KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.6.2024 r.
COM(2024) 610 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

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

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 610 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

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

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

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

uwzględniając 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 w dniu 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 osiągnięcia 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

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

[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

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

i długim okresie, a także zwiększyć spójność terytorialną wewnątrz UE i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych.

(2) Przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r. rozporządzenie w sprawie REPowerEU[4] ma na celu stopniowe redukowanie zależności Unii Europejskiej od importu paliw kopalnych z Rosji. Pomoże to osiągnąć bezpieczeństwo energetyczne i zdywersyfikować dostawy energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Francja dodała do swojego krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności nowy rozdział REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU.

(3) W dniu 16 marca 2023 r. Komisja wydała komunikat pt. „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa na przyszłość po 2030 r.”[5], aby pomóc w podejmowaniu decyzji politycznych i stworzyć warunki ramowe dla zwiększenia wzrostu gospodarczego. W komunikacie tym określono ramy konkurencyjności oraz dziewięć wspierających ją wzajemnie potęgujących się czynników. Spośród tych czynników priorytetowe znaczenie mają dostęp do kapitału prywatnego, badania naukowe i innowacje, edukacja i umiejętności oraz jednolity rynek, i na te właśnie obszary polityki należy zwracać szczególną uwagę w ramach reformy i inwestycji mających na celu sprostanie obecnym wyzwaniom związanym z wydajnością, a także budowę długoterminowej konkurencyjności UE i jej państw członkowskich. W dniu 14 lutego 2024 r. Komisja przedłożyła roczne sprawozdanie na temat jednolitego rynku i konkurencyjności[6], będące uzupełnieniem powyższego komunikatu. W sprawozdaniu wyszczególniono mocne i słabe strony europejskiego jednolitego rynku pod względem konkurencyjności i prześledzono rozwój sytuacji w skali roku pod kątem dziewięciu czynników wpływających na konkurencyjność.

(4) Dnia 21 listopada 2023 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2024 r.[7], rozpoczynając tym samym cykl europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2024 r. W dniu 22 marca 2024 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety tej rocznej analizy skupione wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności. W dniu 21 listopada 2023 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2024 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 opinię w sprawie projektu planu budżetowego Francji na 2024 r. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało przyjęte przez Radę w dniu 12 kwietnia 2024 r., a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2024 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad

---

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

5 COM(2023) 168 final.

6 COM(2024) 77 final.

7 COM(2023) 901 final.

Europejskiego filaru praw socjalnych i które zostało przyjęte przez Radę w dniu 11 marca 2024 r.

(5) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie nowe unijne ramy zarządzania gospodarczego. Ramy te tworzy m.in. nowe rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97. Obejmują one również zmienione rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie wdrażania procedury nadmiernego deficytu i zmienioną dyrektywę 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich[8]. Nowe ramy mają na celu osiągnięcie stabilności długu publicznego oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu przez stopniową konsolidację fiskalną oraz reformy i inwestycje. Przyczyniają się one do zapewnienia poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym i koncentrują się w większym stopniu na perspektywie średniookresowej oraz jednocześnie na bardziej rygorystycznym i spójniejszym egzekwowaniu reguł. Każde państwo członkowskie powinno przedłożyć Radzie i Komisji krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne zawierają zobowiązania państwa członkowskiego dotyczące polityki budżetowej, reform i inwestycji, w odniesieniu do cztero- lub pięcioletniego horyzontu czasowego objętego planem, w zależności od zwykłej długości kadencji ustawodawcy krajowego. Ścieżka wydatków netto[9] w ramach krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego powinna spełniać wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263, w tym wymóg dotyczący wprowadzenia lub utrzymania prawdopodobnej tendencji spadkowej długu sektora instytucji rządowych i samorządowych najpóźniej do końca okresu dostosowawczego lub utrzymania długu na ostrożnym poziomie poniżej 60 % PKB oraz sprowadzenia lub utrzymania deficytu publicznego poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB, w średnim okresie. W przypadku gdy państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia odpowiedniego pakietu reform i inwestycji zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu (UE) 2024/1263, okres dostosowawczy może zostać przedłużony o nie więcej niż 3 lata. Aby pomóc w przygotowaniu tych planów, w dniu [21 czerwca] 2024 r. Komisja ma przedłożyć państwom członkowskim wytyczne dotyczące treści planów oraz rocznych sprawozdań z postępów, które państwa te będą musiały następnie przedłożyć, a także – zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) 2024/1263 – Komisja przekaże państwom członkowskim wytyczne techniczne dotyczące dostosowań fiskalnych (trajektorie referencyjne i informacje techniczne, w stosownych przypadkach). Państwa członkowskie powinny przedłożyć swoje średniookresowe plany budżetowo-

---

8 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) i 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).

9 Wydatki netto w rozumieniu art. 2 rozporządzenia Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Wydatki netto oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

strukturalne do dnia 20 września 2024 r., chyba że dane państwo członkowskie i Komisja uzgodnią przedłużenie tego terminu o rozsądny okres. Państwa członkowskie powinny zapewnić udział swoich parlamentów narodowych, a w stosownych przypadkach konsultacje z niezależnymi instytucjami fiskalnymi, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi podmiotami krajowymi.

(6) W 2024 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 przyczyniają się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich latach. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019, 2020, 2022 i 2023 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.

(7) 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], którą to decyzję zmieniono dnia 14 lipca 2023 r. zgodnie z przepisami art. 18 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241 w celu zaktualizowania maksymalnego wkładu finansowego na rzecz bezzwrotnego wsparcia finansowego, a także w celu włączenia rozdziału REPowerEU[11]. 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.

(8) W dniu 2 maja 2024 r. Francja przedłożyła swój krajowy program reform na 2024 r. i program stabilności na 2024 r., zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2024 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Francji z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności.

(9) W dniu 19 czerwca 2024 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2024 r. dotyczące Francji[12]. Oceniła w nim postępy Francji we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2023 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

[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).

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

[12] SWD(2024) 610 final.

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.

