



EVROPSKA  
KOMISIJA

Bruselj, 2.6.2021  
COM(2021) 510 final

Priporočilo

**PRIPOROČILO SVETA**

**z mnenjem Sveta o programu stabilnosti Francije za leto 2021**

{SWD(2021) 501 final}

Priporočilo

## PRIPOROČILO SVETA

### z mnenjem Sveta o programu stabilnosti Francije za leto 2021

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik<sup>1</sup> in zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 20. marca 2020 sprejela sporočilo o uporabi splošne odstopne klavzule<sup>2</sup> v okviru Pakta za stabilnost in rast<sup>3</sup>. V njem je izrazila stališče, da so glede na pričakovan resen upad gospodarske aktivnosti zaradi izbruha COVID-19 pogoji za aktivacijo splošne odstopne klavzule izpolnjeni. Ministri za finance držav članic so se 23. marca 2020 strinjali z oceno Komisije. Splošna odstopna klavzula je državam članicam omogočila proračunsko prožnost pri obvladovanju krize. V času resnega upada gospodarske aktivnosti je olajšala usklajevanje proračunskih politik. Njena aktivacija omogoča začasni odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja vsake države članice, če to srednjeročno ne ogroža vzdržnosti javnih financ. Komisija je 17. septembra 2020 v svoji letni strategiji za trajnostno rast napovedala, da se bo splošna odstopna klavzula še naprej uporabljala tudi v letu 2021<sup>4</sup>.
- (2) Svet je 20. julija 2020 Franciji<sup>5</sup> priporočil, naj 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.

---

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

<sup>2</sup> Klavzula, kot je določena v členih 5(1), 6(3), 9(1) in 10(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 ter členih 3(5) in 5(2) Uredbe (ES) št. 1467/97, olajšuje usklajevanje proračunskih politik v času resnega upada gospodarske aktivnosti.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> Sporočilo Komisije – Letna strategija za trajnostno rast 2021, Bruselj (COM(2020) 575 final z dne 17. septembra 2020).

<sup>5</sup> Priporočilo Sveta z dne 20. julija 2020 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Francije za leto 2020 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Francije za leto 2020 (UL C 282, 26.8.2020, str. 62).

- (3) V priporočilu Sveta o ekonomski politiki euroobmočja je navedeno, da fiskalne politike v celotnem letu 2021 v vseh državah članicah euroobmočja ostanejo spodbujevalne ter naj bodo ukrepi politike prilagojeni razmeram v posameznih državah ter pravočasni, začasni in ciljno usmerjeni<sup>6</sup>. Ko epidemiološke in gospodarske razmere to dopuščajo, bi bilo treba postopno odpraviti izredne ukrepe, hkrati pa blažiti učinke krize na socialne razmere in trg dela. Voditi bi bilo treba fiskalne politike, namenjene doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju vzdržnosti dolga ob hkratni krepitvi naložb. Države članice bi si morale prizadevati za reforme, ki krepijo pokritost, ustreznost in vzdržnost zdravstvenih sistemov in sistemov socialne zaščite za vse.
- (4) Komisija je 18. novembra 2020 sprejela mnenja o osnutkih proračunskih načrtov držav članic euroobmočja za leto 2021, ki so temeljila na kvalitativni oceni fiskalnih ukrepov. Komisija je menila, da je osnutek proračunskega načrta Francije na splošno v skladu s priporočili glede javnih financ, ki jih je Svet sprejel 20. julija 2020, in da večina ukrepov iz načrta podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Vendar je menila, da nekateri ukrepi niso bili začasni ali jih niso spremljali izravnalni ukrepi.
- (5) Instrument Next Generation EU, vključno z mehanizmom za okrevanje in odpornost, bo zagotovil trajnostno, vključujoče in pravično okrevanje. Uredba (EU) 2021/241 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost<sup>7</sup> je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem bo zagotovil finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira EU. Prispeval bo h gospodarskemu okrevanju, izvajanju trajnostnih reform in naložb, ki spodbujajo rast, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda, hkrati pa okrepi odpornost in potencialno rast gospodarstev. Prav tako bo pomagal pri izboljšanju stanja javnih financ v kratkoročnem obdobju, ter prispeval h krepitvi vzdržnih javnih financ, rasti in ustvarjanju delovnih mest v srednjeročnem in dolgoročnem obdobju.
- (6) Komisija je 3. marca 2021 sprejela sporočilo, ki določa nadaljnje usmeritve politike za lažje usklajevanje fiskalnih politik ter pripravo programov stabilnosti in konvergenčnih programov držav članic<sup>8</sup>. Splošna fiskalna naravnost bi morala ob upoštevanju nacionalnih proračunov ter mehanizma za okrevanje in odpornost v letih 2021 in 2022 ostati spodbujevalna. Hkrati bi morale glede na pričakovano postopno normalizacijo gospodarske aktivnosti v drugi polovici leta 2021 fiskalne politike držav članic v letu 2022 postati bolj raznolike. Upoštevati bi morale stanje okrevanja, vzdržnost javnih financ ter potrebo po zmanjšanju gospodarskih, socialnih in ozemeljskih razlik. Ker bi bilo treba podpreti trajnostno okrevanje v EU, bi morale države članice z majhnim tveganjem za vzdržnost svoje proračune v letu 2022 usmeriti v ohranjanje spodbujevalne fiskalne politike, pri tem pa upoštevati učinek mehanizma za okrevanje in odpornost. Države članice z visokimi ravnmi dolga bi si morale prizadevati za preudarne fiskalne politike, pri tem pa ohraniti nacionalno financirane naložbe ter uporabiti nepovratna sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih visokokakovostnih naložbenih projektov in strukturnih reform. Za obdobje po letu 2022 bi morale fiskalne politike še naprej upoštevati moč

