostalim u prodaji, moglo bi pozitivno utjecati na poslovanje i potrošačima donijeti koristi u smislu konkurentnih cijena i većeg izbora proizvoda.

Iako je manje zahtjevan u odnosu na prosjek EU-a, cijeli sustav izdavanja dozvola mogao bi se poboljšati najboljim primjerima iz prakse, što uključuje redovite revizije dozvola kako bi se ocijenila njihova nužnost.

(28) Iako Francuska ima najveći udio javne potpore za istraživanje i razvoj u poduzećima ([23]) u EU-u (dvaput više od prosjeka EU-a za ukupnu javnu potporu i za njezinu komponentu koja se odnosi na porezne poticaje), intenzitet njezina istraživanja i razvoja u poduzećima stagnira i u 2023. je bio nešto ispod prosjeka EU-a. Na snazi je skup porezni odbitak za istraživanje (7,9 milijardi EUR u 2024.), iako su u evaluacijama utvrđeni veliki nedostaci ([24]). Naime, evaluacija koju je 2021. provelo Nacionalno povjerenstvo za evaluaciju inovacijskih politika pokazala je da taj program za istraživanje i razvoj nije imao znatan učinak na veća poduzeća premda im je bilo namijenjeno pola iznosa potpore. Prema preporuci Glavnog inspektorata za financije (*Inspection Générale des Finances*) iz ožujka 2024. ([25]), u zakonu o proračunu za 2025. program poreznog odbitka za istraživanje donekle je preusmjeren na rashode za istraživanje i razvoj, tako što su rashodi za praćenje tehnologija i intelektualno vlasništvo isključeni iz prihvatljive osnovice rashoda.

Iz tog je programa ukinuto i dvostruko povećanje porezne osnovice za zapošljavanje istraživača na poslijedoktorskom studiju. Iako bi te mjere trebale rezultirati izvjesnim uštedama ([26]) (koje se procjenjuju na 5 % godišnjih poreznih rashoda za taj porezni odbitak), ne očekuje se da će bitno povećati ishode istraživanja i razvoja u poduzećima jer tek neznatno mijenjaju opseg tog programa. Kad bi se veći udio potpore dodijelio inovativnim MSP-ovima, poduzećima srednje tržišne kapitalizacije i *start-up* poduzećima i olakšalo njihovo sudjelovanje u tom programu ([27]), to bi moglo potaknuti napore za istraživanje i razvoj jer su financijska sredstva tih poduzeća više

([17]) *Businesses' attitudes towards corruption in the EU* (Stavovi poduzeća prema korupciji u EU-u), izvješće Flash Eurobarometra (travanj 2024.).
([18]) Zakon od 22. svibnja 2019. o rastu i transformaciji poduzeća (*Pacte*).
([19]) Zakon od 7. prosinca 2020. o ubrzavanju i pojednostavnjenju javnog djelovanja (ASAP).
([20]) Europska investicijska banka, istraživanje EIB-a o ulaganjima za 2024. Za EU je izračunan aritmetički prosjek.
([21]) Europska komisija, pokazatelj maloprodajnih ograničenja (ažuriranje iz 2022.), 2024.
([22]) Predstojeća ocjena francuskog tijela za tržišno natjecanje o reformama koje se odnose na uvjete obavljanja i tarife reguliranih pravnih profesija očekuje se u ljeto 2025.
([23]) Javna potpora Francuske za istraživanje i razvoj u poduzećima iznosila je 0,45 % BDP-a u 2021., a prosjek EU-a je bio 0,2 %. U 2021. su poticaji za istraživanje i razvoj u Francuskoj bili na razini nenaplaćenih prihoda od 0,28 % BDP-a, a prosjek EU-a je bio 0,1 %. U Francuskoj je 2023. intenzitet istraživanja i razvoja u poduzećima bio 1,44 % (isto kao u 2012.), ispod prosjeka EU-a (1,49 %).
([24]) OECD (2020.), *How effective are R&D tax incentives?* (Koliko su djelotvorni poticaji za istraživanje i razvoj?) *New evidence from the OECD microBeRD project*, Uprava za znanost, tehnologiju i inovacijsku politiku, OECD, Pariz.
Conseil d'analyse économique (2022.), Focus N°090-2022, *Renforcer l'impact du Crédit d'impôt recherche*, Philippe Aghion, Nicolas Chanut i Xavier Jaravel.
([25]) Glavni inspektorat za financije. Pregled rashoda: potpora poduzećima, ožujak 2024., dostupno na: https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports%20de%20mission/2024/2023-M-105-03%20Rapport%20Aides%20aux%20entreprises.pdf.
([26]) Uštede se procjenjuju na 5 % (Glavno izvješće br. 144 (2024. – 2025.), svezak II., knjiga 1., od 21. studenoga 2024., dostupno na: *Projet de loi de finances pour 2025*: *Les conditions générales de l'équilibre financier (article liminaire et première partie de la loi de finances) - Sénat*).
([27]) Lignau (DGE, 2024.) navodi da je u razdoblju 2017. – 2021. samo 44 % *start-up* poduzeća osnovanih od 2016. ostvarilo korist od programa poreznog odbitka za istraživanje, iako su ga koristili više od drugih programa, kao što je status mladih inovativnih poduzeća ili porezni odbitak za inovacije

ograničena. Druge postojeće mjere potpore inovacijama posebno se odnose na porezni odbitak za inovacije i status mladih inovativnih poduzeća (*Jeunes Entreprises Innovantes*), koji pruža socijalne i fiskalne koristi *start-up* poduzećima koja ispunjavaju posebne kriterije intenziteta i rasta u području istraživanja i razvoja. Te su mjere bolje usmjerene na MSP-ove, ali je za njih izdvojeno znatno manje proračunskih sredstava (oko 332 milijuna EUR za porezni odbitak za inovacije i 314 milijuna EUR za porezne i socijalne rashode mladih inovativnih poduzeća ([28]) u 2024.). Koristi od pristupa tim bolje usmjerenim mjerama znatno su manje u odnosu na njihovu veličinu nego porezni odbitak za inovacije, na temelju izmjena zakona o proračunu za 2025. i zakona o financiranju socijalne zaštite za 2025.

(29) Bliže veze između znanstvene i poslovne zajednice, osobito kroz programe prijenosa znanja i tehnologija, ključne su za inovacije. Međutim, velika je prepreka složenost francuskog ekosustava valorizacije prijenosa tehnologija i istraživanja, kako je istaknuto u izvješću iz 2019. o evaluaciji programa „Ulaganja za budućnost". Francuska je po rezultatima istraživanja i razvoja u javnom sektoru koje financiraju poduzetnici znatno ispod prosjeka EU-a, što se nije promijenilo od 2019. Problematični su izražena segmentiranost tog ekosustava i neoptimalni rezultati najvažnijih aktera, kao što su poduzeća za ubrzavanje prijenosa tehnologija (*Sociétés d'accélération du transfert de technologies, SATT*), instituti za tehnološka istraživanja (*Instituts de Recherche Technologique*) i sveučilišno-bolnički instituti (*Instituts Hopitalo-Universitaires*) ([29]). Međutim, od 2019. nije provedena ni jedna velika reforma modela SATT. Sveučilišna inovacijska čvorišta (*pôles universitaires d'innovation*) uvedena su 2023. kako bi se na temelju postojećih organizacija i programa poboljšao lokalni inovacijski ekosustav. Da bi se poboljšali inovacijski ishodi, potrebno je povećati učinkovitost ekosustava za prijenos znanja i tehnologija. To se može postići ciljanjem konkretnih rezultata, kao što su znatno povećanje prijava patenta, zaštite intelektualnog vlasništva i osnivanja poduzeća. Bolji bi se ishodi mogli postići i pojednostavnjenjem ekosustava, na primjer racionalizacijom funkcija postojećih subjekata ili poticanjem njihove suradnje.

(30) Iako bi integracija digitalnih tehnologija poduzećima trebala omogućiti da unaprijede svoje proizvode i usluge i potaknuti tržišno natjecanje, francuski MSP-ovi po digitalizaciji i dalje zaostaju jer ih je u 2024. samo 68,5 % dosegnulo prvi stupanj digitalnog intenziteta, što je ispod prosjeka EU-a od 72,9 %. Ta je razlika znatna i u kontekstu EU-ova cilja za digitalno desetljeće od 90 % do 2030. Na primjer, udio francuskih MSP-ova koji se bave e-prodajom manji je od prosjeka EU-a (17,6 % u odnosu na 23,1 %), što je u odnosu na prosjek EU-a nerazmjerno bitno većem udjelu francuskih potrošača svih dobnih skupina koji robu i usluge kupuju na internetu. Osim toga, usvajanje naprednih digitalnih tehnologija, kao što su umjetna inteligencija i usluge u oblaku, među francuskim je poduzećima, posebno MSP-ovima, ispod prosjeka EU-a. Prema aktualnim stopama korištenja, čini se da je izvan dosega cilj EU-a od 75 % poduzeća koja koriste usluge u oblaku, provode analize velikih podataka ili koriste umjetnu inteligenciju. Francuska je u rujnu 2018. donijela plan digitalne transformacije s fokusom na mjerama za industriju do 2023., vrijedan 1,3 milijarde EUR, sa subvencijama za usvajanje novih naprednih tehnologija u MSP-ovima u industriji i poduzećima srednje tržišne kapitalizacije koja se financiraju sredstvima iz EU-ova Mehanizma za oporavak i otpornost ([30]). Francuska je 2018. donijela nacionalnu strategiju za umjetnu inteligenciju. Usporedno s time France Num, ključna javna inicijativa za digitalnu transformaciju MSP-ova, pokrenuta je 2018. i otad se razvija. Pruža usluge dijagnostike i osposobljavanja, radi popise mreže partnera spremnih poduzećima pružiti potporu za digitalizaciju.

Njezina je funkcija, međutim, samo posrednička – spaja poduzetnike i pružatelje digitalnih rješenja i djeluje kao dokumentacijski centar, što ograničava njezin izravni utjecaj na digitalizaciju MSP-ova. Osim toga, preko 100 različitih teritorijalnih financijskih potpora s različitim kriterijima prihvatljivosti i nebrojenim relevantnim tijelima komplicira okruženje u kojem MSP-ovi mogu tražiti potporu ([31]). Potrebno je dodatno poboljšati učinkovitost javne potpore digitalizaciji. Bilo bi korisno pojednostavniti dostupne programe potpore i vrstu potpore bolje prilagoditi potrebama poduzeća, a istodobno favorizirati tehnologije koje će najvjerojatnije potaknuti rast produktivnosti ([32]),

([28]) Zakon o financiranju 2024.: Zakonodavna izvješća o istraživanju i visokom obrazovanju. Glavno izvješće br. 128 (2023. – 2024.), svezak III., Prilog 24., od 23. studenoga 2023., dostupno na: *Projet de loi de finances pour 2024*: Recherche et enseignement supérieur - Sénat.
Vidjeti i Stanje visokog obrazovanja, istraživanja i inovacija u Francuskoj 2024., br.17, lipanj 2024., tema br. 23, dostupno na: *Les jeunes entreprises innovantes - état de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France n°17*.

([29]) Odbor za praćenje ulaganja za budućnost. Evaluacija prvog vala programa ulaganja za budućnost (PIA, 2009. – 2019.), studeni 2019., dostupno na: *Le PIA, un outil à préserver, une ambition à refonder*.

([30]) *Direction Générale des Entreprises* (2024). *La numérisation des entreprises industrielles en France: un soutien à la demande et à l'offre de solutions technologiques. Les Thémas de la DGE* n°24. Studeni, str. 8.

([31]) Senat, izvanredna sjednica 2018. i 2019., Informativno izvješće uime delegacije poduzetnika o potpori digitalnoj tranziciji MSP-ova: kako Francuska može nadoknaditi zaostatak? gđa Pascale Gruny (članica Senata), dostupno na: *Projet de loi de finances pour 2021*: Économie - Sénat.

([32]) *Rapport CNP (2025) | Un monde en mutation – Productivité, compétitivité et transition numérique*, str. 188.

kao što je umjetna inteligencija. Usto bi uvođenje ocjenjivanja kvalitete pružatelja digitalnih rješenja s popisa u mreži France Num, moguće na temelju mišljenja korisnika, moglo MSP-ovima omogućiti donošenje utemeljenih odluka.

(31) Kombinacija izvora električne energije u Francuskoj i dalje je uglavnom dekarbonizirana zahvaljujući proizvodnji nuklearne energije u toj zemlji. Osim u vrijeme pandemije bolesti COVID-19, kad su emisije stakleničkih plinova umjetno smanjene, Francuska od 2019. stalno smanjuje svoje bruto emisije za više od 3 % godišnje. Taj silazni trend zemlji je omogućio da ostvari svoj drugi ugljični proračun (2019. – 2023.), kako je utvrđen u drugoj nacionalnoj strategiji za niske emisije ugljika, a cilj je smanjenje za 40 % do 2030. (u odnosu na 1990.). Francuska je od 2022. do 2023. čak ubrzala svoje napore za dekarbonizaciju i postigla smanjenje bruto emisija od 5,8 %. Taj je zamah, međutim, bitno oslabljen u 2024.: prema procjenama Citepe ([33]), emisije su smanjene za 1,8 % odnosno 366 Mt ekvivalenta CO_2, što nije dovoljno godišnje smanjenje potrebno za ostvarenje njezine klimatske ambicije. Da bi ostala usklađena sa sljedećim ugljičnim proračunom (2024. – 2028.) iz treće strategije za niske emisije ugljika (SNBC-3), što je u skladu s njezinim ciljem da do 2030. prepolovi bruto emisije stakleničkih plinova, Francuska mora do 2030. svake godine smanjiti svoje emisije za 5 %.

Iako energetski sektor i industrija održavaju svoj trend smanjenja emisija, sektori prometa i stambenih zgrada trebaju uložiti dodatne napore da bi ostvarili treći ugljični proračun iz strategije SNBC-3. Promet je u Francuskoj i dalje glavni izvor emisija stakleničkih plinova ([34]) i jedini je sektor u kojem su od 1990. do 2023. emisije porasle. Prema najnovijim procjenama Citepa, u 2024. su emisije stakleničkih plinova iz prometa smanjenje za manje od 1 % u odnosu na 2023. Ubrzanje dekarbonizacije osobito u cestovnom prometu, čiji je udio u ukupnim emisijama iz prometa ([35]) znatan, nužno je za ostvarenje ciljeva smanjenja emisija u putničkom i teretnom prometu. Potrebni su adekvatni programi poticaja i potpore, zajedno s uvođenjem potrebne infrastrukture, kako bi se udio vozila s nultim emisijama stalno povećavao, s posebnim fokusom na ranjive korisnike usluga prijevoza ([36]) i teška vozila. U Francuskoj se prijevoz tereta većinom odvija u cestovnom prometu (85 %), željeznicom samo 10 % i unutarnjim plovnim putovima samo 2 %, što je ispod prosjekâ EU-a ([37]). Da bi olakšala promjenu načina prijevoza, s cestovnog na željeznički i unutarnjim plovnim putovima, Francuska treba dovršiti transeuropsku prometnu mrežu (TEN-T) radi povećanja kapaciteta i gustoće mreže. Brže uvođenje Europskog sustava za upravljanje željezničkim prometom, koji se zasad koristi na samo 10 % njezine osnovne mreže TEN-T ([38]), također bi poboljšalo interoperabilnost, učinkovitost i sigurnost EU-ova željezničkog sustava. Unutarnji plovni putovi imaju veliki potencijal za dekarbonizaciju i moglo bi ih se više koristiti kad bi se poboljšala interoperabilnost riječnih informacijskih servisa, dostupnost podataka i gustoća terminala.

(32) Krajnja potrošnja energije u stambenom sektoru stagnira od 2015., a prema najnovijim procjenama (Citepa), emisije stakleničkih plinova iz stambenih i tercijarnih zgrada smanjene su za 1,1 % samo u 2024. u odnosu na 2023. Francuska u odnosu na svoje nacionalne planove kasni s energetskom obnovom zgrada i zamjenom kotlova na naftu i plin čišćim rješenjima kao što su dizalice topline ([39]). Francuska treba uložiti više napora da bi smanjila razliku i ostvarila značajan doprinos svojem cilju smanjenja potrošnje energije u zgradama do 2030., u skladu sa strategijom SNBC-3. Da bi odgovorila na potražnju za energetskom obnovom, bilo bi dobro da pojednostavni nacionalne programe i stabilizira njihovo financiranje, među ostalim povećanjem privatnog financiranja, posebno vodeći računa o najranjivijim kućanstvima i temeljitosti obnove.

([33]) Citepa (*Centre Interprofessionnel Technique d'Études de la Pollution Atmosphérique*) francuska je organizacija zadužena za izradu nacionalnih izračuna stakleničkih plinova i onečišćenja zraka koji se dostavljanju UN-u i EU-u.

([34]) Predstavlja 34 % ukupnih emisija (bez potrošnje goriva u međunarodnom zračnom i pomorskom prometu).

([35]) U 2023. je udio cestovnog prometa u ukupnim emisijama iz sektora prometa iznosio 94 %, bez potrošnje goriva u međunarodnom zračnom i pomorskom prometu (*Livre | Chiffres clés du climat 2024*, str. 56.).

([36]) Kako su definirani u Uredbi (EU) 2023/955 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. svibnja 2023. o uspostavi Socijalnog fonda za klimatsku politiku i o izmjeni Uredbe (EU) 2021/1060, odnosno to su korisnici usluga prijevoza koji veći dio svojih prihoda troše na energente i prijevoz i koji, u nekim regijama, nemaju pristup alternativnim, cjenovno pristupačnim rješenjima za mobilnost i prijevoz i koji vjerojatno nemaju financijskih sredstava koja bi uložili u smanjenje potrošnje fosilnih goriva.

([37]) U EU-u je 2022. udio prijevoza tereta željeznicom bio 16,6 %, a unutarnjim plovnim putovima 4,9 %.

([38]) Za razliku, na primjer, od Belgije (79 %) i Španjolske (27 %).

([39]) Kako je u prosincu 2024. istaknulo Glavno tajništvo za ekološko planiranje (SGPE), (*Les Rencontres avec les partenaires du SGPE*, prosinac 2024., str. 11.).

(33) Francuska je u 2023. još bila ispod svojeg cilja iz 2020. za energiju iz obnovljivih izvora ([40]). Francuska se u svojem srednjoročnom fiskalno-strukturnom planu obvezala da će u tu svrhu provesti reforme na kojima se temelji produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe. Međutim, relevantne obveze nisu sasvim dovoljne. Iako je Francuska već prije, u svojem zakonu o energiji i klimi iz 2019., utvrdila cilj za energiju iz obnovljivih izvora za 2030., zasad još nije preuzela čvrstu obvezu usklađenja s aktualnim EU-ovim ciljevima za 2030. U kombinaciji s kašnjenjem u provedbi novih pravila o izdavanju dozvola, takva je situacija izvor neizvjesnosti za ulagače. Izvjesnost bi privukla nova ulaganja, potaknula otvaranje radnih mjesta na lokalnoj razini i proizvodnju zelenih tehnologija, što bi doprinijelo uspješnosti francuskog tržišta. Francuska treba ubrzati postupak izdavanja dozvola i donijeti nekoliko provedbenih akata na temelju svojeg zakona o ubrzavanju proizvodnje energije iz obnovljivih izvora. Postupak određivanja „područja za brži razvoj obnovljivih izvora energije" spor je: gotovo dvije godine od njegova donošenja (do srpnja 2024.), samo je 34 % općina odredilo „područja za brži razvoj obnovljivih izvora energije". Taj bi se postupak mogao ubrzati osiguravanjem odgovarajućih kadrovskih resursa za službe koje izdaju dozvole. Osim toga, još postoji potreba za jasnim i kraćim rokovima za projekte izvan „područja za brži razvoj obnovljivih izvora energije" i za uvođenjem jedinstvenih kontaktnih točaka za izdavanje dozvola za energiju iz obnovljivih izvora.

(34) Sve veće ograničavanje energije iz obnovljivih izvora i negativne cijene u 2023. i 2024. upućuju na ograničenja u elektroenergetskim mrežama i rastuću potrebu za fleksibilnošću na strani potražnje i skladištenja ([41]), uključujući skladištenje toplinske energije. Takva fleksibilna rješenja treba i dalje uvoditi kako bi se u mrežu integrirale veće količine energije iz obnovljivih izvora i zajamčila sigurnost opskrbe. Operatori elektroenergetskog sustava RTE i Enedis nedavno su najavili planove velikih ulaganja u razvoj mreže u sljedećih 15 godina ([42]). RTE-ov plan je međutim još u fazi savjetovanja. Francuska je zadnjih godina ugovorila projekte interkonekcije s Italijom (Savoie-Pijemont) i planira ih još u narednim godinama, kao što su keltski interkonekcijski vod i projekt u Biskajskom zaljevu. Pravodoban dovršetak i provedba tih planova olakšali bi ulaganja u obnovljive izvore energije i ubrzali dekarbonizaciju. U tim je dugoročnim planovima bitno uzeti u obzir interkonekcije sa susjednim zemljama, osobito s Pirenejskim poluotokom, kako bi se potaknula integracija tržišta EU-a. U Francuskoj je 2024. prekogranična elektroenergetska povezanost bila ispod EU-ova cilja od 15 % ([43]) za 2030.

(35) Iako je udio poduzeća koja prijavljuju da teško pronalaze radnike smanjen u 2024. i prvom tromjesečju 2025. s usporavanjem gospodarstva, prema nedavnom istraživanju neodgovarajući profil kandidata i dalje je jedna od dvije glavne prepreke zapošljavanju, zajedno s manjkom radne snage, osobito u ključnim sektorima kao što su automobilska industrija, građevinarstvo i sektor skrbi ([44]). Francuska je uložila znatna sredstva u usavršavanje i prekvalifikaciju radnika, uz potporu iz Mehanizma za oporavak i otpornost, što je dovelo do blagog povećanja sudjelovanja odraslih osoba u osposobljavanju (49,2 % u 2022. u odnosu na 48,4 % u 2016.). Međutim, ti programi nisu uvijek bili uspješni u povećanju sudjelovanja niskokvalificiranih i radnika starije dobi i imali su ograničen učinak na sudjelovanje u osposobljavanju za prioritetne sektore (IKT, zdravstvo, građevinarstvo, zelena tranzicija). U evaluaciji prošlih i nedavnih ulaganja, kao što je Plan ulaganja u vještine (*plan d'investissement dans les compétences*), utvrđeno je da se samo 25 % osposobljavanja odnosi na prioritetni sektor, a 20 % osposobljavanja namijenjeno je za zanimanja u kojima postoji manjak vještina. Osim toga, samo je oko 25 % niskokvalificiranih odraslih osoba 2022. sudjelovalo u učenju.

(36) Unatoč visokoj javnoj potrošnji na obrazovanje, francuski obrazovni sustav nedavno je zabilježio primjetno slabije rezultate, koji su dodatno obilježeni znatnim utjecajem socioekonomskog položaja učenika. Francuski učenici u osnovnim i srednjim školama ostvaruju slabe rezultate u matematici i prirodoslovlju u odnosu na vršnjake u EU-u ([45]), a od 2018. znatno se povećao udio petnaestogodišnjaka sa slabim rezultatima u matematici, čitanju i prirodoslovlju ([46]), a smanjio udio najuspješnijih učenika. U Francuskoj je socioekonomska razlika među najvećima u EU-u. Ključno je poboljšati rezultate u osnovnim vještinama, i to od najranije dobi. Iako prve evaluacije pokazuju

([40]) Francuska je 2023., s udjelom energije iz obnovljivih izvora od 22,3 % u svojoj bruto krajnjoj potrošnji energije, još bila ispod svojeg obvezujućeg cilja iz 2020. od 23 % energije iz obnovljivih izvora.
([41]) *Bilan électrique 2024 | RTE.*
([42]) *RTE présente les grandes orientations de sa stratégie de transformation du réseau de transport d'électricité à l'horizon 2040 | RTE.*
([43]) Definira se kao uvozni kapacitet u odnosu na instalirani proizvodni kapacitet države članice.
([44]) *France Travail - Enquête besoin en main-d'œuvre 2025.*
([45]) Istraživanje trendova znanja iz matematike i prirodoslovlja (TIMSS) u 2023.
([46]) Prema istraživanju Programa za međunarodnu procjenu učenika (PISA) iz 2022. u Francuskoj je slabije rezultate u matematici imalo 28,8 % petnaestogodišnjaka u odnosu na 29,5 % u EU-u, u čitanju 26,9 % u odnosu na 26,2 % u EU-u, a u prirodoslovlju 23,8 % u odnosu na 24,2 % u EU-u.

da je u „prioritetnim obrazovnim područjima” upola manji broj učenika u razredu pozitivno utjecao na obrazovne ishode učenika, 70 % učenika u nepovoljnom položaju pohađa škole izvan prioritetnih područja pa zato ne ispunjava uvjete za potporu. Progresivnijom raspodjelom dodatnih resursa i intenzivnijom suradnjom škola u nepovoljnom položaju i lokalnih aktera moglo bi se bolje odgovoriti na potrebe učenika koji postižu slabe rezultate i učenika u nepovoljnom položaju. Ministarstvo obrazovanja je 2023. uvelo mjere kojima se potiče veća socijalna raznolikost u javnim i privatnim školama i uveden je jedan sat tjedno diferenciranog poučavanja francuskog jezika i matematike za sve učenike. Međutim, zbog učestalih promjena politike nije bilo dovoljno vremena za provedbu i evaluaciju i smanjena je odgovornost nastavničke zajednice. Bolje korištenje postojećih podataka i evaluacija, bolja suradnja s obrazovnom zajednicom i poštovanje pedagoške autonomije škola, učitelja i nastavnika mogli bi olakšati oblikovanje učinkovitije strategije za stjecanje osnovnih vještina.

(37) Iako su učiteljima i nastavnicima 2023. povećane plaće i još je rano za ocjenu učinka tog povećanja, i dalje je upitna privlačnost nastavničke struke, a manjak učitelja i nastavnika negativno utječe na obrazovne ishode. Sve se manje kandidata prijavljuje za ispite u natječajima za zapošljavanje u odnosu na broj slobodnih radnih mjesta i zbog toga su ti ispiti manje selektivni, osobito u matematici i za učitelje na nekim akademijama ([47]). Nekoliko čimbenika utječe na smanjenje privlačnosti tog zanimanja. U 2022. je 63 % učenika u postsekundarnom obrazovanju izjavilo da su radni uvjeti, što uključuje broj učenika u razredima (među najvećima u EU-u), radno opterećenje, pravila o mobilnosti i plaća razlozi zbog kojih se ne žele školovati za učitelje ([48]). Osim toga, veće oslanjanje na privremeno nastavno osoblje s nižom razinom kvalifikacija i iskustva te slabijim pristupom osposobljavanju od stalnog nastavnog osoblja moglo bi negativno utjecati na kvalitetu poučavanja. Poduzete su mjere za poboljšanje nastavnih uvjeta, koje uključuju pojačano osposobljavanje u području francuskog jezika i matematike za učitelje. Te bi se mjere mogle dodatno proširiti, posebno smanjenjem broja učenika u razredima na temelju smanjenja broja djece i boljim usklađivanjem početnog i trajnog osposobljavanja s promjenjivim potrebama svih učenika ([49]) i davanjem veće autonomije učiteljima, nastavnicima i školama ([50]). Revizorski sud upozorava da u praksi ravnatelji imaju ograničen prostor za prilagodbu potrebama učenika i lokalnim okolnostima ([51]). Savjetovanje s učiteljima, nastavnicima i širom nastavničkom zajednicom o aktualnim planovima za reformu početnog obrazovanja moglo bi također utjecati na povećanje odgovornosti i privlačnosti.

(38) Djeca su u Francuskoj izložena višem riziku od siromaštva i socijalne isključenosti od ostatka stanovništva (26,2 % u odnosu na 19 % u 2024.) i od drugih država članica EU-a (26,2 % u odnosu na 24,2 % u 2024.) Rizik od siromaštva i socijalne isključenosti djece zadnjih se godina znatno povećao ([52]), unatoč blagom padu u 2023. i 2024., a udio francuske djece koja žive u kućanstvima u kojima nema zaposlenih dosegnuo je 9 % u 2024., što je među najvišim stopama u EU-u. Obitelji sa samohranim roditeljem, a to su često majke, izložene su znatnim i specifičnim problemima u pronalaženju posla ([53]), a među onima u kojima ima zaposlenih, svaka peta je u 2024. bila izložena riziku od siromaštva. Jedna od glavnih prepreka im je pristup ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju. U Francuskoj je razlika u pristupu skrbi za djecu među djecom u povoljnom i nepovoljnom položaju među najvećima u EU-u (41,6 postotnih bodova u odnosu na 15,8 postotnih bodova). 72,6 % djece (u dobi od 0 do 3 godine) koja žive u kućanstvima izloženima riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti u 2024. nije imalo koristi od usluga formalne skrbi za djecu. Iako je ukupni udio djece koja imaju pristup dječjoj skrbi u Francuskoj relativno visok, na njezinom su državnom području velike razlike u dostupnosti i troškovima ([54]). Osim toga, članovi obitelji koji nemaju standardno radno vrijeme ili su nezaposleni teško pronalaze odgovarajuću skrb za djecu ([55]), što im otežava traženje posla i osposobljavanje. Uklanjanjem specifičnih prepreka zapošljavanju i poboljšanjem pristupa ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju roditeljima bi se olakšalo osposobljavanje, što bi im omogućilo bolje prilike za zapošljavanje i kratkoročno bi i dugoročno poboljšalo obrazovne ishode djece, osobito djece u nepovoljnom položaju ([56]).

([47]) *France Stratégie, 2024, Working in Public Service: The Challenge of Attractiveness*.
([48]) *Cour de Comptes,* Devenir enseignant: la formation initiale et le recrutement des enseignants des premier et second degrés, *Rapport public thématique*, 2023.
([49]) *Education: comment mieux orienter la dépense publique, Conseil d'analyse économique*, 2025, dostupno na: *Éducation: comment mieux orienter la dépense publique*.
([50]) Lastra-Anadón, C. i S. Mukherjee (2019.), *Cross-country evidence on the impact of decentralisation and school autonomy on educational performance, OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, br. 26, OECD Publishing, Pariz, https://doi.org/10.1787/c3d9b314-en.
([51]) *Cour des comptes, Mobiliser la communauté éducative autour du projet d'établissement, Rapport public thématique*, 2023.
([52]) U metropolskim regijama Francuske (za koje imamo usporedive vremenske serije), udio djece izložene riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti porastao je s 24,1 % u 2019. na 25,7 % u 2023.
([53]) Sénat (2024.). *Familles monoparentales: pour un changement des représentations sociétales*.
([54]) CNAF-ONAPE, *L'accueil des jeunes enfants – Édition 2024*.
([55]) *Cour des Comptes, La politique d'accueil du jeune enfant, December 2024*.
([56]) OECD (2025.), *Reducing Inequalities by Investing in Early Childhood Education and Care, Starting Strong*, OECD Publishing, Pariz, https://doi.org/10.1787/b78f8b25-en.

(39) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je u 2025. državama članicama europodručja preporučilo da poduzmu djelovanje, među ostalim u okviru svojih planova za oporavak i otpornost, u cilju provedbe Preporuke o ekonomskoj politici europodručja 2025. Kad je riječ o Francuskoj, preporuke br. 2, 3, 4 i 5 doprinose provedbi prve preporuke za europodručje o konkurentnosti, preporuke br. 4 i 5 doprinose provedbi druge preporuke za europodručje o otpornosti, a preporuka br. 1 doprinosi provedbi treće preporuke za europodručje o makroekonomskoj i financijskoj stabilnosti iz Preporuke za 2025.,

PREPORUČUJE da Francuska u 2025. i 2026. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Povećati ukupnu potrošnju za obranu i sigurnost i povećati pripravnost, osiguravajući pritom održivost duga u skladu sa zaključcima Europskog vijeća od 6. ožujka 2025. Pridržavati se maksimalnih stopa rasta neto rashoda koje je Vijeće preporučilo 21. siječnja 2025. s ciljem okončanja stanja prekomjernog deficita. Provesti reforme i ulaganja na kojima se temelji produljeno razdoblje prilagodbe u skladu s preporukom Vijeća od 21. siječnja 2025.

2. Imajući u vidu odgovarajuće rokove za pravodoban dovršetak reformi i ulaganja na temelju Uredbe (EU) 2021/241, osigurati djelotvornu provedbu plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU. Ubrzati provedbu programâ kohezijske politike (EFRR, FPT, ESF+) na temelju, ovisno o slučaju, mogućnosti koje nudi preispitivanje u sredini programskog razdoblja. Optimalno iskoristiti instrumente EU-a, među ostalim mogućnosti koje nude program InvestEU i Platforma za strateške tehnologije za Europu, radi povećanja konkurentnosti.

3. Dodatno pojednostavniti regulativu, smanjiti administrativno opterećenje i regulatorna ograničenja za poduzeća, osobito u uslužnom sektoru. Povećati intenzitet istraživanja i razvoja u poduzećima boljim usmjeravanjem programa javne potpore kojima se potiče istraživanje i razvoj u poduzećima i promiče širenje inovacija te ekosustavom koji djelotvornije potiče suradnju akademske i poslovne zajednice. Poboljšati digitalizaciju MSP-ova, među ostalim povećanjem učinkovitosti postojećih javnih mjera potpore za ostvarenje tog cilja.

4. Ubrzati smanjenje emisija stakleničkih plinova uklanjanjem prepreka i poticajima za povećanje potražnje i ponude vrsta prijevoza i vozila s niskim emisijama, povećanjem energetske učinkovitosti i smanjenjem ovisnosti o fosilnim gorivima u zgradama uz poticaje za temeljite obnove. Ubrzati projekte za uvođenje energije iz obnovljivih izvora, među ostalim dodatnim pojednostavnjenjem postupaka izdavanja dozvola i dovršiti određivanje „područja za brži razvoj obnovljivih izvora energije”. Promicati fleksibilnost na strani potražnje i tehnologije za skladištenje te osigurati dostatna ulaganja u kapacitet elektroenergetske mreže, među ostalim u prekograničnim interkonekcijama.

5. Nastaviti smanjivati manjak vještina potporom niskokvalificiranim radnicima i radnicima starije dobi za pristup osposobljavanju i poboljšanjem relevantnosti osposobljavanja za tržište rada. Poboljšati obrazovne ishode i smanjiti nejednakosti u obrazovanju, među ostalim tako da se svim učenicima u nepovoljnom položaju osigura bolja potpora za obrazovanje. Ojačati nastavničku struku, među ostalim poboljšanjem radnih uvjeta te početnog i trajnog osposobljavanja učitelja i nastavnika. Spriječiti i smanjiti siromaštvo djece, uklanjanjem prepreka koje roditeljima otežavaju integraciju na tržište rada, a većini kućanstava u nepovoljnom položaju pristup kvalitetnom ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju.

Sastavljeno u Bruxellesu 8. srpnja 2025.

Za Vijeće

Predsjednica

S. LOSE