(10) Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę sytuacji dla Francji na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. Główne ustalenia z oceny podatności Francji na zagrożenia makroekonomiczne, którą służby Komisji przeprowadziły do celów tego rozporządzenia, opublikowano w kwietniu 2024 r.[13] W dniu 19 czerwca 2024 r. Komisja stwierdziła, że we Francji nie występują już zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Działania realizowane w ramach polityki przyczyniły się do zmniejszenia podatności na zagrożenia, które miały znaczenie transgraniczne i dotyczyły konkurencyjności w kontekście niskiego wzrostu wydajności, ale należy kontynuować wysiłki z uwagi na utrzymujące się podatności na zagrożenia związane z wysokim długiem publicznym. Konkurencyjność cenowa kształtowała się korzystnie od 2021 r., częściowo ze względu na niższą inflację niż ta odnotowywana przez partnerów handlowych Francji. Wyniki w zakresie konkurencyjności kosztowej są jednak bardziej zróżnicowane, ponieważ wydajność pracy hamują czynniki tymczasowe będące skutkiem kryzysu związanego z COVID-19, m.in. stałe przechowywanie pracy w niektórych kluczowych sektorach oraz polityka mająca na celu zwiększanie zatrudnienia. Spowodowały one silny wzrost zatrudnienia w ostatnich latach. Oczekuje się, że wydajność pracy i konkurencyjność poprawią się w nadchodzącym czasie dzięki planowanym inwestycjom i reformom, które powinny przyczynić się do zmniejszenia zadłużenia. Zadłużenie sektora prywatnego znacznie wzrosło w czasie pandemii, ale towarzyszył mu wzrost stopy oszczędności gospodarstw domowych oraz wzrost kapitału własnego i akumulacja buforów płynnościowych w przedsiębiorstwach, które to bufory są obecnie wykorzystywane. Akcja kredytowa w segmencie kredytów inwestycyjnych dla przedsiębiorstw jest nadal dynamiczna pomimo zaostrzonych warunków finansowania. Relacja długu publicznego do PKB nieco spadła wraz ze wzrostem PKB od 2021 r. – do nieco ponad 110 % w 2023 r. Prognozuje się, że w 2024 r. nie ulegnie ona znaczącym zmianom, ale w 2025 r. ponownie wzrośnie w związku z utrzymującymi się dużymi deficytami sektora instytucji rządowych i samorządowych. Reakcja polityczna na stwierdzone podatności na zagrożenia dotyczące konkurencyjności w kontekście niskiego wzrostu wydajności była zasadniczo odpowiednia i powinna wspierać wzrost wydajności w nadchodzących latach, ale należy kontynuować wysiłki. Wdrożenie RRP pomoże sprostać wyzwaniom związanym z konkurencyjnością, a jednocześnie będzie sprzyjać wzrostowi wydajności. Chociaż realizowana polityka sprzyja wzmocnieniu finansów publicznych, wyraźnie potrzebne są dalsze wysiłki służące obniżeniu wysokiego długu publicznego. Zreformowany pakt stabilności i wzrostu, obejmujący zastosowanie procedury nadmiernego deficytu, zapewnia odpowiedni i silny mechanizm nadzoru w celu przeciwdziałania zagrożeniom dla stabilności finansów publicznych.

(11) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat[14] deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Francji zwiększył się z 4,8 % PKB w 2022 r. do 5,5 %

[13] SWD(2024) 100 final.

[14] Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22.04.2024 r.

w 2023 r.[15], a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych spadł ze 111,9 % PKB na koniec 2022 r. do 110,6 % na koniec 2023 r. Jak zapowiedziano w wytycznych dotyczących polityki fiskalnej na 2024 r.[16], Komisja wykonuje pierwszy krok na drodze do wszczęcia – zgodnie z obowiązującymi przepisami – procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu, na podstawie danych dotyczących wyników za 2023 r. W dniu 19 czerwca 2024 r. Komisja przyjęła sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE[17]. W sprawozdaniu tym oceniono sytuację budżetową Francji, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2023 r. określoną w Traktacie wartość odniesienia wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że w świetle powyższej oceny i zważywszy na opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego wydaną na podstawie art. 126 ust. 4 TFUE, Komisja zamierza zaproponować w lipcu wszczęcie wobec Francji procedury nadmiernego deficytu i zaleci w tym celu Radzie przyjęcie na podstawie art. 126 ust. 6 decyzji stwierdzającej istnienie nadmiernego deficytu.

(12) Dnia 12 lipca 2022 r. Rada zaleciła Francji[18], aby zapewniła w 2023 r. rozważną politykę fiskalną, zwłaszcza przez ograniczenie wzrostu bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych do poziomu poniżej średniookresowego wzrostu produktu potencjalnego[19], 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 zalecono Francji gotowość do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Zalecono jej również rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, przy uwzględnieniu inicjatywy REPowerEU, m.in. przez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej w 2023 r. był restrykcyjny[20], na poziomie 0,5 % PKB, w kontekście wysokiej inflacji. Wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) w 2023 r. miał restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej, wynoszący 0,3 % PKB, i był zgodny z zaleceniem Rady. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz

---

15 Wzrost deficytu w 2023 r. wynikał głównie ze znacznego spadku dochodów oraz – choć w mniejszym stopniu – niższego, niż oczekiwano, wzrostu gospodarczego.

16 COM(2023) 141 final.

17 Sprawozdanie Komisji opracowane zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

18 Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Francji, zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję krajowego programu reform na 2022 r., Dz.U. C 334 z 1.9.2022, s. 79.

19 Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2024 r. średniookresowy wzrost produktu potencjalnego Francji w 2023 r. szacuje się – w oparciu o średnią rzeczywistą stopę wzrostu potencjalnego z 10 lat oraz deflator PKB dla 2023 r. – na 6,4 % w ujęciu nominalnym.