<sup>6</sup> V pričakovanju dokončnega sprejetja s strani Sveta, potem ko ga bo potrdil Evropski svet. Besedilo, o katerem se je Euroskupina dogovorila 16. decembra 2020, je na voljo na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/sl/pdf>.

<sup>7</sup> [UL L 57, 18.2.2021, str. 17.](#)

<sup>8</sup> Sporočilo Komisije Svetu – Eno leto po izbruhu COVID-19: odziv fiskalne politike, Bruselj (COM(2021) 105 final z dne 3. marca 2021).

okrevanja, stopnjo gospodarske negotovosti in premisleke o vzdržnosti javnih financ. Preusmeritev fiskalne politike v doseganje preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev, vključno s pravočasno in postopno odpravo podpornih ukrepov, bo prispevala k zagotavljanju srednjeročne vzdržnosti javnih financ.

- (7) Komisija je v sporočilu z dne 3. marca 2021 tudi izrazila stališče, 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 EU ali euroobmočju v primerjavi z ravnmi pred krizo (konec leta 2019) ključno kvantitativno merilo. Na podlagi svoje pomladanske napovedi iz leta 2021 je Komisija 2. junija menila, da so pogoji za nadaljnjo uporabo splošne odstopne klavzule v letu 2022 in za njeno deaktivacijo z letom 2023 izpolnjeni. Po deaktivaciji splošne odstopne klavzule se bodo še naprej upoštevale razmere v posameznih državah<sup>9</sup>.
- (8) Francija je 30. aprila 2021 v skladu s členom 4 Uredbe (ES) št. 1466/97 predložila svoj program stabilnosti za leto 2021.
- (9) Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat, je leta 2020 primanjkljaj sektorja država Francije znašal 9,2 % BDP, dolg sektorja država pa se je povečal na 115,7 % BDP. Letna sprememba primarnega proračunskega salda je znašala -6,2 % BDP, kar vključuje diskrecijske proračunske ukrepe v podporo gospodarstvu v višini 3,3 % ter delovanje avtomatskih stabilizatorjev. Francija je zagotovila tudi likvidnostno podporo podjetjem in gospodinjstvom (kot so poročstva in odlogi plačila davkov, ki nimajo neposrednega in takojšnjega proračunskega učinka), ki je ocenjena na 17,4 % BDP.
- Komisija je 2. junija 2021 izdala poročilo v skladu s členom 126(3) PDEU. V njem je obravnavan proračunski položaj Francije, ker je primanjkljaj sektorja država v letu 2020 presegel referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe, dolg sektorja država pa je presegel referenčno vrednost 60 % BDP iz Pogodbe in se ni dovolj hitro zmanjševal. V poročilu je bilo ugotovljeno, da merili glede primanjkljaja in dolga nista izpolnjeni.
- (10) Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije, je za leti 2021 in 2022 previden. V programu stabilnosti je za leto 2021 napovedana rast BDP v višini 5 %, za leto 2022 pa 4 %, medtem ko Komisija pričakuje, da se bo BDP v istih letih povečal za 5,7 % oziroma 4,2 %. Za leto 2021 je višja rast, ki jo pričakuje Komisija, posledica večjega prispevka domače rasti in neto izvoza kot v programu. Natančneje, Komisija predvideva manj dinamično zasebno potrošnjo, medtem ko pričakuje, da se bodo naložbe in izvoz povečevali hitreje kot v makroekonomskem scenariju iz programa stabilnosti. Za leto 2022 je višja rast, ki jo napoveduje Komisija, predvsem posledica večjega prispevka neto izvoza k rasti, medtem ko naj bi bil skupni prispevek domačega povpraševanja približno podoben prispevku iz programa.
- (11) Vlada v programu stabilnosti za leto 2021 načrtuje zmanjšanje primanjkljaja sektorja država z 9,2 % BDP v letu 2020 na 9,0 % BDP v letu 2021, medtem ko naj bi se delež dolga v letu 2021 povečal na 117,8 % BDP. V skladu s programom naj bi sprememba primarnega proračunskega salda v letu 2021 v primerjavi z ravnjo pred krizo (2019) znašala -6,2 % BDP, kar odraža diskrecijske proračunske ukrepe v podporo gospodarstvu v višini 4,0 % BDP ter delovanje avtomatskih stabilizatorjev. Te projekcije so v skladu s pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2021.

<sup>9</sup> Sporočilo Komisije o usklajevanju ekonomskih politik v letu 2021: premagovanje COVID-19, podpora okrevanju in posodobitev našega gospodarstva, Bruselj (COM(2021) 500 final z dne 2. junija 2021).

- (12) Francija je v odziv na pandemijo COVID-19 in s tem povezani upad gospodarske rasti sprejela proračunske ukrepe za povečanje zmogljivosti zdravstvenega sistema, zajezitev pandemije ter zagotovitev pomoči posameznikom in sektorjem, ki so bili še posebej prizadeti. Ta odločen odziv politike je ublažil krčenje BDP, kar je posledično omejilo povečanje javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga. Fiskalni ukrepi bi morali zagotoviti čim večjo podporo okrevanju, ne da bi pri tem posegali v prihodnje fiskalne usmeritve. Zato bi se bilo treba pri ukrepih izogniti ustvarjanju trajnih bremen za javne finance. Če države članice uvedejo trajne ukrepe, bi jih morale ustrezno financirati, da bi srednjeročno zagotovile proračunsko nevtralnost. Ukrepi, ki jih je Francija sprejela v letih 2020 in 2021, so v skladu s priporočilom Sveta z dne 20. julija 2020. Zdi se, da nekateri diskrecijski ukrepi, ki jih je vlada sprejela v letih 2020 in 2021 ter napovedala za leto 2022, niso začasni ali jih ne spremljajo izravnalni ukrepi. Po obdobju, ki ga zajema napoved Komisije, je v letu 2023 preostali učinek teh nezačnih ukrepov predhodno ocenjen na približno 1 % BDP in ga večinoma sestavljajo trajno znižanje davkov na proizvodnjo, zvišanje plač javnih uslužbencev, zlasti v zdravstvenem sistemu, ter kapitalski transferji. Ti nezačasni ukrepi vključujejo tudi naložbe v višini približno 0,1 % BDP, ki naj bi podprle srednjeročno potencialno rast in s tem tudi vzdržnost.
- (13) V programu stabilnosti za leto 2021 so upoštevane naložbe in reforme, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, v višini 0,7 % BDP v letu 2021 in 0,9 % BDP v letu 2022. Pomladanska napoved Komisije v proračunskih projekcijah za leti 2021 in 2022 vključuje ocenjena nepovratna sredstva v višini 0,8 % oziroma 0,4 % BDP.
- (14) Kazalnike fiskalne prilagoditve, določene v Uredbi (ES) št. 1466/97, je treba obravnavati glede na trenutne razmere. Prvič, ocene proizvodne vrzeli so povezane z znatno negotovostjo. Drugič, fiskalna politika mora biti pripravljena na hitro prilagajanje razvoju pandemije, in sicer s prehodom z nujne pomoči na bolj ciljno usmerjene ukrepe, ko se tveganja za zdravje zmanjšajo. Tretjič, za sedanje razmere je značilen znaten odziv politike v podporo gospodarski aktivnosti. Glede na precejšnje prenose iz proračuna EU (na primer iz mehanizma za okrevanje in odpornost) obstoječi kazalniki ne zajamejo celotne spodbude, ki jo fiskalne politike zagotavljajo gospodarstvu. Ob upoštevanju navedenega se zdi, da strukturni saldo v sedanjih okoliščinah ni ustrezen. Merilo rasti odhodkov je treba prilagoditi<sup>10</sup> in dopolniti z dodatnimi informacijami, da se v celoti oceni naravnost fiskalne politike.

