KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.5.2023 r.
COM(2023) 610 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Francji na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2023 r.

{SWD(2023) 610 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Francji na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2023 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych[1], w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania[2], w szczególności jego art. 6 ust. 1,

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:

(1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241[3] ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez UE. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru przyczynia się on do ożywienia gospodarczego i społecznego oraz do wdrażania zrównoważonych reform i inwestycji, których celem jest w szczególności promowanie zielonej i cyfrowej transformacji oraz zwiększenie odporności 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 UE i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych. Maksymalny wkład finansowy dla każdego

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

[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).

państwa członkowskiego w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności został zaktualizowany w dniu 30 czerwca 2022 r., zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(2) Dnia 22 listopada 2022 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2023 r.[4], rozpoczynając tym samym cykl europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2023 r. W dniu 23 marca 2023 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety tej rocznej analizy skupione wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności. W dniu 22 listopada 2022 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2023 r., w którym wskazała Francję jako jedno z państw członkowskich, w których mogą występować zakłócenia równowagi lub które są narażone na takie zakłócenia i w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również opinię w sprawie projektu planu budżetowego Francji na 2023 r. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało przyjęte przez Radę w dniu 16 maja 2023 r., a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2023 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych i które zostało przyjęte przez Radę w dniu 13 marca 2023 r.

(3) Choć gospodarki UE wykazują się niezwykłą odpornością, kontekst geopolityczny nadal wywiera negatywny wpływ. W czasie gdy UE stanowczo popiera Ukrainę, unijny program polityki gospodarczej i społecznej skupia się na ograniczaniu w perspektywie krótkoterminowej negatywnych skutków wstrząsów energetycznych dla znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, a także na kontynuowaniu działań mających na celu realizację zielonej i cyfrowej transformacji, wspieranie zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, zachowanie stabilności makroekonomicznej oraz zwiększenie odporności w perspektywie średnioterminowej. W programie tym silny nacisk kładzie się też na zwiększenie konkurencyjności i wydajności.

(4) W dniu 1 lutego 2023 r. Komisja wydała komunikat pt. „Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej”[5] mający na celu pobudzenie konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie oraz wspieranie szybkiej transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu. Plan ten stanowi uzupełnienie bieżących wysiłków w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i REPowerEU. Celem planu jest stworzenie bardziej sprzyjającego otoczenia dla zwiększenia zdolności produkcyjnych UE w zakresie technologii i produktów neutralnych emisyjnie niezbędnych do osiągnięcia ambitnych celów klimatycznych UE, jak również zapewnienie dostępu do odpowiednich surowców krytycznych, m.in. przez dywersyfikację źródeł, właściwą eksploatację zasobów geologicznych w państwach członkowskich i maksymalny recykling surowców. Plan opiera się na czterech filarach: przewidywalnym i uproszczonym otoczeniu regulacyjnym, przyspieszeniu dostępu do finansowania, podnoszeniu umiejętności oraz otwartym handlu zapewniającym odporne łańcuchy dostaw. W dniu 16 marca 2023 r. Komisja wydała również komunikat pt. „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa

[4] COM(2022) 780 final.
[5] COM(2023) 62 final.

na przyszłość po 2030 r.”[6], oparty na dziewięciu wzajemnie wzmacniających się czynnikach i mający na celu wypracowanie ram regulacyjnych sprzyjających wzrostowi gospodarczemu. W komunikacie tym wyznaczono priorytety polityki nastawione na aktywne zapewnienie strukturalnej poprawy, dobrze ukierunkowanych inwestycji oraz środków regulacyjnych służących długoterminowej konkurencyjności UE i jej państw członkowskich. Poniższe zalecenia przyczyniają się do realizacji tych priorytetów.

(5) W 2023 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal rozwija się równolegle z wdrażaniem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te uwzględniają wszystkie stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów wydane w ostatnich latach lub ich znaczną część. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019, 2020 i 2022 pozostają aktualne również w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(6) Przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r. rozporządzenie w sprawie REPowerEU[7] ma na celu szybkie zredukowanie zależności Unii Europejskiej od importu paliw kopalnych z Rosji. Przyczyni się to do bezpieczeństwa energetycznego i dywersyfikacji dostaw energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Rozporządzenie to umożliwia państwom członkowskim dodanie do krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności nowego rozdziału dotyczącego REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU. Przyczynią się one również do pobudzenia konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie, zgodnie z założeniami Planu przemysłowego Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej, oraz do realizacji zaleceń krajowych dotyczących energii, wydanych w 2022 r. oraz w stosownych przypadkach w 2023 r. Rozporządzeniem w sprawie REPowerEU wprowadzono nową kategorię bezzwrotnego wsparcia finansowego, udostępnianego państwom członkowskim na finansowanie nowych reform i inwestycji związanych z energią w ramach planów odbudowy i zwiększania odporności.

(7) Dnia 8 marca 2023 r. Komisja przyjęła komunikat zawierający wytyczne dotyczące polityki fiskalnej w 2024 r. Jego celem jest wsparcie państw członkowskich w przygotowaniu programów stabilności i konwergencji, a przez to wzmocnienie koordynacji polityki[8]. Komisja przypomniała, że ogólna klauzula wyjścia paktu stabilności i wzrostu zostanie zdezaktywowana z końcem 2023 r. Zaapelowała, by w latach 2023–2024 polityka fiskalna służyła zapewnieniu średniookresowej zdolności do obsługi długu, jak również zwiększeniu wzrostu potencjalnego w zrównoważony sposób. Zachęciła państwa członkowskie, aby w swoich programach stabilności i konwergencji na 2023 r. określiły, w jaki sposób ich plany fiskalne zapewnią przestrzeganie wartości referencyjnej, która w odniesieniu do deficytu wynosi 3 %

[6] COM(2023) 168 final.

[7] 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).

[8] COM(2023) 141 final.