20 Kurs polityki fiskalnej jest zdefiniowany jako miara rocznej zmiany sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ma on na celu ocenę impulsu dla gospodarki wynikającego z polityk fiskalnych, zarówno tych finansowanych ze środków krajowych, jak i z budżetu UE. Miernikiem kursu polityki fiskalnej jest różnica między (i) potencjalnym wzrostem w perspektywie średnioterminowej a (ii) zmianą poziomu wydatków pierwotnych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów (i nieuwzględniającą tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem wywołanym COVID-19), ale uwzględniającą wydatki pokryte za pomocą bezzwrotnego wsparcia (dotacji) z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Ujemna (dodatnia) wartość wskaźnika świadczy o ekspansywnej (restrykcyjnej) polityce fiskalnej.

Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE wyniosły w 2023 r. 0,4 % PKB. Inwestycje finansowane ze środków krajowych wyniosły w 2023 r. 4,1 % PKB, co oznacza wzrost o 0,1 punktu procentowego w porównaniu z 2022 r. Francja sfinansowała dodatkowe inwestycje ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE. Mowa tu o inwestycjach publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, takich jak rozwój rozwiązań w zakresie wodoru odnawialnego i niskoemisyjnego oraz wdrażanie ich w przemyśle, innowacyjne projekty w zakresie zrównoważonych systemów rolniczych, materiały pochodzące z recyklingu, innowacyjne budynki, cyfryzacja i dekarbonizacja mobilności, a także inwestycje w termomodernizację budynków, które są częściowo finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE.

(13) Główne prognozy zawarte w programie stabilności na 2024 r. można podsumować następująco: Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, przewiduje wzrost realnego PKB na poziomie 1,0 % w 2024 r. i 1,4 % w 2025 r. oraz inflację CPI na poziomie 2,5 % w 2024 r. i 1,7 % w 2025 r. Oczekuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 5,1 % PKB w 2024 r. i do 4,1 % PKB w 2025 r., a relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 112,3 % do końca 2024 r. i do 113,1 % do końca 2025 r. Prognozowane jest, że po 2025 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo maleć, osiągając poziomy 3,6 % PKB w 2026 r. i 2,9 % w 2027 r. W związku z tym planuje się, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie w 2027 r. do poziomu poniżej wartości odniesienia deficytu wynoszącej 3 % PKB. Z kolei w odniesieniu do okresu po 2025 r. prognozowane jest, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB stopniowo zmaleje do 112,9 % w 2026 r. i do 112,0 % w 2027 r.

(14) Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. realny PKB wzrośnie o 0,7 % w 2024 r. i 1,3 % w 2025 r., a inflacja HICP wyniesie 2,5 % w 2024 r. i 2,0 % w 2025 r.

(15) W prognozie Komisji z wiosny 2024 r. przewiduje się deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 5,3 % PKB w 2024 r., natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 112,4 % do końca 2024 r. Spadek deficytu w 2024 r. wynika głównie z wycofania większości nadzwyczajnych środków związanych z energią oraz przyjętych w lutym redukcji wydatków w wysokości 0,3 % PKB, częściowo skompensowanych przez prognozowany gwałtowny wzrost płatności odsetek od długu publicznego do około 2,0 % PKB, związany z wyższym oprocentowaniem nowych emisji. Prognoza uwzględnia ponadto wynoszący 0,1 % PKB wpływ nadzwyczajnego podatku nałożonego na producentów energii oraz zysków finansowych. Wzrost relacji długu do PKB w 2024 r. jest w dużej mierze efektem wysokiego deficytu pierwotnego i rosnących płatności odsetek, natomiast efekt zmniejszenia zadłużenia wynikający ze wzrostu nominalnego ma być bardziej umiarkowany niż w ostatnich latach. Na podstawie szacunków Komisji prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej w 2024 r. będzie restrykcyjny, na poziomie 1,1 % PKB.

(16) Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. wydatki wynoszące 0,2 % PKB mają być finansowane w 2024 r. za pomocą bezzwrotnego wsparcia („dotacji”) z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, podczas gdy w 2023 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0,2 % PKB. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności umożliwią wysokiej

jakości inwestycje i reformy zwiększające wydajność bez wywierania bezpośredniego wpływu na saldo i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Francji.

(17) 14 lipca 2023 r. Rada zaleciła[21] Francji zapewnienie rozważnej polityki fiskalnej, w szczególności poprzez ograniczenie nominalnego wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych[22] do nie więcej niż 2,3 % w 2024 r. Państwa członkowskie zostały poproszone, aby przy wykonywaniu swoich budżetów na 2023 r. i przygotowaniu projektów planów budżetowych/budżetów na 2024 r. uwzględniły fakt, że Komisja zaproponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu, na podstawie danych dotyczących wyników za 2023 r. W prognozie Komisji z wiosny 2024 r. przewiduje się, że wydatki pierwotne netto Francji finansowane ze środków krajowych wzrosną o 1,8 % w 2024 r.[23], która to zmiana pozostaje poniżej zalecanej maksymalnej stopy wzrostu. Jest to zgodne z zaleceniami Rady.

(18) Rada zaleciła ponadto Francji, aby podjęła działania w celu wycofania obowiązujących nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii i wykorzystała uzyskane w ten sposób oszczędności do zmniejszenia deficytu publicznego jak najszybciej w latach 2023 i 2024. Rada doprecyzowała ponadto, że gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia nowych lub dalszego stosowania dotychczasowych środków wsparcia, Francja powinna zapewnić, aby środki te były ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, były możliwe do udźwignięcia przez budżet i utrzymywały zachęty do oszczędzania energii. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2024 r. koszt budżetowy netto[24] nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii szacowany jest na poziomie 0,9 % PKB w 2023 r. i ma wynieść 0,2 % w 2024 r. i 0,0 % w 2025 r. Zakłada się w szczególności, że pułap regulowanych cen energii elektrycznej, wprowadzony za pośrednictwem obniżki krajowego podatku od końcowego zużycia energii elektrycznej (TICFE) i bezpośrednich dotacji jako rekompensaty dla dostawców energii elektrycznej, pozostanie w mocy w 2024 r. Gdyby uzyskane oszczędności zostały wykorzystane do zmniejszenia deficytu publicznego zgodnie z zaleceniami Rady, z prognoz tych wynikałoby dostosowanie fiskalne wynoszące 0,6 % PKB w 2024 r., a wydatki pierwotne netto finansowane ze środków krajowych[25] wniosłyby restrykcyjny wkład w kurs polityki fiskalnej

---

21 Zalecenie Rady z dnia 14 lipca 2023 r. w sprawie krajowego programu reform Francji na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2023 r., Dz.U. C 312 z 1.9.2023, s. 86.