Prvič, podobno kot v pristopu, uporabljenem pri oceni osnutkov proračunskih načrtov za leto 2021, so bili začasni izredni ukrepi izključeni iz agregata odhodkov. Ti začasni izredni ukrepi, povezani s krizo, podpirajo zdravstvene sisteme ter delavcem in podjetjem zagotavljajo nadomestilo za izgubo dohodka zaradi omejitev gibanja in motenj v dobavni verigi, njihova odprava s strani javnih organov pa je odvisna od ponovne normalizacije razmer na področju javnega zdravja in v gospodarstvu.

Drugič, za oceno splošne fiskalne naravnosti bi bilo treba na tej stopnji v zadevni znesek agregata odhodkov vključiti znatne prenose iz proračuna EU (npr. iz mehanizma za okrevanje in odpornost).

Fiskalna naravnost se nato izmeri s spremembo primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in začnih izrednih ukrepov, povezanih s

<sup>10</sup> Zlasti porazdelitev naložb na obdobje štirih let, uporabljena v merilu rasti odhodkov, ne omogoča ustrezne ocene fiskalne podpore okrevanju z nacionalno financiranimi naložbami.

krizo), vključno z odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU.

Poleg splošne fiskalne naravnosti je namen analize tudi oceniti, ali je nacionalna fiskalna politika preudarna in ali njena struktura prispeva k trajnostnemu okrevanju v skladu z zelenim in digitalnim prehodom. Zato je posebna pozornost namenjena razvoju nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov in naložb.

- (15) V skladu s programom stabilnosti Francije za leto 2021 naj bi se primanjkljaj sektorja država v letu 2022 zmanjšal na 5,3 % BDP, zlasti zaradi odprave začasnih podpornih ukrepov, sprejetih v letih 2020 in 2021. Delež dolga sektorja država naj bi se v letu 2022 zmanjšal na 116,3 % BDP. Medtem ko je projekcija glede dolga v skladu s pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2021, je projekcija glede primanjkljaja nad napovedjo Komisije, predvsem zaradi nižjega primanjkljaja, ki ga Komisija pričakuje v letu 2021, in nekoliko manj ugodnega makroekonomskega scenarija iz programa.

Glede na napoved Komisije je splošna fiskalna naravnost, kot je opredeljena zgoraj, vključno z učinkom naložb, ki se financirajo tako iz nacionalnega proračuna kot iz proračuna EU, zlasti mehanizma za okrevanje in odpornost, na agregatno povpraševanje v letu 2022, ocenjena nevtralno<sup>11</sup>. Pozitiven prispevek odhodkov, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU, naj bi se zmanjšal za 0,3 odstotne točke BDP. Nacionalno financirane javne naložbe naj bi imele ekspanziven učinek v višini 0,2 odstotne točke BDP<sup>12</sup>. Nacionalno financirani tekoči primarni odhodki (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) naj bi imeli ekspanziven učinek v višini 0,2 odstotne točke BDP.

- (16) Kakovost proračunskih ukrepov držav članic se zdi še posebej pomembna. Fiskalne strukturne reforme, namenjene izboljšanju strukture nacionalnih proračunov, lahko podprejo potencialno rast, ustvarijo prepotrben fiskalni manevrski prostor in dolgoročneje prispevajo k zagotavljanju vzdržnosti javnih financ, tudi glede na podnebne spremembe in zdravstvene izzive. Na strani prihodkov je kriza zaradi COVID-19 okrepila pomen reform za učinkovitejše in pravičnejše sisteme javnofinančnih prihodkov. Na strani odhodkov je postalo še bolj pomembno, da se povečata raven in kakovost trajnostnih naložb, ki spodbujajo rast, v skladu s cilji krepitve potenciala rasti, gospodarske in socialne odpornosti ter dvojnega zelenega in digitalnega prehoda. Načrti za okrevanje in odpornost bodo omogočili izboljšanje strukture nacionalnih proračunov.

- (17) Glede na srednjeročne proračunske načrte iz programa naj bi se primanjkljaj sektorja država zmanjšal s 4,4 % v letu 2023 na 3,9 % v letu 2024, 3,5 % v letu 2025 in 3,2 % v letu 2026. Primanjkljaj sektorja država naj ne bi več presegal 3 % BDP v letu 2027, ko bo dosegel 2,8 % BDP.

Glede na program je splošna fiskalna naravnost, vključno z učinkom naložb, ki se financirajo tako iz nacionalnega proračuna kot iz proračuna EU, zlasti mehanizma za okrevanje in odpornost, na agregatno povpraševanje, v letih 2023 in 2024 v povprečju ocenjena na 0,4 % BDP. Program ne vključuje informacij, potrebnih za oceno prispevkov odhodkov, ki jih financira EU, nacionalno financiranih naložb in nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov k splošni fiskalni naravnosti.

---

<sup>11</sup> Negativni predznak kazalnika ustreza presežku rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno fiskalno politiko.

<sup>12</sup> Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele nevtralen učinek.

Desetletna povprečna nominalna potencialna rast je trenutno ocenjena na 2,25 %<sup>13</sup>. Vendar ta ocena ne upošteva učinka reform, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost, ki bi lahko okrepile potencialno rast Francije.

- (18) Delež dolga sektorja država naj bi se po pričakovanjih povečal s 117,2 % BDP v letu 2023 na 118,0 % v letu 2024 in na 118,3 % v letu 2025, potem pa naj bi se zmanjšal na 118,2 % v letu 2026 in na 117,7 % v letu 2027. Zaradi visokega deleža dolga, ki naj bi se sčasoma zgolj postopno zniževal, se Francija glede na najnovejšo analizo vzdržnosti dolga sooča z visokimi tveganji za vzdržnost javnih financ<sup>14</sup>.
- (19) Glede na trenutno še vedno izjemno visoko stopnjo negotovosti bi morale smernice za fiskalno politiko ostati večinoma kvalitativne. Natančnejše kvantitativno opredeljene smernice za poznejša leta naj bi bile pripravljene leta 2022, če se bo negotovost do takrat dovolj zmanjšala.

Svet je ocenil program stabilnosti za leto 2021 in nadaljnje ukrepanje Francije na podlagi priporočila Sveta z dne 20. julija 2020 –

#### PRIPOROČA FRANCIJI, NAJ:

1. 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; ohrani nacionalno financirane naložbe;
2. kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju vzdržnosti javnih financ v srednjeročnem obdobju, hkrati pa okrepi naložbe za povečanje potenciala rasti;
3. posebno pozornost nameni strukturi javnih financ, in sicer tako na prihodkovni kot odhodkovni strani proračuna, ter kakovosti proračunskih ukrepov, da se zagotovi trajnostno in vključujoče okrevanje; daje prednost trajnostnim naložbam, ki spodbujajo rast, zlasti za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu; daje prednost strukturnim reformam z vplivom na javne finance, ki bodo pomagale zagotoviti financiranje za prednostne naloge javne politike in prispevale k dolgoročni vzdržnosti javnih financ, vključno s krepitvijo pokritosti, ustreznosti in vzdržnosti zdravstvenih sistemov in sistemov socialne zaščite za vse.

V Bruslju,

*Za Svet  
predsednik*

<sup>13</sup> Po oceni Komisije v skladu s skupno dogovorjeno metodologijo.

<sup>14</sup> Glej Delovni dokument služb Komisije – Priloga s statističnimi podpornimi podatki, pomembnimi za oceno programov stabilnosti in konvergenčnih programov za leto 2021.