C/2025/659

10.2.2025

ZALECENIE RADY

z dnia 21 stycznia 2025 r.

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Francji

(C/2025/659)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121,

uwzględniając rozporządzenie (UE) 2024/1263, w szczególności jego art. 17,

uwzględniając zalecenie Komisji,

a także mając na uwadze, co następuje:

KWESTIE OGÓLNE

(1) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie zreformowane unijne ramy zarządzania gospodarczego. Podstawowymi elementami zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego są: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego ([1]), wraz ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 w sprawie procedury nadmiernego deficytu ([2]), oraz zmieniona dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich ([3]). Celem ram jest wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ramy wspierają także poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym i w większym stopniu koncentrują się na perspektywie średniookresowej, a jednocześnie służą bardziej skutecznemu i spójnemu egzekwowaniu reguł.

(2) W centrum nowych ram zarządzania gospodarczego znajdują się krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne, przedkładane przez państwa członkowskie Radzie i Komisji. Plany mają przyczynić się do osiągnięcia dwóch celów, a są nimi: (i) zapewnienie, aby m.in. na koniec okresu dostosowawczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub utrzymywał się na ostrożnym poziomie, oraz aby deficyt budżetowy został w średnim okresie sprowadzony do poziomu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB i utrzymywał się poniżej tej wartości, oraz (ii) zapewnienie realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów UE. W tym celu w każdym planie należy przedstawić średnioterminowe zobowiązanie do realizacji ścieżki wydatków netto ([4]), co wiąże się ze skutecznym ustanowieniem ograniczenia budżetowego w okresie objętym planem, tzn. czterech lub pięciu lat (w zależności od zwykłej długości kadencji parlamentarnej w państwie członkowskim). Co więcej, w planie należy wyjaśnić, w jaki sposób państwo członkowskie zapewni realizację reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów (w tym związanych z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, w stosownych przypadkach) oraz w jaki sposób państwo członkowskie zrealizuje wspólne priorytety Unii. Okres dostosowania fiskalnego obejmuje okres czterech lat, który może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata, jeżeli państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia odpowiedniego pakietu reform i inwestycji zgodnie z kryteriami określonymi w art. 14 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

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

([2]) Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Wydatki netto w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, tzn. 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.

(3) Po tym, jak plan zostanie przedłożony, Komisja ma ocenić, czy spełnia on wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

(4) Na zalecenie Komisji Rada ma następnie przyjąć zalecenie wyznaczające ścieżkę wydatków netto danego państwa członkowskiego oraz, w stosownych przypadkach, zatwierdzić zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego.

KWESTIE DOTYCZĄCE KRAJOWEGO ŚREDNIOOKRESOWEGO PLANU BUDŻETOWO-STRUKTURALNEGO FRANCJI

(5) W dniu 31 października 2024 r. Francja przedłożyła Radzie i Komisji swój krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Przedłożenie planu nastąpiło po przedłużeniu terminu określonego w art. 36 rozporządzenia (UE) 2024/1263, zgodnie z ustaleniami z Komisją mającymi na celu umożliwienie Francji przedstawienie planu, który opierałby się na solidnych zobowiązaniach politycznych podjętych przez nowo powołany rząd. Jednak ponieważ w dniu 5 grudnia parlament wyraził wotum nieufności, w dniu 23 grudnia 2024 r. powołano nowy rząd. W dniu 14 stycznia 2025 r. premier ogłosił Zgromadzeniu Narodowemu, że nowo ustalona wartość deficytu docelowego wynosi 5,4 % PKB na 2025 r., czyli jest wyższa niż wcześniej zakładany cel na poziomie 5,0 % PKB, i podtrzymał zobowiązanie do zmniejszenia deficytu do poziomu poniżej 3 % PKB do 2029 r. W dniu 16 stycznia 2025 r. Francja zwróciła się – w drodze pisma dyrektora generalnego ds. skarbu – o dostosowanie ścieżki wydatków netto stanowiącej podstawę zalecenia zatwierdzającego plan średniookresowy Francji oraz zalecenia wydanego na mocy art. 126 ust. 7 TFUE, tak aby uwzględnić nową wartość deficytu docelowego. W piśmie nie zawarto zaktualizowanych wartości dla innych zmiennych budżetowych.

Proces poprzedzający przedłożenie planu

(6) Aby ukierunkować dialog prowadzący do przedłożenia krajowych średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych, w dniu 21 czerwca 2024 r. Komisja przesłała Francji, zgodnie z art. 9 rozporządzenia (UE) 2024/1263, trajektorię referencyjną ([5]). Komisja opublikowała trajektorię referencyjną w dniu 31 października 2024 r. ([6]) Trajektoria referencyjna opiera się na analizie ryzyka i zapewnia, aby – do końca okresu dostosowania fiskalnego i przy braku dalszych działań budżetowych po okresie dostosowawczym – dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub pozostawał na ostrożnym poziomie w średnim okresie oraz aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został obniżony do poziomu poniżej 3 % PKB w okresie dostosowawczym i był utrzymywany poniżej tej wartości odniesienia w średnim okresie. Średni okres definiuje się jako okres dziesięciu lat po zakończeniu okresu dostosowawczego. Zgodnie z art. 6 lit. d) oraz art. 7 i 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263 trajektoria referencyjna jest również spójna z poziomem odniesienia dla deficytu, mechanizmem zapewnienia stabilności długu i mechanizmem zapewnienia odporności deficytu.

Trajektoria referencyjna Francji wskazuje, że – według założeń Komisji leżących u podstaw uprzednich zaleceń przekazanych w czerwcu 2024 r. i przy założeniu 7-letniego okresu dostosowawczego – wydatki netto nie powinny wzrosnąć o więcej niż o wartości podane w tabeli 1. Odpowiada to średniemu wzrostowi wydatków netto o 1,6 % zarówno w okresie dostosowawczym (2025–2031), jak i w okresie objętym planem (2025–2029).

Tabela 1: Trajektoria referencyjna przedstawiona przez Komisję Francji w dniu 21 czerwca 2024 r.

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Średnia w latach 2025–2029	Średnia w latach 2025–2031
Maksymalny wzrost wydatków netto (roczny, %)	2,0	1,7	1,6	1,4	1,5	1,6	1,7	1,6	1,6

Źródło: obliczenia Komisji.

([5]) Uprzednie zalecenia przekazywane państwom członkowskim oraz Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu obejmują trajektorie nieprzewidujące przedłużenia okresu dostosowawczego i przewidujące takie przedłużenie (tj. obejmujące okres odpowiednio 4 i 7 lat). W zaleceniach tych zawarte są również główne początkowe warunki i podstawowe założenia zastosowane w ramach średniookresowych prognoz Komisji Europejskiej dotyczących długu publicznego. Trajektorię referencyjną obliczono na podstawie metodyki opisanej w wydanym przez Komisję Europejską monitorze stabilności długu z 2023 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Opiera się ona na prognozie Komisji Europejskiej z wiosny 2024 r. oraz wydłużeniu tej prognozy w średnim okresie do 2033 r., a długoterminowy wzrost PKB i koszty starzenia się społeczeństwa są zgodne ze wspólnym sprawozdaniem Komisji Europejskiej i Rady na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#france.

(7) Zgodnie z art. 12 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Francja i Komisja prowadziły dialog techniczny w październiku 2024 r. Dialog koncentrował się na ścieżce wydatków netto przewidzianej przez Francję i jej podstawowych założeniach (dotyczących w szczególności planowanej trajektorii wzrostu potencjalnego, realnego PKB i deflatora PKB, a także mnożnika fiskalnego), zobowiązaniach dotyczących planowanego pakietu reform i inwestycji, który ma stanowić podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, w tym reform i inwestycji, takich jak zobowiązania do dopełnienia niedawnych reform rynku pracy w celu osiągnięcia pełnego zatrudnienia, do wzmocnienia reindustrializacji i konkurencyjności poprzez wspieranie badań i innowacji oraz uproszczonego otoczenia działalności gospodarczej, do przyspieszenia zielonej transformacji i do poprawy zarządzania finansami publicznymi, które to działania są ukierunkowane również na główne wyzwania określone w ramach europejskiego semestru oraz związane ze wspólnymi priorytetami Unii w zakresie sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, odporności społecznej i gospodarczej, bezpieczeństwa energetycznego i tworzenia zdolności obronnych.

(8) Plan nie zawiera informacji o przeprowadzeniu konsultacji z odpowiednimi krajowymi zainteresowanymi podmiotami (w tym partnerami społecznymi) przed jego przedłożeniem.

(9) Wysoka Rada ds. Finansów Publicznych (francuska niezależna instytucja fiskalna) wydała opinię na temat prognozy makroekonomicznej i założeń makroekonomicznych leżących u podstaw wieloletniej ścieżki wydatków netto. Wysoka Rada stwierdziła, że informacje przedstawione przez rząd podczas przygotowywania opinii były niewystarczające do oceny realistycznego charakteru wieloletniej trajektorii określonej w planie średniookresowym, w szczególności w odniesieniu do struktury wzrostu gospodarczego po 2025 r., ścieżki finansów publicznych czy pakietu reform i inwestycji, który miałby stanowić podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego z 4 do 7 lat. Na podstawie dostępnych informacji Wysoka Rada uznała jednak, że założenia dotyczące potencjalnego PKB i luki produktowej, choć nadal nieco optymistyczne, są rozsądne w porównaniu z poprzednimi szacunkami, a scenariusz rzeczywistego wzrostu jest nadal optymistyczny. Wysoka Rada ponownie podkreśliła, jak ważne jest, by Francja utrzymała trajektorię określoną w planie średniookresowym, a jednocześnie nadal finansowała priorytetowe inwestycje i utrzymywała potencjał wzrostu gospodarczego.

(10) Plan został przedstawiony parlamentowi narodowemu w dniu 21 października 2024 r.

Inne powiązane procesy

(11) W dniu 26 lipca 2024 r. Rada stwierdziła istnienie nadmiernego deficytu we Francji ze względu na niezgodność z kryterium deficytu ([7]).

Niniejsze zalecenie zbiega się z zaleceniem Rady wydanym na mocy art. 126 ust. 7 TFUE i mającym na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego we Francji. Jednoczesne przyjęcie tych zaleceń, które jest dostosowane do przejścia na nowe ramy zarządzania gospodarczego i nim uzasadnione, zapewnia spójność między zalecanymi ścieżkami dostosowania.

(12) Dnia 23 października 2024 r. Francja złożyła projekt planu budżetowego na rok 2025. Komisja przyjęła opinię w sprawie tego projektu planu budżetowego w dniu 26 listopada 2024 r. ([8]) W konsekwencji wyrażenia przez parlament wotum nieufności proces przyjęcia projektu budżetu na 2025 r. został wstrzymany. Do czasu przyjęcia nowego budżetu na 2025 r. ustawa specjalna przyjęta przez parlament w grudniu 2024 r. umożliwia, w 2025 r., pobieranie podatków przez państwo oraz emisję długu przez państwo i instytucje zabezpieczenia społecznego. Jednocześnie dekret przyjęty przez rząd w dniu 30 grudnia 2024 r. pozwala zastosować w 2025 r. zapisy budżetu z roku 2024.

(13) W dniu 21 października 2024 r. Rada skierowała do Francji szereg zaleceń krajowych w ramach europejskiego semestru ([9]).

STRESZCZENIE PLANU I JEGO OCENA DOKONANA PRZEZ KOMISJĘ

(14) Zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja oceniła plan w następujący sposób:

Kontekst: sytuacja i perspektywy makroekonomiczne i budżetowe

(15) Działalność gospodarcza we Francji wzrosła w 2023 r. o 0,9 %, co spowodowane było spożyciem prywatnym i pozytywnym wkładem eksportu netto. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że w 2024 r. gospodarka wzrośnie o 1,1 % w związku z wciąż silnym eksportem netto, który wspiera spożycie

([7]) Dz.U. L, 1.8.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2122/oj.
([8]) Opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Francji, 26.11.2024, C(2024) 9055 final.
([9]) Zalecenie Rady z dnia 21 października 2024 r. w sprawie polityki gospodarczej, polityki budżetowej, polityki zatrudnienia i polityki strukturalnej Francji.

publiczne i inwestycje. W 2025 r. spodziewany jest wzrost realnego PKB o 0,8 %, co będzie wynikiem wpływu restrykcyjnego kursu polityki fiskalnej, ograniczającego aktywność gospodarczą. Przewiduje się, że spożycie prywatne, mimo dezinflacji i wzrostu płac realnych, pozostanie na ograniczonym poziomie; jednocześnie opóźnione efekty bardziej akomodacyjnej polityki pieniężnej, a także niepewność gospodarcza i polityczna będą nadal niekorzystnie wpływać na inwestycje prywatne. W 2026 r. realny PKB ma wzrosnąć o 1,4 %; według prognoz będzie to wynikiem niższego dostosowania fiskalnego oraz dalszego spadku kosztów kredytów, co powinno stymulować prywatny popyt krajowy i inwestycje prywatne. Spodziewane jest, że w horyzoncie prognozy (tj. w latach 2024–2026) dynamika wzrostu potencjalnego PKB we Francji nieznacznie spowolni, co wynika z malejącego wkładu siły roboczej. Stopa bezrobocia w 2023 r. wyniosła 7,3 %, a według prognoz Komisji w 2024 r. wyniesie ona 7,4 %, w 2025 r. – 7,5 %, a w 2026 r. – 7,6 %. Prognozuje się, że inflacja (deflator PKB) zmaleje z 5,3 % w 2023 r. do 2,2 % w 2024 r. i osiągnie 1,6 % w 2025 r. oraz 1,7 % w 2026 r.

(16) Jeżeli chodzi o rozwój sytuacji budżetowej, w 2023 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych we Francji wyniósł 5,5 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że osiągnie on 6,2 % PKB w 2024 r. i spadnie do poziomu 5,3 % PKB w 2025 r. oraz, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki, wzrośnie do poziomu 5,4 % w 2026 r. Prognoza Komisji uwzględnia projekt budżetu Francji na 2025 r., który w październiku został przedłożony przez rząd parlamentowi narodowemu. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił 109,9 % PKB na koniec 2023 r. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że na koniec 2024 r. wskaźnik zadłużenia wzrośnie do 112,7 % PKB. Prognozowany jest jego dalszy wzrost do poziomu 115,3 % PKB na koniec 2025 r. i 117,1 % PKB na koniec 2026 r. W prognozie budżetowej Komisji nie uwzględnia się zobowiązań politycznych zawartych w planach średniookresowych jako takich, dopóki nie zostaną one poparte konkretnymi środkami z zakresu polityki, które zostaną zapowiedziane w wiarygodny sposób i wystarczająco szczegółowo określone.

Ścieżka wydatków netto i główne założenia makroekonomiczne przedstawione w planie

(17) Krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Francji obejmuje lata 2025–2029 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres siedmiu lat.

(18) Plan zawiera informacje wymagane na mocy art. 13 rozporządzenia (UE) 2024/1263, z wyjątkiem informacji o konsultacjach z parlamentem narodowym i konsultacjach, o których mowa w art. 11, wymaganych na mocy art. 13 lit. g) rozporządzenia (UE) 2024/1263.

(19) W planie, uzupełnionym pismem władz francuskich z dnia 16 stycznia 2025 r., zobowiązano się do realizacji ścieżki wydatków netto wskazanej w tabeli 2, odpowiadającej średniemu wzrostowi wydatków netto na poziomie 1,1 % w latach 2025–2029. Poniższa ocena uwzględnia tę dostosowaną ścieżkę wydatków netto. Ponadto Francja zobowiązuje się do zrealizowania pakietu reform i inwestycji, aby umożliwić przedłużenie okresu dostosowawczego do 7 lat (2025–2031), w którym to okresie planuje się średni wzrost wydatków netto na poziomie 1,1 %.

Średni wzrost wydatków netto, podany w planie w odniesieniu do okresu dostosowawczego (2025–2031), jest niższy od trajektorii referencyjnej przekazanej przez Komisję w dniu 21 czerwca 2024 r.

W planie zakłada się, że wzrost potencjalnego PKB pozostanie do 2028 r. na stabilnym poziomie 1,2 % (takim samym jak w 2024 r.), a następnie zmaleje do 1,0 % w 2029 r. Ponadto w planie przewiduje się, że stopa wzrostu deflatora PKB zmniejszy się do 1,7 % w 2025 r. (z poziomu 2,3 % w 2024 r.), a następnie będzie dalej spadać, osiągając poziom 1,6 % w latach 2026–2029.

Tabela 2: Ścieżka wydatków netto i główne założenia przedstawione w planie Francji

						Przedłużenie okresu dostosowawczego				
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Średnia w okresie obowiązywania planu w latach 2025–2029	Średnia w okresie dostosowawczym w latach 2025–2031
Wzrost wydatków netto (roczny, %)	3,8	0,8	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1

						Przedłużenie okresu dostosowawczego				
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Średnia w okresie obowiązywania planu w latach 2025–2029	Średnia w okresie dostosowawczym w latach 2025–2031
Wzrost wydatków netto (skumulowany, od roku bazowego 2023, %)	3,8	4,6	5,8	7,1	8,4	9,5	10,8	12,0	nie dotyczy	nie dotyczy
Wzrost potencjalnego PKB (%)	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,0	1,0	1,0	1,2	1,1
Inflacja (wzrost deflatora PKB) (%)	2,3	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Francji (uzupełniony pismem władz francuskich z dnia 16 stycznia 2025 r.) i obliczenia Komisji.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Zmiany długu

(20) Jeżeli ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, i leżące u jej podstaw założenia się urzeczywistnią, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo rosnąć, według planu, z 112,9 % PKB w 2024 r. do 116,5 % PKB w 2027 r., po czym stopniowo obniży się do 113,5 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2031 r.), zgodnie z poniższą tabelą. W perspektywie średnioterminowej, tj. w ciągu 10 lat po zakończeniu okresu dostosowawczego, wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymałby stałą tendencję spadkową i osiągnął poziom 100,9 % w 2041 r.

Tabela 3: Zmiany długu oraz wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych przedstawione w planie Francji

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2041
Dług publiczny (% PKB)	109,9	112,9	114,7	115,9	116,5	116,1	115,8	114,9	113,5	100,9
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	- 5,5	- 6,1	- 5,0	- 4,6	- 4,0	- 3,3	- 2,8	- 2,2	- 1,7	- 1,6

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Francji.

Tym samym, zgodnie z planem wprowadzona zostałaby tendencja spadkowa wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do końca okresu dostosowawczego (2031 r.). Jest to wiarygodne, ponieważ w oparciu o założenia planu przewiduje się – zgodnie ze wszystkimi deterministycznymi testami warunków skrajnych w ramach przeprowadzonej przez Komisję analizy stabilności długu – że dług będzie spadał w okresie dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym, zaś prognozy stochastyczne wskazują z dostatecznie dużym prawdopodobieństwem, że dług będzie spadał.

W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym długu, określonym w art. 6 lit. a) oraz art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263. Zdaniem francuskich władz i zgodnie z obliczeniami własnymi Komisji, zmiany długu w średnim okresie na podstawie dostosowanej ścieżki wydatków netto nie będą istotnie odbiegać od tych przewidzianych w pierwotnym planie.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

(21) Przy założeniu ścieżki wydatków netto zawartej w planie i przyjętych w nim założeniach przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo spadał, z poziomu 6,1 % PKB w 2024 r. do 2,8 % PKB w 2029 r. i 1,7 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2031 r.). Tym samym, zgodnie z planem wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby na koniec okresu dostosowawczego (2031 r.) wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB. Ponadto, w ciągu dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym (tj. do 2041 r.) deficyt budżetowy nie przekroczyłby 3 % PKB. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym deficytu, określonym w art. 6 lit. b) oraz art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263. Zdaniem francuskich władz i zgodnie z obliczeniami własnymi Komisji, zmiany deficytu w średnim okresie na podstawie dostosowanej ścieżki wydatków netto zaproponowane w piśmie władz francuskich nie będą istotnie odbiegać od tych przewidzianych w pierwotnym planie.

Profil czasowy dostosowania fiskalnego

(22) Opisany w planie profil czasowy dostosowania fiskalnego, mierzony jako zmiana strukturalnego wyniku pierwotnego, przewiduje koncentrację działań na wstępie w porównaniu ze ścieżką, która zgodnie z art. 6 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263 ma być co do zasady liniowa. Wskazuje to na duży wysiłek konsolidacyjny w 2025 r. Ponadto dostosowanie fiskalne w ciągu pierwszych czterech lat planu jest więcej niż proporcjonalne w stosunku do łącznego wysiłku dostosowawczego.

W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z klauzulą dotyczącą zabezpieczenia przed koncentrowaniem wysiłku na rzecz dostosowania fiskalnego na etapie końcowym okresu dostosowawczego określoną w art. 6 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263. Zdaniem francuskich władz i zgodnie z obliczeniami własnymi Komisji, dostosowanie fiskalne wynikające z dostosowanej ścieżki wydatków netto przewiduje koncentrację działań na wstępie.

Tabela 4: Zmiany strukturalnego wyniku pierwotnego przedstawione w planie Francji

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Strukturalny wynik pierwotny (% PKB)	- 3,2	- 3,6	- 2,3	- 1,7	- 1,0	- 0,3	0,3	1,1	1,8
Zmiana strukturalnego wyniku pierwotnego (pp.)	nie dotyczy	- 0,4	1,4	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Francji.

Spójność z procedurą nadmiernego deficytu

(23) Ścieżka wydatków netto określona w planie jest zgodna z wymogami w ramach procedury nadmiernego deficytu (w szczególności z minimalną roczną korektą strukturalną określoną w art. 3 ust. 4 akapit trzeci rozporządzenia Rady (WE) 1467/97). Zdaniem francuskich władz i zgodnie z obliczeniami własnymi Komisji, dostosowanie fiskalne wynikające z dostosowanej ścieżki wydatków netto jest nadal zgodne z minimalną roczną korektą strukturalną w ramach procedury nadmiernego deficytu.

Spójność planu z mechanizmem zapewnienia odporności deficytu

(24) Wymóg części zapobiegawczej paktu określony w art. 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263 dotyczący mechanizmu zapewnienia odporności deficytu, który to mechanizm ma zapewnić wspólny margines względem wartości odniesienia deficytu wynoszącej 3 % PKB, ma zastosowanie do Francji od 2030 r., ponieważ planuje się, że deficyt będzie na poziomie poniżej 3 % PKB od 2029 r. W celu osiągnięcia wspólnego marginesu odpornościowego w ujęciu strukturalnym wynoszącego 1,5 % PKB roczna poprawa strukturalnego wyniku pierwotnego w 2030 r. i 2031 r. nie powinna wynosić zatem mniej niż 0,25 % PKB, jeżeli deficyt strukturalny pozostawał powyżej 1,5 % PKB we wcześniejszych latach. Dostosowanie fiskalne, które wynika z zawartych w planie zobowiązań politycznych i założeń makroekonomicznych, przekracza 0,25 % PKB w obu latach. W związku z powyższym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z mechanizmem zapewnienia odporności deficytu. Zdaniem francuskich władz i zgodnie z obliczeniami własnymi Komisji, dostosowanie fiskalne wynikające z dostosowanej ścieżki wydatków netto jest nadal spójne z mechanizmem zapewnienia odporności deficytu.

Spójność planu z mechanizmem zapewnienia stabilności długu

(25) Zgodnie z art. 7 rozporządzenia (UE) 2024/1263, ponieważ dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie według planu utrzymywał się w okresie dostosowawczym na poziomie powyżej 90 % PKB, wymagane jest obniżenie relacji tego długu do PKB średnio o co najmniej 1 punkt procentowy każdego roku do czasu, gdy spadnie on poniżej 90 %, po czym powinien on spadać średnio o 0,5 punktu procentowego. Ponieważ zgodnie z planem od 2029 r. deficyt ma utrzymywać się na poziomie poniżej 3 % PKB, spadek ten, obliczony dla 2031 r. (w porównaniu z poziomem z 2030 r.), wynosi 1,4 punktu procentowego (zob. tabela 3). W związku z powyższym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z mechanizmem zapewnienia stabilności długu. Zdaniem francuskich władz i zgodnie z obliczeniami własnymi Komisji, zmiany długu wynikające z dostosowanej ścieżki wydatków netto są nadal spójne z mechanizmem zapewnienia stabilności długu.

Założenia makroekonomiczne planu

(26) Plan opiera się na zestawie założeń, które różnią się od założeń Komisji przekazanych Francji w dniu 21 czerwca 2024 r. W szczególności w planie przyjęto odmienne założenia w odniesieniu do dziesięciu zmiennych, a mianowicie punktu wyjścia (strukturalnego wyniku pierwotnego w 2024 r.), wzrostu potencjalnego PKB, wzrostu deflatora PKB, wzrostu realnego PKB, luki produktowej, nominalnej implikowanej stopy procentowej, mnożnika fiskalnego, wartości rezydualnej zmiany długu, środków jednorazowych i innych środków tymczasowych oraz częściowej elastyczności salda budżetowego. Ponadto dostosowanie przewiduje koncentrację działań na wstępie, a Francja stosuje inny wzór do obliczenia wzrostu wydatków netto. Ocena tych różnic w założeniach znajduje się poniżej.

Poniżej wymieniono różnice w założeniach mające największy wpływ na średni wzrost wydatków netto, a także ocenę każdej różnicy rozpatrywanej oddzielnie.

W planie zakłada się niższy strukturalny wynik pierwotny w 2024 r., a mianowicie strukturalny deficyt pierwotny wynoszący 3,6 % PKB, podczas gdy w uprzednich zaleceniach z wiosny 2024 r. Komisja spodziewała się strukturalnego deficytu pierwotnego na poziomie 3,0 % PKB. Mniej korzystna początkowa sytuacja fiskalna przekłada się również na wyższy deficyt budżetowy przewidywany na 2024 r. (wynoszący w planie 6,1 % PKB), co jest wynikiem wyższym od prognozowanego przez Komisję wiosną poziomu 5,3 % PKB. Zmiana ta oraz powiązane z nią zaktualizowane warunki makroekonomiczne przewidziane w planie na 2024 r. uwzględniają bardziej aktualne informacje dostępne od wiosny. Jest to również zbieżne z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. W związku z tym uznaje się, że ta różnica w założeniach jest należycie uzasadniona. Rozpatrywana oddzielnie, przedmiotowa różnica w założeniach przyczynia się do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest mniejszy, niż wynika z założeń Komisji.

— W planie założono łagodniejszy i wyższy wzrost produktu potencjalnego w latach 2025–2041. Możliwość zastosowania alternatywnych założeń dotyczących potencjalnego wzrostu jest zgodna z art. 36 ust. 1 lit. f) rozporządzenia (UE) 2024/1263, pod warunkiem że skumulowany wzrost w horyzoncie prognozy (tj. do 2041 r.) jest zasadniczo zgodny z założeniami Komisji. Nie jest tak w przypadku planu. Średni wzrost potencjalny PKB w planie w latach 2025–2041 przekracza o 0,3 pp. założenie Komisji z dnia 21 czerwca 2024 r. Różnica ta zmniejsza się do 0,1 pp., ale wciąż występuje po aktualizacji założeń Komisji, uwzględniającej zarówno korektę statystyczną opublikowaną przez Eurostat w przeglądzie śródokresowym, jak i jesienną prognozę Komisji Europejskiej z 2024 r. W związku z tym różnica między przyjętymi w planie założeniami dotyczącymi szacowanego wzrostu potencjalnego PKB a założeniami Komisji zawartymi w jej uprzednich zaleceniach nie może być w pełni uzasadniona na podstawie zaktualizowanych danych przy zastosowaniu wspólnie uzgodnionej metodyki. Założenie to nie jest zatem spójne ze wspólnymi ramami analizy stabilności długu. Rozpatrywane osobno, podnosi średni pułap wzrostu wydatków netto w okresie dostosowawczym względem trajektorii referencyjnej.

— W planie prognozuje się niższy średni wzrost deflatora PKB w latach 2025–2031, niż zakłada Komisja, wynoszący 1,6 % w porównaniu z 2,2 %. Po zakończeniu okresu dostosowawczego plan przewiduje wzrost deflatora PKB na poziomie 1,75 % rocznie, co jest wartością niższą od założonej przez Komisję wartości konwergencji, wynoszącej 2,6 % w 2033 r. i 2,0 % w długim okresie. Założenie zawarte w planie jest ostrożniejsze i uznaje się je za należycie uzasadnione. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest mniejszy, niż wynika z założeń Komisji.

— W porównaniu ze wspólnymi ramami analizy stabilności długu w planie zastosowano inny wzór do przeliczenia wymaganej zmiany strukturalnego wyniku pierwotnego na wzrost wydatków netto. Wzór wprowadza korektę o komponent nieuznaniowy w celu odzwierciedlenia tymczasowo niższej elastyczności dochodów względem nominalnego potencjalnego PKB w porównaniu z konwencjonalnym założeniem elastyczności jednostkowej. Zastosowanie wzoru w odniesieniu do planu prowadzi do niższego wzrostu wydatków netto w pierwszych latach okresu dostosowawczego. Założenie to jest zatem ostrożniejsze i uznaje się je za należycie uzasadnione.

Ogólnie rzecz biorąc, łączny wpływ ostrożniejszych założeń i należycie uzasadnionych różnic w założeniach przeważa nad wpływem założenia dotyczącego wzrostu potencjalnego PKB. Oprócz tego pozostałe różnice między założeniami, choć nie zawsze są spójne ze wspólnymi ramami analizy stabilności długu, nie mają znaczącego wpływu na średni wzrost wydatków netto w porównaniu z założeniami Komisji. Ogółem wszystkie różnice w założeniach prowadzą do tego, że średni wzrost wydatków netto według planu jest mniejszy od trajektorii referencyjnej.

Komisja uwzględni powyższą ocenę założeń planu w przyszłych ocenach zgodności ze ścieżką wydatków netto.

Strategia fiskalna w planie

(27) Zgodnie z przyjętą w planie orientacyjną strategią fiskalną zobowiązania dotyczące wydatków netto zostaną wypełnione zarówno przez ograniczanie wydatków, jak i wzrosty dochodów dyskrecjonalnych. W planie przewidziano konsolidację działań na wstępie, przy czym w przybliżeniu jedna czwarta redukcji relacji deficytu do PKB poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % ma zostać osiągnięta dopiero w 2025 r. Cel ten zostałby osiągnięty głównie dzięki ograniczeniu wydatków w porównaniu ze scenariuszem zakładającym kontynuację dotychczasowej polityki, głównie na szczeblu instytucji rządowych na szczeblu centralnym, ale przy udziale wszystkich podsektorów administracji publicznej. W okresie, w którym obowiązuje plan, działania ograniczające wydatki, a zarazem zmierzające do poprawy ich jakości i skuteczności, miałyby być wspierane zmienionymi zobowiązaniami dotyczącymi przeglądów wydatków i uproszczenia działań publicznych. Główne działania uzupełniające po stronie dochodów koncentrują się na poprawie sprawiedliwości społecznej i fiskalnej oraz promowaniu większej efektywności energetycznej. Dotyczą one nadzwyczajnych podatków od najwyższych dochodów i zysków największych przedsiębiorstw, zmniejszenia niektórych wydatków podatkowych oraz ekologizacji opodatkowania.

Specyfikacja środków z zakresu polityki, które mają zostać przyjęte, powinna zostać potwierdzona lub skorygowana i określona ilościowo w budżetach rocznych. Jednocześnie istnieją zagrożenia dla realizacji orientacyjnej strategii fiskalnej zawartej w planie, a wynikają one z założeń makroekonomicznych leżących u podstaw planu, według których wzrost PKB w scenariuszu dostosowania będzie dynamiczny, i z możliwości, że oszczędności uzyskane dzięki przeglądowi wydatków okażą się niższe od oczekiwań.

Co więcej, w budżecie na 2025 r., który rząd przedłożył parlamentowi narodowemu w październiku 2024 r., określono większość środków z zakresu polityki, za pomocą których osiągnięte zostanie zobowiązanie dotyczące wydatków netto na 2025 r. ([10])

Zawarte w planie zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, który ma stanowić podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego

(28) W planie Francja zobowiązuje się do zrealizowania pakietu reform i inwestycji służących poprawie potencjału wzrostu i stabilności finansów publicznych, stanowiącego podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego z 4 do 7 lat.

Pakiet reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, składa się z trzech istniejących zobowiązań wynikających z planu odbudowy i zwiększania odporności (RRP); dwóch zobowiązań wynikających z RRP wraz z dodatkowymi specyfikacjami, a także sześciu nowych reform i inwestycji (zob. również załącznik II):

([10]) Zob. opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Francji, 26.11.2024, C(2024) 9055 final.

Reforma ubezpieczeń od utraty pracy zawarta w RRP (komponent 8: „Ochrona miejsc pracy, młodzież, niepełnosprawność, szkolenie zawodowe") mająca na celu wzmocnienie zachęt do powrotu do stabilnego zatrudnienia oraz ograniczenie naprzemienności krótkoterminowych umów i okresów bezrobocia. Reforma jest istniejącym zobowiązaniem wynikającym z RRP. Obejmowała pakiet legislacyjny przyjęty w 2019 r., który wszedł w życie w 2021 r. w ramach RRP. Pakiet ten obejmował środki dotyczące obliczania wysokości świadczeń oraz system bonus-malus określający wysokość składek płaconych przez pracodawców na rzecz systemu ubezpieczeń.

Reformy w ramach ustawy o programowaniu badań naukowych. Ten środek jest istniejącym zobowiązaniem wynikającym z RRP (komponent 6: „Technologiczna suwerenność technologiczna i odporność"), realizowanym za pośrednictwem działania „Strukturalne aspekty ustawy o programowaniu badań", które wymaga wykazania do III kw. 2025 r. wzrostu wydatków publicznych na badania naukowe w porównaniu z 2020 r. Różne przepisy ustawy odnoszą się do badań naukowych i szkolnictwa wyższego i mają na celu wzmocnienie finansowania i organizacji badań naukowych, promowanie doskonałości naukowej, poprawę atrakcyjności miejsc pracy i kariery o charakterze naukowym oraz skuteczniejsze rozpowszechnianie wyników badań publicznych w sektorze prywatnym poprzez wzmocnienie powiązań między badaniami publicznymi a innowacjami prywatnymi, gospodarką i społeczeństwem. Wdrożenie ustawy o programowaniu badań naukowych obejmuje lata 2021–2030 i przekracza okres obowiązywania RRP.

Reformy w ramach ustawy o przyspieszeniu produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Środki wynikające z wdrożenia ustawy, która została przyjęta i weszła w życie w I kw. 2023 r., stanowią istniejące zobowiązanie w ramach RRP (komponent 10: „REPowerEU"), realizowane za pośrednictwem działania „Ustawa o przyspieszeniu produkcji energii ze źródeł odnawialnych". Po przyjęciu dotychczasowych i przyszłych dekretów wykonawczych w latach 2023–2030 planowane jest wdrożenie szeregu działań, których głównym celem jest przyspieszenie rozwoju odnawialnych źródeł energii we Francji, realizacja krajowych celów transformacji energetycznej oraz zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw energii. Środek obejmuje wiele kanałów interwencji, takich jak uproszczenie procedur i przyspieszenie planowania terytorialnego, skupienie się na energii słonecznej (termicznej, fotowoltaicznej i agrowoltaicznej) oraz morskich odnawialnych źródłach energii, a także finansowanie ogólne.

Inwestycje w ramach planu wieloletniego Francja 2030. Plan inwestycyjny obejmuje program PIA4 („Programme d'Investissements d'Avenir"), a zobowiązanie to stanowi uzupełnienie istniejących działań przewidzianych w RRP (zwłaszcza w ramach komponentu 6: „Technologiczna suwerenność technologiczna i odporność"), takich jak „Innowacje na rzecz odporności naszych modeli biznesowych", wspierające inwestycje w rozwój kluczowych technologii cyfrowych, oraz „Wspieranie innowacyjnych przedsiębiorstw", zapewniające finansowanie inwestycji w badania i rozwój na rzecz innowacyjnych przedsiębiorstw. Oczekuje się, że oba środki zostaną sfinalizowane do IV kw. 2024 r. Plan Francja 2030 wspiera długoterminową transformację procesów produkcyjnych w strategicznych sektorach, takich jak zdrowie, energia i aeronautyka w całym łańcuchu wartości, od badań podstawowych po innowacje i uprzemysłowienie, i obejmuje szerszy zakres niż RRP. Plan przyczynia się również do zmniejszenia luki inwestycyjnej w wydatkach na badania i rozwój w określonych obszarach, a także przyspiesza ekologizację i cyfryzację gospodarki. Obejmuje on lata 2022–2026.

Reformy oparte na ocenie jakości wydatków publicznych dokonywanej w ramach przeglądów wydatków rozszerzonych względem zobowiązań wynikających z RRP. Plan zawiera zobowiązanie do rozszerzenia rocznych przeglądów wydatków we wszystkich podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zobowiązanie uzupełnia w ten sposób działania zawarte w RRP (komponent 7: „Cyfryzacja państwa, terytoriów, przedsiębiorstw, kultury") o środek „Ocena jakości wydatków publicznych". Na lata 2025-2027 przedstawiono łączny cel ilościowy w zakresie trwałych oszczędności wydatków publicznych oraz obniżek wydatków podatkowych i socjalnych (w uzupełnieniu do działania „Reforma ogólnych obniżek składek na ubezpieczenia społeczne w odniesieniu do płacy minimalnej (SMIC)"), zainspirowany przeglądami wydatków. Oczekuje się, że wdrożenie obejmie cały okres dostosowawczy i będzie wiązało się ze skutecznym i regularnym uwzględnianiem wyników przeglądów wydatków w projektach budżetów rocznych, czemu towarzyszyć będzie publikacja rocznych sprawozdań monitorujących, pokazujących zarówno roczne, jak i skumulowane oszczędności, które zostały zidentyfikowane i zrealizowane.

Reforma ubezpieczeń od utraty pracy w następstwie negocjacji między partnerami społecznymi. Celem tego środka, który jest nowy w porównaniu z RRP, jest dalsza reforma przepisów dotyczących ubezpieczeń od utraty pracy w ciągu najbliższych trzech lat, w szczególności w odniesieniu do pracowników starszych, a jednocześnie zachowanie osiągnięć reform z lat 2019, 2021 i 2023 oraz przyczynienie się do wzmocnienia ich pozytywnego wpływu na budżet. Plan przewiduje wdrożenie od połowy 2025 r. nowych zasad wynikających z negocjacji między partnerami społecznymi oraz sprawozdanie z oceny łącznych skutków wszystkich reform ubezpieczeń od utraty pracy do końca 2027 r.

Reforma stawki składki na rzecz *Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales* (CNRACL). Reforma, która jest nowa w porównaniu z RRP, polega na stałym podwyższeniu stawki składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracodawców na rzecz specjalnego systemu emerytalnego odpowiedzialnego za ubezpieczenie urzędników instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym i funkcjonariuszy szpitali. Dzięki pozytywnemu wpływowi na budżet reforma ma się przyczynić do równowagi finansowej systemu i w tym celu plan zawiera zobowiązanie do ewentualnego wdrożenia dalszych stałych podwyżek stawek w okresie dostosowawczym. Reforma jest więc przedstawiana również jako element przyczyniający się do ogólnej stabilności systemu emerytalnego w powiązaniu z główną reformą emerytalną z 2023 r., której głównymi założeniami były podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego i przyspieszenie wydłużenia minimalnego okresu składkowego uprawniającego do otrzymania pełnej emerytury i której plan zakłada zachowanie efektów w zakresie stabilności systemu. Plan zakłada podwyższenie składek na rzecz CNRCAL o 5 punktów procentowych w ustawach budżetowych dotyczących zabezpieczenia społecznego na lata 2025 i 2026. Środek ten ma być wdrożony jako uzupełnienie podwyżki uchwalonej już w 2024 r.

Reforma ogólnych obniżek składek na ubezpieczenia społeczne od niskich wynagrodzeń w odniesieniu do płacy minimalnej (SMIC). Reforma, która jest nowa w porównaniu z RRP, ma na celu uproszczenie i racjonalizację istniejących programów obniżenia kosztów pracy, aby zachęcić do większej mobilności płacowej i zmniejszyć ryzyko pułapek niskich zarobków, zwłaszcza w kontekście płacy minimalnej. Reforma przewiduje przede wszystkim złagodzenie krzywej ogólnych obniżek, aby uczynić ją bardziej degresywną. Obejmuje również ograniczenie szczególnych zwolnień z opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne i rodzinne. W planie przewidziano przyjęcie reformy ustawy budżetowej dotyczącej zabezpieczenia społecznego na 2025 r., która ma zostać zatwierdzona do grudnia 2024 r., oraz stopniowe wdrażanie w dwóch etapach, które mają zostać zakończone odpowiednio do końca 2025 r. i do końca 2026 r.

Reformy w ramach nowej ustawy o uproszczeniu otoczenia działalności gospodarczej. Reforma, która jest nowa w porównaniu z RRP, ma trzy główne cele: radykalne zmniejszenie obciążeń związanych z procedurami administracyjnymi dla przedsiębiorstw, na przykład poprzez przekształcenie niektórych procedur wydawania zezwoleń w zwykłe oświadczenia lub poprawę dostępu przedsiębiorstw do zamówień publicznych; dokonanie przeglądu stosunków między administracją a przedsiębiorstwami, w szczególności w przypadku bardzo małych przedsiębiorstw, poprzez dostosowanie ich praw do praw osób samozatrudnionych; oraz usprawnienie stosowania obowiązujących norm poprzez wprowadzenie środków stanowiących odstępstwo w celu wsparcia realizacji projektów związanych z transformacją przemysłową i energetyczną. Nowa ustawa, która ma zostać przyjęta do końca 2025 r., będzie stopniowo wdrażana wraz z przyjęciem i monitorowaniem dekretów wykonawczych w okresie do 2028 r.

Reformy w ramach ustawy o ekologicznym przemyśle. Nowe zobowiązania wynikające z ustawy, przyjętej w IV kw. 2023 r., które są nowe w porównaniu z RRP, przewidują wdrożenie i regularne monitorowanie wyników rozłożone na okres do 2030 r. Główne realizowane cele dotyczą przyspieszenia rozwoju zielonych technologii i wspierania przemysłu na drodze do dekarbonizacji. Bardziej szczegółowe, ale szeroko zakrojone kierunki interwencji obejmują ułatwianie instalacji nowych obiektów przemysłowych, poprawę warunków finansowania ekologicznych projektów przemysłowych, ekologizację zamówień publicznych oraz wzmocnienie warunkowości wsparcia publicznego na rzecz celów zielonej transformacji.

Reforma wydatków podatkowych i socjalnych. Reforma, która jest nowa w porównaniu z RRP, ma na celu racjonalizację wydatków podatkowych i socjalnych poprzez ograniczenie i usunięcie najmniej efektywnych wydatków. Na lata 2025–2027 przedstawiono łączny cel ilościowy dotyczący trwałego zmniejszenia wydatków podatkowych i socjalnych oraz oszczędności wydatków publicznych (w uzupełnieniu do środka „Reforma ogólnych obniżek składek na ubezpieczenia społeczne w odniesieniu do płacy minimalnej(SMIC)"). Oczekuje się, że wdrożenie obejmie cały okres dostosowawczy i będzie wiązało się ze skutecznym i regularnym uwzględnianiem obniżek wydatków podatkowych i socjalnych w projektach budżetów, czemu będzie towarzyszyć publikacja rocznych sprawozdań monitorujących, pokazujących zarówno roczne, jak i skumulowane oszczędności, które zostały zidentyfikowane i zrealizowane.

(29) Zgodnie z art. 14 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2024/1263 każda reforma i inwestycja, która stanowi podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, musi być wystarczająco szczegółowa, przewidywać koncentrację działań na wstępie, być ujęta w ramach czasowych i weryfikowalna.

(30) Zobowiązania zawarte w RRP, stanowiące podstawę przedłużenia, obejmują znaczące reformy i inwestycje, których celem jest poprawa stabilności finansów publicznych i zwiększenie potencjału wzrostu gospodarczego. Ponadto Francja zobowiązuje się do dalszego wdrażania reform w okresie objętym średniookresowym planem budżetowo-strukturalnym oraz do utrzymania poziomów inwestycji finansowanych ze środków krajowych zrealizowanych w okresie objętym RRP (zob. tabela 5 poniżej). Zobowiązania te będą monitorowane przez cały okres wdrażania planu. W związku z tym zgodnie z art. 36 ust. 1 lit. d) rozporządzenia (UE) 2024/1263 zobowiązania zawarte w RRP mogą być uwzględniane na potrzeby przedłużenia okresu dostosowawczego.

(31) Oczekuje się, że pakiet reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia, trwale poprawi potencjał wzrostu i odporności gospodarki Francji zgodnie z wymogami art. 14 ust. 2 lit. a) rozporządzenia (UE) 2024/1263. Plan Francji nie zawiera oszacowania ogólnego oczekiwanego wpływu przedstawionego pakietu reform i inwestycji. Taki wpływ wskazano jednak w przypadku niektórych reform, na podstawie wcześniejszych analiz i dostępnej literatury. W tym względzie zgodnie z planem skumulowany wpływ niektórych reform na PKB przekroczyłby 0,7 punktu procentowego do 2030 r., a w perspektywie długoterminowej byłby nieco większy. W szczególności szacuje się, że reforma ubezpieczeń na wypadek bezrobocia przyczyni się do wzrostu PKB o 0,5 punktu procentowego i stworzenia ponad 40 tys. miejsc pracy w perspektywie długoterminowej. Ponadto, na podstawie symulacji opracowanych przez Komisję za pomocą modelu makroekonomicznego QUEST-III R&D, wdrożenie ustawy o programowaniu badań naukowych mogłoby zwiększyć PKB o 0,2 punktu procentowego w ciągu 15 lat oraz o 0,3 punktu procentowego w perspektywie długoterminowej. W przypadku innych reform wskazano, że ocena *ad hoc* jest już w toku albo zostanie przeprowadzona w trakcie realizacji planu, a tym samym uzupełni towarzyszący planowi zestaw wskaźników. Reformy te mają również mieć pozytywny wpływ na działalność gospodarczą, którego na obecnym etapie nie określono ilościowo. Ogólnie rzecz biorąc, z przedstawionych informacji wynika, że strategia gospodarcza leżąca u podstaw pakietu reform i inwestycji, obejmująca zobowiązania w ramach RRP, wydaje się dobrze sformułowana i zakłada się, że skutecznie wyeliminuje wcześniej stwierdzone niedociągnięcia w potencjale wzrostu gospodarczego i odporności Francji (np. w sprawozdaniach krajowych). Kluczowe obszary interwencji dotyczą w istocie rynku pracy i postępów w kierunku osiągnięcia pełnego zatrudnienia; potrzeby wspierania reindustrializacji i wzmocnienia konkurencyjności; wyzwań związanych ze sprawiedliwą transformacją ekologiczną i energetyczną oraz zarządzaniem finansami publicznymi.

(32) Oczekuje się, że pakiet reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia, wesprze stabilność finansów publicznych zgodnie z wymogami art. 14 ust. 2 lit. b) rozporządzenia (UE) 2024/1263. Zgodnie z szacunkami zawartymi w planie pakiet reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia, miałby bezpośredni wpływ na zmniejszenie deficytu o około 20 mld EUR rocznie (0,6 % PKB) od 2027 r., głównie ze względu na wpływ na budżet reform systemu ubezpieczeń od utraty pracy z 2021 r. i uzupełniającej reformy przyjętej w 2023 r., która modyfikuje okres wypłacania świadczeń dla bezrobotnych w zależności od sytuacji na rynku pracy w celu zapewnienia większej liczby zachęt do powrotu do pracy w sprzyjających okresach i większej ochrony w niekorzystnych okresach (0,1 % PKB), a także zmiany dotyczące obniżek składek na ubezpieczenia społeczne w odniesieniu do płacy minimalnej (0,2 % PKB) oraz osiągnięcie trwałych oszczędności wynikających z przeglądów wydatków i zmniejszenie wydatków podatkowych i socjalnych (0,3 % PKB). Z kolei reformy i inwestycje mające na celu wdrożenie planu inwestycyjnego Francja 2030, reformy i inwestycje w ramach ustawy o programowaniu badań naukowych, ustawy o uproszczeniu oraz ustawy o ekologicznym przemyśle mają również generować pośrednie korzyści dla finansów publicznych, ponieważ oczekuje się, że te działania, poprzez pozytywny wpływ na zatrudnienie, inwestycje i wzrost gospodarczy, przyczynią się do zwiększenia dochodów podatkowych. Ogólnie rzecz biorąc, pakiet reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia, oznacza bezpośredni niewielki wkład w poprawę stabilności finansów publicznych, chociaż wkład ten może być nieco wyższy po zsumowaniu potencjalnego wkładu planowanych przeglądów wydatków, racjonalizacji wydatków podatkowych i pośrednich skutków wzrostu PKB i zatrudnienia w perspektywie długoterminowej.

(33) Pakiet reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia, służy realizacji wspólnych priorytetów UE zgodnie z wymogami art. 14 ust. 2 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263. W szczególności kwestia odporności społecznej i gospodarczej, w tym Europejskiego filaru praw socjalnych, zostałaby uwzględniona w reformach systemu ubezpieczeń od utraty pracy, w zwiększonych składkach na system emerytalny urzędników lokalnych i funkcjonariuszy szpitali, w połączeniu z utrzymaniem reformy emerytalnej z 2023 r., w reformie ogólnych obniżek składek na ubezpieczenie społeczne od niskich wynagrodzeń w odniesieniu do płacy minimalnej oraz w ustawie o uproszczeniu otoczenia działalności gospodarczej. Priorytety związane ze sprawiedliwą zieloną i cyfrową transformacją oraz z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego zostałyby uwzględnione w reformach i inwestycjach w ramach planu inwestycyjnego Francja 2030, ustawy o programowaniu badań naukowych, ustawy o ekologicznym przemyśle i ustawy o przyspieszeniu produkcji energii ze źródeł odnawialnych.

(34) W pakiecie reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia, uwzględniono odpowiednie ([11]) zalecenia dla poszczególnych krajów wydane w ramach europejskiego semestru zgodnie z wymogami art. 14 ust. 2 lit. d) rozporządzenia (UE) 2024/1263. W szczególności reformy i środki w obszarze ram fiskalnych i zarządzania budżetem, systemów emerytalnych i aktywnego starzenia się odnoszą się do budżetowo-strukturalnych zaleceń krajowych z lat 2019, 2021, 2022 i 2024, w których wzywa się Francję do lepszego ukierunkowania wydatków podatkowych, kontynuowania działań zmierzających do poprawy jakości działań budżetowych, w tym poprzez wyznaczenie ilościowych celów w zakresie oszczędności wydatków, osiągnięcia oszczędności wydatków i zwiększenia wydajności we wszystkich podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych, zreformowania systemu emerytalnego przy jednoczesnym zapewnieniu jego stabilności oraz dalszej poprawy

([11]) Za „odpowiednie" zalecenia dla poszczególnych krajów uznaje się zalecenia: (i) przyjęte przez Radę począwszy od 2019 r., (ii) w przypadku których państwo członkowskie nie osiągnęło jeszcze „pełnego" lub „istotnego" postępu w ich realizacji i które nie są nieaktualne (oznaczone jako „nieocenione / brak danych do dodania") zgodnie z oceną dokonaną w ramach działań nadzorczych w kontekście europejskiego semestru (dostępną w CeSaR (europa.eu)), (iii) które nie są związane z czysto fiskalnymi zaleceniami dotyczącymi paktu stabilności i wzrostu oraz (iv) które nie obejmują tego samego wyzwania w innej, przeformułowanej formie.

warunków ramowych w celu ułatwienia inwestycji i innowacji. Inne reformy i środki w obszarach zielonej transformacji, inteligentnego, zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu oraz spójności społecznej i terytorialnej odnoszą się do odpowiednich zaleceń krajowych z lat 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 i 2024, w których wzywa się do poprawy otoczenia działalności gospodarczej, zwiększenia intensywności badań i rozwoju w przedsiębiorstwach, przyspieszenia wdrażania energii ze źródeł odnawialnych oraz zmniejszenia ogólnej zależności od paliw kopalnych.

(35) Plan zapewnia utrzymanie planowanego łącznego poziomu inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych realizowanych średnio w okresie objętym RRP, zgodnie z wymogami art. 14 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Tabela 5: Przewidziane w planie inwestycje publiczne finansowane ze środków krajowych (% PKB)

Średni poziom w okresie objętym RRP (2021–2026) ([1])	2025	2026	2027	2028	2029	Średnia w okresie objętym planem
3,9	3,9	4,0	3,9	3,8	3,7	3,9

([1]) Zakłada się i przyjmuje, że te dwa okresy będą się pokrywać. Wymóg utrzymania poziomu inwestycji ma obowiązywać w kolejnych latach po zakończeniu okresu obowiązywania RRF.

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Francji.

(36) Ponadto zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia, można uznać za spójne z zobowiązaniami zawartymi w RRP oraz w umowie partnerstwa uzgodnionej na podstawie wieloletnich ram finansowych zgodnie z wymogami art. 14 ust. 4 lit. d) rozporządzenia (UE) 2024/1263. Zgodnie z tymi wymogami oczekuje się, że każde zobowiązanie będzie realizowane w sposób zapewniający ciągłość i komplementarność z RRP lub z umową partnerstwa zawartą z Francją oraz będzie stanowić odpowiedź na zalecenia krajowe i na co najmniej jeden wspólny priorytet UE.

(37) Podsumowując, ocenia się, że pakiet reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, spełnia łącznie kryteria określone w art. 14 rozporządzenia (UE) 2024/1263. W związku z tym okres dostosowawczy może zostać przedłużony z 4 do 7 lat, jak przedstawiono w planie.

Opisane w planie zamiary dotyczące innych reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służące realizacji wspólnych priorytetów Unii

(38) Oprócz pakietu reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, w planie opisano zamiary polityczne dotyczące innych reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, a w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, oraz służących realizacji wspólnych priorytetów UE. Plan przewiduje 28 reform i inwestycji, z których siedem jest wspieranych finansowo z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

(39) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119, plan obejmuje kilka środków. Dotyczą one sektora transportowego oraz zapobiegania zanieczyszczeniom, w tym rozwoju transportu publicznego (w ramach RRP), ekologizacji francuskich portów (w ramach RRP), planu dotyczącego ruchu pieszego i rowerowego oraz wsparcia zakupu i leasingu lekkich pojazdów o niskiej emisji. Plan koncentruje się również na projektach dotyczących innowacji na rzecz zielonej transformacji (w ramach RRP) w kontekście czwartego programu inwestycyjnego zorientowanego na przyszłość („Programme d'Investissements d'Avenir", PIA4). W związku z zaleceniami krajowymi z lat 2022 i 2023 dotyczącymi efektywności energetycznej plan obejmuje środki, takie jak dostosowanie stawki VAT na kotły gazowe oraz renowacja i modernizacja budynków szpitalnych. Przewidziane w planie środki związane z priorytetem transformacji cyfrowej opierają się na celach określonych w programie polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie" w zakresie infrastruktury łączności i cyfryzacji usług publicznych. Przykłady środków przewidzianych w planie dotyczą planu szybkich łączy szerokopasmowych, który ma przynieść korzyści w zakresie cyfryzacji francuskiej gospodarki, a także środków dotyczących przestrzeni kosmicznej, e-zdrowia oraz modernizacji i cyfryzacji szkoleń zawodowych.

(40) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego odporności społeczno-gospodarczej, w tym Europejskiego filaru praw socjalnych, plan obejmuje szereg reform i inwestycji. W związku z zaleceniami krajowymi z lat 2019, 2022 i 2023 dotyczącymi umiejętności, kształcenia i szkolenia zawodowego oraz uczenia się dorosłych, a także z zaleceniami krajowymi z lat 2019 i 2020 dotyczącymi aktywnej polityki rynku pracy, zachęt do pracy i uczestnictwa w rynku pracy, odnośne środki dotyczą: utworzenia publicznych usług opieki nad dziećmi na poziomie lokalnym w celu wspierania rodziców, w szczególności kobiet, i gospodarstw domowych o niskich dochodach we wchodzeniu na rynek pracy i pozostawaniu na nim, reformy publicznych służb zatrudnienia i zwiększonego wsparcia dla beneficjentów programu aktywnych solidarnościowych zasiłków dochodowych (RSA) i przedsiębiorstw, wsparcia dla młodych ludzi bez zatrudnienia lub szkoleń na rzecz trwałej integracji zawodowej, wdrożenia komponentu szkoleniowego Francja 2030, planu inwestycyjnego na rzecz umiejętności (PIC) służącego zwiększeniu szans na zatrudnienie osób najbardziej oddalonych od rynku pracy, programu wspierania praktyk zawodowych oraz reformy średnich szkół zawodowych. W związku z zaleceniami krajowymi z lat 2022, 2023 i 2024 dotyczącymi edukacji dalsze środki mają na celu poprawę umiejętności podstawowych w szkołach średnich oraz promowanie i doskonalenie zawodu nauczyciela, w szczególności poprzez intensyfikację szkoleń wstępnych i ustawicznych. Ponadto plan obejmuje inne środki z zakresu polityki mające na celu poprawę dostępu do opieki zdrowotnej i jej efektywności, renowację i dostosowanie placówek opieki nad niesamodzielnymi osobami starszymi, a także środki mające na celu wzmocnienie profilaktyki i wykorzystanie sztucznej inteligencji do poprawy diagnostyki medycznej oraz skuteczniejszego przepisywania leków w ramach usług opieki zdrowotnej.

(41) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego bezpieczeństwa energetycznego plan obejmuje szereg środków, takich jak rozwój małych reaktorów jądrowych (SMR) i renowacja istniejących obiektów jądrowych. W odniesieniu do zaleceń krajowych z lat 2019, 2020, 2022 i 2023 dotyczących energii ze źródeł odnawialnych, infrastruktury energetycznej i sieci energetycznych plan obejmuje środki, takie jak drugie elektryczne połączenie międzysystemowe między Savoie (Francja) a Piemontem (Włochy) oraz wdrożenie planu na rzecz zmniejszenia zużycia energii.

(42) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego zdolności obronnych plan obejmuje ustawę o programowaniu wojskowym, która określa cele polityki obronnej i jej programowanie finansowe na lata 2024–2030, aby wzmocnić zdolności obronne w kontekście geopolitycznym rosnących napięć, w tym wojny w Ukrainie. Środek przewiduje inwestycje w przemysł obronny i radykalne innowacje w dziedzinie obronności.

(43) Plan zawiera informacje na temat spójności, a w stosownych przypadkach także komplementarności z funduszami w ramach polityki spójności oraz RRP Francji. W planie podkreślono, że aby uniknąć ryzyka podwójnego finansowania i niepełnego wykorzystania środków finansowych, konieczna jest ścisła koordynacja wdrażania tych funduszy we Francji. Zgodnie z planem uwzględnione w planie reformy i inwestycje niezwiązane z RRP są środkami finansowanymi ze środków krajowych i nie wymagają współfinansowania ze środków europejskich. Niektóre ze środków zawartych w planie przyjęto jako kontynuację działań uwzględnionych w RRP. Ponadto w planie wyjaśniono, w jaki sposób kilka z nich kontynuuje i rozszerza działania przyjęte w RRP (w odniesieniu do reform ubezpieczenia od utraty pracy, publicznych służb zatrudnienia i ekologicznego przemysłu).

(44) Plan ma na celu przyczynienie się do zaspokojenia potrzeb Francji w zakresie inwestycji publicznych związanych ze wspólnymi priorytetami UE.

Jeśli chodzi o sprawiedliwą transformację cyfrową, w planie wspomniano o potrzebie dalszej cyfryzacji francuskiej gospodarki i zwiększenia inwestycji w badania i rozwój, biorąc pod uwagę porównania międzynarodowe. Na przykład mimo obiecujących postępów w ostatnich latach konieczne są działania mające na celu dalsze wspieranie francuskich przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, we wdrażaniu nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz podstawowych narzędzi cyfrowych, które zwiększają ich produktywność. Wśród innych priorytetów wymienić należy zachęcanie przedsiębiorstw do większych inwestycji, aby stały się bardziej konkurencyjne, zwłaszcza w sektorach kluczowych dla zielonej i cyfrowej transformacji.

W odniesieniu do sprawiedliwej zielonej transformacji i zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego plan wskazuje szacowane roczne potrzeby inwestycyjne niezbędne do realizacji krajowych celów dekarbonizacji do 2030 r. oraz środki polityki gospodarczej mające na celu zachęcanie podmiotów publicznych i prywatnych do podejmowania dodatkowych działań w tym zakresie i ich wspieranie, zgodnie z założeniami wieloletniej strategii finansowania zielonej transformacji i polityki energetycznej Francji (SPAFTE), opublikowanej w październiku 2024 r.

W odniesieniu do odporności społecznej i gospodarczej, w tym Europejskiego filaru praw socjalnych, plan uwzględnia kluczowy cel, jakim jest osiągnięcie pełnego zatrudnienia, oraz planowane w związku z tym inwestycje na rzecz aktywnych polityk rynku pracy i zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy, przy jednoczesnym wspieraniu zatrudnienia młodzieży i kobiet oraz włączenia wszystkich pracowników. Inny wskazany obszar interwencji dotyczy

ulepszenia umiejętności i wzmocnienia edukacji, również na poziomie lokalnym, w celu przewidywania przyszłych potrzeb francuskiej gospodarki oraz wspierania zielonej i cyfrowej transformacji, a także innowacji w strategicznych sektorach.

Jeżeli chodzi o budowanie zdolności obronnych, w planie odniesiono się do potrzeby wzmocnienia suwerenności Francji w kontekście geopolitycznym rosnących napięć oraz wspierania celów określonych w programie strategicznym na lata 2024–2029, przyjętym przez Radę w dniu 27 czerwca 2024 r., takich jak zwiększenie gotowości i zdolności UE w zakresie obronności, w tym poprzez zwiększenie wydatków na obronność.

Wnioski z oceny Komisji

(45) Ogółem Komisja jest zdania, że plan Francji, uzupełniony pismem władz francuskich z dnia 16 stycznia 2025 r., spełnia wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

OGÓLNE WNIOSKI RADY

(46) Rada z zadowoleniem odnotowuje średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Francji i uważa, że jego pełna realizacja doprowadziłaby do zapewnienia zdrowych finansów publicznych i wspierania stabilności długu publicznego, a także zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu.

(47) Rada przyjmuje do wiadomości dokonaną przez Komisję ocenę planu. Rada zwraca się jednak do Komisji, by oceny przyszłych planów przedstawiała w odrębnych dokumentach zamiast w zaleceniach Komisji dotyczących zaleceń Rady.

(48) Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji dotyczącą ścieżki wydatków netto i głównych założeń makroekonomicznych przedstawionych w planie, w tym w związku z uprzednimi zaleceniami Komisji, a także wpływu przewidzianej w planie ścieżki wydatków netto na deficyt budżetowy i dług publiczny. Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji, zgodnie z którą założenia makroekonomiczne i budżetowe – choć w niektórych przypadkach różnią się od założeń Komisji, m.in. dlatego, że uwzględniają zaktualizowane dane makroekonomiczne i budżetowe – są ogólnie należycie uzasadnione i poparte solidnymi argumentami ekonomicznymi. Rada przyjmuje do wiadomości zawartą w planie ogólną strategię fiskalną oraz zagrożenia dla przedstawionej prognozy, które mogą wpłynąć na urzeczywistnienie scenariusza makroekonomicznego i założeń leżących u jego podstaw oraz na realizację ścieżki wydatków netto. W szczególności Rada z zadowoleniem przyjmuje fakt, że przed przedłożeniem planu przeprowadzono dyskusję z odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami, choć nie zostało to odnotowane w planie. Rada odnotowuje również, że zagrożenia geopolityczne mogą wywierać presję na wydatki obronne.

(49) Rada oczekuje, że Francja będzie gotowa dostosowywać swoją strategię fiskalną stosownie do potrzeb, tak by zapewnić realizację ścieżki wydatków netto. Rada postanawia ściśle monitorować rozwój sytuacji gospodarczej i budżetowej, w tym zmiany leżące u podstaw scenariusza przedstawionego w planie.

(50) Rada uważa, że uzasadnione jest przeprowadzenie – odpowiednio wcześnie przed kolejną rundą nadzoru budżetowego – dalszych dyskusji w celu wypracowania wspólnego zrozumienia konsekwencji, jakie dla rocznego nadzoru mają skumulowane stopy wzrostu wydatków netto.

(51) Rada zatwierdza przedstawione przez Francję w planie średniookresowym zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, i z zadowoleniem przyjmuje wysiłki na rzecz ilościowego określenia ich wpływu na wzrost gospodarczy i stabilność budżetową. Rada zgadza się z Komisją, że przedstawione przez Francję zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji uzasadniają przedłużenie okresu dostosowawczego z 4 do 7 lat. Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji wskazującą na to, że leżący u podstaw przedłużenia pakiet reform i inwestycji spełnia łącznie kryteria określone w art. 14, biorąc również pod uwagę przepis przejściowy zawarty w art. 36 ust. 1 lit. d) rozporządzenia (UE) 2024/1263. Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji, z której wynika, że zgodnie z oczekiwaniami zobowiązania dotyczące reform i inwestycji powinny trwale zwiększyć potencjał wzrostu i odporność gospodarki oraz wspierać stabilność finansów publicznych. Rada zaleca Francji pełną realizację zobowiązań dotyczących pakietu reform i inwestycji, by mogła ona utrzymać przedłużenie okresu dostosowawczego.

(52) Oprócz dokonanej przez Komisję oceny zobowiązań dotyczących pakietu reform i inwestycji, które stanowi podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, Rada przyjmuje do wiadomości przedstawiony przez Komisję opis potrzeb i planów w zakresie reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru; podkreśla też, jak ważne jest, by takie reformy i inwestycje zostały zrealizowane. Na podstawie sprawozdań przedłożonych przez Komisję Rada oceni te reformy i inwestycje oraz będzie monitorować ich realizację w ramach europejskiego semestru.

(53) Rada oczekuje na sporządzane przez Francję roczne sprawozdania z postępów, które to sprawozdania powinny zawierać w szczególności informacje na temat postępów w realizacji ustalonej przez Radę ścieżki wydatków netto oraz w realizacji szerzej zakrojonych reform i inwestycji w kontekście europejskiego semestru, a także na temat postępów w realizacji pakietu reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego.

(54) Zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Rada powinna zalecić Francji przyjęcie ścieżki wydatków netto przedstawionej w planie oraz zatwierdzić pakiet reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego do 7 lat.

NINIEJSZYM ZALECA Francji:

1. Zapewnienie, aby wzrost wydatków netto nie przekraczał maksymalnych wartości określonych w załączniku I do niniejszego zalecenia.

2. Wdrożenie pakietu reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego do 7 lat, jak określono w załączniku II do niniejszego zalecenia, we wskazanych terminach.

Sporządzono w Brukseli dnia 21 stycznia 2025 r.

W imieniu Rady

Przewodniczący

A. DOMAŃSKI

ZAŁĄCZNIK I

Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto
(roczne i skumulowane stopy wzrostu, w ujęciu nominalnym)

Francja

Rok		2025	2026	2027	2028	2029
Stopy wzrostu (%)	Roczne	0,8	1,2	1,2	1,2	1,1
	Skumulowane (*)	4,6	5,8	7,1	8,4	9,5

(*) Skumulowane stopy wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2023. Skumulowane stopy wzrostu wykorzystuje się w ramach rocznego monitorowania zgodności ex post w rachunku kontrolnym.

ZAŁĄCZNIK II

Pakiet reform i inwestycji stanowiący podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego do 7 lat

Francja

	Główny cel	Opis i harmonogram kluczowych etapów ([1])	Wskaźnik(i) służący(-e) do monitorowania
Reforma ubezpieczenia od utraty pracy mająca na celu wzmocnienie zachęt do stabilnego zatrudnienia (obowiązująca reforma w ramach RRP – C8.R4)	Celem reformy jest wzmocnienie zachęt do stabilnego zatrudnienia, ograniczenie naprzemienności krótkoterminowych umów i okresów bezrobocia oraz ograniczenie wydatków związanych z bezrobociem.	Etap 1: Wejście w życie nowych przepisów dotyczących ubezpieczeń od utraty pracy. Etap 2: Ocena wcześniejszych oraz uzupełniających reform planowanych do realizacji do końca 2027 r., uwzględniająca ich wpływ na zatrudnienie, działalność gospodarczą oraz oszczędności budżetowe wynikające z redukcji wydatków na bezrobocie.	Etap 1: Zadowalające osiągnięcie odnośnych kamieni milowych RRP wraz z wejściem w życie nowych przepisów dotyczących ubezpieczeń od utraty pracy Etap 2: Publikacja sprawozdania z oceny
Ustawa o programowaniu badań naukowych (istniejący środek w ramach RRP – C6.R1)	Wspieranie publicznych i prywatnych prac badawczo-rozwojowych, a także poprawa biznesowych zastosowań wyników w okresie wdrażania 2021–2030.	Do III kw. 2025 r.: zwiększenie nakładów na badania i rozwój o 1,8 mld EUR w porównaniu z 2020 r.	Zadowalające osiągnięcie odnośnej wartości docelowej 6-3 określonej w RRP.

	Główny cel	Opis i harmonogram kluczowych etapów ([1])	Wskaźnik(i) służący(-e) do monitorowania
Wdrożenie ustawy o przyspieszeniu produkcji energii ze źródeł odnawialnych (istniejące działania w ramach RRP – C10.R1)	Ograniczenie emisji CO_2, utrzymanie konkurencyjności oraz wsparcie krajowego bezpieczeństwa energetycznego i niezależności energetycznej.	Etap 1: Do I kw. 2023 r.: przyjęcie ustawy w dniu 10 marca 2023 r. Etap 2: Lipiec 2024 r.: pierwsze zgromadzenie zainteresowanych stron i zestawienie istniejących sprawozdań. Etap 3: Jesień 2024 r.: publikacja decyzji w sprawie planowania morskiego i morskiej energetyki wiatrowej w ramach kontynuacji debaty publicznej zorganizowanej zgodnie z ustawą. Etap 4: Styczeń 2025 r.: uruchomienie witryny internetowej i systematyczny przegląd wpływu energii ze źródeł odnawialnych na różnorodność biologiczną. Etap 5: Lipiec 2025 r.: drugie zgromadzenie zainteresowanych stron, publikacja pierwszych sprawozdań z oceny.	Osiągnięcie w zadowalającym stopniu odnośnego kamienia milowego RRP i wypełnienie związanych z tym zobowiązań.
Plan inwestycyjny Francja 2030 (działanie dodatkowe w stosunku do reformy w ramach RRP, C6.I2 C6.I3)	Plan inwestycyjny, w tym inwestycje w ramach programu inwestycyjnego PIA4; ogólny plan ma na celu wsparcie badań naukowych i innowacji oraz najnowocześniejszych inwestycji przedsiębiorstw w opiekę zdrowotną, energię i aeronautykę dzięki uruchomieniu środków wynoszących 54 mld EUR w latach 2022–2026; do maja 2024 r. przyznano już 30 mld EUR.	Etap 1: Do IV kw. 2024 r.: decyzje w sprawie finansowania związane z projektami finansowanymi w ramach RRP. Etap 2: Do IV kw. 2025 r.: sprawozdanie z oceny *ex ante* skutków makroekonomicznych ogólnego planu do końca 2025 r. Etap 3: Do IV kw. 2026 r.: zaangażowanie całej puli środków w ramach planu.	Etap 1: Udzielanie zamówień w drodze decyzji dotyczących finansowania podejmowanych przez premiera. Etap 2: Publikacja sprawozdania z oceny *ex ante*. Etap 3: Publikacja sprawozdania na temat planu inwestycyjnego Francja 2030 i jego wpływu na badania naukowe i innowacje oraz najnowocześniejsze inwestycje przedsiębiorstw w opiekę zdrowotną, energię i aeronautykę.

	Główny cel	Opis i harmonogram kluczowych etapów ([1])	Wskaźnik(i) służący(-e) do monitorowania
Ocena jakości wydatków publicznych za pomocą rozszerzonych przeglądów wydatków (działanie dodatkowe w stosunku do reformy w ramach RRP, C7.R5)	Rozszerzenie rocznych przeglądów wydatków we wszystkich podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2025–2027.	Do II kw. 2025 r., II kw. 2026 r., II kw. 2027 r., II kw. 2028 r., II kw. 2029 r.: przeprowadzanie corocznych przeglądów wydatków. Do III kw. 2025 r., III kw. 2026 r., III kw. 2027 r., III kw. 2028 r. i III kw. 2029 r., odpowiednio: skuteczne uwzględnianie wyników przeglądów wydatków w projektach budżetów rocznych. Do III kw. 2025 r., III kw. 2026 r., III kw. 2027 r., III kw. 2028 r. i III kw. 2029 r., odpowiednio: publikacja rocznego sprawozdania monitorującego, zawierającego informacje na temat stałych rocznych oszczędności wydatków. Sprawozdanie za każdy rok T zawiera trzy elementy: 1. Określone potencjalne oszczędności wydatków, które należy uwzględnić przy opracowywaniu projektu budżetu na rok T+1. 2. Faktyczne środki przyjęte w budżecie na rok T wynikające z przeglądów wydatków przeprowadzonych w poprzednich latach. 3. Ocenę wyników środków przyjętych w budżecie na rok T-1 wynikających z przeglądów wydatków. Pierwsze sprawozdanie, które ma zostać przedstawione do III kw. 2025 r., może zawierać jedynie elementy 1 i 2. Drugie i kolejne sprawozdania, które mają zostać przedstawione do III kw. 2026 r., powinny zawierać elementy 1, 2 i 3 wraz z oceną łącznych oszczędności uzyskanych od 2025 r.	Publikacja rocznych sprawozdań monitorujących pokazujących osiągnięcie skumulowanego celu w wysokości 8 mld EUR trwałych oszczędności (w oparciu zarówno o oszczędności wydatków publicznych, jak i zmniejszenie wydatków podatkowych i socjalnych oraz w uzupełnieniu do środka „Reforma ogólnych obniżek składek na ubezpieczenia społeczne w odniesieniu do płacy minimalnej (SMIC)”) w latach 2025–2027

	Główny cel	Opis i harmonogram kluczowych etapów ([1])	Wskaźnik(i) służący(-e) do monitorowania
Reforma przepisów dotyczących systemu świadczeń dla bezrobotnych w ciągu najbliższych trzech lat, w szczególności w odniesieniu do starszych pracowników, przy jednoczesnym wzmocnieniu pozytywnego wpływu reform z 2019 i 2023 r. na budżet (nowy środek)	Ponowne zdefiniowanie przepisów dotyczących systemu świadczeń dla bezrobotnych na kolejne trzy lata w celu uzupełnienia reform z 2019 i 2023 r., przy jednoczesnym osiągnięciu oszczędności budżetowych. Wynikałoby ono z negocjacji, które rząd zaproponował partnerom społecznym, i koncentrowałoby się na zatrudnianiu osób starszych i ogólnym systemie świadczeń.	Etap 1: Do II kw. 2025 r.: wejście w życie nowych przepisów będących wynikiem negocjacji między partnerami społecznymi. Etap 2: Do IV kw. 2027 r.: publikacja sprawozdania z oceny dotychczasowych oraz uzupełniających reform. W dokumencie tym należy również wykazać dodatkowe stałe oszczędności w wysokości 400 mln EUR, wynikające z nowej reformy, do której zobowiązał się rząd.	Etap 1: Wejście w życie aktu ustawodawczego Etap 2: Publikacja sprawozdania z oceny

	Główny cel	Opis i harmonogram kluczowych etapów ([1])	Wskaźnik(i) służący(-e) do monitorowania
Wzmocnienie stabilności finansowej systemu emerytalnego poprzez zwiększenie składek płaconych przez pracodawców na rzecz krajowego funduszu emerytalnego pracowników samorządów lokalnych (CNRACL), przy jednoczesnym zachowaniu wpływu reformy emerytalnej z 2023 r. na stabilność finansową systemu emerytalnego, a tym samym zapewnienie, aby wydatki brutto na emerytury w latach 2026–2040, po skorygowaniu o środki po stronie dochodów przyjęte od dnia 1 stycznia 2024 r., zmniejszyły się w odniesieniu do wydatków brutto na emerytury określonych w sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. (nowy środek).	Oprócz uchwalonego już w 2024 r. zwiększenia o 1 punkt procentowy – zwiększenie o kolejne 5 punktów procentowych składek opłacanych przez pracodawców na rzecz CNRACL (specjalnego systemu zabezpieczeń społecznych dla lokalnych urzędników służby cywilnej i personelu szpitalnego). Ma to na celu wsparcie równowagi finansowej tego systemu, przy jednoczesnym zachowaniu stabilizującego wpływu reformy emerytalnej z 2023 r. na cały system emerytalny.	Etap 1: Do IV kw. 2025 r.: wdrożenie zwiększenia o co najmniej 3 punkty procentowe (w tym zwiększenie o 1 punkt procentowy już uchwalone w 2024 r.) składek pracodawców na rzecz CNRACL, które wejdzie w życie. Etap 2: Do IV kw. 2026 r.: wdrożenie zwiększenia składek pracodawców na rzecz CNRACL służące osiągnięciu ogólnego celu wynoszącego 6 punktów procentowych, które wejdzie w życie, z uwzględnieniem zwiększenia o 1 punkt procentowy już uchwalonego w 2024 r. Etap 3: Do IV kw. 2027 r.: opublikowanie sprawozdania z oceny wykazującego, że (i) wzrost składek płaconych przez pracodawców na rzecz CNRACL przyczynił się do równowagi finansowej tego specjalnego systemu, oraz (ii) potwierdzenie, że środek ten wzmocnił stabilność finansową systemu emerytalnego oraz że utrzymano wpływ reformy emerytalnej z 2023 r. na stabilność finansową systemu emerytalnego. Sprawozdanie z oceny będzie zawierać aktualizację prognoz dotyczących wydatków na emerytury zawartych w sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r., przy zastosowaniu tych samych założeń makroekonomicznych. W sprawozdaniu należy wykazać, że wydatki na emerytury brutto w latach 2026–2040, po skorygowaniu o środki po stronie dochodów, w tym o składki na ubezpieczenie społeczne, przyjęte od dnia 1 stycznia 2024 r., zmniejszyły się w stosunku do wydatków brutto na emerytury określonych w sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r.	Etap 1: Wejście w życie przepisów ustawy budżetowej dotyczącej zabezpieczenia społecznego z 2025 r., zwiększających składki opłacane przez pracodawców. Etap 2: Wejście w życie przepisów ustawy budżetowej dotyczącej zabezpieczenia społecznego z 2026 r., zwiększających składki opłacane przez pracodawców. Etap 3: Publikacja sprawozdania z oceny
Reforma ogólnych obniżek składek na ubezpieczenia społeczne w odniesieniu do płacy minimalnej (SMIC) (nowy środek)	Reforma ma na celu wyeliminowanie pułapki niskich wynagrodzeń dzięki uproszczeniu i racjonalizacji mechanizmów obniżających koszty pracy w odniesieniu do płacy minimalnej (SMIC). Osiągnięcie tego celu zakłada ograniczenie zakresu wybranych zwolnień ze składek na ubezpieczenie zdrowotne i rodzinne.	Etap 1: Do I kw. 2025 r.: wdrożenie pierwszego etapu polegającego na ograniczeniu zakresu zwolnień ze składek na ubezpieczenie zdrowotne i rodzinne, co przyniesie oszczędności w wysokości co najmniej 2,5 mld EUR. Etap 2: Do I kw. 2026 r.: wdrożenie drugiego etapu polegającego na dalszym ograniczeniu zakresu zwolnień ze składek na ubezpieczenie zdrowotne i rodzinne, co przyniesie oszczędności w wysokości co najmniej 2,5 mld EUR.	Etapy 1 i 2: Wejście w życie aktów ustawodawczych.

	Główny cel	Opis i harmonogram kluczowych etapów ([1])	Wskaźnik(i) służący(-e) do monitorowania
Reformy w ramach nowej ustawy o uproszczeniu otoczenia działalności gospodarczej (nowy środek)	Poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej, konkurencji, inwestycji i innowacji, zwłaszcza dla MŚP i mikroprzedsiębiorstw, poprzez ograniczenie biurokracji, uproszczenie dostępu do zamówień publicznych oraz wspieranie nowych projektów w zakresie transformacji przemysłowej i energetycznej.	Etap 1: Do IV kw. 2025 r.: wejście w życie ustawy o uproszczeniu otoczenia działalności gospodarczej. Etap 2: Do IV kw. 2025 r., IV kw. 2026 r., IV kw. 2027 r. i IV kw. 2028 r., odpowiednio: coroczne przyjmowanie dekretów wykonawczych. Etap 3: Do IV kw. 2026 r.: sprawozdanie roczne na temat wpływu. Etap 4: Do IV kw. 2028 r.: sprawozdanie roczne na temat wpływu.	Etap 1: Wejście w życie aktu ustawodawczego. Etap 2: Coroczna publikacja dekretów wykonawczych. Etap 3: Publikacja sprawozdania przedstawiającego wpływ w zakresie poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej, konkurencji, inwestycji i innowacji. Etap 4: Publikacja sprawozdania przedstawiającego wpływ w zakresie poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej, konkurencji, inwestycji i innowacji.

ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/659/oj

	Główny cel	Opis i harmonogram kluczowych etapów ([1])	Wskaźnik(i) służący(-e) do monitorowania
Reformy i inwestycje w ramach ustawy o ekologicznym przemyśle (nowy środek)	Przyspieszenie rozwoju zielonych technologii i obniżenie emisyjności przemysłu.	Do III kw. 2025 r., III kw. 2026 r., III kw. 2027 r., III kw. 2028 r. i III kw. 2029 r., odpowiednio: publikacja rocznego sprawozdania w sprawie przyjęcia aktów prawnych i administracyjnych dotyczących tworzenia nowych obiektów przemysłowych, decyzji w sprawie finansowania nowych projektów oraz publicznego wsparcia finansowego.	Publikacja rocznych sprawozdań ukazujących wpływ w zakresie tworzenia nowych zakładów przemysłowych, poprawy finansowania nowych projektów i wykorzystanego publicznego wsparcia finansowego.
Racjonalizacja i obniżenie wydatków podatkowych i socjalnych (nowy środek)	Racjonalizacja wydatków podatkowych i socjalnych poprzez ograniczenie i usunięcie najmniej efektywnych wydatków w latach 2025–2027.	Do III kw. 2025 r., III kw. 2026 r., III kw. 2027 r., III kw. 2028 r. i III kw. 2029 r., odpowiednio: publikacja rocznego sprawozdania na temat wzrostu dochodów wynikającego z redukcji i trwałego wycofania wydatków podatkowych i socjalnych. Sprawozdanie za każdy rok T zawiera trzy elementy: 1. Określone potencjalne obniżki wydatków podatkowych i socjalnych, które należy uwzględnić przy opracowywaniu projektu budżetu na rok T +1. 2. Faktyczne środki przyjęte w budżecie na rok T w celu zmniejszenia wydatków podatkowych i socjalnych wynikające z przeglądów wydatków przeprowadzonych w poprzednich latach. 3. Ocenę wyników obniżek wydatków podatkowych i socjalnych przyjętych w budżecie na rok T-1. Pierwsze sprawozdanie, które ma zostać przedstawione do III kw. 2025 r., może zawierać jedynie elementy 1 i 2. Drugie i kolejne sprawozdania, które mają zostać przedstawione do III kw. 2026 r., powinny zawierać elementy 1, 2 i 3 wraz z oceną łącznych oszczędności uzyskanych od 2025 r.	Publikacja rocznych sprawozdań monitorujących pokazujących osiągnięcie skumulowanego celu w wysokości 8 mld EUR trwałych oszczędności (w oparciu zarówno o oszczędności wydatków publicznych, jak i zmniejszenie wydatków podatkowych i socjalnych oraz w uzupełnieniu do środka „Reforma ogólnych obniżek składek na ubezpieczenia społeczne w odniesieniu do płacy minimalnej (SMIC)”) w latach 2025–2027

([1]) Harmonogram realizacji działań w ramach RRP ma charakter orientacyjny i odpowiada zobowiązaniom zawartym w odpowiednich decyzjach wykonawczych Rady.