22 Wydatki pierwotne netto definiuje się jako wydatki finansowane ze środków krajowych po skorygowaniu o (i) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (ii) wydatki z tytułu odsetek, (iii) cykliczne wydatki związane z bezrobociem oraz (iv) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

23 Uwzględnia to środki jednorazowe na poziomie 0,0 % PKB w 2024 r., a także -0,1 % PKB w 2023 r. związane z orzeczeniami Trybunału.

24 Te dane liczbowe odzwierciedlają poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków, z uwzględnieniem dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – po odliczeniu dochodów z podatków od nieoczekiwanych zysków dostawców energii.

25 Wkład ten jest mierzony zmianą wydatków pierwotnych sektora instytucji rządowych i samorządowych, po skorygowaniu o (i) przyrostowy wpływ na budżet działań dyskrecjonalnych po stronie dochodów, (ii) działania jednorazowe, (iii) cykliczne wydatki związane z bezrobociem oraz (iv) wydatki finansowane z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, w relacji do średniookresowej (dziesięcioletniej) średniej stopy potencjalnego wzrostu nominalnego PKB, która to zmiana wyrażona jest jako stosunek do nominalnego PKB.

wynoszący 1,0 % PKB w tym roku. Planuje się jak najszybsze wycofanie nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii w latach 2023 i 2024. Jest to zgodne z zaleceniami Rady. Przewiduje się ponadto, że uzyskane w ten sposób oszczędności zostaną w pełni wykorzystane do zmniejszenia deficytu publicznego. Jest to również zgodne z zaleceniem Rady.

(19) Oprócz tego Rada zaleciła też Francji utrzymanie inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych i zapewnienie skutecznej absorpcji dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, zwłaszcza w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji. Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. inwestycje publiczne finansowane ze środków krajowych pozostaną na stabilnym poziomie 4,1 % PKB w 2024 r. Jest to zgodne z zaleceniami Rady. Jeżeli chodzi o wydatki publiczne finansowane z dochodów z funduszy UE, w tym z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, spodziewane jest z kolei, że pozostaną one stabilne na poziomie 0,4 % PKB w 2024 r.

(20) Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy i przy założeniu niezmiennego kursu polityki deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2024 r. ma wynieść 5,0 % PKB. Spadek deficytu w 2025 r., przy założeniu niezmiennego kursu polityki, wynika przede wszystkim z oczekiwanego ożywienia wzrostu gospodarczego. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 113,8 % do końca 2025 r. Wzrost relacji długu do PKB wynika głównie z wysokich deficytów pierwotnych i rosnących płatności odsetek.

(21) Wydatki podatkowe we Francji są liczne i wiążą się z dużym obciążeniem budżetowym. W ustawie budżetowej na 2023 r. oszacowano, że koszty budżetowe 465 wymienionych w niej wydatków podatkowych w 2022 r. wyniosły 88 mld EUR (3,3 % PKB), z wyłączeniem wpływu ulgi podatkowej na zatrudnienie i konkurencyjność (*crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi*, CICE), która została wycofana w 2019 r. Największe wydatki w ustawie budżetowej na 2023 r. stanowiły ulga podatkowa na prace badawcze (*crédit d'impôt recherche*, około 7 mld EUR), ulga podatkowa z tytułu zatrudnienia pracowników domowych (*crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile*, 5,7 mld EUR), ulga w wysokości 10 % dotycząca rent i emerytur (*abattement de 10 % sur les pensions et retraites*, 4,4 mld EUR) oraz 10 % stawka na prace służące poprawie stanu, przekształceniu, wyposażeniu i konserwacji (*taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien*, 4,3 mld EUR). Od 2013 r., pomimo licznych prób kontrolowania kosztów oraz liczby wydatków podatkowych, wzrosły one o ponad 16 % w ujęciu realnym. Chociaż wydatki te są motywowane celami polityki gospodarczej lub społecznej, nie zawsze są one najbardziej opłacalnym instrumentem, a w niektórych przypadkach mogą skutkować poważnymi zakłóceniami gospodarczymi. Jak zasygnalizował francuski Trybunał Obrachunkowy, wydatki podatkowe zmniejszają efektywność i przejrzystość francuskiego systemu podatkowego, wprowadzają znaczny stopień złożoności, a w szerszym ujęciu powodują straty w zakresie efektywności alokacyjnej ze względu na zakłócenia w podejmowaniu indywidualnych decyzji. W ustawie o wieloletnim programowaniu finansów publicznych na lata 2023–2027, przyjętej w listopadzie 2023 r., wprowadzono przepisy szczegółowe mające na celu ograniczenie wpływu wydatków podatkowych na budżet, kontrolę ich liczby i zwiększenie ich efektywności, a równocześnie poprawę przejrzystości komunikacji z Parlamentem w ramach

rocznego procesu budżetowego. Dotychczasowe próby okazały się jednak mało skuteczne, jeśli chodzi o zmniejszenie złożoności podatkowej i kosztów budżetowych związanych z wydatkami podatkowymi. Ponieważ wydatki podatkowe z definicji nie wchodzą w zakres istniejących kontroli budżetowych dotyczących wydatków, ich ograniczanie wymagałoby podobnego stopnia monitorowania, uzupełniającego przegląd wydatków zainicjowany przez rząd w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności.

(22) Wydatki publiczne Francji, które w 2023 r. wyniosły 57,3 % PKB, pozostają znacznie powyżej średniej unijnej. W prognozie Komisji z wiosny 2024 r. przewiduje się podobną lukę w latach 2024 i 2025. W związku z tym konsolidacja budżetowa we Francji wymaga zdecydowanych działań w zakresie wydatków publicznych. Nowy mechanizm przeglądu wydatków, przyjęty w ustawie budżetowej na 2023 r. w kontekście planu odbudowy i zwiększania odporności, może wspierać taką konsolidację i redukcję długu publicznego. Głównym celem tego nowego mechanizmu jest dokonywanie regularnych ocen wydatków publicznych w celu określenia najbardziej efektywnych wydatków sprzyjających wzrostowi, włączeniu społecznemu oraz zielonej i cyfrowej transformacji, przy jednoczesnym zapewnieniu oszczędności wydatków w przypadku wykrycia nieefektywności. Pierwsze sprawozdanie zawierające konkretne propozycje przedłożono Parlamentowi w lipcu 2023 r. Przełożenie tych propozycji na konkretne i wymierne oszczędności w ustawie budżetowej na 2024 r. wydaje się jednak ograniczone. Korzystniejsze dla konsolidacji budżetowej byłoby zaś regularne włączanie wymiernych celów w zakresie oszczędności wydatków – określanych na podstawie ich przeglądów – do kolejnych rocznych i wieloletnich planów budżetowych.

(23) 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. Spodziewane jest, że przyczynią się one do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów. Ze względu na te krótkie ramy czasowe szybkie przystąpienie do skutecznej realizacji planu, w tym rozdziału REPowerEU, jest nieodzowne dla zwiększenia długoterminowej konkurencyjności Francji dzięki zielonej i cyfrowej transformacji, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwości społecznej. Aby zrealizować do sierpnia 2026 r. przewidziane w planie zobowiązania, Francja musi nadal wdrażać reformy i realizować inwestycje. Systematyczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne dla zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślną realizację planu odbudowy i zwiększania odporności.

(24) W ramach przeglądu śródokresowego programów polityki spójności Francja ma obowiązek, zgodnie z art. 18 rozporządzenia (UE) 2021/1060, dokonać przeglądu poszczególnych programów do marca 2025 r., biorąc pod uwagę m.in. wyzwania wskazane w zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2024 r. oraz krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu. Przegląd ten stanowi podstawę ostatecznej alokacji finansowania unijnego w ramach poszczególnych programów. Francja poczyniła wprawdzie postęp we wdrażaniu polityki spójności i Europejskiego filaru praw socjalnych, ale pozostają pewne wyzwania. W 2023 r. we Francji odnotowano umiarkowany wzrost gospodarczy w całym kraju, choć utrzymują się znaczne różnice między regionami, z których część rozwija się od długiego czasu w bardzo wolnym

tempie. Istnieją znaczne różnice w poziomie rozwoju między regionami najbardziej oddalonymi i metropolitalnymi, a także między obszarami miejskimi i pozamiejskimi. Przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności jest niezwykle istotne. Priorytety uzgodnione w ramach programów pozostają aktualne. Niezwykle ważne jest dalsze wspieranie działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej na szczeblu regionalnym, w szczególności przez pobudzanie regionalnych ekosystemów innowacji, zwiększanie umiejętności strategicznych i przyciąganie talentów. Na szczególną uwagę zasługuje również potrzeba zwiększenia zdolności przedsiębiorstw w zakresie cyfryzacji i innowacji, zwłaszcza w regionach znajdujących się w pułapce ograniczonego rozwoju. Kluczowe są w dalszym ciągu priorytety, które przyczyniają się do zielonej transformacji, w szczególności produkcja energii ze źródeł odnawialnych, rozwój inteligentnych systemów energetycznych i środków w zakresie efektywności energetycznej oraz przystosowanie się do zmiany klimatu. W regionach najbardziej oddalonych podstawowe znaczenie mają nadal kwestie zaopatrzenia w wodę pitną, oczyszczania ścieków oraz zbierania odpadów komunalnych i gospodarowania nimi. Ważnymi kwestiami są w dalszym ciągu aktywne włączanie grup defaworyzowanych, np. osób ze środowisk migracyjnych, jak również ukierunkowane inwestycje w podnoszenie i zmianę kwalifikacji stosownie do potrzeb rynku pracy i ze szczególnym uwzględnieniem grup defaworyzowanych. Kluczowe znaczenie ma również dalsze wdrażanie środków walki z ubóstwem i włączenia społecznego, ze zwróceniem szczególnej uwagi na dzieci, dostęp do przystępnych cenowo mieszkań i zapobieganie eksmisjom mieszkaniowym. Francja może również wykorzystać inicjatywę „Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy" do wspierania transformacji przemysłowej. Może dzięki niej rozwijać potrzebne umiejętności, technologie i infrastrukturę oraz stymulować zaangażowanie w nowe strategiczne łańcuchy wartości (przemysł technologii neutralnych emisyjnie, surowce krytyczne, dekarbonizacja sektorów energochłonnych).

(25) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności oraz w ramach innych funduszy UE Francja stoi w obliczu kilku dodatkowych wyzwań, które dotyczą niedoboru kwalifikacji, nierówności w systemie edukacji, pogorszenia wyników kształcenia, warunków pracy i kształcenia nauczycieli, a także wyzwań związanych z otoczeniem działalności gospodarczej, z działalnością badawczą, rozwojową i innowacyjną oraz z innowacjami i zieloną transformacją. Sprostanie tym wyzwaniom pomogłoby podnieść umiejętności pracowników i efekty uczenia się oraz zwiększyć wydajność pracy. Mogłoby również poprawić efektywność francuskich przedsiębiorstw, co z kolei zwiększyłoby konkurencyjność francuskiej gospodarki. Natomiast zwiększenie konkurencyjności i wydajności pracy przyczyniłoby się również do wzmocnienia stabilności finansów publicznych.

(26) Niedobór wykwalifikowanych pracowników jest jedną z głównych przeszkód utrudniających rekrutację. W 2022 r. dotyczyło to w szczególności przemysłu, sektorów teleinformatycznego i zdrowotnego, a także zawodów, które wymagają umiejętności potrzebnych w zielonej transformacji[26]. Ponadto 45 % małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) we Francji zgłosiło, że bardzo trudno jest znaleźć pracowników posiadających odpowiednie umiejętności, podczas gdy w UE odsetek ten wynosi 38 %. 83 % francuskich przedsiębiorstw wymienia niedobór siły roboczej

[26] DARES „*Les tensions sur le marché du travail en 2022"* [„Napięcia na rynku pracy w 2022 r."], *Dares Resultats n°59,* listopad 2023 r.

i kwalifikacji jako jedną z głównych barier dla inwestycji, podczas gdy w całej UE dotyczy to 81 % przedsiębiorstw. Co więcej, brak odpowiednich umiejętności utrudnia inwestycje w dekarbonizację przemysłu. Pomimo inwestycji w podnoszenie i zmianę kwalifikacji pracowników, realizowanych m.in. dzięki wsparciu z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, istnieją wciąż pewne trudności, w szczególności w dotarciu do osób o niskich kwalifikacjach[27] i kierowaniu działań do osób podejmujących szkolenie w sektorach priorytetowych. W ocenie przeszłych i najnowszych inwestycji, takich jak plan inwestycji w umiejętności (*plan d'investissement dans les compétences*), podkreślono, że jedynie 25 % szkoleń dotyczy sektorów priorytetowych, a 20 % z nich dotyczy zawodów, w których występuje niedobór wykwalifikowanej kadry. Ponadto w 2022 r. uczyło się tylko około 25 % osób dorosłych o niskich kwalifikacjach. Skuteczność środków wspierających podnoszenie i zmianę kwalifikacji może się zmniejszyć z powodu spadku wydajności systemu edukacji, ponieważ umiejętności podstawowe stanowią punkt wyjścia do korzystania z dalszego kształcenia i szkolenia. Pomimo przedłużenia planu inwestycyjnego na rzecz umiejętności do 2027 r. przeznaczone na jego realizację środki zostały zmniejszone.

(27) Pomimo wysokich wydatków publicznych na edukację w ostatnim czasie odnotowano zauważalny spadek wyników osiąganych przez francuski system edukacji, w którym niemałe znaczenie ma także sytuacja społeczno-ekonomiczna uczniów. Według badania przeprowadzonego w 2022 r. w ramach Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów (PISA) 28,8 % francuskich piętnastolatków osiągnęło słabe wyniki w matematyce (w UE dotyczy to 29,5 %), 26,9 % z nich – w czytaniu ze zrozumieniem (w porównaniu z 26,2 % w UE), a 23,8 % – w naukach przyrodniczych (w porównaniu z 24,2 % w UE). Wyniki te są zbliżone do średniej unijnej, która również znacznie się pogorszyła. Odsetek uczniów osiągających słabe wyniki znacznie wzrósł od 2018 r. we wszystkich trzech przedmiotach. Jednocześnie odnotowuje się znaczny spadek odsetka uczniów osiągających najlepsze wyniki, zwłaszcza w matematyce i czytaniu. Coraz gorsze opanowanie umiejętności podstawowych jest jeszcze wyraźniejsze wśród 15-latków w niekorzystnej sytuacji, w tym uczniów ze środowisk migracyjnych, którzy są dwa razy bardziej narażeni na ryzyko osiągnięcia słabych wyników w nauce niż ich rówieśnicy urodzeni we Francji, których rodzice również są rodowitymi Francuzami. Konieczna jest poprawa wyników osiąganych przez uczniów w umiejętnościach podstawowych, zaczynając od najmłodszych lat. Całkowite wydatki na szkolnictwo podstawowe we Francji są nieco niższe, niż wynosi średnia dla OECD[28]. W ostatnich latach wprowadzono szereg środków mających na celu zmniejszenie nierówności w szkołach, np. zmniejszono o połowę liczebność klas w „priorytetowych obszarach edukacyjnych". Chociaż pierwsze oceny wskazują na pozytywny wpływ środka na wyniki edukacyjne uczniów, to nie przynosi on korzyści 70 % uczniów w niekorzystnej sytuacji, którzy mieszkają poza obszarami priorytetowymi. W 2023 r. Ministerstwo Edukacji zachęcało do większego mieszania grup społecznych w szkołach przez ustanowienie niewiążącego celu dotyczącego ograniczenia segregacji społecznej w szkołach publicznych o 20 % do 2027 r. oraz podpisanie protokołu ustaleń ze szkołami prywatnymi. Ponadto środek przyjęty we wrześniu 2023 r., na mocy którego wprowadzono jedną godzinę tygodniowo zróżnicowanego nauczania języka

[27] Osoby z wykształceniem nie wyższym niż średnie I stopnia (tj. ISCED 0-2).

[28] https://data.oecd.org/eduresource/education-spending.htm#indicator-chart.

francuskiego i matematyki dla wszystkich uczniów, może wzmocnić umiejętności podstawowe uczniów. Wpływ tych środków na efekty uczenia się nie jest jednak jeszcze odczuwalny i potrzebne będą dalsze oceny. Dostosowanie zasobów i metod do warunków lokalnych i potrzeb uczniów mogłoby jeszcze bardziej przyczynić się do poprawy wyników i równości systemu edukacji.

(28) Chociaż w 2023 r. nauczyciele otrzymali podwyżkę wynagrodzeń, utrzymują się obawy co do atrakcyjności tego zawodu, a niedobory nauczycieli wpływają negatywnie na wyniki kształcenia. Francja ma jeden z najwyższych wskaźników liczby uczniów przypadających na jednego nauczyciela w UE. Ponadto poleganie w coraz większym stopniu na nauczycielach zatrudnionych na czas określony, mających niższe kwalifikacje i mniejsze doświadczenie, a także mniejszy dostęp do szkoleń niż nauczyciele zatrudnieni na stałe może mieć wpływ na jakość nauczania. Podjęto działania mające na celu poprawę warunków nauczania, m.in. zwiększono ofertę szkoleń z języka francuskiego i matematyki dla nauczycieli szkół podstawowych. Istnieje jednak możliwość rozszerzenia tych środków, w szczególności przez lepsze dostosowanie kształcenia wstępnego i ustawicznego do zmieniających się potrzeb wszystkich uczniów oraz zapewnienie nauczycielom i szkołom większej autonomii. Sprawozdanie OECD[29] pokazuje bowiem, że przyznanie szkołom wysokiego stopnia autonomii może mieć pozytywny wpływ na wyniki uczniów (o ile autonomia ta łączy się z rozliczalnością), tymczasem Trybunał Obrachunkowy ostrzega, że w praktyce dyrektorzy szkół mają ograniczone możliwości dostosowania się do potrzeb uczniów i warunków lokalnych[30].