PKB, jak również realistyczną i ciągłą redukcję długu lub utrzymanie go na ostrożnym poziomie w perspektywie średnioterminowej. Komisja wezwała państwa członkowskie, by stopniowo wycofywały krajowe środki fiskalne służące ochronie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw przed wstrząsem spowodowanym wzrostem cen energii, rozpoczynając od środków najmniej ukierunkowanych. Wskazała, że jeżeli przedłużenie środków wsparcia okazałoby się konieczne ze względu na ponowną presję związaną z cenami energii, państwa członkowskie powinny znacznie lepiej niż w przeszłości ukierunkować takie środki na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji. Komisja zaproponowała, by zalecenia fiskalne były przedstawiane w ujęciu ilościowym i zróżnicowane oraz formułowane na podstawie wydatków pierwotnych netto zgodnie z propozycją przedstawioną w jej komunikacie w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego[9]. Zaleciła, by wszystkie państwa członkowskie w dalszym ciągu chroniły inwestycje finansowane ze środków krajowych i zapewniały skuteczne wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i innych funduszy Unii, w szczególności w świetle zielonej i cyfrowej transformacji oraz celów dotyczących odporności. Komisja zapowiedziała, że zaproponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu wiosną 2024 r. na podstawie danych dotyczących wyników budżetu za 2023 r., zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

(8) Dnia 26 kwietnia 2023 r. Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze mające na celu wdrożenie kompleksowej reformy unijnych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego. Głównym celem wniosków jest poprawa stabilności długu publicznego i wspieranie trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu we wszystkich państwach członkowskich, przez reformy i inwestycje. We wnioskach przewiduje się zapewnienie państwom członkowskim większej kontroli nad ich planami średnioterminowymi, a jednocześnie wprowadzenie bardziej rygorystycznego systemu egzekwowania przepisów, aby zagwarantować wywiązywanie się przez państwa członkowskie ze zobowiązań podjętych w średnioterminowych planach fiskalno-strukturalnych. Zakończenie prac legislacyjnych zaplanowano na 2023 r.

(9) W dniu 28 kwietnia 2021 r. Francja przedstawiła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny zawartymi w załączniku V do tego rozporządzenia. W dniu 13 lipca 2021 r. Rada przyjęła decyzję w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Francji[10]. Uruchomienie transz jest uzależnione od decyzji Komisji podjętej zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241 i stwierdzającej, że Francja osiągnęła w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone.

---

9 COM(2022) 583 final.

10 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).

(10) W dniu 11 maja 2023 r. Francja przedłożyła swój krajowy program reform na 2023 r., a w dniu 11 maja 2023 r. – swój program stabilności na 2023 r., zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2023 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Francji z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności.

(11) W dniu 24 maja 2023 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Francji na 2023 r.[11] Oceniła w nim postępy Francji we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2022 oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Francję. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki w stosunku do wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowe i pojawiające się wyzwania. Oceniono w nim również postępy Francji we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów UE dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

(12) Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę sytuacji dla Francji na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 i opublikowała jej wyniki 24 maja 2023 r.[12] Stwierdziła, że we Francji występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności nadal występują podatności na zagrożenia związane z wysokim poziomem długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, konkurencyjnością oraz niskim wzrostem wydajności, które mają wymiar transgraniczny, lecz zaobserwowano pewne oznaki ich złagodzenia. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, który wzrósł w czasie pandemii, zaczął spadać dzięki przywróceniu wzrostu PKB od 2021 r. W 2022 r. różne środki fiskalne znacznie złagodziły skutki kryzysu energetycznego, lecz spowolniły redukcję długu. Prognozuje się, że w bieżącym i kolejnym roku dług będzie nadal spadał, lecz przy braku działania w ramach polityki zacznie ponownie wykazywać tendencję wzrostową i utrzyma się na wysokim poziomie przekraczającym poziom sprzed pandemii; ponadto wyzwania dla średniookresowej stabilności finansów publicznych pozostają znaczące. Środki z zakresu polityki wprowadzone w ostatnich latach mające na celu zwiększenie wzrostu potencjalnego mogą ułatwić korektę prognozowanego wzrostu długu publicznego w średnim okresie. Przyjęto szereg reform w celu zwiększenia konkurencyjności kosztowej. Zaobserwowano już nieznaczny pozytywny wpływ tych reform na konkurencyjność, a ich pełne oddziaływanie powinno być widoczne w nadchodzących latach. Podobnie oczekuje się, że wydajność pracy zwiększy się w wyniku skutecznej realizacji planowanych inwestycji i reform. W ostatnim roku gospodarka francuska wykazała się odpornością, a wzrost cen energii wywarł mniejszy wpływ na konkurencyjność kosztową w tym kraju niż w pozostałych państwach strefy euro. Następuje poprawa wyników eksportu, do czego przyczynia się dalsze ożywienie turystyki transgranicznej oraz przemysłu lotniczego, tj. sektorów, które w znacznym stopniu odczuły skutki pandemii. W najgorszym momencie pandemii dług sektora prywatnego wzrósł, natomiast większym potrzebom pożyczkowym przedsiębiorstw towarzyszył wzrost kapitału własnego i akumulacja

[11] SWD(2023) 610 final.
[12] SWD(2023) 633 final.

buforów płynnościowych. Wyższe stopy oprocentowania mogą utrudnić zmniejszenie zadłużenia publicznego i prywatnego. Reakcje polityczne w tym względzie są sprzyjające, jednak nadal utrzymują się pewne wyzwania związane z zarządzaniem finansami publicznymi. Kluczowym elementem pozwalającym w dalszym stopniu eliminować podatność na zagrożenia jest skuteczna realizacja niedawno przyjętych reform, a mianowicie reformy zarządzania finansami publicznymi oraz nowego mechanizmu oceny rocznej wydatków publicznych. Oba działania mają zasadnicze znaczenie dla kontynuacji ograniczania wydatków i utrzymania stałej tendencji spadkowej długu publicznego. Rząd przyjął ponadto reformę publicznego systemu emerytalnego, która ma przyczynić się do zwiększenia stabilności długu publicznego.

(13) Z danych zweryfikowanych przez Eurostat[13] wynika, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Francji spadł z 6,5 % PKB w 2021 r. do 4,7 % w 2022 r., natomiast dług sektora instytucji rządowych i samorządowych spadł z 112,9 % PKB na koniec 2021 r. do 111,6 % na koniec 2022 r. W dniu 24 maja 2023 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE[14], w którym omówiono sytuację budżetową Francji, ponieważ deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych tego państwa przekroczył w 2022 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB, w związku z czym państwo to nie przestrzegało warunków wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu ani kryterium długu nie zostały spełnione. Ponadto, zgodnie z komunikatem z dnia 8 marca 2023 r.[15], Komisja nie zaproponowała wszczęcia nowych procedur nadmiernego deficytu wiosną 2023 r., ale stwierdziła, że zaproponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu wiosną 2024 r. na podstawie danych dotyczących wyników budżetu za 2023 r. Francja powinna uwzględnić tę kwestię przy wykonywaniu budżetu na 2023 r. i przygotowywaniu projektu planu budżetowego na 2024 r.

(14) Na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miały wpływ środki polityki fiskalnej przyjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. W 2022 r. takie środki zmniejszające dochody obejmowały obniżenie krajowego podatku od końcowego zużycia energii (TICFE); natomiast środki zwiększające wydatki obejmowały bezpośrednie dotacje rekompensujące dostawcom gazu i energii elektrycznej stosowanie pułapu regulowanych cen gazu i energii elektrycznej, dotacje mające na celu ograniczenie wzrostu detalicznych cen paliw transportowych oraz dotacje dla przedsiębiorstw energochłonnych, a także transfery na rzecz gospodarstw domowych o niskich dochodach. Koszt tych środków był częściowo kompensowany nowymi podatkami od nieoczekiwanych zysków producentów i dostawców energii elektrycznej, a mianowicie wyjątkowym podatkiem solidarnościowym od przedsiębiorstw działających w sektorze paliw kopalnych i rafinowania oraz mechanizmem wprowadzania limitów w odniesieniu do inframarginalnych dochodów rynkowych z wytwarzania energii elektrycznej, a także dochodami z podatków pośrednich od producentów energii ze źródeł odnawialnych i niższymi dotacjami dla tych producentów, wynikającymi z dodatniej różnicy między

[13] Eurostat-Euro Indicators (Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat), 47/2023, 21.4.2023.

[14] COM(2023) 633 final, 24.5.2023.

[15] COM(2023) 141 final, 8.3.2023.

cenami rynkowymi a referencyjnymi cenami energii elektrycznej. Komisja szacuje, że koszty budżetowe netto tych środków wyniosą w 2022 r. 0,9 % PKB. Jednocześnie szacowany koszt tymczasowych środków nadzwyczajnych w związku z COVID-19 spadł z 2,6 % w 2021 r. do 0,5 % PKB w 2022 r.

(15) W dniu 18 czerwca 2021 r. Rada zaleciła, by w 2022 r. Francja[16] wykorzystywała Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji na rzecz ożywienia gospodarczego i jednocześnie prowadziła rozważną politykę fiskalną. Francja powinna ponadto utrzymać inwestycje finansowane z zasobów krajowych.

(16) Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej[17] w 2022 r. był wspierający, na poziomie -2,0 % PKB. Zgodnie z zaleceniem Rady Francja nadal wspierała odbudowę poprzez inwestycje finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE wyniosły 0,6 % PKB w 2022 r. (0,7 % PKB w 2021 r.). Marginalny spadek wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE w 2022 r. wynikał z szybszej realizacji planu w ciągu pierwszych dwóch lat. Inwestycje finansowane ze środków krajowych miały ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej[18], który to wpływ wyniósł 0,1 pp. Francja utrzymała zatem inwestycje finansowane z zasobów krajowych, zgodnie z zaleceniem Rady. Jednocześnie wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) miał ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniósł 1,7 pp. Ten znaczny ekspansywny wpływ obejmował dodatkowy wpływ środków polityki fiskalnej mających ograniczyć gospodarcze i społeczne skutki wzrostu cen energii (dodatkowy koszt budżetowy netto wyniósł 0,8 % PKB). Jednocześnie indeksacja rent i emerytur, świadczeń społecznych i wynagrodzeń w sektorze publicznym również przyczyniła się do wzrostu bieżących wydatków pierwotnych netto (wpływ ten wyniósł 0,4 % PKB). W związku z tym Francja w niewystarczającym stopniu ograniczała wzrost wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych. Znaczący ekspansywny wpływ wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych wynika zatem tylko częściowo ze środków mających zaradzić gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii, a także kosztów zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy.

(17) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie stabilności, jest korzystny w odniesieniu do 2023 r. i do późniejszego okresu. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2023 r. o 1,0 %, a w 2024 r. – o 1,6 %. Z kolei

---

16 Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2021 r., Dz.U. C 304 z 29.7.2021, s. 43.

17 Kurs polityki fiskalnej jest mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów), z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem Covid-19, lecz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, w stosunku do średniookresowego wzrostu potencjalnego. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w ramce 1 w tablicach statystycznych w dziedzinie fiskalnej.

18 Prognozuje się, że inne wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,3 pp. PKB i będzie wynikać głównie z transferów kapitałowych dokonanych w kontekście francuskiego planu odbudowy (*France Relance*), które nie były finansowane z dotacji z RRF.

w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się niższy wzrost realnego PKB – o 0,7 % w 2023 r. i o 1,4 % w 2024 r., głównie ze względu na mniejszy wkład popytu krajowego we wzrost gospodarczy w 2023 r., wynikający z nakładów brutto na środki trwałe oraz zapasów, oraz na mniejszy wkład popytu zewnętrznego w 2024 r.

(18) W programie stabilności z 2023 r. rząd oczekuje, że wskaźnik deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie w 2023 r. do 4,9 % PKB. Ten wzrost w 2023 r. jest głównie odzwierciedleniem spowolnienia aktywności gospodarczej oraz oczekiwanych niedoborów dochodów. W programie przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie z 111,6 % na koniec 2022 r. do 109,6 % na koniec 2023 r. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. prognozuje się deficyt publiczny w wysokości 4,7 % PKB w 2023 r. Jest on niższy niż deficyt przewidywany w programie stabilności, głównie ze względu na wyższą elastyczność podatkową oczekiwaną przez Komisję, co powinno prowadzić do wyższych dochodów. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się podobny poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który na koniec 2023 r. wyniesie 109,6 %.

(19) Oczekuje się, że na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. nadal będą miały wpływ środki polityki fiskalnej przyjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. Obejmują one środki z 2022 r., których okres obowiązywania przedłużono, w szczególności zmniejszenie TICFE oraz dotacje bezpośrednie rekompensujące dostawcom gazu i energii elektrycznej stosowanie pułapu regulowanych cen gazu i energii elektrycznej, jak również nowe środki, takie jak bon na paliwo transportowe uzależniony od wysokości dochodów („chèque carburant") dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, zastępujący ogólny rabat stosowany w 2022 r., oraz dotacje dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, które nie podlegają regulowanym opłatom za energię elektryczną, aby pokryć wzrost ich rachunków za energię do końca 2023 r. Koszt tych środków nadal jest częściowo kompensowany podatkami od nieoczekiwanych zysków producentów i dostawców energii elektrycznej, a mianowicie mechanizmem wprowadzania limitów w odniesieniu do inframarginalnych dochodów rynkowych z wytwarzania energii elektrycznej, a także dochodami z podatków pośrednich od producentów energii ze źródeł odnawialnych i niższymi dotacjami dla tych producentów, wynikającymi z dodatniej różnicy między cenami rynkowymi a referencyjnymi cenami energii elektrycznej. Uwzględniając te dochody, w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że koszty budżetowe netto środków wsparcia wyniosą 1,0 % PKB w 2023 r.[19] Wydaje się, że środki z 2023 r. w większości nie są skierowane do gospodarstw domowych lub przedsiębiorstw znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji i nie zachowują w pełni sygnału cenowego do zmniejszenia zapotrzebowania na energię i zwiększenia efektywności energetycznej. W rezultacie kwotę ukierunkowanych środków wsparcia, którą należy uwzględnić w ocenie zgodności z zaleceniem fiskalnym na 2023 r., szacuje się w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. na 0,2 % PKB w 2023 r. (w porównaniu z 0,1 % PKB w 2022 r.). Do poprawy salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. powinno się też przyczynić stopniowe wycofywanie

[19] Podana wartość liczbowa odzwierciedla poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków, w tym bieżących dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – środków w zakresie nakładów inwestycyjnych.

tymczasowych środków nadzwyczajnych związanych z COVID-19 o wartości 0,5 % PKB.

(20) Dnia 12 lipca 2022 r. Rada zaleciła Francji[20], aby zapewniła w 2023 r. rozważną politykę fiskalną, zwłaszcza przez ograniczenie wzrostu bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych do poziomu poniżej średniookresowego wzrostu produktu potencjalnego[21], przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Jednocześnie Francja powinna być gotowa do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Francji zalecono również rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, uwzględniając inicjatywę REPowerEU, m.in. poprzez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

(21) W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że kurs polityki fiskalnej będzie w 2023 r. restrykcyjny (+0,5 % PKB), w związku z wysoką inflacją. W 2022 r. kurs polityki fiskalnej był natomiast ekspansywny (-2,0 % PKB). Przewiduje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) w 2023 r. będzie mieć restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej, wynoszący 0,6 % PKB. Obejmuje to podwyższenie o 0,1 % PKB kosztów ukierunkowanych środków wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na wzrost cen energii. Podsumowując, prognozowany wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych jest zgodny z zaleceniem Rady. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE wyniosły w 2023 r. 0,4 % PKB, podczas gdy inwestycje finansowane z zasobów krajowych miały neutralny wpływ na kurs polityki fiskalnej[22]. W związku z tym Francja planuje sfinansować dodatkowe inwestycje ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE i utrzymać inwestycje finansowane ze środków krajowych. Państwo to zamierza finansować inwestycje publiczne na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, takie jak inwestycje w ramach planu France 2030 mające wspierać inwestycje w nowoczesne badania naukowe i rozwój oraz w dziedziny cyfrowe, jak również inwestycje w energię ze źródeł odnawialnych w systemach ciepłowniczych oraz renowację budynków publicznych i prywatnych, działania wspierające dekarbonizację przemysłu oraz inwestycje w zrównoważony transport, zdrowie i edukację; inwestycje te są finansowane częściowo z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i innych funduszy UE.

(22) Według programu stabilności deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 4,4 % PKB w 2024 r. Ten spadek w 2024 r. wynika głównie z wycofania większości środków wsparcia w dziedzinie energii oraz wyższej elastyczności

---

20 Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Francji na 2022 r., *Dz.U. C 334 z 1.9.2022, s. 79.*

21 Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2023 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego Francji szacuje się na 6,3 % w ujęciu nominalnym.

22 Prognozuje się, że inne wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,3 pp. PKB i będzie wynikać głównie z transferów kapitałowych dokonanych w kontekście francuskiego planu odbudowy (*France Relance*), które nie były finansowane z dotacji z RRF, i w kontekście planu inwestycyjnego Francja 2030.

opodatkowania. W programie przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na koniec 2024 r. pozostanie na zasadniczo niezmienionym poziomie 109,5 %. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. ma wynieść 4,3 % PKB. Jest on niższy od deficytu prognozowanego w programie, a różnica ta wynika głównie z efektu bazy wynikającego z już niższego deficytu prognozowanego przez Komisję na 2023 r. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się podobny poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który na koniec 2024 r. wyniesie 109,5 %.

(23) Program stabilności przewiduje stopniowe znoszenie w 2024 r. większości środków wsparcia w dziedzinie energii. Komisja przyjmuje obecnie, że koszt netto wszystkich środków wsparcia w dziedzinie energii wyniesie w 2024 r. 0,2 % PKB. Szacunki te opierają się na założeniu, że nie dojdzie do ponownego wzrostu cen energii. Środki wsparcia w dziedzinie energii, które obecnie planuje się utrzymać do 2024 r., nie wydają się być skierowane do gospodarstw domowych lub przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji. Nie zachowują one w pełni sygnału cenowego do zmniejszenia zapotrzebowania na energię i zwiększenia efektywności energetycznej.

(24) W rozporządzeniu Rady (WE) nr 1466/97 wymaga się osiągnięcia rocznej korekty strukturalnego salda budżetowego prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, przyjmując 0,5 % PKB jako punkt odniesienia dla tej korekty[23]. Biorąc pod uwagę względy stabilności fiskalnej[24], potrzebę zredukowania deficytu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB, odpowiednia będzie poprawa salda strukturalnego o co najmniej 0,7 % PKB w 2024 r. Aby zapewnić taką poprawę, wzrost wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych[25] nie powinien przekroczyć w 2024 r. 2,3 %, co znajduje odzwierciedlenie w niniejszym zaleceniu. Jednocześnie należy stopniowo wycofywać pozostałe środki wsparcia w dziedzinie energii (obecnie szacowane przez Komisję na 1,0 % PKB w 2023 r.), obserwując rozwój sytuacji na rynku energii i rozpoczynając od środków najmniej ukierunkowanych, a uzyskane w ten sposób oszczędności powinny zostać przeznaczone na zmniejszenie deficytu publicznego. Według szacunków Komisji doprowadzi to do wzrostu wydatków pierwotnych netto, który będzie niższy od maksymalnej stopy wzrostu zalecanej na 2024 r.

(25) Przy założeniu niezmiennego kursu polityki w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że w 2024 r. wydatki pierwotne netto finansowane ze środków krajowych wzrosną o 3,1 %, czyli powyżej zalecanej stopy wzrostu. Korekta przewidziana w prognozie Komisji jest mniejsza niż oszczędności uzyskane dzięki

---

23 Por. art. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97, w którym wymagana jest również korekta przekraczająca wartość 0,5 % PKB w przypadku państw członkowskich o poziomie długu publicznego przekraczającym 60 % PKB lub z istotnym ryzykiem dotyczącym długookresowej zdolności do obsługi długu.

24 Komisja oszacowała, że Francja będzie potrzebować średniego rocznego wzrostu strukturalnego salda pierwotnego, wyrażonego jako odsetek PKB, o 0,7 pp., aby osiągnąć realistyczną redukcję długu. Szacunki te oparto na prognozie Komisji z jesieni 2022 r. Punktem wyjścia do tego oszacowania była prognoza deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r., w której założono, że środki wsparcia w dziedzinie energii zostaną wycofane w 2024 r.

25 Wydatki pierwotne netto definiuje się jako wydatki finansowane ze środków krajowych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek oraz cyklicznych wydatków związanych z bezrobociem.

całkowitemu wycofaniu środków wsparcia w dziedzinie energii. Wynika to głównie ze zwiększenia inwestycji w ramach programu *France 2030* oraz pełnego wycofania podatku od produkcji od wartości dodanej przedsiębiorstw.

(26) Według programu oczekuje się, że inwestycje publiczne pozostaną w latach 2023–2024 na niezmienionym poziomie 3,8 % PKB. W programie przewidziano reformy i inwestycje, które mają przyczynić się do stabilności fiskalnej oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Obejmują one reformę zarządzania finansami publicznymi oraz nowy mechanizm przeglądu wydatków, reformy systemu emerytur i świadczeń dla bezrobotnych, jak również inwestycje wspierające zieloną i cyfrową transformację, które to inwestycje stanowią również część planu odbudowy i zwiększania odporności. W programie stabilności przedstawiono średnioterminową ścieżkę fiskalną do 2027 r. Według programu spodziewane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo spadać, osiągając poziomy 3,7 % PKB w 2025 r., 3,2 % w 2026 r. i 2,7 % do 2027 r. W związku z tym planuje się, że w 2027 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie poniżej 3 % PKB. W programie przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie z 109,5 % na koniec 2024 r. do 108,3 % na koniec 2027 r.

(27) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) i kryterium 2.2 załącznika V do rozporządzenia (UE) 2021/241 plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności Francji postępuje. Francja złożyła 1 wniosek o płatność, odpowiadający 38 kamieniom milowym i wartościom docelowym zawartym w planie, na podstawie którego dokonano płatności w łącznej wysokości 7 400 000 EUR. Kamienie milowe odzwierciedlają postępy we wdrażaniu reform w dziedzinie finansów publicznych, mieszkalnictwa, mobilności, zatrudnienia, umiejętności i zdrowia. Szereg wartości docelowych odzwierciedla główne inwestycje w dziedzinie renowacji energetycznej budynków, dekarbonizacji przemysłu, czystych ekologicznie pojazdów, badań naukowych, zatrudnienia młodzieży i edukacji. W kwietniu 2023 r. Francja przedłożyła zmianę swojego planu, w tym rozdziału dotyczącego REPowerEU. Wniosek Francji dotyczący zmiany jej planu jest związany z potrzebą uwzględnienia wysokiej inflacji odnotowanej w 2022 r., zakłóceń w łańcuchach dostaw oraz skorygowania w dół maksymalnego przydziału dotacji na rzecz Francji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Szybkie włączenie nowego rozdziału dotyczącego REPowerEU do planu odbudowy i zwiększania odporności umożliwi finansowanie dodatkowych reform i inwestycji wspierających cele strategiczne Francji w dziedzinie energii i zielonej transformacji. Systematyczne i skuteczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje ważne dla pomyślnej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, a także innych polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia wykraczających poza zakres tego planu, ponieważ służy zapewnieniu szerokiego poczucia odpowiedzialności za cały program polityczny.

(28) W 2022 r. Komisja zatwierdziła większość dokumentów programowych dotyczących polityki spójności Francji, z wyjątkiem programu Saint-Martin, który przyjęto w dniu 20 marca 2023 r. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności w sposób komplementarny i synergiczny w stosunku do planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału dotyczącego REPowerEU, ma zasadnicze znaczenie dla

zapewnienia zielonej i cyfrowej transformacji, zwiększenia odporności gospodarczej i społecznej oraz osiągnięcia zrównoważonego rozwoju terytorialnego we Francji.

(29) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności Francja mierzy się z szeregiem dodatkowych wyzwań, które dotyczą niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej i nierówności w systemie edukacji, a także polityki energetycznej i zielonej transformacji. Sprostanie tym wyzwaniom mogłoby przyczynić się do podniesienia umiejętności pracowników, zwiększenia wydajności pracy, sprawienia, by francuskie przedsiębiorstwa były bardziej energooszczędne, a tym samym zwiększenia ogólnej konkurencyjności francuskiej gospodarki.

(30) Niedobór siły roboczej nadal wzrasta. Według badania (Pôle Emploi) dotyczącego zapotrzebowania na siłę roboczą z 2023 r. 61 % pracodawców przewiduje dalsze trudności z zatrudnianiem pracowników w 2023 r., w szczególności w przypadku pracowników z odpowiednimi umiejętnościami w budownictwie i przemyśle, tj. w dwóch sektorach, które silnie odczuły skutki zielonej i cyfrowej transformacji. W ostatnich latach Francja zwiększa inwestycje w podnoszenie i zmianę kwalifikacji pracowników, co jest częściowo wspierane przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Z przeprowadzonych ocen wynika jednak, że nadal istnieje wiele barier utrudniających podnoszenie kwalifikacji pracownikom o niskich umiejętnościach, co podważa skuteczność ukierunkowanych programów, takich jak plan inwestycji w umiejętności. Choć poziom uczestnictwa pracowników o niskich umiejętnościach w szkoleniach wzrasta, nadal jest on znacznie niższy niż w przypadku innych pracowników, a ponadto pracownicy o niskich umiejętnościach zwykle mniej korzystają ze szkoleń, które prowadzą do zdobycia kwalifikacji. Pokazuje to, że priorytetem systemu edukacji nadal powinno być dalsze zwiększanie liczby osób młodych wchodzących na rynek pracy, które będą wykazywać wystarczające umiejętności i kwalifikacje podstawowe.

(31) Mimo że ogólny poziom wydatków publicznych na edukację przewyższa średnią OECD, a wyniki kształcenia są dobre, francuski system edukacji charakteryzuje się znacznym odsetkiem osób osiągających słabe wyniki w nauce, a status społeczno-ekonomiczny pozostaje ważnym czynnikiem wpływającym na wyniki uczniów. Szczególnie niepokojące są słabe wyniki w nauce i nierówności w umiejętnościach nabytych w dziedzinie matematyki. Według badań krajowych i międzynarodowych na przestrzeni ostatnich 30 lat średnie wyniki w dziedzinie matematyki we Francji stale się pogarszają. Podjęto pewne kroki, aby wzmocnić nabywanie umiejętności podstawowych, w tym przez wspieranie kształcenia ustawicznego nauczycieli w dziedzinie matematyki i języka francuskiego, co zapoczątkowano w 2019 r., oraz dodanie godzinnego modułu wspierającego w matematyce i języku francuskim w pierwszym roku szkoły średniej od roku szkolnego 2023/24. Realizacja planu zakładającego zmniejszenie o połowę liczebności klas pierwszych i drugich w defaworyzowanych publicznych przedszkolach i szkołach podstawowych została prawie zakończona, a ponadto prowadzona jest obecnie ocena długofalowego wpływu tego działania na wyniki nauczania 300 000 uczniów, których to dotyczy. Znaczna część defaworyzowanych uczniów poza obszarami priorytetowymi nie korzysta jednak na tych zmianach. Mimo inwestycji i postępów w odniesieniu do dostępu uczniów i studentów z niepełnosprawnościami do tradycyjnego systemu edukacji nadal utrzymują się pewne wyzwania w tym względzie.

(32) W 2022 r. Francja kontynuowała inwestycje w system praktyk zawodowych oraz w rozwój możliwości uczenia się w miejscu pracy, np. realizując reformę szkolenia

zawodowego w szkołach średnich. Środki te mogą przynieść pozytywne wyniki, jednak ich skutki nie są jeszcze widoczne, a ponadto wymagane jest większe zaangażowanie praktyków i nauczycieli w opracowanie programów nauczania. Mimo środków wprowadzonych w celu poprawy warunków nauczania, w tym podwyżki wynagrodzeń nauczycieli, nadal występują obawy związane z atrakcyjnością zawodu nauczyciela i wysokim odsetkiem pracowników kontraktowych, którzy często mają niższe kwalifikacje i doświadczenie niż pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony oraz niewystarczający dostęp do możliwości szkolenia. Ogólnie stosunek liczby nauczycieli do liczby uczniów należy do najwyższych w UE.

(33) Koszyk energetyczny Francji w mniejszym stopniu opiera się na paliwach kopalnych niż ma to miejsce w innych państwach UE, lecz nadal jest uzależniony od importu takich paliw. Zużycie gazu ziemnego we Francji w okresie od sierpnia 2022 r. do marca 2023 r. spadło o 16 % w porównaniu ze średnim zużyciem gazu w tym samym okresie w ciągu poprzednich 5 lat, co przewyższa cel, jakim była redukcja o 15 %. Francja mogłaby kontynuować wysiłki na rzecz tymczasowego zmniejszenia zapotrzebowania na gaz do dnia 31 marca 2024 r.[26] Obecna sytuacja geopolityczna i wysokie ceny energii sprawiają też, że kraj ten musi pilnie nasilić starania, aby osiągnąć cele w zakresie energii ze źródeł odnawialnych określone w krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu. Francja wykazała końcowe zużycie energii brutto ze źródeł odnawialnych na poziomie 19,1 %, a tym samym nie osiągnęła swojego celu dotyczącego udziału energii ze źródeł odnawialnych wynoszącego 23 % na 2020 r. Nie jest również na dobrej drodze do osiągnięcia swojego celu dotyczącego energii ze źródeł odnawialnych na 2030 r. i wykazuje opóźnienia, jeżeli chodzi o wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności w przypadku wytwarzania energii elektrycznej i ogrzewania. Szybkie wprowadzenie energii ze źródeł odnawialnych, takich jak energia słoneczna i energia wiatru, przyczyniłoby się do bezpieczeństwa energetycznego Francji i dywersyfikacji dostaw energii przez ograniczenie wykorzystania paliw kopalnych. Niski wskaźnik wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych można wyjaśnić powolnymi i skomplikowanymi procedurami administracyjnymi związanymi z udzielaniem pozwoleń. Opóźnienia w uzyskiwaniu pozwoleń w odniesieniu do wszystkich technologii (morskiej i lądowej energii wiatrowej, jak również energii słonecznej) są powiązane z brakiem wsparcia politycznego dla tych projektów, nieodpowiednim planowaniem oraz przewlekłymi i złożonymi procedurami udzielania pozwoleń. Występują ponadto wyzwania dotyczące akceptacji społecznej i kwestii prawnych, co prowadzi do niepewności wśród inwestorów i wykonawców. Proces wydawania pozwoleń można przyspieszyć przez przydzielenie na niego większej liczby personelu i większych zasobów finansowych w administracji centralnej na szczeblu regionalnym, jak również we właściwych organach i u operatorów sieci. Kluczowym czynnikiem dla zabezpieczenia instalacji obiektów w ramach projektów na rzecz energii ze źródeł odnawialnych jest ponadto usprawnienie procedur planowania przestrzennego oraz szybsza realizacja postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W 2023 r. Francja przyjęła ustawę o przyspieszeniu wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, w której to ustawie uznano potrzebę znacznego rozwoju energii cieplnej ze źródeł odnawialnych oraz gazu odnawialnego, jak również zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych w celu zaspokojenia rosnących potrzeb w zakresie elektryfikacji. Jeżeli ustawa ta zostanie należycie wdrożona, będzie mogła przyspieszyć

[26] Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1369 i rozporządzenie Rady (UE) 2023/706.

uruchomienie projektów na rzecz energii ze źródeł odnawialnych. Dzięki temu Francja znalazłaby się na dobrej drodze do osiągnięcia celów na 2030 r.

(34) Aby poziom wzajemnych połączeń osiągnął wartość docelową 10 % ustaloną na 2020 r., dalsze wsparcie transgranicznych elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych (opracowywanych lub planowanych) nadal ma zasadnicze znaczenie do celów integracji dużej części energii ze źródeł odnawialnych. Koncentracja na wstępie inwestycji w infrastrukturę energetyczną, zarówno krajową, jak i transgraniczną, przyczyni się do ograniczenia zależności od paliw kopalnych, a w szczególności od rosyjskiego gazu. Zaleca się, aby nowe inwestycje w infrastrukturę i sieci były w miarę możliwości dostosowane do przyszłych wyzwań, tak by przez zmianę ich przeznaczenia do celów wykorzystania paliw zrównoważonych można było zapewnić im długoterminowy zrównoważony charakter. Połączenia międzysystemowe mają kluczowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania wewnętrznego rynku energii poprzez łączenie zasobów w celu osiągnięcia ogólnego bezpieczeństwa dostaw.

(35) Francuski plan odbudowy i zwiększania odporności przewiduje duże projekty dotyczące renowacji budynków na potrzeby mieszkań socjalnych i lokali mieszkalnych, jak również budynków publicznych i mniejszych przedsiębiorstw. Jeżeli chodzi o renowację budynków mieszkaniowych, większość projektów skupia się na pracach jednoetapowych, dzięki którym można przeprowadzić jedynie ograniczoną renowację. W pierwszej połowie 2022 r. tylko 27 % prac obejmowało co najmniej dwa etapy renowacji, a tylko 5 % prowadziło do pełnej renowacji. Szeroko zakrojone renowacje mogłyby w istotny sposób przyczynić się do ograniczenia zużycia energii w sektorze budynków. Ponadto bardziej intensywne starania na rzecz ukierunkowania inwestycji publicznych i prywatnych na pomoc gospodarstwom domowym o niskich dochodach w renowacji budynków oraz na renowację zasobów budowlanych o najgorszej charakterystyce energetycznej mogłyby przyczynić się do zwiększenia efektywności energetycznej 5,2 mln najbardziej nieefektywnych energetycznie budynków mieszkalnych (o wskaźniku efektywności energetycznej F i G) do 2030 r. Ustawą o klimacie i odporności z 2021 r. wprowadzono szereg środków zachęcających do szeroko zakrojonej renowacji budynków, np. zakaz wynajmu lokali o wskaźniku efektywności energetycznej G od 2025 r., F – od 2028 r. i E – od 2034 r. Aby zachęcić do intensywniejszego wzrostu efektywności energetycznej, można by ulepszyć ramy polityki, aby zachęcić do gruntownej renowacji i pomóc Francji w dalszym zwiększaniu efektywności energetycznej jej zasobów budowlanych, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb gospodarstw domowych o niskich dochodach.

(36) Francja realizuje niemal 11 % całkowitych unijnych inwestycji kapitału wysokiego ryzyka w przedsiębiorstwa typu start-up i scale-up w obszarze technologii związanych z klimatem. Mimo dużego wsparcia publicznego jedynie 29 % małych przedsiębiorstw we Francji zainwestowało ponad 1 % swojego obrotu we wprowadzenie zasobooszczędności (w UE średnia wynosi 40 %). Promotorzy projektów dotyczących produkcji czystych technologii muszą sprostać wysokiemu obciążeniu administracyjnemu i są narażeni na przewlekłe procedury i ryzyko sporu sądowego. Uzyskanie pozwolenia na budowę, otrzymanie zezwolenia środowiskowego i przeprowadzenie procesu dochodzenia publicznego dla projektu przemysłowego trwa średnio 17 miesięcy. W procedurze występują pewne etapy hamujące, kiedy to właściciel projektu musi czekać na odpowiedź od różnych organów (sąd administracyjny, opinia organu ds. środowiska, sprawozdanie podmiotu prowadzącego dochodzenie publiczne). W przypadku dużych projektów przemysłowych należy

ponadto przeprowadzić konsultacje publiczne. Proces ten trwa co najmniej 6 miesięcy, do czego należy doliczyć czas poświęcony na uzyskanie pozwolenia na budowę, otrzymanie zezwolenia środowiskowego i przeprowadzenie dochodzenia publicznego. Projekty inwestycyjne mogą również być objęte postępowaniem sądowym, które może trwać kilka lat, co z kolei prowadzi do rezygnowania z projektów. Procedury udzielania pozwoleń są wprawdzie konieczne do zabezpieczenia nadrzędnych interesów publicznych i prywatnych, należy je jednak uprościć i przyspieszyć w przypadku projektów dotyczących produkcji czystych technologii. Uruchamianie kilku procedur administracyjnych jednocześnie i proponowanie obiektów przemysłowych, które są już gotowe do eksploatacji, również mogłoby zaoszczędzić czas.

(37) Niedobory siły roboczej i kwalifikacji w sektorach i zawodach kluczowych dla zielonej transformacji, w tym w dziedzinie wytwarzania, wdrażania i serwisowania zielonych technologii, powodują wąskie gardła w procesie przejścia na gospodarkę neutralną dla klimatu. Wysokiej jakości systemy kształcenia i szkolenia, które reagują na zmieniające się potrzeby rynku pracy, oraz ukierunkowane środki w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji mają zasadnicze znaczenie dla ograniczenia niedoborów kwalifikacji oraz promowania włączenia i realokacji siły roboczej. W celu uwolnienia niewykorzystanej podaży pracy środki te należy udostępnić zwłaszcza osobom najmocniej odczuwającym skutki zielonej transformacji oraz w sektorach i regionach najbardziej dotkniętych tą transformacją. W 2022 r. we Francji odnotowano niedobory siły roboczej w szeregu zawodów, które wymagały szczególnych umiejętności lub wiedzy na potrzeby zielonej transformacji, takich jak technicy inżynierii lądowej, operatorzy elektrowni i inżynierowie.

(38) W świetle dokonanej przez Komisję oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2022 r., a jej opinia[27] znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej.

(39) W świetle bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich strefy euro oraz z uwagi na ich wspólny wkład w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła, by państwa członkowskie strefy euro podjęły działania, w tym za pośrednictwem planów odbudowy i zwiększania odporności, mające na celu (i) utrzymanie długookresowej zdolności do obsługi długu i powstrzymanie się od szerokiego wsparcia popytu zagregowanego w 2023 r., lepsze ukierunkowanie środków fiskalnych służących łagodzeniu skutków wysokich cen energii oraz zastanowienie się nad odpowiednimi sposobami wycofania wsparcia, gdy zmniejszy się presja związana z cenami energii; (ii) utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji publicznych oraz promowanie inwestycji prywatnych, aby wspierać zieloną i cyfrową transformację; (iii) wspieranie dynamiki płac, która łagodzi spadek siły nabywczej przy jednoczesnym ograniczeniu efektu drugiej rundy w odniesieniu do inflacji, dalsze udoskonalanie aktywnej polityki rynku pracy i rozwiązanie problemu niedoboru wykwalifikowanej kadry; (iv) poprawę otoczenia działalności gospodarczej oraz zapewnienie, by wsparcie w dziedzinie energii dla przedsiębiorstw było racjonalne pod względem kosztów, tymczasowe, ukierunkowane na rentowne przedsiębiorstwa oraz utrzymało zachęty do zielonej transformacji; oraz (v) zachowanie stabilności makrofinansowej i monitorowanie ryzyka, a jednocześnie kontynuację prac nad dokończeniem budowy unii bankowej. W przypadku Francji zalecenia 1, 2, 3 i 4

[27] Na podstawie art. 5 ust. 2 i art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

przyczyniają się do realizacji pierwszego, drugiego i trzeciego i czwartego zalecenia dla strefy euro.

(40) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i tej ewaluacji Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2023 r. i program stabilności na 2023 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej. Polityki, o których mowa w zaleceniu 1, pomagają zaradzić podatnościom na zagrożenia związanym z wysokim długiem publicznym oraz słabą konkurencyjnością i niskim wzrostem wydajności. Zalecenia 2 i 3 przyczyniają się do realizacji zalecenia 1. Polityki, o których mowa w zaleceniu 1, przyczyniają się zarówno do korygowania zakłóceń równowagi, jak i do realizacji zaleceń dla strefy euro, zgodnie z motywem 39,

NINIEJSZYM ZALECA Francji podjęcie w latach 2023 i 2024 działań mających na celu:

1. Wycofanie obowiązujących środków wsparcia w dziedzinie energii do końca 2023 r. i wykorzystanie uzyskanych w ten sposób oszczędności do zmniejszenia deficytu publicznego. Gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia środków wsparcia, zapewnienie, by były one ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, były możliwe do udźwignięcia przez budżet i zapewniały zachęty do oszczędzania energii.

   Zapewnienie rozważnej polityki fiskalnej, w szczególności poprzez ograniczenie nominalnego wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych do nie więcej niż 2,3 % w 2024 r.

   Utrzymanie inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych i zapewnienie skutecznej absorpcji dotacji w ramach RRF i innych funduszy UE, w szczególności w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji.

   W okresie po 2024 r. kontynuowanie średniookresowej strategii fiskalnej polegającej na stopniowej i zrównoważonej konsolidacji, w połączeniu z inwestycjami i reformami prowadzącymi do wyższego zrównoważonego wzrostu gospodarczego, aby osiągnąć ostrożną sytuację fiskalną w średnim okresie.

   Dalszą poprawę warunków ramowych, aby ułatwić inwestycje i innowacje.

2. Utrzymanie stałego tempa wdrażania planu odbudowy i zwiększania odporności oraz szybkie sfinalizowanie addendum, w tym rozdziału dotyczącego REPowerEU, w celu szybkiego rozpoczęcia jego wdrażania. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności w sposób ściśle komplementarny i synergiczny w stosunku do planu odbudowy i zwiększania odporności.

3. Zaradzenie niedoborom umiejętności, w szczególności przez zapewnienie dodatkowych możliwości uczenia się w miejscu pracy oraz zwiększenie odsetka osób wykazujących się umiejętnościami podstawowymi. Dostosowanie zasobów i metod do potrzeb defaworyzowanych uczniów i szkół, tak aby system kształcenia i szkolenia stał się bardziej sprawiedliwy i sprzyjał włączeniu społecznemu. Poprawę warunków pracy oraz kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli.

4. Zmniejszenie ogólnej zależności od paliw kopalnych. Przyspieszenie wprowadzenia energii ze źródeł odnawialnych, przy szczególnym uwzględnieniu energii wiatrowej, słonecznej, geotermalnej i pochodzącej z biogazu, w tym przez wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych na małą skalę i promowanie zbiorowej konsumpcji własnej, oraz promowanie powiązanych technologii przechowywania przez zwiększenie inwestycji publicznych, ułatwienie inwestycji prywatnych oraz usunięcie wąskich

gardeł w procedurze udzielania pozwoleń. Dalszą modernizację sieci przesyłowej i sieci dystrybucji energii elektrycznej oraz rozbudowa transgranicznych elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych. Dalszą poprawę warunków ramowych zachęcających do gruntownej renowacji budynków i dekarbonizacji systemów ogrzewania, przy szczególnym uwzględnieniu gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz zasobów budowlanych o najniższej charakterystyce energetycznej budynku. Stworzenie wspierającego otoczenia regulacyjnego, aby zwiększyć inwestycje w produkcję czystych technologii, w tym przez uproszczenie i przyspieszenie procedur udzielania pozwoleń. Wzmożenie wysiłków w ramach polityki mających na celu zapewnienie i nabywanie umiejętności potrzebnych do zielonej transformacji.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący