EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 23.5.2022.
COM(2022) 612 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom programu reformi Francuske za 2022.

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

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom programu reformi Francuske za 2022.

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) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža[1], a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća[2] kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora provedbi reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Mehanizam doprinosi gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, uz jačanje otpornosti i potencijalnog rasta gospodarstava država članica. Pomaže i jačanju održivih javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Maksimalni financijski doprinos po državi članici u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost ažuriran [je] [XX] lipnja 2022., u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241.

(2) Komisija je 24. studenoga 2021. donijela Godišnji pregled održivog rasta, čime je označen početak Europskog semestra 2022. za koordinaciju ekonomskih politika. Uzela je u obzir zajedničku predanost daljnjoj provedbi europskog stupa socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017., ponovno potvrđenu na socijalnom samitu u Portu u svibnju 2021. Europsko vijeće potvrdilo je 25. ožujka 2022. prioritete Godišnjeg pregleda održivog rasta 2022. Komisija je 24. studenoga 2021. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojem je utvrđeno da je Francuska jedna od

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

[2] 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.).

država članica za koje je potrebno detaljno preispitivanje[3]. Komisija je istog dana donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Vijeće donijelo 5. travnja 2022., kao i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2022., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načela europskog stupa socijalnih prava i koji je Vijeće donijelo 14. ožujka 2022.

(3) Ruska invazija na Ukrajinu, koja je uslijedila nakon globalne pandemije, znatno je izmijenila geopolitički i gospodarski kontekst. Posljedice invazije na gospodarstva država članica očituju se npr. u višim cijenama energenata i hrane te slabijim izgledima za rast. Više cijene energije posebno opterećuju najranjivija kućanstva koja žive u energetskom siromaštvu ili su izložena riziku od energetskog siromaštva. EU se suočava i s dosad nezabilježenim priljevom osoba koje bježe iz Ukrajine. U tom je kontekstu 4. ožujka 2022. prvi put aktivirana primjena[4] Direktive o privremenoj zaštiti, kojom se raseljenim osobama iz Ukrajine daje pravo na zakonit boravak u EU-u, kao i pristup obrazovanju i izobrazbi, tržištu rada, zdravstvu, stanovanju i socijalnoj skrbi.

(4) Uzimajući u obzir gospodarsku i geopolitičku situaciju koja se ubrzano mijenja, europski semestar u 2022. nastavlja opsežnu koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja te se istodobno razvija u skladu sa zahtjevima provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost, kako je navedeno u Godišnjem pregledu održivog rasta 2022. Provedba donesenih planova za oporavak i otpornost ključna je za ostvarivanje prioriteta politika u postupku europskog semestra jer se planovi odnose na sve relevantne preporuke ili na znatan dio relevantnih preporuka za pojedinu zemlju izdanih u ciklusima semestra 2019. i 2020. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019. i 2020. i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241, uz sve preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma dostave izmijenjenog plana.

(5) Opća klauzula o odstupanju aktivirana je u ožujku 2020.[5] Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021.[6] iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u EU-u ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Povećana neizvjesnost i znatni negativni rizici za gospodarske izglede u kontekstu rata u Europi, dosad nezabilježeno povećanje cijena energije i kontinurani poremećaji u lancu opskrbe opravdavaju produljenje opće klauzule o odstupanju u okviru Pakta o stabilnosti i rastu tijekom 2023.

(6) U skladu s pristupom iz mišljenja Vijeća od 18. lipnja 2021. o Programu stabilnosti za 2021., smjer fiskalne politike trenutačno se najbolje mjeri kao promjena primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda), isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19, ali uključujući rashode koji

---

[3] Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25.).

[4] Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite, SL L 71, 4.3.2022., str. 1.

[5] Komunikacija Komisije Vijeću o aktivaciji opće klauzule o odstupanju Pakta o stabilnosti i rastu, Bruxelles, 20.3.2020., COM(2020) 123 final.

[6] Komunikacija Komisije Vijeću „Godinu dana od izbijanja pandemije bolesti COVID-19: odgovor u okviru fiskalne politike”, Bruxelles, 3.3.2021., COM(2021) 105 final.

se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast[7]. Kako bi se ocijenilo je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom, uz opći smjer fiskalne politike pozornost se posvećuje i razvoju primarnih tekućih rashoda koje financira država[8] (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i privremenih hitnih mjera uvedenih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) i razvoju ulaganja.

(7) Komisija je 2. ožujka 2022. donijela Komunikaciju s općim smjernicama za fiskalnu politiku u 2023., čiji je cilj poduprijeti pripremu programa stabilnosti i konvergencije država članica i time ojačati koordinaciju politika[9]. Na temelju makroekonomskih izgleda iz zimske prognoze 2022., Komisija smatra da je prelazak s ukupno poticajnog smjera fiskalne politike u razdoblju 2020.–2022. na uglavnom neutralan opći smjer fiskalne politike primjeren za 2023., uz spremnost na reagiranje na promjenjivo gospodarsko stanje. Komisija je najavila da bi se fiskalne preporuke za 2023. trebale i dalje razlikovati po državama članicama te bi se u njima trebalo voditi računa o mogućim prelijevanjima među državama. Komisija je pozvala države članice da te smjernice uzmu u obzir u svojim programima stabilnosti i konvergencije. Komisija se obvezala da će pomno pratiti gospodarska kretanja i prema potrebi prilagoditi svoje smjernice politika, a najkasnije u okviru proljetnog paketa europskog semestra potkraj svibnja 2022.

(8) U pogledu fiskalnih smjernica od 2. ožujka 2022., u fiskalnim preporukama za 2023. uzimaju se u obzir pogoršani gospodarski izgledi, povećana neizvjesnost i dodatni negativni rizici te viša inflacija u usporedbi sa zimskom prognozom. Na temelju tih razmatranja, fiskalnim odgovorom treba povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju i energetsku sigurnost te održati kupovnu moć najranjivijih kućanstava kako bi se ciljanim i privremenim mjerama ublažio učinak povećanja cijena energije i ograničio inflacijski pritisak zbog sekundarnih učinaka; fiskalna politika trebala bi ostati fleksibilna radi prilagodbe okolnostima koje se brzo mijenjaju i trebala bi se razlikovati po državama članicama, ovisno o njihovoj fiskalnoj i gospodarskoj situaciji, među ostalim u pogledu izloženosti krizi i priljevu raseljenih osoba iz Ukrajine.

(9) 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. Na temelju članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 13. srpnja 2021. donijelo Odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Francuske[10]. Isplata obroka ovisi o odluci Komisije, donesenoj u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, da je Francuska u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri

---

7 Preporuka sadržava Komisijine procjene smjera fiskalne politike i njezinih komponenti na temelju pretpostavki iz Komisijine proljetne prognoze 2022. Komisijine procjene srednjoročnog potencijalnog rasta ne uključuju pozitivan učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast.

8 Ne financira se bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova EU-a.

9 Komunikacija Komisije Vijeću: Smjernice za fiskalnu politiku za 2023., Bruxelles, 2.3.2022., COM(2022) 85 final.

10 Provedbena odluka Vijeća od 6. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Francuske (ST 10162/2021; ST 10162/2021 ADD 1).

podrazumijeva da mjere povezane s ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima nisu ukinute.

(10) Francuska je 4. svibnja 2022. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2022. Nije dostavila svoj Program stabilnosti. U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241, u Nacionalnom programu reformi za 2022. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Francuske o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost.

(11) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila Izvješće za Francusku[11] za 2022. Ocijenila je napredak Francuske u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 2019., 2020. i 2021. te je analizirala provedbu plana za oporavak i otpornost Francuske na temelju tablice pokazatelja za oporavak i otpornost. Na temelju te analize, u izvješću su utvrđeni nedostaci u pogledu izazova koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i nadolazeći izazovi, uključujući one koji proizlaze iz ruske invazije na Ukrajinu. Ocijenila je i napredak Francuske u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva EU-a u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

(12) Komisija je provela detaljno preispitivanje za Francusku u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011 i objavila rezultate 23. svibnja 2022.[12] Komisija je zaključila da u Francuskoj postoje makroekonomske neravnoteže. Te neravnoteže posebice su povezane s visokom razinom javnog duga i slabom konkurentnosti u kontekstu niskog rasta produktivnosti, što ima prekogranični utjecaj.

(13) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. UFEU-a. U tom se izvješću razmatralo proračunsko stanje Francuske jer je njezin deficit opće države 2021. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, dok je njezin dug opće države premašio referentnu vrijednost od 60 % BDP-a utvrđenu Ugovorom i nije se poštovalo referentno mjerilo za smanjenje duga. U izvješću je zaključeno da kriterij deficita i duga nije ispunjen. U skladu s Komunikacijom od 2. ožujka 2022. Komisija je smatrala, u okviru svoje ocjene svih relevantnih čimbenika, da bi usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga podrazumijevala veliki fiskalni napor u početnom razdoblju koji bi mogao ugroziti rast. Stoga Komisija smatra da usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga nije nužna u sadašnjim izvanrednim gospodarskim uvjetima. Kako je najavljeno, Komisija nije predložila pokretanje novih postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2022. te će u jesen 2022. ponovno procijeniti relevantnost prijedloga za pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita.