(29) Pomimo szeregu reform mających na celu uproszczenia administracyjne przedsiębiorstwa we Francji nadal postrzegają obciążenie administracyjne jako duże, co ma negatywny wpływ na innowacyjność i wydajność. Według badania przeprowadzonego w 2022 r. 49 % przedsiębiorstw uważa, że złożoność procedur administracyjnych stanowi „bardzo poważny problem” (odsetek ten jest jednym z najwyższych w UE i przewyższa średnią unijną wynoszącą 33 %)[31]. Francja szacuje, że koszt nadmiernej liczby przepisów wynosi co najmniej 3 % PKB rocznie[32]. Zgodnie z sugestiami zainteresowanych stron[33] dotyczącymi zmniejszenia obciążenia administracyjnego priorytetowo można by potraktować ograniczenie liczby dokumentów, które trzeba przedkładać („zasada jednorazowości”), upowszechniając cyfryzację procedur przy jednoczesnym utrzymaniu bezpośredniego kontaktu z administracją. Priorytetowo można by również potraktować zastąpienie systemów zezwoleń prostymi deklaracjami zgodności z mającymi zastosowanie warunkami albo – w przypadku bardziej wrażliwych sektorów – uproszczenie zezwoleń przez

---

29 Lastra-Anadón, C. i S. Mukherjee (2019), „Cross-country evidence on the impact of decentralisation and school autonomy on educational performance” [„Ogólnokrajowe dowody wpływu decentralizacji i autonomii szkół na wyniki kształcenia”], OECD Working Papers on Fiscal Federalism, nr 26, OECD Publishing, Paryż, https://doi.org/10.1787/c3d9b314-en.

30 Trybunał Obrachunkowy, *Mobiliser la communauté éducative autour du projet d'établissement, Rapport public thématique*, 2023 r.

31 Komisja Europejska, badanie Eurobarometr Flash 507, „Businesses' attitudes towards corruption in the EU” [„Nastawienie przedsiębiorstw do korupcji w UE”], sprawozdanie, lipiec 2022 r., s. 58.

32 Zob. plan działania na rzecz uproszczenia z kwietnia 2024 r., dostępny pod adresem https://presse.economie.gouv.fr/plan-daction-simplification/, s. 8.

33 Zob. sprawozdanie końcowe z konsultacji ze stycznia 2024 r., *Entrepreneuses, entrepreneurs: quelles mesures concrètes pour vous simplifier la vie?*, dostępne pod adresem https://www.economie.gouv.fr/actualites/mesures-consultation-simplification-entreprises.

skrócenie czasu podejmowania decyzji i przyjęcie milczącej zgody, tam gdzie jeszcze nie ma ona zastosowania.

(30) Francja zapewnia znaczne środki publiczne na wsparcie badań i rozwoju oraz innowacji przedsiębiorstw. Udział PKB przeznaczany przez Francję na wspieranie badań i rozwoju przedsiębiorstw jest jednym z najwyższych spośród państw UE (0,45 % PKB w 2021 r.)[34]. Badania i rozwój w sektorze przedsiębiorstw są jednak w zastoju i pozostają poniżej średniej unijnej (1,43 % PKB w 2022 r.). Według badania EBI dotyczącego inwestycji z 2023 r. tylko 30 % francuskich przedsiębiorstw (z czego 99,8 % to MŚP) inwestowało w opracowywanie nowych produktów, procesów i usług. Odsetek ten jest jednym z najniższych w UE. W kontekście stagnacji wskaźników współpracy między środowiskiem akademickim a przedsiębiorstwami[35] oraz malejącej atrakcyjności karier akademickich oczekuje się, że ustawa o programowaniu badań i inne zapowiedziane środki, z których część została uwzględniona w planie odbudowy i zwiększania odporności, poprawią efektywność systemu badań naukowych przez wzmocnienie powiązań między nauką a gospodarką oraz zwiększenie atrakcyjności karier naukowych. Potrzeba jednak czasu, aby wpływ tych środków się skonkretyzował, a następnie zaczął być widoczny we wskaźnikach. Nadal obowiązuje kosztowna ulga podatkowa na badania naukowe, mimo że sporządzone oceny ujawniły jej poważne niedociągnięcia[36]. Z oceny przeprowadzonej przez Krajową Komisję ds. Oceny Polityki Innowacji w 2021 r. wynika, że program ten nie miał znaczącego wpływu na większe przedsiębiorstwa, mimo że to na nich skoncentrowane było wsparcie. Istnieje zatem pole do lepszego ukierunkowania tego programu w celu zwiększenia efektywności badań i rozwoju przy jednoczesnym ograniczeniu jego kosztów. Inne środki wspierające innowacje mają znacznie mniejszą skalę, ale są lepiej ukierunkowane na potrzeby MŚP. Należą do nich m.in. ulga podatkowa na innowacje oraz status młodego innowacyjnego przedsiębiorstwa (*Jeunes Entreprises Innovantes*), który zapewnia korzyści socjalne i podatkowe przedsiębiorstwom typu start-up, które spełniają określone kryteria intensywności badań i rozwoju oraz wzrostu.

(31) Udział paliw kopalnych we francuskim koszyku energetycznym nieco wzrósł w 2022 r., natomiast udział odnawialnych źródeł energii był niewielki – na poziomie 14,6 %. Co więcej, Francja nie zdołała zrealizować swojego unijnego celu na 2020 r. dotyczącego udziału energii ze źródeł odnawialnych, i to ze znacznym niedoborem. Pomimo wzrostu mocy zainstalowanej energii ze źródeł odnawialnych w 2022 r., uzyskanego dzięki znacznemu zwiększeniu udziału energii słonecznej, Francja ma duże zaległości w kontekście celów na 2030 r., jeżeli chodzi o wdrażanie energii odnawialnej, zwłaszcza do produkcji energii elektrycznej i ogrzewania. W sytuacji,

---

34 Obliczenia Komisji. Wsparcie jest sumą ulg podatkowych wynoszących 0,28 % PKB (dane OECD, ostatnio zaktualizowane w kwietniu 2024 r.) oraz wsparcia bezpośredniego (w formie dotacji itp.) w wysokości 0,16 % PKB (dane Eurostatu, ostatnio zaktualizowane dnia 17 marca 2024 r.).

35 Są to publiczno-prywatne wspólne publikacje naukowe jako % całkowitej liczby publikacji (źródło: Science-Metrix, sierpień 2023 r.); wydatki publiczne na badania i rozwój finansowane przez przedsiębiorstwa (krajowe) jako % PKB (źródło: Eurostat, rd_e_gerdfund) oraz wydatki publiczne na badania i rozwój finansowane przez przedsiębiorstwa (krajowe) jako % całkowitych wydatków publicznych na badania i rozwój (źródło: Eurostat).

36 OECD (2020), „How effective are R&D tax incentives? New evidence from the OECD microBeRD project", [„Jak skuteczne są ulgi podatkowe na badania i rozwój? Nowe dowody na podstawie projektu OECD microBeRD"], Nota Dyrekcji ds. Nauki, Technologii i Innowacji, OECD, Paryż.
Conseil d'analyse économique (2022), Focus N°090-2022 „Renforcer l'impact du Crédit d'impôt recherche" Philippe Aghion, Nicolas Chanut et Xavier Jaravel.

gdy budowa zapowiadanych dodatkowych elektrowni jądrowych zajęłaby dużo czasu, a według prognoz potrzeby w zakresie elektryfikacji będą szybko rosnąć[37], sprawne wdrożenie odnawialnych źródeł energii przyczyniłoby się do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii we Francji, zmniejszając równocześnie jej zależność od paliw kopalnych. W marcu 2023 r. Francja uchwaliła ustawę o przyspieszeniu produkcji energii ze źródeł odnawialnych, która zakłada terminową, oddolną identyfikację „obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych" przez gminy. Szybkie wdrożenie ustawy jest niezwykle potrzebne. Do połowy kwietnia 2024 r. identyfikację tych obszarów rozpoczęło jednak mniej niż 20 % gmin. Ponadto w jednym z aktów wykonawczych nie określono nadal regionalnych celów wieloletniego planu energetycznego (*programmation pluriannuelle de l'énergie*), który nie został jeszcze opublikowany. Istnieje wciąż również potrzeba uproszczenia procedur przyłączania do sieci dystrybucyjnej do celów konsumpcji własnej. Konieczne są dalsze inwestycje w sieci elektroenergetyczne i rozwiązania w zakresie elastyczności, np. magazynowanie, aby zintegrować większe ilości energii ze źródeł odnawialnych i zapewnić bezpieczeństwo dostaw.

(32) W kontekście bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich należących do strefy euro i ich wspólnego wkładu w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła w 2024 r. państwom członkowskim będącym członkami strefy euro podjęcie działań, w tym poprzez ich plany odbudowy i zwiększania odporności, w celu wdrożenia zalecenia dotyczącego polityki gospodarczej strefy euro. W przypadku Francji zalecenia 1, 2, 3 i 4 przyczyniają się do realizacji pierwszego, drugiego, trzeciego i czwartego zalecenia dla strefy euro,

NINIEJSZYM ZALECA Francji podjęcie w latach 2024 i 2025 działań mających na celu:

1. Terminowe przedłożenie średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego. Ograniczenie – zgodnie z wymogami zreformowanego paktu stabilności i wzrostu – wzrostu wydatków netto[38] w 2025 r. do wskaźnika umożliwiającego zapewnienie, aby dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową w średnim okresie, oraz zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu zbliżonego do określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB. Ograniczenie złożoności systemu podatkowego poprzez lepsze ukierunkowanie wydatków podatkowych, usunięcie najmniej efektywnych wydatków i zmniejszenie ich ogólnego wpływu na budżet. Kontynuowanie wysiłków na rzecz poprawy jakości środków budżetowych, m.in. przez ustanowienie celów ilościowych w zakresie oszczędności wydatków w planowaniu budżetowym w ustalonych ramach przeglądów wydatków.

2. Kontynuowanie szybkiej i skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, zapewniając zakończenie reform i inwestycji do sierpnia 2026 r. Przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności. W kontekście przeglądu śródokresowego – dalsze koncentrowanie się na

---

37 RTE (2023) *Bilan prévisionnel* 2023, prognoza dotycząca francuskiego systemu elektroenergetycznego (https://assets.rte-france.com/prod/public/2023-10/2023-10-02-bilan-previsionnel-2023-principaux-resultats.pdf), zob. w szczególności s. 31.

38 Zgodnie z art. 2 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263 „wydatki netto" oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o wydatki z tytułu odsetek, działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

uzgodnionych priorytetach, przy jednoczesnym uwzględnieniu możliwości oferowanych przez inicjatywę „Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy” w zakresie poprawy konkurencyjności.

3. Dalsze przeciwdziałanie niedoborowi wykwalifikowanej siły roboczej, m.in. w zawodach związanych z zieloną transformacją, oraz wspieranie udziału w szkoleniach, zwłaszcza wśród osób o niskich kwalifikacjach. Poprawa efektywności i równości systemu edukacji. Wzmocnienie zawodu nauczyciela, m.in. przez poprawę warunków pracy i szkoleń.

4. Poprawa otoczenia działalności gospodarczej dzięki zmniejszeniu obciążenia administracyjnego. Wspieranie intensywności badań i rozwoju przedsiębiorstw, m.in. dzięki lepszemu ukierunkowaniu publicznych programów wsparcia. Przyspieszenie transformacji energetycznej poprzez szybsze wdrażanie energii ze źródeł odnawialnych, m.in. przez przyjęcie prawa wtórnego, ustanowienie „obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych” i wspieranie technologii magazynowania.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący