C/2025/3984

20.8.2025

ZALECENIE RADY

z dnia 8 lipca 2025 r.

w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Francji

(C/2025/3984)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 ([1]), w szczególności jego art. 3 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

Kwestie ogólne

(1) W rozporządzeniu (UE) 2024/1263, które weszło w życie w dniu 30 kwietnia 2024 r., wskazano, że celem ram zarządzania gospodarczego jest wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom publicznym. Rozporządzenie stanowi, że Rada i Komisja prowadzą wielostronny nadzór w kontekście europejskiego semestru zgodnie z celami i wymogami określonymi w TFUE. Europejski semestr obejmuje, w szczególności, formułowanie zaleceń dla poszczególnych krajów i nadzór nad ich wdrażaniem. Rozporządzenie promuje także poczucie odpowiedzialności za politykę budżetową na szczeblu krajowym i koncentruje się na perspektywie średniookresowej tej polityki, a jednocześnie na skuteczniejszym i spójniejszym egzekwowaniu przepisów. Każde państwo członkowskie ma obowiązek przedłożyć Radzie i Komisji krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny zawierający jego zobowiązania dotyczące polityki budżetowej, reform i inwestycji, obejmujący okres cztero- lub pięcioletni, w zależności od długości kadencji parlamentarnej w tym państwie członkowskim. Ścieżka wydatków netto ([2]) przewidziana w tych planach musi spełniać wymogi określone w rozporządzeniu, w tym wymogi dotyczące wprowadzenia lub utrzymania prawdopodobnej tendencji spadkowej długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do końca okresu dostosowawczego lub utrzymania długu na ostrożnym poziomie poniżej 60 % produktu krajowego brutto (PKB) oraz sprowadzenia lub utrzymania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB, w średnim okresie. W przypadku gdy państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia odpowiedniego pakietu reform i inwestycji zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu, okres dostosowawczy może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata.

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

([2]) Wydatki netto zgodnie z definicją w art. 2 pkt 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263: „wydatki netto” oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o: (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

(2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 ([3]), którym ustanowiono Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności („RRF"), weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. RRF zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, tworząc w ten sposób impuls fiskalny finansowany przez Unię. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej RRF przyczynia się do odbudowy gospodarczej i społecznej, pobudzając jednocześnie zrównoważone reformy i inwestycje, które promują w szczególności zieloną i cyfrową transformację oraz zwiększają odporność gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić finanse publiczne oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie, a także zwiększyć spójność terytorialną wewnątrz Unii i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych.

(3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 ([4]) („rozporządzenie w sprawie REPowerEU"), które zostało przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r., ma na celu stopniowe redukowanie zależności Unii od importu paliw kopalnych z Rosji. Pomaga to osiągać bezpieczeństwo energetyczne i dywersyfikować dostawy energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Francja dodała do swojego krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności nowy rozdział REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU.

(4) W dniu 28 kwietnia 2021 r. Francja przedłożyła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 tego rozporządzenia Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny określonymi w załączniku V. W dniu 13 lipca 2021 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą zatwierdzającą ocenę planu odbudowy i zwiększania odporności Francji ([5]), którą to decyzję zmieniono w dniu 14 lipca 2023 r. zgodnie z art. 18 ust. 2 w celu zaktualizowania maksymalnego wkładu finansowego z tytułu bezzwrotnego wsparcia finansowego, a także w celu włączenia rozdziału REPowerEU ([6]). Uruchomienie transz jest uzależnione od przyjęcia przez Komisję decyzji – zgodnie z art. 24 ust. 5 – stwierdzającej, że Francja osiągnęła w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób wymaga, aby działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi dotyczącymi tej samej reformy lub inwestycji nie zostały odwrócone.

(5) W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada, na podstawie zalecenia Komisji, przyjęła zalecenie w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Francji ([7]). Plan został złożony zgodnie z art. 11 i art. 36 ust. 1 lit a) rozporządzenia (UE) 2024/1263, obejmuje okres od 2025 r. do 2029 r. i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na siedem lat.

(6) W dniu 26 listopada 2024 r. Komisja przyjęła opinię w sprawie projektu planu budżetowego Francji na 2025 r. Tego samego dnia, działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2025 r., w którym nie wskazała Francji jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro oraz wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu 2025, w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ([8]) w dniu 13 maja 2025 r., a wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu – 10 marca 2025 r.

(7) W dniu 29 stycznia 2025 r. Komisja opublikowała Kompas konkurencyjności – strategiczne ramy mające na celu zwiększenie globalnej konkurencyjności UE w ciągu najbliższych pięciu lat. W dokumencie tym wskazano trzy wymogi transformacyjne dotyczące zrównoważonego wzrostu gospodarczego: (i) innowacje, (ii) dekarbonizację i konkurencyjność oraz (iii) bezpieczeństwo. Aby zlikwidować lukę innowacyjną, UE dąży do wspierania innowacji przemysłowych, rozwoju przedsiębiorstw typu start-up za pomocą inicjatyw, takich jak unijna strategia na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i scale-up oraz promowania wykorzystania zaawansowanych technologii, takich jak

([3]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Decyzja wykonawcza Rady z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Francji (ST 10162/21; ST 10162/21 ADD 1).

([6]) Decyzja wykonawcza Rady z dnia 14 lipca 2023 r. zmieniająca decyzję wykonawczą z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Francji (ST 11150/23; ST 11150/23).

([7]) Zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Francji (Dz.U. C, C/2025/659, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/659/oj).

([8]) Zalecenie Rady z dnia 13 maja 2025 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

sztuczna inteligencja i informatyka kwantowa. Z myślą o bardziej zielonej gospodarce Komisja nakreśliła kompleksowy Plan działania na rzecz przystępnej cenowo energii oraz Pakt dla czystego przemysłu, dbając o to, aby przejście na czystą energię było racjonalne pod względem kosztów oraz sprzyjało konkurencyjności, zwłaszcza w sektorach energochłonnych, a także aby było motorem wzrostu. Aby ograniczyć nadmierne zależności i zwiększyć bezpieczeństwo, Unia dąży z determinacją do wzmocnienia globalnych partnerstw handlowych, dywersyfikacji łańcuchów dostaw oraz zapewnienia dostępu do surowców krytycznych i źródeł czystej energii. Priorytety te opierają się na horyzontalnych czynnikach sprzyjających, którymi są uproszczenie regulacyjne, pogłębienie jednolitego rynku, finansowanie konkurencyjności oraz unia oszczędności i inwestycji, promowanie umiejętności i wysokiej jakości miejsc pracy, a także lepsza koordynacja polityk UE. Kompas konkurencyjności został skoordynowany z europejskim semestrem i dzięki temu zapewniono spójność polityk gospodarczych państw członkowskich ze strategicznymi celami Komisji oraz jednolite podejście do zarządzania gospodarczego, wspierając tym samym zrównoważony wzrost, innowacje i odporność w całej Unii.

(8) W 2025 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal przebiega równolegle z wdrażaniem RRF. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te przyczyniają się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich latach lub znacznej części tych wyzwań. Te zalecenia dla poszczególnych krajów pozostają aktualne również w odniesieniu do oceny planów odbudowy i zwiększania odporności, które są zmieniane zgodnie z art. 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(9) Zalecenia dla poszczególnych krajów na 2025 r. obejmują główne wyzwania w zakresie polityki gospodarczej, którym nie sprostano w wystarczający sposób poprzez działania ujęte w planach odbudowy i zwiększania odporności – z uwzględnieniem odpowiednich wyzwań wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów z lat 2019–2024.

(10) W dniu 4 czerwca 2025 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2025 r. dotyczące Francji. Oceniła w nim postępy Francji we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Francję. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano najpilniejsze wyzwania, przed którymi stoi Francja. Oceniono w nim również postępy Francji we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów Unii na 2030 r. dotyczących zatrudnienia, umiejętności oraz ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

Ocena rocznego sprawozdania z postępów

(11) W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada zaleciła Francji następujące maksymalne stopy wzrostu wydatków netto: 0,8 % w 2025 r., 1,2 % w 2026 r., 1,2 % w 2027 r., 1,2 % w 2028 r. oraz 1,1 % w 2029 r., co odpowiada maksymalnym skumulowanym stopom wzrostu wydatków obliczonym poprzez odniesienie do roku 2023, wynoszącym: 4,6 % w 2025 r., 5,8 % w 2026 r., 7,1 % w 2027 r., 8,4 % w 2028 r. oraz 9,5 % w 2029 r. W latach 2025–2029 te maksymalne stopy wzrostu wydatków netto są spójne ze ścieżką korekty zgodnie z art. 3 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, jak zaleciła Rada w dniu 21 stycznia 2025 r. w celu likwidacji nadmiernego deficytu ([9]). W dniu 30 kwietnia 2025 r. Francja przedłożyła swoje roczne sprawozdanie z postępów ([10]) zawierające informacje na temat działań podjętych w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. mające na celu likwidację nadmiernego deficytu, na temat realizacji pakietu reform i inwestycji stanowiących podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego oraz na temat realizacji reform i inwestycji ukierunkowanych na główne wyzwania zidentyfikowane w zaleceniach dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru. Roczne sprawozdanie z postępów odzwierciedla również półroczną sprawozdawczość Francji z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(12) Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie i jej reperkusje stanowią dla Unii Europejskiej wyzwanie egzystencjalne. Komisja zaleciła uruchomienie, w skoordynowany sposób, krajowej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu, aby wspierać wysiłki UE mające na celu osiągnięcie szybkiego i znaczącego wzrostu wydatków na obronę, i propozycja ta została pozytywnie przyjęta przez Radę Europejską w dniu 6 marca 2025 r.

(13) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat ([11]) deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Francji, który w 2023 r. wynosił 5,4 % PKB, wzrósł do 5,8 % w 2024 r., a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z poziomu 109,8 % PKB na koniec 2023 r. do 113,0 % na koniec 2024 r. Zgodnie

([9]) Zalecenie Rady mające na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego we Francji, ST 5033/1/25.
([10]) Roczne sprawozdania z postępów za 2025 r. są dostępne na stronie: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.
([11]) Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22.4.2025 r.

z obliczeniami Komisji zmiany te odpowiadają stopie wzrostu wydatków netto równej 3,1 % w 2024 r. W rocznym sprawozdaniu z postępów za 2025 r. Francja oszacowała wzrost wydatków netto w 2024 r. na 3,3 %. Na podstawie szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej ([12]), który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, w 2024 r. był zasadniczo neutralny.

(14) Według rocznego sprawozdania z postępów scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe Francji, przewiduje wzrost realnego PKB na poziomie 0,7 % w 2025 r. i 1,2 % w 2026 r. ([13]) oraz inflację CPI na poziomie 1,4 % w 2025 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. realny PKB wzrośnie o 0,6 % w 2025 r. i 1,3 % w 2026 r., a inflacja HICP wyniesie 0,9 % w 2025 r. i 1,2 % w 2026 r.

(15) W rocznym sprawozdaniu z postępów przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 5,4 % PKB w 2025 r., natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 116,2 % do końca 2025 r. Zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 0,9 % w 2025 r. W prognozie Komisji z wiosny 2025 r. przewiduje się deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 5,6 % PKB w 2025 r. Spadek deficytu w 2025 r. odzwierciedla głównie wpływ środków zwiększających dochody, szacowanych na około 0,5 % PKB, a także środków zmniejszających wydatki, głównie na spożycie publiczne i transfery socjalne, o wartości prawie 0,3 % PKB. Pozwoli to z nadwyżką skompensować prognozowany wzrost wydatków na zasiłki dla bezrobotnych i rosnące płatności odsetek od długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Według obliczeń Komisji zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 0,9 % w 2025 r. Na podstawie szacunków Komisji przewiduje się, że w 2025 r. kurs polityki fiskalnej, który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, będzie restrykcyjny, na poziomie 0,9 % PKB. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 116,0 % do końca 2025 r. Wzrost relacji długu do PKB w 2025 r. odzwierciedla głównie wysoki prognozowany deficyt pierwotny.

(16) Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszące 0,1 % PKB mają być finansowane w 2025 r. za pomocą bezzwrotnego wsparcia („dotacji") z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, podczas gdy w 2024 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0,1 % PKB. Wydatki finansowane za pomocą bezzwrotnego wsparcia w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności umożliwiają realizację wysokiej jakości inwestycji i reform zwiększających produktywność bez wywierania bezpośredniego wpływu na saldo i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Francji.

(17) Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na obronę we Francji wyniosły 1,7 % PKB w 2021 r., 1,8 % PKB w 2022 r. oraz 1,8 % PKB w 2023 r. ([14]) Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. wydatki na obronę mają wynieść 1,9 % PKB zarówno w 2024 r., jak i w 2025 r. Stanowi to wzrost o 0,2 punktu procentowego PKB w porównaniu z 2021 r.

(18) Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. wydatki netto we Francji mają wzrosnąć o 0,9 % w 2025 r., a o 4,1 % w ujęciu łącznym w latach 2024 i 2025. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2025 r. przewiduje się, że wzrost wydatków netto Francji w 2025 r. przekroczy zalecaną maksymalną stopę wzrostu określoną w ścieżce korygującej, stanowiąc odchylenie ([15]) o 0,1 % PKB w ujęciu rocznym. Przewidywane odchylenie nie przekracza progu 0,3 % PKB dla rocznego odchylenia, powyżej którego istniałoby silne domniemanie braku skutecznych działań. Biorąc pod uwagę lata 2024 i 2025 łącznie, prognozuje się, że skumulowana stopa wzrostu wydatków netto będzie niższa od zalecanej maksymalnej stopy wzrostu. W związku z tym procedura nadmiernego deficytu wobec Francji zostaje zawieszona. Jednocześnie wzywa się Francję, aby była gotowa do wprowadzenia dalszych środków w celu zapewnienia zgodności ze ścieżką korygującą. Bardziej kompletna ocena zostanie przeprowadzona, gdy dostępne będą dane dotyczące wyniku.

(19) W rocznym sprawozdaniu z postępów przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 4,6 % PKB w 2026 r., natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 117,6 % do końca 2026 r. Na okres po 2026 r. w rocznym sprawozdaniu z postępów przewiduje się stopniowy spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 4,1 % PKB w 2027 r., 3,4 % PKB w 2028 r. i 2,8 % PKB w 2029 r. Z kolei relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB po 2026 r. ma wzrosnąć do 118,1 % w 2027 r., a następnie ma się stopniowo zmniejszać i wynieść 117,8 % w 2028 r. i 117,2 % w 2029 r. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dniu, w którym przypada

([12]) Kurs polityki fiskalnej jest zdefiniowany jako miara rocznej zmiany sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Służy on do oceny impulsu dla gospodarki wynikającego z polityk fiskalnych, zarówno tych finansowanych ze środków krajowych, jak i z budżetu UE. Miernikiem kursu polityki fiskalnej jest różnica między (i) potencjalnym wzrostem w perspektywie średnioterminowej a (ii) zmianą poziomu wydatków pierwotnych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów oraz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

([13]) We wszystkich latach wzrost PKB podany w rocznym sprawozdaniu z postępów jest wyrównywany sezonowo i kalendarzowo.

([14]) Eurostat, wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według klasyfikacji funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych (COFOG). Ze względu na różnice metodyczne między definicjami stosowanymi przez COFOG i NATO wydatki oparte na definicji COFOG mogą różnić się od wydatków opartych na definicji NATO.

([15]) Począwszy od 2026 r. wartości te pojawią się na rachunku kontrolnym ustanowionym art. 22 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

data graniczna prognozy, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2026 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2025 r. ma wynieść 5,7 % PKB. Wzrost deficytu w 2026 r. odzwierciedla głównie założenie kontynuacji dotychczasowej polityki i wzrost płatności z tytułu odsetek od długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 2,5 % w 2026 r. Na podstawie szacunków Komisji przewiduje się, że w 2026 r. kurs polityki fiskalnej, który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, będzie zasadniczo neutralny. Prognozowana przez Komisję relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 118,4 % do końca 2026 r. Wzrost relacji długu do PKB w 2026 r. odzwierciedla głównie wysoki prognozowany deficyt pierwotny.

(20) W zaleceniu w sprawie zatwierdzenia średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Francji określono pakiet reform i inwestycji stanowiących podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego oraz harmonogram ich realizacji. Obejmują one dotychczasowe oraz zintensyfikowane środki przewidziane w planie odbudowy i zwiększania odporności, takie jak rozszerzenie przeglądów wydatków, reformy mające na celu przyspieszenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych, reforma ubezpieczenia na wypadek bezrobocia i zwiększenie wydatków publicznych na badania naukowe, a także dodatkowe reformy i inwestycje, takie jak racjonalizacja wydatków podatkowych i społecznych, reforma ogólnych obniżek składek na ubezpieczenie społeczne, reformy mające na celu uproszczenie otoczenia działalności gospodarczej i ułatwienie dekarbonizacji przemysłu. Biorąc pod uwagę informacje przedstawione przez Francję w jej rocznym sprawozdaniu z postępów, Komisja stwierdza, że reformy i inwestycje stanowiące podstawę przedłużenia, które miały zostać zrealizowane do dnia 30 kwietnia 2025 r., zostały zrealizowane z wyjątkiem reformy ogólnych obniżek składek na ubezpieczenie społeczne w relacji do płacy minimalnej, która to reforma przyniosła nieco niższe oszczędności, niż zakładano.

(21) Wydatki podatkowe we Francji są liczne i wiążą się z dużym obciążeniem budżetowym. Szacuje się, że w projekcie budżetu na 2024 r. 467 wydatków podatkowych wyniosło 83,3 mld EUR (2,9 % PKB), co stanowi około jednej czwartej całkowitych dochodów państwa. Według francuskiego Trybunału Obrachunkowego ostateczny koszt budżetowy wydatków podatkowych w 2024 r. oznacza odchylenie o 4,55 mld EUR względem ich pierwotnie szacowanego kosztu, co de facto przedłuża ich realny trend wzrostowy obserwowany od 2013 r., mimo wielokrotnych prób ograniczenia zarówno ich kosztów, jak i liczby. Ponadto wspomniany wyżej koszt nie obejmuje wydatków podatkowych związanych z podatkiem od wartości dodanej przekazywanym instytucjom samorządowym na szczeblu lokalnym i organom systemu zabezpieczenia społecznego. Największe wydatki podatkowe według ich wpływu na budżet w ustawie budżetowej na 2024 r. to: ulga podatkowa na prace badawcze (*crédit d'impôt en faveur de la recherche*, 7,9 mld EUR), ulga podatkowa z tytułu zatrudnienia pracowników domowych (*crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à residence*, 6,7 mld EUR), ulga w wysokości 10 % dotycząca rent i emerytur (*abattement de 10 % sur les pension et retraites*, 4,8 mld EUR), zwolnienia kwot wypłaconych z tytułu udziału w zyskach przedsiębiorstwa, podziału zysków kapitałowych, pracowniczych planów oszczędnościowych i planów oszczędzania na emeryturę (2,8 mld EUR) oraz stawka 10 % na prace służące poprawie stanu, przekształceniu, wyposażeniu i konserwacji (*taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien*, 2,2 mld EUR). Dla porównania istnieje wiele wydatków podatkowych, które przynoszą ograniczone korzyści jednostkowe, a jednocześnie stanowią znaczne ogólne obciążenie dla budżetu, natomiast w innych przypadkach brak danych o liczbie beneficjentów utrudnia pełną kontrolę nad tymi instrumentami. Wydatki podatkowe zmniejszają efektywność i przejrzystość francuskiego systemu podatkowego, wprowadzają znaczny stopień złożoności, a w szerszym ujęciu powodują straty w zakresie efektywności alokacyjnej ze względu na zakłócenia w podejmowaniu indywidualnych decyzji. W ustawie o wieloletnim programowaniu finansów publicznych na lata 2023–2027, przyjętej w listopadzie 2023 r., wprowadzono przepisy szczegółowe mające na celu ograniczenie wpływu wydatków podatkowych na budżet, kontrolę ich liczby i zwiększenie ich efektywności, a równocześnie poprawę przejrzystości komunikacji z parlamentem w ramach rocznego procesu budżetowego. Dotychczasowe próby okazały się jednak mało skuteczne, jeśli chodzi o zmniejszenie złożoności podatkowej i kosztów budżetowych związanych z wydatkami podatkowymi.

(22) Wydatki publiczne Francji na poziomie 57,1 % PKB w 2024 r. pozostały jednymi z najwyższych w UE i przewyższają średnią unijną o 7,5 punktu procentowego. W prognozie Komisji z wiosny 2025 r. przewiduje się podobną lukę w latach 2025 i 2026. W związku z tym konsolidacja budżetowa we Francji wymaga zdecydowanych działań w zakresie wydatków publicznych. Mechanizm przeglądu wydatków przyjęty ustawą budżetową na 2023 r. w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności ma umożliwiać przeprowadzanie regularnych ocen w celu wskazania najbardziej efektywnych wydatków sprzyjających wzrostowi, włączeniu społecznemu oraz zielonej i cyfrowej transformacji, przy jednoczesnym wspieraniu konsolidacji budżetowej przez osiągnięcie oszczędności wydatków w przypadku wykrycia nieefektywności. W ramach średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego oraz aby zapewnić podstawę do przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego Francja zobowiązała się do realizacji szeregu działań stanowiących odpowiedź na to wyzwanie. Zgodnie z francuskim rocznym sprawozdaniem z postępów przeglądy wydatków przeprowadzone w 2024 r. wykazały i przyniosły oszczędności szacowane w ustawie budżetowej na 2025 r. na 4,3 mld EUR, co oznaczałoby znaczne postępy w realizacji celu określonego we francuskim średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym, jakim są łączne trwałe oszczędności w wysokości 8 mld EUR w latach 2025–2027. Korzystniejsze dla konsolidacji budżetowej byłoby zaś dalsze regularne włączanie wymiernych celów w zakresie oszczędności wydatków – określanych na podstawie ich przeglądów – do kolejnych rocznych i wieloletnich planów budżetowych.

Główne wyzwania polityczne

(23) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2021/241 i kryterium 2.2 określonym w załączniku V do tego rozporządzenia plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Spodziewane jest, że przyczynią się one do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów lub znacznej części tych wyzwań. Ze względu na te napięte ramy czasowe dokończenie skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, jest nieodzowne dla zwiększenia długoterminowej konkurencyjności Francji dzięki zielonej i cyfrowej transformacji, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwości społecznej. W komunikacie Komisji pt. „NextGenerationEU – droga do 2026 r." przyjętym dnia 4 czerwca 2025 r. sprecyzowano harmonogram mający zastosowanie w kontekście zakończenia funkcjonowania Instrumentu i – aby zmaksymalizować wdrażanie do dnia 31 sierpnia 2026 r. – przedstawiono wskazówki dla państw członkowskich, m.in. co do możliwości dalszego usprawniania krajowych RRP, określono warianty do rozważenia przy zmianach tych planów oraz podkreślono, jak ważne jest, by starannie wspólnie zaplanować z wyprzedzeniem przedłożenie ostatnich wniosków o płatność w 2026 r. Systematyczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne do zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślną realizację planu odbudowy i zwiększania odporności.

(24) We Francji obserwuje się przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności, które obejmują wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+). Ważne jest kontynuowanie wysiłków, aby zapewnić szybkie wdrożenie tych programów i zarazem zmaksymalizować ich skutki w praktyce. Francja podejmuje już działania w ramach swoich programów polityki spójności, aby pobudzać konkurencyjność i wzrost przy jednoczesnym zwiększaniu spójności społecznej. Jednocześnie Francja nadal stoi w obliczu wyzwań, takich jak potrzeba lepszego wykorzystania możliwości przemysłowych oferowanych przez zieloną i cyfrową transformację, trudności związane z mieszkalnictwem, zwłaszcza w najuboższych dzielnicach na obszarach miejskich, oraz utrudniony dostęp do czystej wody i urządzeń sanitarnych, szczególnie w regionach najbardziej oddalonych takich jak Majotta. Ponadto, w celu wzmocnienia odporności społecznej, należy zwrócić szczególną uwagę na inwestycje w podnoszenie i zmianę kwalifikacji, dostosowane do potrzeb rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem grup w najbardziej niekorzystnej sytuacji, a także na wzmocnienie działań na rzecz przeciwdziałania ubóstwu i na rzecz włączenia społecznego, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci. Zgodnie z art. 18 rozporządzenia (UE) 2021/1060 w ramach przeglądu śródokresowego programów polityki spójności Francja jest zobowiązana dokonać przeglądu poszczególnych programów, biorąc pod uwagę między innymi wyzwania wskazane w zaleceniach krajowych z 2024 r. We wnioskach Komisji przyjętych w dniu 1 kwietnia 2025 r. ([16]) przedłużono – w odniesieniu do każdego programu – termin przedłożenia oceny wyników przeglądu śródokresowego na okres po dniu 31 marca 2025 r. Zapewniono w nich także mechanizmy elastyczności, aby pomóc przyspieszyć wdrażanie programów i zachęcić państwa członkowskie do przeznaczania zasobów polityki spójności na pięć strategicznych obszarów priorytetowych dla Unii, którymi są konkurencyjność w dziedzinie technologii strategicznych, obronność, mieszkalnictwo, odporność wodna i transformacja energetyczna, a także na inwestycje w umiejętności w sektorach priorytetowych, przy czym programy EFS+ powinny nadal koncentrować się na osobach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

(25) Platforma na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) zapewnia możliwość inwestowania w kluczowe priorytety strategiczne UE przez zwiększanie konkurencyjności UE. Środki ze STEP są przekazywane za pośrednictwem 11 istniejących funduszy UE. Państwa członkowskie też mogą wnosić wkład do Programu InvestEU, wspierając inwestycje w obszarach priorytetowych. Francja może optymalnie wykorzystać te inicjatywy, aby wspierać rozwój lub tworzenie technologii krytycznych, w tym czystych i zasobooszczędnych technologii.

(26) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności oraz w ramach innych funduszy UE Francja powinna skutecznie sprostać pozostałym wyzwaniom, które dotyczą obciążenia regulacyjnego i administracyjnego, intensywności badań i rozwoju w sektorze przedsiębiorstw, skuteczności współpracy między przedsiębiorstwami a środowiskiem akademickim, cyfryzacji małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), dekarbonizacji transportu i budynków, wdrażania odnawialnych źródeł energii oraz powiązanych inwestycji w sieć elektroenergetyczną i magazynowania energii elektrycznej, niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej, systemu edukacji, zawodu nauczyciela i ubóstwa dzieci.

(27) Jak wskazano w Kompasie konkurencyjności, wszystkie instytucje unijne, krajowe i lokalne muszą dołożyć wszelkich starań, aby tworzyć prostsze przepisy i przyspieszyć procedury administracyjne. Komisja wyznaczyła ambitne cele dotyczące ograniczenia obciążenia administracyjnego: o co najmniej 25 %, a w przypadku MŚP – o co najmniej 35 %; stworzyła również nowe narzędzia służące osiąganiu tych celów, między innymi mechanizm testowania całego prawodawstwa UE w warunkach skrajnych oraz wzmocnione dialogi z zainteresowanymi stronami. Aby sprostać tym ambicjom, Francja również musi podjąć dalsze działania. 84 % przedsiębiorstw uważa,

([16]) Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) 2021/1058 i (UE) 2021/1056 w odniesieniu do środków szczególnych mających na celu sprostanie strategicznym wyzwaniom w kontekście przeglądu śródokresowego – COM(2025) 123 final.

że złożoność procedur administracyjnych stanowi dla nich problem podczas prowadzenia działalności we Francji ([17]). Francja przyjęła szereg reform mających na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych ([18]) i przyspieszenie działań publicznych ([19]). Działania te prawdopodobnie przyczyniły się do ograniczenia postrzegania przepisów dotyczących działalności gospodarczej jako długoterminowej bariery dla inwestycji, o czym świadczy spadek liczby firm, które uważają przepisy za poważną przeszkodę (z 25 % w 2019 r. i 22 % w 2020 r. do 19,7 % w 2024 r.). Ponadto od 2019 r. Francja poprawiła swoją pozycję w stosunku do średniej dla UE ([20]). W ramach średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego, a także w celu uzasadnienia przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego, Francja zobowiązała się do wdrożenia szeregu reform stanowiących odpowiedź na to wyzwanie. Potrzebne są jednak dodatkowe środki, aby w pełni rozwiązać problem, jakim jest obciążenie regulacyjne i administracyjne. Zgodnie z oceną Komisji ([21]) i stosowanymi przez OECD wskaźnikami regulacji rynku produktów za 2023 r. w odniesieniu do usług detalicznych i usług dla przedsiębiorstw, obejmujących w dużej mierze zawody regulowane, we Francji ograniczenia regulacyjne są nadal wyższe niż w innych państwach członkowskich. Zmiana wymogów w zakresie dostępu do działalności usługowej i jej wykonywania pobudziłaby innowacje, konkurencję i mobilność zawodową, co wywarłoby ogólnie pozytywny wpływ na gospodarkę ([22]). Złagodzenie ograniczeń w handlu detalicznym – takich jak wymogi rejestracyjne, zezwolenia i ograniczenia operacyjne, w tym dotyczące sprzedaży – mogłoby przyczynić się do poprawy działalności gospodarczej i przynieść korzyści konsumentom dzięki konkurencyjnym cenom i szerszemu wyborowi produktów.

Ogólny system wydawania licencji i pozwoleń – choć mniej uciążliwy od średniej unijnej – nadal można ulepszyć przez stosowanie najlepszych praktyk, w tym regularne przeglądy zezwoleń i licencji w celu oceny ich zasadności.

(28) Chociaż Francja ma najwyższy udział wsparcia publicznego na rzecz badań i rozwoju w sektorze przedsiębiorstw ([23]) w UE (ponad dwukrotność średniej dla UE, zarówno w odniesieniu do całkowitego wsparcia publicznego, jak i dla komponentu zachęt podatkowych), intensywność badań i rozwoju w sektorze przedsiębiorstw we Francji utrzymuje się na niezmienionym poziomie, a w 2023 r. była nieco niższa od średniej dla UE. Przede wszystkim funkcjonuje kosztowna ulga podatkowa na badania naukowe (7,9 mld EUR w 2024 r.), mimo że oceny wykazały poważne słabości tego instrumentu ([24]). W szczególności z oceny przeprowadzonej przez Krajową Komisję ds. Oceny Polityki Innowacji w 2021 r. wynika, iż program ten nie miał znaczącego wpływu na większe przedsiębiorstwa, pomimo faktu, że przekazano im połowę wsparcia. Zgodnie z zaleceniem Generalnego Inspektoratu Finansów (*Inspection Générale des Finances*) z marca 2024 r. ([25]) w ustawie budżetowej na 2025 r. program ulgi podatkowej na badania naukowe został częściowo przekierowany na wydatki na badania i rozwój, mianowicie poprzez wyłączenie wydatków związanych z monitorowaniem technologii i z własnością intelektualną z podstawy wydatków kwalifikowalnych.

Zaprzestano również podwajania podstawy opodatkowania w przypadku zatrudniania naukowców po doktoracie w ramach tego programu. Chociaż środki te powinny przynieść pewne oszczędności ([26]) (szacowane na 5 % rocznych wydatków podatkowych z tytułu tej ulgi podatkowej), nie przewiduje się, aby istotnie poprawiły wyniki działalności w zakresie badań i rozwoju w sektorze przedsiębiorstw, ponieważ jedynie w niewielkim stopniu zmieniają zakres programu. Przyznanie większej części pomocy innowacyjnym MŚP, spółkom o średniej kapitalizacji i przedsiębiorstwom typu start-up oraz ułatwienie im korzystania z programu ([27]) mogłoby zwiększyć

([17]) Postawy przedsiębiorstw wobec korupcji w UE, sprawozdanie z badania Eurobarometr Flash (kwiecień 2024 r.).
([18]) Ustawa z dnia 22 maja 2019 r. o wzroście i transformacji przedsiębiorstw (Pacte).
([19]) Ustawa z dnia 7 grudnia 2020 r. o przyspieszeniu i uproszczeniu działań publicznych (ASAP).
([20]) Europejski Bank Inwestycyjny, badanie EBI dotyczące inwestycji w 2024 r. Dla UE oblicza się średnią arytmetyczną.
([21]) Komisja Europejska, aktualizacja wskaźnika restrykcyjności w sektorze detalicznym z 2022 r., 2024.
([22]) Oczekuje się, że francuski organ ochrony konkurencji przeprowadzi latem 2025 r. ocenę reform dotyczących warunków wykonywania regulowanych zawodów prawniczych i stawek w tych zawodach.
([23]) Wsparcie publiczne Francji na rzecz badań i rozwoju w sektorze przedsiębiorstw w 2021 r. wyniosło 0,45 % PKB, podczas gdy średnia dla UE wynosiła 0,2 %. W 2021 r. zachęty podatkowe związane z badaniami i rozwojem wiązały się z utraconymi dochodami w wysokości 0,28 % PKB we Francji, w porównaniu ze średnią dla UE wynoszącą 0,1 %. W 2023 r. intensywność badań i rozwoju w sektorze przedsiębiorstw we Francji wyniosła 1,44 % (nie zmieniła się od 2012 r.), czyli była niższa od średniej dla UE (1,49 %).
([24]) OECD (2020), „How effective are R&D tax incentives? New evidence from the OECD microBeRD project", [„Jak skuteczne są ulgi podatkowe na badania i rozwój? Nowe dowody na podstawie projektu OECD microBeRD"], Nota Dyrekcji ds. Nauki, Technologii i Innowacji, OECD, Paryż.
Conseil d'analyse économique (2022), Focus N°090-2022 „Renforcer l'impact du Crédit d'impôt recherche" Philippe Aghion, Nicolas Chanut et Xavier Jaravel.
([25]) Generalny Inspektorat Finansów. Przegląd wydatków: wsparcie dla przedsiębiorstw, marzec 2024 r., dokument dostępny pod adresem: https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports%20de%20mission/2024/2023-M-105-03%20Rapport%20Aides%20aux%20entreprises.pdf.
([26]) Oszczędności szacuje się na 5 % (sprawozdanie ogólne nr 144 (2024–2025), tom II, księga 1, złożone 21 listopada 2024 r., dokument dostępny pod adresem: Projet de loi de finances pour 2025: Les conditions générales de l'équilibre financier (article liminaire et première partie de la loi de finances) - Sénat).
([27]) Według Lignau (DGE, 2024) spośród przedsiębiorstw typu start-up utworzonych od 2016 r. tylko 44 % skorzystało z systemu ulgi podatkowej na badania naukowe w latach 2017–2021, chociaż korzystało z niego w większym stopniu niż z innych programów, takich jak status młodego innowacyjnego przedsiębiorstwa lub ulga podatkowa na innowacje.

skalę działań w zakresie badań i rozwoju, ponieważ przedsiębiorstwa te dysponują bardziej ograniczonymi zasobami finansowymi. Inne środki wspierające innowacje to m.in. ulga podatkowa na innowacje oraz status młodego innowacyjnego przedsiębiorstwa (*Jeunes Entreprises Innovantes*), który zapewnia korzyści socjalne i podatkowe przedsiębiorstwom typu start-up, które spełniają określone kryteria intensywności badań i rozwoju oraz wzrostu. Są one lepiej ukierunkowane na MŚP, ale mają znacznie mniejszy budżet (około 332 mln EUR na ulgę podatkową na innowacje i 314 mln EUR na wydatki podatkowe i socjalne z korzyścią dla młodych innowacyjnych przedsiębiorstw ([28]) w 2024 r.). Korzyści wynikające z dostępu do tych bardziej ukierunkowanych środków zostały bardziej ograniczone w stosunku do wielkości tych przedsiębiorstw niż ulga podatkowa na badania naukowe, zgodnie ze zmianami wprowadzonymi ustawą budżetową na 2025 r. i ustawą o finansowaniu zabezpieczenia społecznego na 2025 r.

(29) Ściślejsze powiązania między nauką a przedsiębiorstwami, w szczególności dzięki programom transferu wiedzy i technologii, mają kluczowe znaczenie dla tworzenia innowacji. Znaczną barierę stanowi jednak złożoność francuskiego ekosystemu transferu technologii i waloryzacji badań naukowych, na co zwrócono uwagę w sprawozdaniu oceniającym z 2019 r. dotyczącym programu „Inwestycje na rzecz przyszłości". Francja plasuje się wyraźnie poniżej średniej dla UE w przypadku publicznych prac badawczo-rozwojowych finansowanych przez przedsiębiorstwa, przy czym sytuacja ta nie poprawiła się od 2019 r. Istotna segmentacja ekosystemu i nieoptymalna efektywność kluczowych podmiotów, takich jak przedsiębiorstwa zajmujące się przyspieszeniem transferu technologii (*Sociétés d'accélération du transfert de technologies*, SATT), instytuty badań technologicznych (*Instituts de Recherche Technologique*) i uniwersyteckie instytuty szpitalne (*Instituts Hopitalo-Universitaires*), to kwestie budzące obawy ([29]). Od 2019 r. nie przeprowadzono jednak poważnej reformy modelu SATT. Dopiero niedawno, w 2023 r., uruchomiono program uniwersyteckich ośrodków innowacji (*pôles universitaires d' innovation*), którego celem jest wzmocnienie lokalnych ekosystemów innowacji w oparciu o istniejące organizacje i programy. Aby poprawić wyniki w zakresie innowacji, należy zwiększyć skuteczność ekosystemu transferu wiedzy i technologii. Można to osiągnąć poprzez ukierunkowanie działań na konkretne rezultaty, takie jak wyraźny wzrost liczby zgłoszeń patentowych, skuteczniejsza ochrona własności intelektualnej oraz zwiększenie liczby nowo tworzonych przedsiębiorstw. Uproszczenie ekosystemu, na przykład poprzez doprecyzowanie ról istniejących podmiotów lub zacieśnienie współpracy między nimi, mogłoby również przełożyć się na lepsze wyniki.

(30) Chociaż integracja technologii cyfrowych powinna umożliwić przedsiębiorstwom poprawę ich produktów i usług oraz zwiększenie konkurencyjności, francuskie MŚP nadal pozostają w tyle pod względem cyfryzacji, przy czym tylko 68,5 % z nich osiągnęło podstawowy poziom wskaźnika wykorzystania technologii cyfrowych w 2024 r., co jest wynikiem poniżej średniej dla UE wynoszącej 72,9 %. Luka ta jest również znacząca w kontekście unijnego celu cyfrowej dekady, jakim jest osiągnięcie 90 % do 2030 r. Na przykład odsetek francuskich MŚP prowadzących sprzedaż elektroniczną jest niższy niż średnia dla UE (odpowiednio 17,6 % i 23,1 %), co kontrastuje ze znacznie wyższym odsetkiem francuskich konsumentów kupujących towary lub usługi przez internet we wszystkich grupach wiekowych w porównaniu ze średnią dla UE. Ponadto wdrażanie zaawansowanych technologii cyfrowych, takich jak sztuczna inteligencja (AI) i usługi w chmurze, przez francuskie przedsiębiorstwa, w szczególności MŚP, znajduje się poniżej średniej dla UE. Cel UE, zgodnie z którym 75 % przedsiębiorstw ma korzystać z usług w chmurze, analizować duże zbiory danych lub korzystać ze sztucznej inteligencji, wydaje się trudny do osiągnięcia, biorąc pod uwagę obecne wskaźniki wykorzystania tych technologii. We wrześniu 2018 r. Francja wprowadziła plan transformacji cyfrowej ukierunkowany na przemysł, obejmujący środki w wysokości 1,3 mld EUR, które mają zostać wdrożone do 2023 r., w tym dotacje na przyjęcie nowych zaawansowanych technologii cyfrowych przez przemysłowe MŚP i spółki o średniej kapitalizacji finansowane w ramach unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ([30]). W 2018 r. Francja przyjęła krajową strategię na rzecz sztucznej inteligencji. Równolegle, w 2018 r. utworzono France Num, kluczową inicjatywę publiczną na rzecz transformacji cyfrowej MŚP; od tego czasu inicjatywa ta została wzmocniona. Zapewnia ona diagnostykę i szkolenia oraz udostępnia listę partnerów gotowych wspierać przedsiębiorstwa w ich działaniach na rzecz cyfryzacji.

Jego rola jako zwykłego pośrednika – łączącego przedsiębiorstwa z dostawcami rozwiązań cyfrowych i działającego jako centrum dokumentacji – ogranicza jednak jego zdolność do wywierania bezpośredniego wpływu na cyfryzację MŚP. Ponadto istnienie ponad 100 różnych środków pomocy finansowej o zasięgu terytorialnym, z różnymi kryteriami kwalifikowalności, oraz wielu organów odpowiedzialnych za ich wdrażanie komplikuje sytuację MŚP ubiegających się o wsparcie ([31]). Uzasadniona jest dalsza poprawa skuteczności wsparcia publicznego na rzecz cyfryzacji. Korzystne byłoby usprawnienie dostępnych systemów wsparcia i lepsze dostosowanie rodzaju wsparcia do potrzeb przedsiębiorstw, przy jednoczesnym sprzyjaniu technologiom, które najprawdopodobniej przyczynią się

([28]) Projekt ustawy finansowej na 2024 r.: sprawozdania legislacyjne dotyczące badań naukowych i szkolnictwa wyższego. Sprawozdanie ogólne nr 128 (2023–2024), tom III, załącznik 24, złożone 23 listopada 2023 r., dostępne pod adresem: Projet de loi de finances pour 2024: Recherche et enseignement supérieur - Sénat.
Zob. również Stan szkolnictwa wyższego, badań naukowych i innowacji we Francji w 2024 r., nr 17, czerwiec 2024 r., temat nr 23, dostępny pod adresem: Les jeunes entreprises innovantes - état de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France nº17.

([29]) Komitet Monitorujący ds. Inwestycji na rzecz Przyszłości. Ocena pierwszej fali programu inwestycji na rzecz przyszłości (PIA, 2009–2019), listopad 2019 r., dostępna pod adresem: *Le PIA, un outil à préserver, une ambition à refonder.*

([30]) Direction Générale des Entreprises (2024). La numérisation des entreprises industrielles en France: un soutien à la demande et à l'offre de solutions technologiques. Les Thémas de la DGE nº24 listopada, strona 8.

([31]) Senat, sesja nadzwyczajna 2018–2019, raport informacyjny sporządzony w imieniu delegacji przedsiębiorstw na temat wsparcia transformacji cyfrowej MŚP pt. Jak Francja może nadrobić zaległości?, Pascale Gruny (senator), dokument dostępny pod adresem: Projet de loi de finances pour 2021: Économie - Sénat.

do wzrostu wydajności ([32]), takim jak sztuczna inteligencja. Ponadto wprowadzenie oceny jakości dla dostawców rozwiązań cyfrowych, którzy znajdują się na liście w sieci France Num, w miarę możliwości na podstawie informacji zwrotnych od użytkowników, mogłoby pomóc MŚP w podejmowaniu świadomych decyzji.

(31) Dzięki produkcji energii jądrowej koszyk energii elektrycznej Francji nadal ma w dużej mierze charakter niskoemisyjny. Oprócz okresu pandemii COVID-19 – podczas którego emisje gazów cieplarnianych zmniejszyły się wskutek nietypowych okoliczności – od 2019 r. Francja systematycznie zmniejszała emisje gazów cieplarnianych w ujęciu brutto o ponad 3 % rocznie. Ta tendencja spadkowa umożliwiła państwu wykonanie drugiego budżetu emisji dwutlenku węgla (2019–2023), określonego w drugiej krajowej strategii niskoemisyjnej, której celem jest osiągnięcie redukcji o 40 % do 2030 r. (w porównaniu z 1990 r.). W latach 2022–2023 Francja nawet przyspieszyła działania na rzecz dekarbonizacji i osiągnęła spadek emisji brutto o 5,8 %. Tempo to uległo jednak znacznemu spowolnieniu w 2024 r.: według szacunków Citepa ([33]) emisje spadły o 1,8 % i osiągnęły 366 Mt ekwiwalentu CO_2, co jest wynikiem znacznie poniżej rocznego spadku niezbędnego do osiągnięcia ambitnych założeń polityki klimatycznej. Aby utrzymać zgodność z następnym budżetem emisji dwutlenku węgla (2024–2028) w ramach trzeciej strategii niskoemisyjnej (SNBC-3), która wspiera cel Francji na 2030 r. polegający na zmniejszeniu o połowę emisji gazów cieplarnianych brutto, Francja musi ograniczyć swoje emisje o 5 % rocznie do 2030 r.

Chociaż sektor energetyczny i przemysł utrzymują się na ścieżce redukcji emisji, sektory transportu i budownictwa wymagają dodatkowych działań, aby osiągnąć cele trzeciego budżetu emisji dwutlenku węgla w ramach SNBC-3. Transport pozostaje głównym źródłem emisji gazów cieplarnianych ([34]) we Francji i jest jedynym sektorem, w którym emisje wzrosły w latach 1990–2023. Według najnowszych szacunków Citepa w 2024 r. emisje gazów cieplarnianych z sektora transportowego zmniejszyły się o mniej niż 1 % w porównaniu z 2023 r. Przyspieszenie dekarbonizacji – w szczególności transportu drogowego, który odpowiada za bardzo dużą część całkowitych emisji ([35]) z tego sektora – ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów redukcji emisji, zarówno w transporcie pasażerskim, jak i towarowym. Potrzebne są odpowiednie zachęty i systemy wsparcia, a także wdrożenie niezbędnej infrastruktury, tak aby udział pojazdów bezemisyjnych nadal dynamicznie wzrastał, ze szczególnym uwzględnieniem użytkowników transportu znajdujących się w trudnej sytuacji ([36]) oraz pojazdów ciężkich. Transport towarowy we Francji w dużej mierze opiera się na transporcie drogowym (85 %), przy czym udział kolei i żeglugi śródlądowej wynosi odpowiednio zaledwie 10 % i 2 %, czyli poniżej średnich dla UE ([37]). Aby wesprzeć przesunięcie międzygałęziowe z transportu drogowego na transport kolejowy i żeglugę śródlądową, Francja musi ukończyć transeuropejską sieć transportową (TEN-T) w celu zwiększenia przepustowości i gęstości sieci. Przyspieszenie wdrażania europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym, który obecnie obejmuje jedynie 10 % bazowej sieci TEN-T ([38]), przyczyniłoby się również do poprawy interoperacyjności, efektywności i bezpieczeństwa systemu kolejowego w UE. Śródlądowe drogi wodne oferują również wysoki potencjał w zakresie dekarbonizacji i można je jeszcze bardziej wykorzystać poprzez poprawę interoperacyjności systemów informacji rzecznej, dostępności danych i zwiększenie gęstości terminali.

(32) Zużycie energii końcowej w sektorze mieszkaniowym utrzymuje się na stałym poziomie od 2015 r., a emisje gazów cieplarnianych z budynków mieszkalnych i usługowych zmniejszyły się dopiero w 2024 r. – o 1,1 % w porównaniu z 2023 r. – zgodnie z najnowszymi szacunkami (przekazanymi przez Citepa). Francja odnotowuje opóźnienia względem planów krajowych ([39]) w renowacji energetycznej budynków i wymiany kotłów olejowych i gazowych na czystsze rozwiązania, takie jak pompy ciepła. Kraj musi zintensyfikować działania na rzecz zlikwidowania tej luki, aby osiągnąć znaczący wkład w realizację celu, jakim jest ograniczenie zużycia energii w budynkach do 2030 r., zgodnie z SNBC-3. Aby wspierać zapotrzebowanie na renowację energetyczną, korzystne byłoby zarówno usprawnienie krajowych systemów wsparcia, jak i zapewnienie stabilności ich finansowania, w tym dzięki wykorzystaniu finansowania prywatnego, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji oraz gruntownych renowacji.

([32]) Rapport CNP (2025) | Un monde en mutation – Productivité, compétitivité et transition numérique, strona 188.
([33]) Citepa (*Centre Interprofessionnel Technique d'Études de la Pollution Atmosphérique*) jest francuską organizacją odpowiedzialną za sporządzanie krajowych wykazów emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczenia powietrza oraz ich przedkładanie ONZ i UE.
([34]) Odpowiada za 34 % całkowitych emisji (z wyłączeniem bunkrów międzynarodowych, takich jak międzynarodowe lotnictwo i żegluga).
([35]) W 2023 r. odpowiadało ono za 94 % emisji z sektora transportowego, z wyłączeniem bunkrów międzynarodowych, takich jak międzynarodowe lotnictwo i żegluga (Livre | Chiffres clés du climat 2024, strona 56).
([36]) Zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmiany rozporządzenia (UE) 2021/1060, oznacza to użytkowników transportu, którzy wydają większą część swoich dochodów na energię i transport, którzy – w niektórych regionach – nie mają dostępu do alternatywnych, przystępnych cenowo rozwiązań w zakresie mobilności i transportu i którzy mogą nie mieć zdolności finansowej, aby inwestować w zmniejszenie zużycia paliw kopalnych.
([37]) W 2022 r. w UE udział transportu towarowego wynosił 16,6 %, a transportu śródlądowymi drogami wodnymi – 4,9 %.
([38]) Z kolei, na przykład, w Belgii udział ten wynosił 79 %, a w Hiszpanii – 27 %.
([39]) Jak zauważył Sekretariat Generalny ds. Planowania Ekologicznego (SGPE) w grudniu 2024 r. (Les Rencontres avec les partenaires du SGPE, grudzień 2024 r., s. 11).

(33) W 2023 r. Francja nadal nie osiągnęła wiążącego celu na 2020 r. w zakresie energii ze źródeł odnawialnych ([40]). W ramach średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego oraz w celu wsparcia przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego Francja zobowiązała się do wdrożenia reformy mającej na celu sprostanie temu wyzwaniu. Jednakże podjęte zobowiązania nie rozwiązują tej kwestii w pełni. W szczególności, chociaż Francja już wcześniej – w ustawie o klimacie energetycznym z 2019 r. – wyznaczyła cel w zakresie energii ze źródeł odnawialnych na 2030 r., kraj nie przedstawił zdecydowanego, odnowionego zobowiązania do realizacji aktualnych celów UE na ten rok. Sytuacja ta – w połączeniu z opóźnieniami we wdrażaniu nowych przepisów dotyczących wydawania zezwoleń – powoduje niepewność wśród inwestorów. Z drugiej strony, zapewnienie takiej pewności przyciągnęłoby nowe inwestycje, pobudziłoby tworzenie lokalnych miejsc pracy oraz produkcję zielonych technologii, a to przyczyniłoby się do rozwoju dobrze prosperującego rynku francuskiego. Francja musi przyspieszyć proces wydawania pozwoleń oraz przyjąć szereg aktów wykonawczych na mocy francuskiej ustawy o przyspieszeniu rozwoju energii ze źródeł odnawialnych. Proces wyznaczania „obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych" przebiega powoli: około dwa lata po przyjęciu tej ustawy (do lipca 2024 r.) tylko 34 % gmin wyznaczyło „obszary przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych". Zapewnienie odpowiedniej liczby pracowników administracji odpowiedzialnych za wydawanie zezwoleń mogłoby przyspieszyć ten proces. Ponadto nadal konieczne jest wyznaczenie jasnych i krótszych terminów dla projektów realizowanych poza „obszarami przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych", a także utworzenie punktów kompleksowej obsługi w zakresie wydawania pozwoleń na inwestycje w energię ze źródeł odnawialnych.

(34) Rosnące ograniczenia w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz występowanie ujemnych cen energii w 2023 i 2024 r. wskazują na ograniczenia sieci elektroenergetycznych oraz rosnącą potrzebę zwiększenia elastyczności i możliwości magazynowania ([41]) po stronie popytu, w tym magazynowania energii cieplnej. Dalsze wdrażanie rozwiązań zwiększających elastyczność jest niezbędne do włączenia rosnących wolumenów energii ze źródeł odnawialnych do sieci oraz dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii. Operatorzy systemów elektroenergetycznych RTE i Enedis ogłosili niedawno ambitne plany inwestycyjne mające na celu rozwój sieci w ciągu najbliższych 15 lat ([42]). Plan RTE jest jednak nadal w fazie konsultacji. W ostatnich latach Francja zleciła realizację projektów połączeń wzajemnych z Włochami (Sabaudia–Piemont), a w nadchodzących latach planowane są kolejne, takie jak „Celtic Interconnector" i „Zatoka Biskajska". Terminowe ukończenie i wdrożenie tych planów inwestycyjnych ułatwiłoby inwestycje w odnawialne źródła energii i przyspieszyłoby dekarbonizację. Ważne jest również, aby długoterminowe planowanie uwzględniało połączenia międzysystemowe z krajami sąsiadującymi, zwłaszcza z Półwyspem Iberyjskim, w celu pobudzenia integracji rynku UE. Poziom transgranicznych elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych we Francji w 2024 r. plasował się znacznie poniżej unijnej wartości docelowej na 2030 r. wynoszącej 15 % ([43]).

(35) Chociaż odsetek przedsiębiorstw zgłaszających trudności rekrutacyjne zmniejszył się w 2024 r. i w pierwszym kwartale 2025 r. w związku ze spowolnieniem gospodarczym, brak odpowiednio wykwalifikowanych pracowników pozostaje – obok niedoboru siły roboczej – jedną z dwóch głównych przeszkód w rekrutacji i, jak wynika z niedawnego badania, problem ten jest szczególnie widoczny w kluczowych sektorach, takich jak sektor motoryzacyjny, budowlany i opiekuńczy ([44]). Francja dokonała znacznych inwestycji w podnoszenie i zmianę kwalifikacji pracowników, przy wsparciu z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, co doprowadziło do nieznacznego wzrostu liczby dorosłych uczestniczących w szkoleniach (49,2 % w 2022 r. w porównaniu z 48,4 % w 2016 r.). Programy te nie zawsze były jednak skuteczne w zwiększaniu uczestnictwa osób o niskich umiejętnościach i pracowników starszych. Programy te miały również ograniczony wpływ na uczestnictwo w szkoleniach w sektorach priorytetowych (ICT, zdrowie, budownictwo, zielona transformacja). W ocenie przeszłych i najnowszych inwestycji, takich jak plan inwestycji w umiejętności (*plan d'investissement dans les compétences*), podkreślono, że jedynie 25 % oferty szkoleniowej dotyczy sektorów priorytetowych, a 20 % z nich dotyczy zawodów, w których występuje niedobór wykwalifikowanej kadry. Ponadto w 2022 r. uczyło się tylko około 25 % osób dorosłych o niskich kwalifikacjach.

(36) Pomimo wysokich wydatków publicznych na edukację w ostatnim czasie odnotowano zauważalny spadek wyników osiąganych przez francuski system edukacji, w którym niemałe znaczenie ma także sytuacja społeczno-ekonomiczna studentów. Uczniowie we Francji na poziomie podstawowym i średnim osiągają słabe wyniki w matematyce i naukach przyrodniczych w porównaniu z rówieśnikami w UE ([45]), a od 2018 r. wyraźnie wzrósł odsetek uczniów w wieku 15 lat osiągających słabe wyniki w matematyce, czytaniu ze zrozumieniem i naukach przyrodniczych ([46]), natomiast odsetek uczniów osiągających najlepsze wyniki zmalał. We Francji występują również jedne z najgłębszych w UE nierówności społeczno-ekonomicznych. Konieczna jest poprawa wyników osiąganych przez uczniów w umiejętnościach podstawowych, zaczynając od najmłodszych lat. Chociaż z pierwszych ocen wynika, że zmniejszenie o połowę liczebności klas w „priorytetowych obszarach edukacji" wywarło pozytywny wpływ na wyniki kształcenia uczniów, 70 % uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji uczęszcza do szkół

([40]) W 2023 r., przy udziale energii ze źródeł odnawialnych brutto wynoszącym 22,3 % w końcowym zużyciu energii, Francja nadal znajdowała się poniżej obowiązującego celu na 2020 r., wynoszącego 23 %.
([41]) Bilan électrique 2024 | RTE.
([42]) RTE présente les grandes orientations de sa stratégie de transformation du réseau de transport d'électricité à l'horizon 2040 | RTE.
([43]) Definiowana jako zdolność importowa w stosunku do mocy zainstalowanej w danym państwie członkowskim.
([44]) France Travail - Enquête besoin en main-d'œuvre 2025.
([45]) Badanie „Trends in International Mathematics and Science Study" (TIMSS) z 2023 r.
([46]) Według badania przeprowadzonego w 2022 r. w ramach Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów (PISA) 28,8 % francuskich piętnastolatków osiągnęło słabe wyniki w matematyce (w UE dotyczy to 29,5 %), 26,9 % z nich – w czytaniu ze zrozumieniem (w porównaniu z 26,2 % w UE), a 23,8 % – w naukach przyrodniczych (w porównaniu z 24,2 % w UE).

znajdujących się poza obszarami priorytetowymi i w związku z tym nie kwalifikuje się do wsparcia. Bardziej stopniowe przydzielanie dodatkowych zasobów oraz wspieranie współpracy między szkołami znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji a podmiotami lokalnymi mogłoby sprzyjać zaspokojeniu potrzeb uczniów osiągających słabe wyniki lub uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. W 2023 r. Ministerstwo Edukacji podjęło działania mające zachęcić do większego zróżnicowania grup społecznych w szkołach publicznych i prywatnych, oraz wprowadziło cotygodniową godzinę zróżnicowanego nauczania języka francuskiego i matematyki dla wszystkich uczniów. Częste zmiany polityki skutkowały jednak brakiem wystarczającego czasu na wdrożenie i ocenę oraz ograniczeniem poczucia odpowiedzialności społeczności nauczycielskiej. Lepsze wykorzystanie istniejących danych i ocen, lepsza współpraca ze społecznością edukacyjną oraz poszanowanie autonomii pedagogicznej szkół i nauczycieli mogłyby przyczynić się do opracowania skuteczniejszej strategii na rzecz rozwijania umiejętności podstawowych.

(37) Chociaż w 2023 r. nauczyciele otrzymali podwyżkę wynagrodzeń – a jest jeszcze zbyt wcześnie, aby ocenić jej wpływ – utrzymują się obawy co do atrakcyjności tego zawodu, a niedobory nauczycieli wpływają negatywnie na wyniki kształcenia. Coraz mniej kandydatów przystępuje do konkursowych egzaminów rekrutacyjnych w stosunku do liczby stanowisk otwartych, co sprawia, że w niektórych okręgach administracyjno-edukacyjnych (fr. *académies*) ([47]) egzaminy te są mniej selektywne, zwłaszcza z matematyki i na nauczycieli szkół podstawowych. Spadek atrakcyjności zawodu może wynikać z kilku czynników. W 2022 r. 63 % studentów szkół wyższych wskazało warunki pracy, w tym liczebność klas (jedną z największych w UE), obciążenie pracą, zasady mobilności oraz wynagrodzenie jako powody, dla których nie chcą zostać nauczycielami ([48]). Ponadto poleganie w coraz większym stopniu na nauczycielach zatrudnionych na czas określony, mających niższe kwalifikacje i mniejsze doświadczenie, a także mniejszy dostęp do szkoleń niż nauczyciele zatrudnieni na stałe może mieć wpływ na jakość nauczania. Podjęto działania mające na celu poprawę warunków nauczania, m.in. zwiększono ofertę szkoleń z języka francuskiego i matematyki dla nauczycieli szkół podstawowych. Istnieje jednak możliwość dalszego rozszerzenia tych środków, w szczególności poprzez zmniejszenie liczebności klas dzięki zmniejszeniu się liczby dzieci, a także lepsze dostosowanie kształcenia wstępnego i ustawicznego do zmieniających się potrzeb wszystkich uczniów ([49]) oraz zapewnienie nauczycielom i szkołom większej autonomii ([50]). W szczególności francuski Trybunał Obrachunkowy ostrzega, że w praktyce dyrektorzy mają ograniczone możliwości dostosowania się do potrzeb uczniów i warunków lokalnych ([51]). Konsultacje z nauczycielami i szerszą społecznością nauczycielską w sprawie obecnych planów reformy kształcenia formalnego mogłyby również zwiększyć poczucie odpowiedzialności oraz atrakcyjność zawodu.

(38) Dzieci we Francji są bardziej narażone na ubóstwo i wykluczenie społeczne niż reszta społeczeństwa (26,2 % w porównaniu z 19 % w 2024 r.) oraz niż dzieci w innych państwach UE (26,2 % w porównaniu z 24,2 % w 2024 r.). Ryzyko ubóstwa i wykluczenia społecznego dzieci również znacznie wzrosło w ostatnich latach ([52]), mimo w 2023 r i 2024 r. nastąpił jego spadek, a odsetek francuskich dzieci żyjących w gospodarstwach domowych bez osób pracujących osiągnął w 2024 r. 9 %, co stanowi jeden z najwyższych wskaźników w UE. Rodziny monoparentalne, często prowadzone przez samotne matki, stoją w obliczu poważnych i specyficznych trudności związanych ze znalezieniem pracy ([53]), a wśród osób pracujących samotnie wychowujących dzieci w 2024 r. co piąta była zagrożona ubóstwem. Jedną z głównych barier, z jakimi się one borykają, jest dostęp do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Francja należy do krajów UE o największych dysproporcjach w dostępie do opieki nad dziećmi w UE między dziećmi z rodzin uprzywilejowanych i tych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji (41,6 punktu procentowego w porównaniu z 15,8 punktu procentowego). W 2024 r. 72,6 % dzieci (0–3 lata) żyjących w gospodarstwach domowych zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym nie korzystało z usług formalnej opieki nad dziećmi. Chociaż we Francji ogólny odsetek dzieci mających dostęp do opieki nad dziećmi jest stosunkowo wysoki, dostępność i koszty znacznie się różnią w zależności od regionu ([54]). Problemy ze znalezieniem odpowiedniej opieki nad dziećmi mają ponadto rodziny pracujące w niestandardowych godzinach lub bezrobotne ([55]), gdyż taki tryb pracy utrudnia im poszukiwanie pracy i podejmowanie szkoleń. Usunięcie specyficznych barier w dostępie do pracy oraz poprawa dostępu do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem pomogłoby rodzicom w uczestnictwie w szkoleniach, zapewniłoby lepsze perspektywy zatrudnienia i poprawiłoby wyniki kształcenia dzieci w perspektywie krótko- i długoterminowej, co miałoby szczególnie pozytywny wpływ na dzieci znajdujące się w niekorzystnej sytuacji ([56]).

([47]) France Stratégie, 2024, Praca w służbie publicznej: Wyzwanie związane z atrakcyjnością zawodu.
([48]) Cour de Comptes, Devenir enseignant: la formation initiale et le recrutement des enseignants des premier et second degrés, Rapport public thématique, 2023.
([49]) Education: comment mieux orienter la dépense publique, Conseil d'analyse économique, 2025, dostępny pod adresem: Éducation: comment mieux orienter la dépense publique.
([50]) Lastra-Anadón, C. i S. Mukherjee (2019), „Cross-country evidence on the impact of decentralisation and school autonomy on educational performance" [„Ogólnokrajowe dowody wpływu decentralizacji i autonomii szkół na wyniki kształcenia"], OECD Working Papers on Fiscal Federalism, nr 26, OECD Publishing, Paryż, https://doi.org/10.1787/c3d9b314-en.
([51]) Cour des Comptes, Mobiliser la communauté éducative autour du projet d'établissement, Rapport public thématique, 2023.
([52]) We Francji metropolitalnej (dla której dostępne są porównywalne dane szeregów czasowych) odsetek dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wzrósł z 24,1 % w 2019 r. do 25,7 % w 2023 r.
([53]) Sénat (2024). Familles monoparentales: pour un changement des représentations sociétales.
([54]) CNAF-ONAPE, L'accueil des jeunes enfants – Édition 2024.
([55]) Cour des Comptes, La politique d'accueil du jeune enfant, grudzień 2024.
([56]) OECD (2025), Reducing Inequalities by Investing in Early Childhood Education and Care, Starting Strong [Zmniejszanie nierówności poprzez inwestowanie we wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem – dobry start], OECD Publishing, Paryż, https://doi.org/10.1787/b78f8b25-en.

(39) W kontekście bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich należących do strefy euro i ich wspólnego wkładu w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła w 2025 r. państwom członkowskim będącym członkami strefy euro podjęcie działań, w tym poprzez ich plany odbudowy i zwiększania odporności, w celu wdrożenia zalecenia dotyczącego polityki gospodarczej strefy euro na 2025 r. W przypadku Francji zalecenia 2, 3, 4 i 5 mają pomóc we wdrożeniu pierwszego zalecenia dla strefy euro, które dotyczy konkurencyjności, zalecenia 4 i 5 – we wdrożeniu drugiego zalecenia dla strefy euro, które dotyczy odporności, a zalecenie 1 we wdrożeniu trzeciego zalecenia dla strefy euro, które dotyczy stabilności makroekonomicznej i finansowej, określonych w zaleceniu na 2025 r.,

NINIEJSZYM ZALECA Francji podjęcie w latach 2025 i 2026 działań mających na celu:

1. Zwiększenie ogólnych wydatków na obronę i bezpieczeństwo i wzmocnienie ogólnej gotowości obronnej, przy zapewnieniu stabilności długu zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z dnia 6 marca 2025 r. Przestrzeganie maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto zaleconych przez Radę w dniu 21 stycznia 2025 r. w celu likwidacji nadmiernego deficytu. Wdrożenie zestawu reform i inwestycji stanowiących podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 21 stycznia 2025 r.

2. Zapewnienie skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, z uwagi na terminy na dokończenie reform i inwestycji mające zastosowanie na mocy rozporządzenia (UE) 2021/241. Przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności (EFRR, FST, EFS+), w stosownych przypadkach z wykorzystaniem możliwości wynikających z przeglądu śródokresowego. Optymalne wykorzystanie unijnych instrumentów, w tym możliwości poprawy konkurencyjności, jakie oferują Program InvestEU i Platforma na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy.

3. Dalsze uproszczenie przepisów, zmniejszenie obciążeń administracyjnych i barier regulacyjnych dla przedsiębiorstw, w szczególności w sektorze usług. Zwiększenie intensywności badań i rozwoju w sektorze przedsiębiorstw przez lepsze ukierunkowanie publicznych programów wsparcia, które zachęcają przedsiębiorstwa do badań i rozwoju oraz promują rozpowszechnianie innowacji, a także przez zwiększenie skuteczności ekosystemu wspierającego współpracę między środowiskiem akademickim a przedsiębiorstwami. Poprawę poziomu cyfryzacji MŚP, w tym przez zwiększenie skuteczności istniejących środków wsparcia publicznego przeznaczonych na ten cel.

4. Przyspieszenie redukcji emisji gazów cieplarnianych przez usuwanie barier i zapewnianie zachęt do zwiększenia popytu na niskoemisyjne rodzaje transportu i pojazdów oraz ich podaży, a także poprzez intensyfikację działań na rzecz efektywności energetycznej oraz ograniczenie zależności budynków od paliw kopalnych dzięki zachęcaniu do gruntownych renowacji. Przyspieszenie realizacji projektów dotyczących energii ze źródeł odnawialnych, m.in. przez dalsze usprawnienie procedur wydawania pozwoleń oraz dokończenie wyznaczania tzw. obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych. Promowanie elastyczności i technologii magazynowania po stronie popytu oraz zapewnienie wystarczających inwestycji w przepustowość sieci elektroenergetycznej, w tym w transgraniczne połączenia międzysystemowe.

5. Dalsze przeciwdziałanie niedoborom wykwalifikowanej siły roboczej przez wspieranie dostępu do szkoleń dla osób o niskich umiejętnościach i osób starszych oraz poprawę dopasowania oferty szkoleniowej do potrzeb rynku pracy. Poprawę wyników kształcenia i zmniejszenie nierówności w edukacji, w tym przez zapewnienie wszystkim uczniom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji lepszego wsparcia edukacyjnego. Zwiększenie atrakcyjności zawodu nauczyciela, m.in. przez poprawę warunków pracy oraz jakości kształcenia wstępnego i ustawicznego. Przeciwdziałanie ubóstwu dzieci i ograniczanie go przez usuwanie barier utrudniających rodzicom integrację na rynku pracy oraz zapewnienie dostępu do wysokiej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem dla gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 lipca 2025 r.

W imieniu Rady

Przewodnicząca

S. LOSE