(14) Vijeće je 20. srpnja 2020. Francuskoj preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju u 2020. i 2021. poduzme sve potrebne mjere za djelotvoran odgovor na pandemiju, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Francuska, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Prema podacima koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Francuskoj je u 2021. pao na 6,5 % s 8,9 % BDP-a koliko je iznosio u 2020. Francuska je odgovorom u okviru fiskalne politike pomogla gospodarski oporavak u 2021., a privremene hitne mjere potpore smanjile su se s 3,3 % BDP-a u 2020. na 2,6 % u 2021. Mjere koje je Francuska poduzela u 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere

[11] SWD(2022) 612.

[12] SWD(2022) 632.

koje je vlada donijela 2020. i 2021. uglavnom su bile privremene ili popraćene kompenzacijskim mjerama. Istodobno, neke diskrecijske mjere koje je vlada donijela u razdoblju od 2020. do 2021. nisu bile privremene niti popraćene kompenzacijskim mjerama, a uglavnom su se sastojale od trajnog smanjenja poreza na proizvodnju od 2021. i povećanja plaća državnih službenika, uglavnom u zdravstvenom sustavu. Prema podacima koje je Eurostat potvrdio, dug opće države u 2021. iznosio je 112,9 % BDP-a.

(15) Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se državni deficit od 4,6 % BDP-a za 2022. i 3,2 % BDP-a za 2023. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se udio duga opće države u BDP-u od 111,2 % u 2022. i 109,1 % u 2023. Na temelju analize Komisije čini se da su rizici za održivost duga u srednjoročnom razdoblju visoki.

Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2022. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje iznositi 1,0 %. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru Plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast Francuske.

(16) Vlada je 2022. postupno ukinula većinu mjera poduzetih kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, pa se predviđa da će se privremene mjere hitne potpore smanjiti s 2,6 % BDP-a u 2021. na 0,4 % BDP-a u 2022. Na državni deficit utječu mjere donesene radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije, koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. procjenjuju na 0,7 % BDP-a u 2022., a u 2023.[13] se očekuje njihovo postupno ukidanje. Te se mjere uglavnom sastoje od socijalnih transfera siromašnijim kućanstvima, smanjenja neizravnih poreza na potrošnju energije, ograničenja maloprodajnih i veleprodajnih cijena te subvencija energetski intenzivnim poduzećima. Bile su najavljene kao privremene, no ako cijene energije ostanu povišene i 2023., neke od tih mjera mogle bi se nastaviti. Neke od tih mjera nisu ciljane, što se posebno odnosi na opće ograničavanje cijena električne energije i plina te izravno subvencionirani popust na goriva. Na državni deficit utječu i troškovi pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine, za koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa da će iznositi 0,1 % BDP-a u 2022. i 0,1 % u 2023.[14]

(17) Vijeće je 18. lipnja 2021. preporučilo[15] da bi Francuska u 2022. trebala iskoristi Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku uz provedbu razborite fiskalne politike. Osim toga, trebala bi očuvati ulaganja koja financira država. Preporučilo je i da Francuska, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti, uz istodobno poticanje ulaganja radi povećanja potencijala za rast.

---

13 Iznosi predstavljaju razinu godišnjih proračunskih troškova tih mjera poduzetih od jeseni 2021., uključujući tekuće prihode i rashode te, prema potrebi, mjere za kapitalne rashode.

14 Pretpostavlja se da će ukupan broj raseljenih osoba iz Ukrajine u EU postupno dosegnuti 6 milijuna do kraja 2022., a njihova se geografska razmještenost procjenjuje na temelju veličine postojeće dijaspore, relativnog broja stanovnika države članice primateljice i stvarne razmještenosti raseljenih osoba iz Ukrajine diljem Unije od ožujka 2022. Kad je riječ o proračunskim troškovima po osobi, procjene se temelje na modelu mikrosimulacije Euromod Zajedničkog istraživačkog centra Komisije, pri čemu se u obzir uzimaju novčane naknade na koje bi građani mogli imati pravo i naknade u naravi kao što su obrazovanje i zdravstvena zaštita.

15 Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Francuske za 2021. (SL C 304, 29.7.2021., str. 43.).

(18) Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2022. predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike biti poticajan i iznositi -1.7 % BDP-a[16]. Francuska namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja u skladu s preporukom Vijeća. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a smanjiti za 0,2 postotna boda BDP-a u odnosu na 2021. To smanjenje u 2022. posljedica je pojačane početne financijske potpore iz Mehanizma za oporavak i otpornost u 2021. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na fiskalni smjer politike u 2022. biti neutralan[17]. Stoga u skladu s preporukom Vijeća Francuska namjerava očuvati ulaganja koja financira država. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2022. imati ekspanzivan učinak od 1,6 postotnih bodova na opći smjer fiskalne politike. Taj znatan ekspanzivni učinak uključuje dodatni učinak mjera za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije (0,5 % BDP-a) i troškova pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine (0,1 % BDP-a). Ostale mjere na strani tekućih rashoda uključuju mjere koje su u planu za otpornost predložene za ublažavanje gospodarskih posljedica sukoba u Ukrajini, kao što su izravne subvencije *ad hoc* sektorima (0,1 % BDP-a) i povećanje plaća državnih službenika (0,1 % BDP-a). Na prihodovnoj strani, predviđa se da će ekspanzivnom smjeru fiskalne politike pridonijeti i smanjenje stope poreza na dobit (0,1 % BDP-a) i poreza na nekretnine (0,1 % BDP-a). Predviđa se da će veći porast potrošačkih cijena u odnosu na deflator BDP-a utjecati na ekspanzivni učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2022. jer će se povećati javna potrošnja i socijalne naknade. Na temelju Komisijine prognoze, te mjere i pokretači većih rashoda nisu u potpunosti popraćeni kompenzacijskim mjerama.

(19) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se da će u 2023. smjer fiskalne politike iznositi +0,9 % BDP-a uz pretpostavku nepromijenjenih politika[18]. Predviđa se da će Francuska 2023. nastaviti upotrebljavati bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a smanjiti za 0,1 postotni bod BDP-a u odnosu na 2022., što je odraz pojačane početne financijske potpore iz Mehanizma za oporavak i otpornost u 2021. i 2022. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na fiskalni smjer politike u 2023. biti neutralan[19]. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2023. imati kontrakcijski učinak od 0,7 postotnih bodova na opći smjer fiskalne politike. To uključuje učinak postupnog ukidanja mjera za ublažavanje posljedica povećanja cijena energije (0,7 % BDP-a). Stoga kontrakcijski učinak tekućih rashoda koje financira

---

16 Negativan (pozitivan) predznak pokazatelja odgovara prekomjernom (nedovoljnom) rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu (kontrakcijsku) fiskalnu politiku.

17 Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

18 Negativan (pozitivan) predznak pokazatelja odgovara prekomjernom (nedovoljnom) rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu (kontrakcijsku) fiskalnu politiku.

19 Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a.

država ovisi o planiranom postupnom ukidanju mjera za ublažavanje posljedica povećanja cijena energije.

(20) Postojeći mirovinski sustav u Francuskoj je složen i sastoji se od više od 40 usporednih programa. Ti se programi primjenjuju na različite skupine radnika i funkcioniraju u skladu s različitim pravilima. Prema podacima Eurostata javni rashodi za mirovine u Francuskoj koji su 2019. iznosili 14,6 % BDP-a bili su treći po visini u EU-u. Visina rashoda povezana je s relativno visokom stopom zamjene (tj. mirovina u odnosu na zadnje godišnje plaće), očekivanim životnim vijekom, relativno ranom efektivnom dobi umirovljenja (oko 62 godine) i velikim brojem korisnika mirovina u odnosu na ukupni broj stanovnika. Prema Komisijinu Izvješću o starenju stanovništva za 2021. i posljednjem godišnjem izvješću francuskog Savjetodavnog vijeća za mirovine (*Conseil d'orientation des retraites*) predviđa se da će se rashodi za mirovine ponešto smanjiti do 2024., a zatim umjereno povećati za oko 0,2 postotna boda BDP-a od 2025. do oko 2030. Visoki ukupni javni rashodi, u kojima su rashodi za mirovine jedna od glavnih stavki, pridonose nakupljanju javnog duga unatoč velikom poreznom opterećenju, zbog čega se Francuska srednjoročno suočava s visokim rizicima za fiskalnu održivost. Dugoročno, rashodi za mirovine postupno bi se smanjivali do 2070., uglavnom zbog indeksacije mirovinskih primanja s obzirom na inflaciju, čime se neutralizira učinak povećanja omjera ovisnosti zbog starenja stanovništva. Pojednostavnjenje mirovinskog sustava spajanjem različitih programa pridonijelo bi njegovoj transparentnosti i pravednosti te bi pozitivno utjecalo na mobilnost radne snage i učinkovitost raspodjele rada, a moglo bi pojačati i fiskalnu održivost. Francuska vlada pokrenula je 2018. postupak reforme radi ujednačavanja pravila različitih mirovinskih programa. Reforma je zaustavljena izbijanjem pandemije bolesti COVID-19. Predstavljajući ciljeve francuskog plana za oporavak i otpornost, vlada je potvrdila svoju predanost provedbi ambiciozne reforme mirovinskog sustava kako bi postao pravedniji i održiviji.

(21) 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 dopunjuju i trebaju se provesti do 2026. Doprinose svladavanju svih ili znatnog dijela ekonomskih i socijalnih izazova navedenih u preporukama za pojedinu zemlju koje je Vijeće uputilo Francuskoj u postupku europskog semestra 2019. i 2020., uz sve preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma donošenja plana. Provedba francuskog plana već je u tijeku. Komisija je pozitivno ocijenila prvi zahtjev za plaćanje Francuske, uzevši u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora, što je dovelo do isplate financijske potpore u iznosu od 7,4 milijarde EUR (bez pretfinanciranja) 4. ožujka 2022. Povezanih 38 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti odnose se na reforme u područjima javnih financija, tržišta rada, zdravstva i dugotrajne skrbi. Provedena su ulaganja u energetsku učinkovitost zgrada (javni i privatni stambeni prostori i socijalno stanovanje), održivi promet (kupnja čistih vozila), dekarbonizaciju industrije, zapošljavanje mladih i obrazovanje. Potvrđeno je nekoliko istraživačkih strategija u području ključnih zelenih i digitalnih tehnologija, a pozivi na podnošenje projekata objavit će se tijekom 2022. i 2023.

(22) Očekuje se da će provedba plana za oporavak i otpornost Francuske doprinijeti daljnjem napretku u zelenoj i digitalnoj tranziciji. Mjerama potpore klimatskim ciljevima u Francuskoj namijenjeno je 46,0 % % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana (uz znatna ulaganja u energetsku obnovu zgrada), dok je mjerama potpore digitalnim ciljevima namijenjeno 21,3 % % ukupnih sredstava dodijeljenih u

okviru plana. Potpuna provedba plana za oporavak i otpornost, u skladu s dogovorenim relevantnim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima, pomoći će Francuskoj da se brzo oporavi od posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19, uz istodobno jačanje otpornosti. Sustavno uključivanje socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika i dalje je važno za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost, kao i drugih ekonomskih politika i politika zapošljavanja izvan okvira plana, kako bi se osigurala opća odgovornost za cjelokupni program politike.

(23) Francuska je 17. prosinca 2021. dostavila svoje programske dokumente kohezijske politike[20] za sporazum o partnerstvu, a većinu programa do 17. ožujka 2022. U skladu s Uredbom (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. Francuska uzima u obzir relevantne preporuke za pojedinu zemlju pri programiranju fondova kohezijske politike za razdoblju 2021.–2027. To je preduvjet za poboljšanje učinkovitosti i maksimalno povećanje dodane vrijednosti financijske potpore koju će primiti iz fondova kohezijske politike, uz istodobno promicanje koordinacije, komplementarnosti i usklađenosti između tih fondova i drugih instrumenata i fondova Unije. Uspješna provedba Mehanizma za oporavak i otpornost i programa kohezijske politike ovisi i o uklanjanju prepreka ulaganjima radi potpore zelenoj i digitalnoj tranziciji i uravnoteženom teritorijalnom razvoju.

(24) Osim gospodarskih i socijalnih izazova obuhvaćenih planom za oporavak i otpornost, Francuska se suočava s brojnim dodatnim izazovima koji se odnose na manjak vještina i uvođenje energije iz obnovljivih izvora. Poboljšanjem vještina radnika pridonijelo bi se povećanju produktivnosti rada, a time i povećanju ukupne konkurentnosti francuskog gospodarstva.

(25) Sve je prisutniji manjak radne snage, a poslodavci kao glavnu prepreku zapošljavanju u više od 50 % slučajeva navode nedostatak kvalificiranih radnika, posebno kad je riječ o poslovima koji zahtijevaju određene tehničke vještine, primjerice u području zelene i digitalne tranzicije (industrija, građevinarstvo). Trenutačna ulaganja u usavršavanje i prekvalifikaciju radnika isplatit će se tek s vremenom, a njihovu učinkovitost narušava niska razina osnovnih vještina više od petine učenika u dobi od 15 godina, koji u kasnijoj fazi života obično imaju manje koristi od osposobljavanja. S obzirom na manjak tehničkih vještina, posebno zabrinjavaju loši rezultati u matematici (francuski učenici najniže su rangirani među 22 države članice EU-a koje su sudjelovale u Međunarodnom istraživanju trendova u znanju matematike i prirodoslovlja (TIMSS) 2019.) i prirodoslovlju. Osim toga, evaluacije pokazuju da niskokvalificirane osobe obično imaju manje koristi od osposobljavanja usmjerenih na stjecanje kvalifikacije.

(26) Unatoč općenito dobrim rezultatima, velike socioekonomske i regionalne nejednakosti u francuskom obrazovnom sustavu utječu na razinu osnovnih vještina. Prema istraživanju PISA-e, Francuska je jedna od država članica EU-a u kojima socioekonomski položaj u najvećoj mjeri utječe na uspješnost učenika. U skladu s pokazateljima, dostatne osnovne vještine u čitanju nema 35,3 % petnaestogodišnjaka u nepovoljnom položaju i 44,5 % učenika migranata prve generacije, u odnosu na prosjek od 20,9 %. U cilju rješavanja tog pitanja Francuska je 2017. uvela pilot-

[20] Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike. SL L 231, 30.6.2021., str. 159.

reformu koja se sastojala od „smanjenja broja učenika u razredima za polovinu” tijekom ranih godina obrazovanja učenika u prioritetnim područjima kako bi im se omogućilo da iskoriste personaliziraniju potporu u ozračju pogodnom za učenje. Francuski Revizorski sud istaknuo je 2021. nedostatke u školskom sustavu, posebno one koji utječu na rezultate učenika u nepovoljnom položaju, i pozvao na veću autonomiju i evaluaciju škola. Zbog nižih stopa sudjelovanja nastavnika u trajnom osposobljavanju i nepovoljnih omjera broja učenika i nastavnika mogle bi se povećati socioekonomske nejednakosti. Razina certifikacije nastavnika prirodoslovnih znanosti koji rade na područjima u nepovoljnom položaju niža je u većem broju slučajeva nego u drugim državama članicama EU-a. Zbog reforme strukovnog obrazovanja i osposobljavanja iz 2018. i znatnih poticaja za poslodavce povećao se broj naučnika, što je pozitivno utjecalo na stope zaposlenosti osoba s diplomom.

(27) Na temelju ovlasti koje su šefovi država ili vlada EU-a utvrdili u Izjavi iz Versaillesa, planom REPowerEU nastoji se čim prije postupno ukinuti ovisnost Europske unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. U tu svrhu, u dijalogu s državama članicama utvrđeni su najprikladniji projekti, ulaganja i reforme na nacionalnoj i regionalnoj razini te na razini EU-a. Cilj je tih mjera smanjiti sveukupnu ovisnost o fosilnim gorivima i potaknuti odmak od uvoza fosilnih goriva iz Rusije.

(28) Prema podacima iz 2020. Francuska iz Rusije uvozi 9 % nafte, 17 % plina i 34 % ugljena, a ti su iznosi ispod prosjeka EU-27[21]. O ruskim fosilnim gorivima Francuska je manje ovisna od prosjeka EU-a uglavnom zbog toga što se njezina struktura izvora energije uglavnom oslanja na nuklearnu energiju (40,6 % njezine bruto domaće potrošnje energije). Udio fosilnih goriva u strukturi izvora energije niži je od prosjeka EU-27: nafta, plin i kruta fosilna goriva (uključujući ugljen) čine 28,6 %, 15,4 % odnosno 2,3 % bruto domaće potrošnje energije u Francuskoj. Osim toga, Francuska ima četiri terminala za UPP, što omogućuje veću diversifikaciju izvora za uvoz plina. Međutim, zbog trenutačne geopolitičke situacije i visokih cijena energenata Francuska bi trebala hitno pojačati napore za ostvarivanje ciljeva u području energije iz obnovljivih izvora utvrđenih u nacionalnom energetskom i klimatskom planu. Energija iz obnovljivih izvora činila je 19,1 % konačne bruto potrošnje energije u Francuskoj 2020., što je ispod cilja od 23 % utvrđenog u nacionalnom energetskom i klimatskom planu. Ciljevi za smanjenje emisija stakleničkih plinova i povećanje korištenja energije iz obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti trebaju biti ambiciozniji radi usklađenja Francuske s ciljevima paketa „Spremni za 55 %”. Brzoj dekarbonizaciji industrijskih procesa i sustava grijanja u zgradama može se pridonijeti većom javnom potporom za tehnologije kao što su velike i male toplinske crpke i geotermalna energija, uključujući potporu za mreže centraliziranog grijanja te brže uvođenje održive anaerobne razgradnje (fr. *méthanisation*) i drugih tehnologija povezanih s održivom proizvodnjom održivih bioplinova kao što je biometan. Takvim bi se ulaganjima pridonijelo i smanjenju ovisnosti o uvozu ruskog prirodnog plina. Ubrzanim postupnim ukidanjem preostalih subvencija za fosilna goriva poboljšala bi se konkurentnost energije iz obnovljivih izvora u odnosu na fosilna goriva. Ulaganje u energiju iz obnovljivih izvora, bilo da je riječ o projektima na razini mreže ili decentraliziranim projektima, može pridonijeti i makroekonomskoj otpornosti i konkurentnosti povećanjem energetske sigurnosti i inovacijama u energetskom sektoru.

[21] Eurostat (2020.), udio uvoza iz Rusije u odnosu na ukupni uvoz prirodnog plina, sirove nafte i kamenog ugljena. U prosjeku za EU-27 ukupni uvoz obuhvaća uvoz iz zemalja izvan EU-27. Ukupni uvoz za Francusku uključuje trgovinu unutar EU-a. Sirova nafta ne uključuje rafinirane naftne proizvode.

(29) Provedbu projekata u području energije iz obnovljivih izvora na razini mreže u Francuskoj, primjerice kad je riječ o vjetroelektranama na kopnu i na moru te solarnim fotonaponskim sustavima, ograničavaju restriktivni propisi te velike administrativne prepreke i prepreke povezane s izdavanjem dozvola. Zbog nedovoljnih ulaganja u elektroenergetsku mrežu na nacionalnoj razini postoji i manjak pristupnih točaka, što povećava troškove i kašnjenja pri priključenju na mrežu, koje trenutačno može trajati do nekoliko mjeseci. Kopnene vjetroelektrane ne smiju se graditi unutar 5–30 km od okolnih meteoroloških, vojnih i civilnih zrakoplovnih radara, zbog čega je za oko 45 % novih projekata teško pronaći prikladne lokacije. Trebalo bi poboljšati postupke kako bi se izbjegle sigurnosne vojne prepreke u vrlo kasnoj fazi razvoja projekta. Budući da su u postupak odobrenja uključene nacionalne, regionalne i lokalne uprave, česti zahtjevi za ažuriranje urbanističkih planova moraju se odražavati i u dokumentima niže razine, što stvara dodatna administrativna opterećenja. Postupak izdavanja dozvola mogao bi se ubrzati povećanjem ljudskih i financijskih resursa u središnjim upravama na regionalnoj razini (tj. za decentralizirane državne usluge) te u nadležnim tijelima i mrežnim operatorima, većom uključenošću regionalnih i lokalnih uprava u prostorno planiranje i bržom provedbom natječajnih postupaka. Jačanjem mehanizama za sudjelovanje javnosti i decentralizacijom smanjile bi se pritužbe trećih strana, koje uzrokuju velika kašnjenja pri pokretanju novih projekata. Stabilni regulatorni okvir na nacionalnoj razini pružio bi veću sigurnost ulagačima, posebno kad je riječ o dugoročnom planiranju.

(30) Povećanjem energetske učinkovitosti i smanjenjem potrošnje energije pridonijet će se smanjenju emisija i ovisnosti o fosilnim gorivima. U Francuskoj se izgradnjom i upotrebom zgrada stvara 25 % svih emisija stakleničkih plinova. U planu za oporavak i otpornost energetskoj obnovi zgrada namijenjena je cijela komponenta te se na taj način širokim, međusektorskim pristupom doprinosi svladavanju povezanih izazova. Mjere obuhvaćaju sve vrste zgrada, pri čemu prednost imaju javne zgrade, ali znatan dio njih odnosi se i na obnovu fonda privatnih zgrada i socijalnih stanova te povećanje energetske učinkovitosti malih poduzeća. U kontekstu svojeg novog nacionalnog plana otpornosti Francuska jača mehanizme potpore za grijanje u zgradama s pomoću energije iz obnovljivih izvora, npr. povećanjem „fonda za grijanje” za 150 milijuna EUR i subvencija za ugradnju grijanja na energiju iz obnovljivih izvora za 1000 EUR. U francuskoj nacionalnoj strategiji za niske emisije ugljika (fr. *Stratégie Nationale Bas Carbone*) utvrđen je ambiciozni put za smanjenje emisija iz zgrada i postizanje potpune dekarbonizacije potrošnje energije u zgradama do 2050. Trenutačnim programom „Ma Prime Renov” usmjerenim na kućanstva uglavnom se subvencioniraju pojedinačne mjere obnove. Kako bi se potaknulo znatnije povećanje energetske učinkovitosti, okvir politike mogao bi se poboljšati tako da se njime potiče temeljita obnova i dodatno povećanje energetske učinkovitosti fonda zgrada u Francuskoj. Zakonom o klimi i otpornosti donesenim u kolovozu 2021. potrošnja energije nastoji se smanjiti na mnogo načina, primjerice bonusima za električne bicikle i stvaranjem zona s niskom razinom emisija u velegradskim područjima.

(31) Daljnja potpora izgradnji prekograničnih elektroenergetskih interkonekcijskih vodova (koja je u tijeku ili se planira) i dalje je ključna za integraciju velikih udjela energije iz obnovljvih izvora. Pojačano ulaganje u energetsku infrastrukturu, domaću i prekograničnu, pridonijet će smanjenju ovisnosti o fosilnim gorivima, a posebno o ruskom plinu. Preporučuje se da nova ulaganja u infrastrukturu i mreže budu, ako je moguće, otporna na buduće promjene kako bi se budućom prenamjenom za održiva goriva omogućila njihova dugoročna održivost. Interkonekcije su ključne za

učinkovito funkcioniranje unutarnjeg energetskog tržišta jer se objedinjavanjem resursa postiže opća sigurnost opskrbe.

(32) Iako će ubrzanje prelaska na klimatsku neutralnost i napuštanja fosilnih goriva stvoriti znatne troškove restrukturiranja u više sektora, Francuska može iskoristiti mehanizam za pravednu tranziciju u kontekstu kohezijske politike kako bi smanjila socioekonomske posljedice tranzicije u najteže pogođenim regijama. Osim toga, Francuska može iskoristiti i Europski socijalni fond plus kako bi poboljšala mogućnosti za zapošljavanje i ojačala socijalnu koheziju.

(33) Vijeće je ispitalo fiskalne politike Francuske, uzimajući u obzir Komisijinu proljetnu gospodarsku prognozu 2022., i njegova se ocjena posebno navodi u preporuci 1. u nastavku.

(34) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je državama članicama europodručja preporučilo da mjere za provedbu preporuke o ekonomskoj politici europodručja poduzmu i u okviru svojih planova za oporavak i otpornost. Za Francusku se to odražava u sve četiri preporuke u nastavku.

(35) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2022. Preporuke Vijeća donesene u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1., 2. i 3. u nastavku. Preporukama 1., 2. i 3. pridonosi se i provedbi Preporuke za europodručje, posebno provedbi prve, druge i četvrte preporuke za europodručje. Fiskalnim politikama iz preporuke 1. doprinosi se, među ostalim, uklanjanju neravnoteža povezanih s visokim državnim dugom. Politikama iz preporuke 2. doprinosi se, među ostalim, smanjenju zaduženosti države i povećanju konkurentnosti jer će se potpunom provedbom plana za oporavak i otpornost poduprijeti rast i ojačati otpornost gospodarstva. Politikama iz preporuke 3. doprinosi se, među ostalim, uklanjanju neravnoteža povezanih s konkurentnošću.

PREPORUČUJE da Francuska u 2022. i 2023. poduzme mjere kojima je cilj:

1. U 2023. osigurati razboritu fiskalnu politiku, posebno ograničavanjem rasta tekućih rashoda koje financira država ispod srednjoročnog potencijalnog rasta proizvodnje, uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na porast cijena energije te prognanicima iz Ukrajine. Pripremiti se za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetsku sigurnost, među ostalim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost, plana RePowerEU i drugih fondova EU-a. U razdoblju nakon 2023. provoditi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja vjerodostojnog i postupnog smanjenja duga i fiskalne održivosti u srednjoročnom razdoblju zahvaljujući postupnoj konsolidaciji, ulaganjima i reformama. Reformirati mirovinski sustav radi postupnog ujednačavanja pravila različitih mirovinskih programa kako bi se povećala njegova pravednost i održivost.

2. Nastaviti s provedbom plana za oporavak i otpornost, u skladu s dogovorenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima iz Provedbene odluke Vijeća od 13. srpnja 2021. Brzo dovršiti pregovore s Komisijom o programskim dokumentima kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. u cilju početka njihove provedbe;

3. Riješiti problem manjka vještina podizanjem razine osnovnih vještina, pružanjem dodatnih mogućnosti učenja na radnom mjestu i poboljšanjem ishoda učenja svih

učenika, posebno prilagodbom resursa i metoda potrebama učenika i škola u nepovoljnom položaju te poboljšanjem radnih uvjeta i kontinuiranog osposobljavanja nastavnika.

4. Smanjiti ukupnu ovisnost o fosilnim gorivima. Ubrzati provedbu projekata na razini mreže i decentraliziranih projekata u području energije iz obnovljivih izvora povećanjem javnih i olakšavanjem privatnih ulaganja, među ostalim dodatnim pojednostavnjenjem procedura izdavanja dozvola i osiguravanjem odgovarajućeg osoblja u upravama koje izdaju odobrenja. Poboljšati politički okvir za poticanje temeljite obnove zgrada. Povećati kapacitete energetske interkonekcije.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik