EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 23.5.2022
COM(2022) 612 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Francije za leto 2022

{SWD(2022) 612 final} - {SWD(2022) 640 final}

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Francije za leto 2022

SVET EVROPSKE UNIJE –

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

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

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta[2], s katero je bil vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost, je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem za okrevanje in odpornost zagotavlja finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira Unija. Prispeva h gospodarskemu okrevanju ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, ki spodbujajo rast, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda, hkrati pa krepi odpornost in potencialno rast gospodarstev držav članic. Poleg tega pomaga krepiti vzdržne javne finance ter srednje- in dolgoročno prispeva k spodbujanju rasti in ustvarjanju delovnih mest. V skladu s členom 11(2) Uredbe (EU) 2021/241 [je bil] najvišji finančni prispevek na državo članico v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost [XX] junija 2022 posodobljen.

(2) Komisija je 24. novembra 2021 sprejela letni pregled trajnostne rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2022. Ustrezno je upoštevala ponovno potrjeno skupno zavezo, sprejeto na socialnem vrhu v Portu maja 2021, da se nadalje izvaja evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je 25. marca 2022 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda trajnostne rasti za leto 2022. Komisija je 24. novembra 2021 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem je Francijo opredelila kot eno od držav

[1] UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

[2] Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17).

članic, za katere bo treba opraviti poglobljeni pregled[3]. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja, ki ga je Svet sprejel 5. aprila 2022, ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2022, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic ter ki ga je Svet sprejel 14. marca 2022.

(3) Ruska invazija na Ukrajino, ki je sledila globalni pandemiji, je bistveno spremenila geopolitične in gospodarske razmere. Vpliv invazije na gospodarstva držav članic je opazen na primer v višjih cenah energentov in hrane ter slabših obetih za rast. Višje cene energentov bremenijo zlasti najranljivejša gospodinjstva, predvsem tista, ki se soočajo z energetsko revščino ali jim ta grozi. EU je tudi priča doslej največjemu pritoku ljudi, ki bežijo iz Ukrajine. V zvezi s tem je bila 4. marca 2022 prvič uporabljena direktiva o začasni zaščiti[4], s katero sta bila razseljenim osebam iz Ukrajine dodeljena pravica do zakonitega prebivanja v EU ter dostop do izobraževanja in usposabljanja, trga dela, zdravstvenega varstva, stanovanj in socialnega varstva.

(4) Ob upoštevanju hitro spreminjajočih se gospodarskih in geopolitičnih razmer evropski semester v letu 2022 nadaljuje usklajevanje širših smernic ekonomskih politik in politik zaposlovanja, hkrati pa se razvija v skladu z zahtevami glede izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost, kot je opisano v letnem pregledu trajnostne rasti 2022. Izvajanje sprejetih načrtov za okrevanje in odpornost je bistveno za doseganje prednostnih nalog politik v okviru evropskega semestra, saj načrti obravnavajo vsa zadevna specifična priporočila za države, izdana v ciklih semestra leta 2019 in 2020, ali pomemben del njih. Specifična priporočila za države iz let 2019 in 2020 ostajajo enako relevantna tudi za načrte za okrevanje in odpornost, kot so bili dopolnjeni, posodobljeni ali spremenjeni v skladu s členi 14, 18 in 21 Uredbe (EU) 2021/241, poleg morebitnih specifičnih priporočil za države, izdanih do datuma predložitve spremenjenega načrta.

(5) Splošna odstopna klavzula se uporablja od marca 2020[5]. Komisija je v svojem sporočilu z dne 3. marca 2021[6] izrazila mnenje, da bi morala biti odločitev o deaktivaciji ali nadaljnji uporabi splošne odstopne klavzule sprejeta na podlagi celovite ocene stanja gospodarstva, pri čemer bi bila raven gospodarske aktivnosti v Uniji ali euroobmočju v primerjavi z ravnmi pred krizo (konec leta 2019) ključno kvantitativno merilo. Večja negotovost in znatna negativna tveganja za gospodarske obete zaradi vojne v Evropi, rekordnih povišanj cen energentov in nenehnih motenj v dobavni verigi upravičujejo podaljšanje splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast do leta 2023.

(6) V skladu s pristopom iz mnenja Sveta z dne 18. junija 2021 o programu stabilnosti za leto 2021 se fiskalna naravnanost zdaj najbolje izmeri kot sprememba primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) brez začasnih izrednih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19, vendar z odhodki, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) v okviru mehanizma za okrevanje in

---

[3] Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

[4] Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite (UL L 71, 4.3.2022, str. 1).

[5] Sporočilo Komisije Svetu o uporabi splošne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast (Bruselj, COM(2020) 123 final z dne 20. marca 2020).

[6] Sporočilo Komisije Svetu: Eno leto po izbruhu COVID-19: odziv fiskalne politike (Bruselj, COM(2021) 105 final z dne 3. marca 2021).

odpornost ter drugimi sredstvi Unije, v primerjavi s srednjeročno potencialno rastjo[7]. Poleg upoštevanja splošne fiskalne naravnanosti se za oceno, ali je nacionalna fiskalna politika preudarna ter ali njena struktura podpira trajnostno okrevanje v skladu z zelenim in digitalnim prehodom, pozornost namenja tudi razvoju nacionalno financiranih[8] tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19) in naložb.

(7) Komisija je 2. marca 2022 sprejela sporočilo s splošnimi smernicami za fiskalno politiko za leto 2023, da bi državam članicam pomagala pri pripravi programov stabilnosti in konvergenčnih programov ter tako okrepila usklajevanje politik[9]. Navedla je, da se na podlagi makroekonomskih obetov iz zimske napovedi iz leta 2022 prehod s spodbujevalne skupne fiskalne naravnanosti v obdobju 2020–2022 na splošno nevtralno skupno fiskalno naravnanost v letu 2023 zdi ustrezen, hkrati pa se je pripravljena odzvati na spreminjajoče se gospodarske razmere. Napovedala je, da bi se morala priporočila glede javnih financ za leto 2023 še naprej razlikovati med državami članicami in upoštevati morebitne učinke čezmejnega prelivanja. Države članice je pozvala, naj upoštevajo smernice v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih. Zavezala se je, da bo pozorno spremljala gospodarska gibanja in prilagodila svoje smernice za politiko po potrebi oziroma najpozneje v okviru pomladanskega semestrskega svežnja konec maja 2022.

(8) Kar zadeva fiskalne smernice, zagotovljene 2. marca 2022, fiskalna priporočila za leto 2023 upoštevajo slabše gospodarske obete, večjo negotovost, nadaljnja negativna tveganja in višjo inflacijo v primerjavi z zimsko napovedjo. Glede na navedeno je treba s fiskalnim odzivom povečati javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost in ohraniti kupno moč najranljivejših gospodinjstev, da bi ublažili vpliv dviga cen energentov in pomagali omejiti inflacijske pritiske zaradi sekundarnih učinkov s ciljno usmerjenimi in začasnimi ukrepi; fiskalna politika mora ostati prožna, da se prilagodi hitro spreminjajočim se okoliščinam, in se med državami razlikovati glede na njihov fiskalni in gospodarski položaj, tudi glede izpostavljenosti krizi in dotoku razseljenih oseb iz Ukrajine.

(9) Francija je 28. aprila 2021 Komisiji predložila nacionalni načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 18(1) Uredbe (EU) 2021/241. Komisija je v skladu s členom 19 Uredbe (EU) 2021/241 in na podlagi smernic za ocenjevanje iz Priloge V k navedeni uredbi ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost. Svet je 13. julija 2021 sprejel sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Francijo[10]. Izplačilo obrokov je pogojeno s sklepom Komisije, sprejetim v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, da Francija zadovoljivo izpolnjuje ustrezne mejnike in cilje, določene v izvedbenem sklepu Sveta. Predpogoj za zadovoljivo izpolnjevanje je, da pri doseganju predhodnih mejnikov in ciljev ni prišlo do nazadovanja.

---

7 Ocene fiskalne naravnanosti in njenih delov v tem priporočilu so ocene Komisije na podlagi predpostavk, na katerih temelji pomladanska napoved Komisije iz leta 2022. Ocene Komisije glede srednjeročne potencialne rasti ne vključujejo pozitivnega učinka reform, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost, ki lahko povečajo potencialno rast.

8 Ki se ne financirajo z nepovratnimi sredstvi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU.

9 Sporočilo Komisije Svetu – Smernice za fiskalno politiko za leto 2023 (Bruselj, COM(2022) 85 final z dne 2. marca 2022).

10 Izvedbeni sklep Sveta z dne 6. julija 2021 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Francijo (ST 10162/2021; ST 10162/2021 ADD 1).

(10) Francija je 4. maja 2022 predložila nacionalni reformni program za leto 2022. Programa za stabilnost ni predložila. V skladu s členom 27 Uredbe (EU) 2021/241 nacionalni reformni program za leto 2022 odraža tudi polletno poročanje Francije o napredku pri uresničevanju načrta za okrevanje in odpornost.

(11) Komisija je 23. maja 2022 objavila poročilo o državi za Francijo[11] za leto 2022. V njem je ocenila tako napredek Francije pri obravnavanju zadevnih specifičnih priporočil za države, ki jih je Svet sprejel v letih 2019, 2020 in 2021, kot tudi izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v Franciji glede na preglednico kazalnikov okrevanja in odpornosti. Na podlagi te analize so bile v poročilu o državi opredeljene vrzeli v zvezi s tistimi izzivi, ki jih načrt za okrevanje in odpornost ne obravnava ali jih obravnava le delno, ter novimi in nastajajočimi izzivi, vključno s tistimi, ki izhajajo iz ruske invazije na Ukrajino. V njem je bil ocenjen tudi napredek Francije pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic, doseganju krovnih ciljev EU glede zaposlovanja, znanj in spretnosti ter zmanjševanja revščine ter napredek pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja ZN.

(12) Komisija je za Francijo opravila poglobljeni pregled v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011 in rezultate objavila 23. maja 2022[12]. Ugotovila je, da v Franciji obstajajo makroekonomska neravnotežja. Ranljivosti so v razmerah nizke rasti produktivnosti zlasti povezane z velikim javnim dolgom in šibko konkurenčnostjo, ki imata čezmejne učinke.

(13) Komisija je 23. maja 2022 izdala poročilo v skladu s členom 126(3) PDEU. V tem poročilu je obravnavan proračunski položaj Francije, saj je primanjkljaj sektorja država v letu 2021 presegel referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe, dolg sektorja država pa je presegel referenčno vrednost 60 % BDP iz Pogodbe in ni upošteval merila glede zmanjšanja dolga. V poročilu je bilo ugotovljeno, da merili glede primanjkljaja in dolga nista izpolnjeni. V skladu s sporočilom z dne 2. marca 2022 je Komisija v okviru svoje ocene vseh pomembnih dejavnikov preučila, ali bi izpolnjevanje merila glede zmanjšanja dolga pomenilo preveč zahteven fiskalni napor na začetku programskega obdobja, kar bi lahko ogrozilo rast. Zato po mnenju Komisije upoštevanje merila glede zmanjšanja dolga v trenutnih izrednih gospodarskih razmerah ni potrebno. Kot je bilo napovedano, Komisija spomladi 2022 ni predlagala začetka novih postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem in bo znova ocenila možnost začetka navedenih postopkov jeseni 2022.

(14) Svet je 20. julija 2020 Franciji priporočil, naj v letih 2020 in 2021 v skladu s splošno odstopno klavzulo sprejme vse potrebne ukrepe za učinkovit odziv na pandemijo, ohranitev gospodarstva in podporo okrevanju, ki bo sledilo. Prav tako ji je priporočil, naj, kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalne politike, namenjene doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju vzdržnosti dolga ob krepitvi naložb. Po podatkih, ki jih je potrdil Eurostat, se je primanjkljaj sektorja država Francije zmanjšal z 8,9 % BDP leta 2020 na 6,5 % leta 2021. Francija je z odzivom fiskalne politike leta 2021 podpirala okrevanje gospodarstva, medtem ko so se začasni izredni podporni ukrepi zmanjšali s 3,3 % BDP leta 2020 na 2,6 % leta 2021. Ukrepi, ki jih je Francija sprejela leta 2021, so v skladu s priporočilom Sveta z dne 20. julija 2020. Diskrecijski proračunski ukrepi, ki jih je vlada sprejela v letih 2020 in 2021, so bili večinoma začasni ali so jih spremljali izravnalni ukrepi. Hkrati nekateri diskrecijski ukrepi, ki jih je vlada sprejela v obdobju 2020–2021, niso

[11] SWD(2022) 612.
[12] SWD(2022) 632.

bili začasni ali izravnani z izravnalnimi ukrepi, ki so večinoma vključevali trajno znižanje davkov na proizvodnjo od leta 2021 in zvišanje plač javnih uslužbencev, zlasti v zdravstvenem sistemu. Po podatkih, ki jih je potrdil Eurostat, je dolg sektorja država leta 2021 znašal 112,9 % BDP.

(15) Komisija je v pomladanski napovedi iz leta 2022, ki temelji na ukrepih politike, znanih na presečni datum napovedi, predvidela, da bo javnofinančni primanjkljaj leta 2022 znašal 4,6 % BDP, leta 2023 pa 3,2 % BDP. V napovedi je predvidela tudi dolg sektorja država kot odstotek BDP v višini 111,2 % v letu 2022 in 109,1 % v letu 2023. Na podlagi analize Komisije se zdi, da so tveganja za srednjeročno vzdržnost dolga visoka.

Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2022 je srednjeročna (10-letno povprečje) potencialna rast BDP ocenjena na 1,0 %. Vendar ta ocena ne vključuje učinka reform, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost, ki lahko povečajo potencialno rast Francije.

(16) Vlada je leta 2022 postopoma odpravila večino ukrepov, sprejetih v odziv na krizo zaradi COVID-19, zato naj bi se začasni izredni podporni ukrepi zmanjšali s 2,6 % BDP leta 2021 na 0,4 % BDP leta 2022. Na javnofinančni primanjkljaj vplivajo ukrepi, sprejeti za ublažitev gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energentov, ki so v pomladanski napovedi Komisije 2022 ocenjeni na 0,7 % BDP v letu 2022 in naj bi se postopno odpravili v letu 2023[13]. Ti ukrepi zajemajo predvsem socialne transferje revnejšim gospodinjstvom, znižanja posrednih davkov na porabo energije, zgornje meje maloprodajnih in veleprodajnih cen ter subvencije za energetsko intenzivna podjetja. Ti ukrepi so bili napovedani kot začasni. Če pa bi bile cene energentov visoke tudi v letu 2023, bi se lahko nekateri od njih nadaljevali. Nekateri od teh ukrepov niso ciljno usmerjeni, zlasti splošna zgornja meja cen električne energije in plina ter popolnoma subvencionirani popusti na goriva. Na javnofinančni primanjkljaj vplivajo tudi stroški zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine, ki naj bi po pomladanski napovedi Komisije iz leta 2022 znašali 0,1 % BDP leta 2022 in 0,1 % BDP leta 2023[14].

(17) Svet je 18. junija 2021 Franciji[15] priporočil, naj v letu 2022 uporabi mehanizem za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju in si ob tem prizadeva za preudarno fiskalno politiko. Poleg tega bi morala ohraniti nacionalno financirane naložbe. Priporočil ji je tudi, naj izvaja fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju srednjeročne vzdržnosti javnih financ, hkrati pa okrepi naložbe za povečanje potenciala rasti, kadar gospodarske razmere to omogočajo.

---

13 Podatki predstavljajo raven letnih proračunskih stroškov navedenih ukrepov, sprejetih od jeseni 2021, vključno s tekočimi prihodki in odhodki ter po potrebi ukrepi v zvezi z naložbami v osnovna sredstva.

14 Skupno število razseljenih oseb iz Ukrajine v EU naj bi do konca leta 2022 postopoma doseglo 6 milijonov, njihova geografska porazdelitev pa se ocenjuje na podlagi velikosti obstoječe diaspore, prebivalstva države članice sprejema glede na celotno prebivalstvo EU in dejanske porazdelitve razseljenih oseb iz Ukrajine po vsej EU od marca 2022. Ocene proračunskih stroškov na osebo temeljijo na mikrosimulacijskem modelu Euromod Skupnega raziskovalnega središča Komisije, pri čemer se upoštevajo tako denarni transferji, do katerih so osebe lahko upravičene, kot tudi prejemki v naravi, kot sta izobraževanje in zdravstveno varstvo.

15 Priporočilo Sveta z dne 18. junija 2021 z mnenjem Sveta o programu stabilnosti Francije za leto 2021 (UL C 304, 29.7.2021, str. 43).

(18) Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2022 naj bi bila fiskalna naravnanost v letu 2022 spodbujevalna pri –1,7 % BDP[16]. Francija namerava trajno podpirati okrevanje z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb, kot je priporočil Svet. Pozitivni prispevek odhodkov, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU, h gospodarski aktivnosti naj bi se zmanjšal za 0,2 odstotne točke BDP v primerjavi z letom 2021. To zmanjšanje v letu 2022 je posledica vnaprejšnje finančne podpore iz mehanizma za okrevanje in odpornost v letu 2021. Nacionalno financirane naložbe naj bi zagotovile nevtralen prispevek k fiskalni naravnanosti v letu 2022[17]. Zato Francija namerava ohraniti nacionalno financirane naložbe, kot je priporočil Svet. Hkrati naj bi imela rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) leta 2022 ekspanziven učinek na splošno fiskalno naravnanost v višini 1,6 odstotne točke. Ta znaten ekspanziven učinek vključuje dodaten učinek ukrepov za obravnavanje gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energentov (0,5 % BDP) ter stroške zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine (0,1 % BDP). Drugi tekoči ukrepi na strani odhodkov vključujejo ukrepe, predlagane v načrtu za odpornost za odpravo gospodarskih posledic konflikta v Ukrajini, kot so neposredne subvencije za *ad hoc* sektorje (0,1 % BDP) in zvišanje plač javnih uslužbencev (0,1 % BDP). Na strani prihodkov naj bi k ekspanzivni fiskalni naravnanosti prispevalo tudi znižanje stopnje davka od dohodkov pravnih oseb (0,1 % BDP) in stanovanjskih davkov (0,1 % BDP). Večje zvišanje cen življenjskih potrebščin v primerjavi z deflatorjem BDP naj bi vplivalo na ekspanziven učinek nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov v letu 2022 s povečanjem javne potrošnje ter socialnih prejemkov in nadomestil. Glede na napoved Komisije teh ukrepov in dejavnikov višjih odhodkov ne spremljajo popolnoma ustrezni izravnalni ukrepi.

(19) Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2022 naj bi fiskalna naravnanost ob predpostavki, da spremembe politike ne bo[18], leta 2023 znašala +0,9 % BDP. Francija naj bi v letu 2023 še naprej uporabljala nepovratna sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju. Pozitivni prispevek odhodkov, financiranih z nepovratnimi sredstvi mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU, h gospodarski dejavnosti naj bi se v primerjavi z letom 2022 zmanjšal za 0,1 odstotne točke BDP, kar odraža predhodno izplačano finančno podporo iz mehanizma za okrevanje in odpornost v letih 2021 in 2022. Nacionalno financirane naložbe naj bi zagotovile nevtralen prispevek k fiskalni naravnanosti v letu 2023[19]. Hkrati naj bi imela rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) leta 2023 restriktiven učinek na splošno fiskalno naravnanost v višini 0,7 odstotne točke. To vključuje učinek postopne odprave ukrepov za obravnavanje višjih cen energentov, ki znašajo 0,7 % BDP. Zato je restriktiven učinek nacionalno financiranih tekočih odhodkov odvisen od postopnega opuščanja ukrepov za obravnavanje učinka povišanja cen energentov, kot je trenutno načrtovano.

---

16 Negativni (pozitivni) predznak kazalnika ustreza presežku (primanjkljaju) rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno (restriktivno) fiskalno politiko.

17 Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele ekspanziven učinek v višini 0,2 odstotne točke BDP.

18 Negativni (pozitivni) predznak kazalnika ustreza presežku (primanjkljaju) rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno (restriktivno) fiskalno politiko.

19 Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele restriktiven učinek v višini 0,1 odstotne točke BDP.

(20) Sedanji pokojninski sistem v Franciji je zapleten in ga sestavlja več kot 40 soobstajajočih sistemov. Te sheme se uporabljajo za različne skupine delavcev in delujejo v skladu z različnimi sklopi pravil. Po podatkih Eurostata so bili v letu 2019 javni odhodki za pokojnine v Franciji s 14,6 % BDP tretji najvišji v EU. Visoki stroški so povezani z razmeroma visokim nadomestitvenim razmerjem (tj. pokojnina v primerjavi s končnimi letnimi plačami), pričakovano življenjsko dobo, razmeroma zgodnjo dejansko upokojitveno starostjo (približno 62 let) in povečanim številom pokojninskih upravičencev v celotnem prebivalstvu. Glede na poročilo Komisije o staranju prebivalstva za leto 2021 in zadnje letno poročilo francoskega svetovalnega sveta za pokojnine (Conseil d'orientation des retraites) naj bi se odhodki za pokojnine po določenem zmanjšanju, napovedanem do leta 2024, med letom 2025 in okrog leta 2030 zmerno povečali, in sicer za približno 0,2 odstotne točke BDP. Visoki skupni javni odhodki, pri čemer so odhodki za pokojnine ena glavnih postavk, prispevajo h kopičenju javnega dolga kljub veliki davčni obremenitvi, zaradi česar se Francija srednjeročno sooča z velikimi tveganji za vzdržnost javnih financ. Dolgoročno bi se odhodki za pokojnine začeli stalno zmanjševati do leta 2070, predvsem zaradi usklajevanja pokojninskih prejemkov z inflacijo, ki izravna učinek povečanja koeficienta odvisnosti zaradi staranja prebivalstva. Poenostavitev pokojninskega sistema s poenotenjem različnih sistemov bi pomagala izboljšati njegovo preglednost in pravičnost, hkrati pa bi pozitivno vplivala na mobilnost delovne sile in učinkovitost razporeditve delovne sile, ter bi lahko podprla fiskalno vzdržnost. Francoska vlada je leta 2018 začela proces reforme, da bi poenotila pravila več pokojninskih sistemov. Reforma je bila ustavljena zaradi izbruha pandemije COVID-19. V predstavitvi ciljev francoskega načrta za okrevanje in odpornost je vlada potrdila svojo zavezanost izvajanju ambiciozne reforme pokojninskega sistema, katere cilj je izboljšati njegovo pravičnost in vzdržnost.

(21) V skladu s členom 19(3), točka (b), Uredbe (EU) 2021/241 in merilom 2.2 Priloge V načrt za okrevanje in odpornost vključuje obsežen sklop reform in naložb, ki se vzajemno krepijo in ki jih je treba izvesti do leta 2026. Te prispevajo k reševanju vseh ali pomembnega dela gospodarskih in socialnih izzivov, opredeljenih v specifičnih priporočilih za države, ki jih je Svet v okviru evropskega semestra v letih 2019 in 2020 naslovil na Francijo, poleg morebitnih specifičnih priporočil za državo, izdanih do datuma sprejetja načrta. Francoski načrt se dobro izvaja. Komisija je ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora pozitivno ocenila prvi zahtevek Francije za plačilo in Francija je 4. marca 2022 prejela izplačilo finančne podpore v višini 7,4 milijarde EUR (neto predhodnega financiranja). S tem povezanih 38 mejnikov in ciljev zajema reforme na področju javnih financ, trga dela, zdravstva in dolgotrajne oskrbe. Vlaga se v energijsko učinkovitost stavb (javnih, zasebnih in socialnih stanovanj), trajnostni promet (nakup čistih vozil), razogljičenje industrije, zaposlovanje mladih in izobraževanje. Potrjenih je bilo več raziskovalnih strategij na področju ključnih zelenih in digitalnih tehnologij, razpisi za projekte pa bodo objavljeni v letih 2022 in 2023.

(22) Izvajanje načrta za okrevanje in odpornost Francije bo predvidoma prispevalo k doseganju nadaljnjega napredka pri zelenem in digitalnem prehodu. Ukrepi za podporo podnebnim ciljem v Franciji predstavljajo 46,0 % skupnih dodeljenih sredstev za načrt (z velikim vlaganjem v energetsko prenovo stavb), medtem ko ukrepi za podporo digitalnim ciljem predstavljajo 21,3 % vseh dodeljenih sredstev za načrt. Celovito izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v skladu z zadevnimi mejniki in cilji bo Franciji pomagalo hitro okrevati po posledicah krize zaradi COVID-19, hkrati pa bo okrepilo njeno odpornost. Sistematično vključevanje socialnih partnerjev in drugih

ustreznih deležnikov ostaja pomembno za uspešno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost ter drugih ekonomskih politik in politik zaposlovanja, ki presegajo načrt, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za celoten program politik.

(23) Francija je 17. decembra 2021 predložila programske dokumente[20] kohezijske politike za partnerski sporazum, večino programov pa pred 17. marcem 2022. V skladu z Uredbo (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 bo pri načrtovanju programov skladov kohezijske politike za obdobje 2021–2027 upoštevala zadevna specifična priporočila za države. To je predpogoj za izboljšanje učinkovitosti in povečanje dodane vrednosti finančne podpore, prejete iz skladov kohezijske politike, ob hkratnem spodbujanju usklajevanja, dopolnjevanja in skladnosti med temi skladi ter drugimi instrumenti in skladi Unije. Uspešno izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost ter programov kohezijske politike je odvisno tudi od odprave ozkih grl za naložbe v podporo zelenemu in digitalnemu prehodu ter uravnoteženemu teritorialnemu razvoju.

(24) Poleg gospodarskih in socialnih izzivov, obravnavanih v načrtu za okrevanje in odpornost, se Francija sooča z vrsto dodatnih izzivov, povezanih s pomanjkanjem znanj in spretnosti ter uporabo energije iz obnovljivih virov. Izboljšanje znanj in spretnosti delavcev bi prispevalo k povečanju produktivnosti dela in s tem k izboljšanju splošne konkurenčnosti francoskega gospodarstva.

(25) Pomanjkanje delovne sile narašča in delodajalci poročajo, da je pomanjkanje usposobljenih delavcev glavna ovira za zaposlovanje v več kot 50 % primerov, zlasti za delovna mesta, za katera so potrebna tehnična znanja in spretnosti, na primer za zeleni in digitalni prehod (industrija, gradbeništvo). Sedanje naložbe v izpopolnjevanje in preusposabljanje delavcev potrebujejo čas, da se bodo obrestovale, njihova učinkovitost pa je ogrožena zaradi nizke ravni osnovnih znanj in spretnosti več kot petine 15-letnih učencev, ki se pozneje v življenju ponavadi redkeje udeležujejo usposabljanj. Nizka uspešnost na področju matematike (pri čemer so francoski učenci med 22 sodelujočimi državami EU v mednarodni raziskavi trendov znanja matematike in naravoslovja (TIMSS) 2019 dosegli najnižji rezultat) in naravoslovja je še posebej zaskrbljujoča glede na pomanjkanje tehničnih znanj in spretnosti. Poleg tega ocene kažejo, da se nizko usposobljeni delavci običajno manj udeležujejo usposabljanj, ki vodijo do kvalifikacije.

(26) Kljub dobrim rezultatom na splošno velike socialno-ekonomske in regionalne neenakosti v francoskem izobraževalnem sistemu vplivajo na raven osnovnih znanj in spretnosti. Po podatkih programa mednarodne primerjave dosežkov učencev (PISA) je Francija ena od držav članic EU, v katerih socialno-ekonomsko ozadje najbolj vpliva na uspešnost učencev. Kazalniki kažejo, da 35,3 % prikrajšanih 15-letnikov in 44,5 % migrantskih učencev prve generacije nima zadostnih osnovnih znanj na področju branja v primerjavi s povprečjem pri 20,9 %. Francija je za reševanje tega vprašanja leta 2017 uvedla pilotno reformo, ki vključuje „prepolovitev velikosti razredov“ v zgodnjih letih izobraževanja za učence na prednostnih področjih, da bi jim omogočila bolj prilagojeno podporo v okolju, ki spodbuja učenje. Francosko računsko sodišče je leta 2021 opozorilo na pomanjkljivosti v šolskem sistemu, ki so zlasti vplivale na učne

[20] Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL L 231, 30.6.2021, str. 159).

rezultate prikrajšanih učencev, ter pozvalo k večji avtonomiji in vrednotenju šol. Nižje stopnje udeležbe učiteljev v stalnem usposabljanju in visoka nesorazmerja med učenci in učitelji lahko povečajo socialno-ekonomske neenakosti. Število učiteljev naravoslovja s spričevali nižjih stopenj, ki delajo na območjih z omejenimi možnostmi, je ponavadi večje kot v drugih državah EU. Reforma poklicnega izobraževanja in usposabljanja iz leta 2018 ter znatne spodbude za delodajalce so povečale število vajencev, kar je pozitivno vplivalo na stopnje zaposlenosti diplomantov.

(27) V odziv na mandat voditeljev držav ali vlad EU iz izjave iz Versaillesa je cilj načrta REPowerEU čim prej postopno odpraviti odvisnost Evropske unije od uvoza fosilnih goriv iz Rusije. V ta namen se v dialogu z državami članicami opredeljujejo najprimernejši projekti, naložbe in reforme na nacionalni, regionalni in EU ravni. Cilj teh ukrepov je zmanjšati splošno odvisnost od fosilnih goriv in nadomestiti uvoz fosilnih goriv iz Rusije s fosilnimi gorivi iz drugih držav.

(28) Po podatkih za leto 2020 odvisnost uvoza Francije od ruske nafte, plina in premoga znaša 9 %, 17 % oziroma 34 %, kar je pod povprečjem EU-27[21]. Francija je v veliki meri bolj omejeno izpostavljena ruskim fosilnim gorivom od povprečja EU, saj je francoska mešanica energijskih virov odvisna predvsem od jedrske energije (40,6 % njene bruto domače porabe energije). Delež fosilnih goriv v mešanici energijskih virov je manjši od povprečja EU27: nafta, plin in trdna fosilna goriva (vključno s premogom) predstavljajo 28,6 %, 15,4 % oziroma 2,3 % bruto domače porabe energije v Franciji. Poleg tega ima štiri terminale za utekočinjeni zemeljski plin, kar ji omogoča bolj razpršene vire uvoza plina. Kljub temu je zaradi sedanjih geopolitičnih razmer in visokih cen energije vedno bolj nujno, da Francija dodatno okrepi svoje napore za doseganje ciljev glede energije iz obnovljivih virov, določenih v njenem nacionalnem energetskem in podnebnem načrtu. Energija iz obnovljivih virov je leta 2020 predstavljala 19,1 % bruto končne porabe energije v Franciji, kar je pod 23-odstotnim ciljem iz njenega nacionalnega energetskega in podnebnega načrta. Za uskladitev Francije s cilji svežnja „Pripravljeni na 55“ bo treba dodatno povečati ambicije za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov ter povečanje deleža obnovljivih virov energije in energijske učinkovitosti. K hitremu razogljičenju industrijskih procesov in ogrevanja stavb lahko prispeva večja javna podpora tehnologijam, kot so toplotne črpalke majhnega in velikega obsega ter geotermalna energija, vključno s podporo omrežjem za daljinsko ogrevanje, ter hitrejša uvedba trajnostne anaerobne razgradnje („metanizacija“) in drugih tehnologij, povezanih s trajnostno proizvodnjo trajnostnih bioplinov, kot je biometan. Take naložbe bi prispevale tudi k zmanjšanju odvisnosti od uvoza zemeljskega plina iz Rusije. Pospešeno opuščanje preostalih subvencij za fosilna goriva bi izboljšalo konkurenčnost energije iz obnovljivih virov v primerjavi s fosilnimi gorivi. Naložbe v energijo iz obnovljivih virov, ki so na ravni omrežja in decentralizirane, lahko prav tako okrepijo makroekonomsko odpornost in konkurenčnost s povečanjem energetske varnosti in inovacij v energetskem sektorju.

(29) Izvajanje projektov za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov na ravni omrežja v Franciji, zlasti vetrnih elektrarn na kopnem in morju ter fotovoltaičnih projektov, ovirajo restriktivni predpisi ter velike upravne ovire in ovire za izdajo dovoljenj. Premajhne naložbe v električno omrežje na nacionalni ravni so povzročile tudi pomanjkanje dostopnih točk, povečanje stroškov priključitve na omrežje in zamude pri

[21] Eurostat (2020), delež ruskega uvoza glede na celotni uvoz zemeljskega plina, surove nafte in črnega premoga. Povprečje celotnega uvoza v EU-27 temelji na uvozu iz držav zunaj EU-27. Za Francijo celotni uvoz vključuje trgovino znotraj EU. Surova nafta ne vključuje rafiniranih naftnih proizvodov.

priključitvi na omrežje, ki lahko trenutno trajajo do več mesecev. Polj vetrnih elektrarn na kopnem ni dovoljeno zgraditi v polmeru 5 do 30 km od okoliških meteoroloških in vojaških radarjev ter radarjev za civilno letalstvo, zaradi česar je za okrog 45 % novih projektov težko najti ustrezne lokacije. Izboljšati bi bilo treba postopke, da bi se izognili vojaškim oviram, povezanim z varnostjo, ko je projekt že v zelo pozni fazi razvoja. Postopek odobritve vključuje nacionalne, regionalne in lokalne uprave, zaradi česar se morajo pogoste zahteve za posodobitev dokumentov urbanističnega načrtovanja odražati tudi v dokumentih na nižji ravni, kar ustvarja dodatno upravno breme. Postopek izdaje dovoljenj bi se lahko pospešil z dodelitvijo več človeških in finančnih virov v osrednjih upravah na regionalni ravni (tj. za decentralizirane državne službe) ter pristojnih organih in upravljavcih omrežij, tesnejšim sodelovanjem regionalnih in lokalnih uprav pri prostorskem načrtovanju ter hitrejšo uporabo razpisnih postopkov. Z okrepitvijo mehanizmov za sodelovanje javnosti in decentralizacijo bi se zmanjšalo število pritožb tretjih oseb, zaradi katerih so pri naročanju novih projektov velike zamude. Stabilen regulativni okvir na nacionalni ravni bi zagotovil večjo gotovost za vlagatelje, zlasti za dolgoročnejše načrtovanje.

(30) Povečanje energijske učinkovitosti in zmanjšanje porabe energije bosta pomagala zmanjšati emisije in odvisnost od fosilnih goriv. V Franciji gradnja in uporaba stavb predstavlja 25 % vseh emisij toplogrednih plinov. V načrtu za okrevanje in odpornost je en del v celoti namenjen energetski prenovi stavb, kar pomaga reševati povezane izzive s širokim, medsektorskim pristopom. Ukrepi zajemajo vse vrste stavb, pri čemer imajo prednost javne stavbe, pa tudi pomembne ukrepe za prenovo zasebnega stavbnega fonda in socialnih stanovanj ter povečanje energijske učinkovitosti malih podjetij. Francija v okviru novega nacionalnega načrta za odpornost krepi podporne mehanizme za ogrevanje stavb z obnovljivimi viri energije, npr. s povečanjem „sklada za toploto“ za 150 milijonov EUR in subvencijo za namestitev ogrevanja na podlagi obnovljivih virov energije za 1 000 EUR. Francoska nacionalna strategija za nizke emisije ogljika (Stratégie Nationale Bas Carbone) opredeljuje ambiciozno usmeritev za zmanjšanje emisij iz stavb in popolno razogljičenje energije, porabljene v stavbah do leta 2050. Sedanja shema „Ma Prime Renov“, namenjena gospodinjstvom, subvencionira predvsem posamezne ukrepe prenove. Da bi spodbudili znatnejša povečanja energijske učinkovitosti, bi bilo mogoče okvir politike izboljšati, da bi pospešili temeljito prenovo in pomagali Franciji, da dodatno poveča energijsko učinkovitost svojega stavbnega fonda. Cilj zakona o podnebju in odpornosti, ki je bil sprejet avgusta 2021, je na različne načine zmanjšati porabo energije, na primer z zagotavljanjem ugodnosti za električna kolesa in vzpostavitvijo območij z nizkimi emisijami na metropolitanskih območjih.

(31) Nadaljnja podpora čezmejnim povezovalnim daljnovodom za električno energijo (v razvoju ali načrtovani) je še naprej ključnega pomena za vključevanje velikih deležev obnovljivih virov energije. Vnaprejšnje zagotavljanje naložb v energetsko infrastrukturo, tako domačo kot čezmejno, bo pomagalo zmanjšati odvisnost od fosilnih goriv in zlasti od ruskega plina. Priporoča se, da se po možnosti zagotovi primernost novih naložb v infrastrukturo in omrežje za prihodnost, da bi se s prihodnjo spremembo namembnosti za trajnostna goriva zagotovila njihova dolgoročna trajnostnost. Medsebojne povezave so ključne za učinkovito delovanje notranjega energetskega trga z združevanjem virov za dosego splošne zanesljivosti oskrbe.

(32) Medtem ko bo pospešitev prehoda s fosilnih goriv naproti podnebni nevtralnosti povzročila znatne stroške prestrukturiranja v več sektorjih, lahko Francija v okviru kohezijske politike uporabi mehanizem za pravični prehod, da zmanjša socialno-

ekonomski vpliv prehoda v najbolj prizadetih regijah. Poleg tega lahko uporabi Evropski socialni sklad plus, da izboljša zaposlitvene možnosti in okrepi socialno kohezijo.

(33) Svet je preučil fiskalne politike Francije ob upoštevanju pomladanske gospodarske napovedi Komisije iz leta 2022, njegova ocena pa je izražena zlasti v priporočilu 1 spodaj.

(34) Zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev držav članic euroobmočja in njihovega skupnega prispevka k delovanju ekonomske in monetarne unije je Svet priporočil, naj države članice euroobmočja sprejmejo ukrepe, tudi prek svojih načrtov za okrevanje in odpornost, da bi izvedle priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja. Za Francijo je to izraženo v vseh štirih priporočilih spodaj.

(35) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni reformni program za leto 2022. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 1, 2 in 3 spodaj. Priporočila 1, 2 in 3 prispevajo tudi k izvajanju priporočila za euroobmočje, zlasti prvega, drugega in četrtega priporočila za euroobmočje. Fiskalne politike iz priporočila 1 med drugim pomagajo odpravljati neravnotežja, povezana z visokim javnim dolgom. Politike iz priporočila 2 med drugim pomagajo zmanjšati zadolženost države in izboljšati konkurenčnost, saj bo celovito izvajanje načrta za okrevanje in odpornost podprlo rast ter hkrati okrepilo odpornost gospodarstva. Politike iz priporočila 3 med drugim pomagajo odpravljati neravnotežja, povezana s konkurenčnostjo –

PRIPOROČA, da Francija v letih 2022 in 2023 ukrepa tako, da:

1. v letu 2023 zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejevanjem rasti nacionalno financiranih tekočih odhodkov pod srednjeročno potencialno rastjo ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine; je pripravljena prilagoditi trenutno porabo spreminjajočim se razmeram; razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost, med drugim tudi z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost, načrta RePowerEU in drugih sredstev EU; si v obdobju po letu 2023 prizadeva za fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev, zagotavljanju verodostojnega in postopnega zmanjševanja dolga ter zagotavljanju srednjeročne vzdržnosti javnih financ s postopno konsolidacijo, naložbami in reformami; reformira pokojninski sistem, da bi postopoma poenotila pravila različnih pokojninskih sistemov, s čimer se bo povečala njihova pravičnost in hkrati podprla njihova vzdržnost;

2. nadaljuje izvajanje svojega načrta za okrevanje in odpornost v skladu z mejniki in cilji, določenimi v Izvedbenem sklepu Sveta z dne 13. julija 2021; hitro zaključi pogajanja s Komisijo o programskih dokumentih kohezijske politike za obdobje 2021–2027, da se lahko začnejo izvajati;

3. odpravi pomanjkanje znanj in spretnosti z zvišanjem ravni osnovnih znanj in spretnosti, zagotavljanjem dodatnih možnosti učenja na delovnem mestu in izboljšanjem učnih rezultatov vseh učencev, zlasti s prilagoditvijo virov in metod potrebam prikrajšanih učencev in šol ter z izboljšanjem delovnih pogojev in stalnim usposabljanjem učiteljev;

4. zmanjša splošno odvisnost od fosilnih goriv; pospeši uvajanje decentraliziranih obnovljivih virov energije na ravni omrežja s povečanimi javnimi naložbami in spodbujanjem zasebnih naložb, vključno z nadaljnjo racionalizacijo postopkov izdaje dovoljenj ter zagotavljanjem ustreznega osebja v upravah, ki izdajajo dovoljenja; izboljša okvir politike za spodbujanje temeljite prenove stavb; razširi zmogljivost medsebojne povezave na energetskem področju.

V Bruslju,

Za Svet
predsednik