

Bruksela, 30 czerwca 2023 r.
(OR. en)

11140/23

ECOFIN 665
UEM 199
SOC 491
EMPL 342
COMPET 686
ENV 765
EDUC 278
RECH 310
ENER 401
JAI 911
GENDER 142
ANTIDISCRIM 136
JEUN 180
SAN 417

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr poprz. dok.:	9832/1/23 REV 1
Nr dok. Kom.:	COM(2023) 610 final
Dotyczy:	ZALECENIE RADY w sprawie krajowego programu reform Francji na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2023 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu wspomniany wyżej projekt zalecenia Rady, w wersji omówionej przez Radę i Radę Europejską, oparty na zaleceniu Komisji COM(2023) 610 final.

ZALECENIE RADY

z dnia ...

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

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych¹, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania², w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

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) 2021/241³, którym ustanowiono Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (zwany dalej „Instrumentem”), weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru Instrument przyczynia się do inkluzywnej odbudowy gospodarczej oraz do wdrażania zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności reform i inwestycji, których celem jest promowanie zielonej i cyfrowej transformacji oraz zwiększenie odporności gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić finanse publiczne oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie, a także zwiększyć spójność terytorialną wewnątrz Unii i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych. Maksymalny wkład finansowy dla poszczególnych państw członkowskich w ramach Instrumentu został zaktualizowany w dniu 30 czerwca 2022 r., zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241.

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).

- (2) W dniu 22 listopada 2022 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2023 r., rozpoczynając tym samym cykl europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2023 r. W dniu 23 marca 2023 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2023 r., które są skupione wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności. W dniu 22 listopada 2022 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2023 r., w którym wskazała Francję jako jedno z państw członkowskich, w których mogą występować zakłócenia równowagi lub które są narażone na takie zakłócenia i w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również opinię w sprawie projektu planu budżetowego Francji na 2023 r. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2023 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. W dniu 16 maja 2023 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro⁴ („zalecenie dla strefy euro na 2023 r.”), a w dniu 13 marca 2023 r. – wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu.
- (3) Choć gospodarki Unii wykazują się niezwykłą odpornością, kontekst geopolityczny nadal wywiera negatywny wpływ. W czasie gdy Unia stanowczo popiera Ukrainę, unijny program polityki gospodarczej i społecznej skupia się na ograniczaniu w perspektywie krótkoterminowej negatywnych skutków wstrząsów energetycznych dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, a także na kontynuowaniu działań mających na celu realizację zielonej i cyfrowej transformacji, wspieranie zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu, zachowanie stabilności makroekonomicznej oraz zwiększenie odporności w perspektywie średnioterminowej. W programie tym silny nacisk kładzie się też na zwiększenie konkurencyjności i wydajności Unii.

⁴ Zalecenie Rady z dnia 16 maja 2023 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C 180 z 23.5.2023, s. 1).

- (4) W dniu 1 lutego 2023 r. Komisja wydała komunikat pt. „Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej” (zwany dalej „planem przemysłowym Zielonego Ładu”). Celem planu przemysłowego Zielonego Ładu jest pobudzenie konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie oraz wspieranie szybkiej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej. Stanowi on uzupełnienie bieżących wysiłków w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i REPowerEU. Celem planu jest również stworzenie bardziej sprzyjającego otoczenia dla zwiększenia zdolności produkcyjnych Unii w zakresie technologii i produktów neutralnych emisyjnie niezbędnych do osiągnięcia ambitnych celów klimatycznych Unii oraz zapewnienie dostępu do odpowiednich surowców krytycznych, m.in. przez dywersyfikację źródeł, właściwą eksploatację zasobów geologicznych w państwach członkowskich i maksymalny recykling surowców. Plan przemysłowy Zielonego Ładu opiera się na czterech filarach: przewidywalnym i uproszczonym otoczeniu regulacyjnym, szybszym dostępie do finansowania, podnoszeniu umiejętności oraz otwartym handlu zapewniającym odporne łańcuchy dostaw. W dniu 16 marca 2023 r. Komisja wydała kolejny komunikat pt. „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa na przyszłość po 2030 r.” oparty na dziewięciu wzajemnie potęgujących się czynnikach i mający na celu wypracowanie ram regulacyjnych sprzyjających wzrostowi gospodarstwu. W komunikacie tym wyznaczono priorytety polityki nastawione na aktywne zapewnienie ulepszeń strukturalnych, dobrze ukierunkowanych inwestycji oraz środków regulacyjnych służących długoterminowej konkurencyjności Unii i jej państw członkowskich. Poniższe zalecenia przyczyniają się do realizacji tych priorytetów.

- (5) W 2023 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal rozwija się równolegle z wdrażaniem Instrumentu. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów polityki w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te uwzględniają wszystkie stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów wydane w ostatnich latach lub ich znaczną część. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019, 2020 i 2022 pozostają równie aktualne w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.
- (6) Przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435⁵ (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie REPowerEU”) ma na celu szybkie zredukowanie uzależnienia Unii od importu paliw kopalnych z Rosji. Przyczyni się to do bezpieczeństwa energetycznego i dywersyfikacji dostaw energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności do magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Rozporządzenie w sprawie REPowerEU umożliwia państwom członkowskim dodanie do krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności nowego rozdziału REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU. Te reformy i inwestycje przyczynią się również do pobudzenia konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie, zgodnie z założeniami planu przemysłowego Zielonego Ładu, oraz do realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów w obszarze energii, wydanych w 2022 r. oraz, w stosownych przypadkach, w 2023 r. Rozporządzeniem w sprawie REPowerEU wprowadzono nową kategorię bezzwrotnego wsparcia finansowego, udostępnianego państwom członkowskim w celu finansowania nowych reform i inwestycji związanych z energią w ramach planów odbudowy i zwiększania odporności.

⁵ 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).

- (7) W dniu 8 marca 2023 r. Komisja przyjęła komunikat zawierający wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2024 r. (zwany dalej „komunikatem z dnia 8 marca 2023 r.”). Jego celem jest wsparcie państw członkowskich w przygotowaniu programów stabilności i konwergencji, a przez to wzmocnienie koordynacji polityki. Komisja przypomniła, że ogólna klauzula wyjścia paktu stabilności i wzrostu zostanie zdezaktywowana z końcem 2023 r. Zaapelowała, by w latach 2023–2024 polityka fiskalna służyła zapewnieniu średniookresowej zdolności do obsługi długu i zwiększeniu wzrostu potencjalnego w zrównoważony sposób oraz zachęciła państwa członkowskie, aby w swoich programach stabilności i konwergencji na 2023 r. określiły, w jaki sposób ich plany fiskalne zapewnią przestrzeganie określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 3 % produktu krajowego brutto (PKB) oraz zapewnią realistyczną i ciągłą redukcję długu lub utrzymanie go na ostrożnym poziomie w perspektywie średnioterminowej. Komisja wezwała również państwa członkowskie, by stopniowo wycofywały krajowe środki fiskalne służące ochronie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw przed wstrząsem spowodowanym wzrostem cen energii, rozpoczynając od środków najmniej ukierunkowanych. Wskazała, że jeżeli przedłużenie środków wsparcia okazałoby się konieczne ze względu na ponowną presję związaną z cenami energii, państwa członkowskie powinny lepiej ukierunkować takie środki na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji. Komisja stwierdziła, że zalecenia fiskalne będą przedstawiane w ujęciu ilościowym i zróżnicowane. Co więcej, zgodnie z propozycją przedstawioną w komunikacie z dnia 9 listopada 2022 r. w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego, zalecenia fiskalne byłyby formułowane na podstawie wydatków pierwotnych netto. Komisja zaleciła, by wszystkie państwa członkowskie w dalszym ciągu chroniły inwestycje finansowane z zasobów krajowych i zapewniały skuteczne wykorzystanie Instrumentu i innych funduszy unijnych, w szczególności w świetle zielonej i cyfrowej transformacji oraz celów dotyczących odporności. Komisja zapowiedziała, że zaproponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu wiosną 2024 r. na podstawie danych dotyczących wyników budżetu za 2023 r., zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

- (8) W dniu 26 kwietnia 2023 r. Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze mające na celu wdrożenie kompleksowej reformy unijnych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego. Głównym celem wniosków jest poprawa stabilności długu publicznego i wspieranie trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu we wszystkich państwach członkowskich, przez reformy i inwestycje. W swoich wnioskach Komisja dąży do zwiększenia poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym, uproszczenia ram oraz skoncentrowania się w większym stopniu na perspektywie średnioterminowej, a jednocześnie do skutecznego i spójniejszego egzekwowania przepisów. Zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 14 marca 2023 r. w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego celem jest zakończenie prac legislacyjnych w 2023 r.
- (9) W dniu 28 kwietnia 2021 r. Francja przedstawiła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny zawartymi w załączniku V do tego rozporządzenia. W dniu 13 lipca 2021 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Francji⁶. Uruchomienie transz jest uzależnione od przyjęcia decyzji Komisji zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241 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.

⁶ ST 10162/21 INIT; ST 10162/21 ADD 1.

- (10) W dniu 11 maja 2023 r. Francja przedłożyła swój krajowy program reform na 2023 r. i swój program stabilności na 2023 r., zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je równoczesnej ocenie. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2023 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Francji z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności.
- (11) W dniu 24 maja 2023 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Francji na 2023 r. Oceniała w nim postępy Francji we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2022 oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Francję. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki w stosunku do wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowe i pojawiające się wyzwania. Oceniono w nim również postępy Francji we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów Unii dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów Narodów Zjednoczonych w zakresie zrównoważonego rozwoju.

- (12) Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę sytuacji dla Francji na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 i opublikowała jej wyniki w dniu 24 maja 2023 r. Komisja stwierdziła, że Francja boryka się z zakłóceniami równowagi makroekonomicznej. W szczególności nadal występują podatności na zagrożenia związane z wysokim poziomem długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, konkurencyjnością oraz niskim wzrostem wydajności, które mają wymiar transgraniczny, mimo że zaobserwowano pewne oznaki ich złagodzenia. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, który wzrósł w czasie pandemii COVID-19, zaczął spadać dzięki przywróceniu wzrostu PKB od 2021 r. W 2022 r. różne środki fiskalne znacznie złagodziły skutki kryzysu energetycznego, lecz spowolniły redukcję długu. Prognozuje się, że w bieżącym i kolejnym roku dług będzie nadal spadał, lecz przy braku działania w ramach polityki zacznie ponownie wykazywać tendencję wzrostową i utrzyma się na wysokim poziomie przekraczającym poziom sprzed pandemii COVID-19. Wyzwania dla średniookresowej stabilności finansów publicznych pozostają znaczące. Środki z zakresu polityki wprowadzone w ostatnich latach mające na celu zwiększenie wzrostu potencjalnego mogą ułatwić korektę prognozowanego wzrostu długu publicznego w średnim okresie. Przyjęto szereg reform w celu zwiększenia konkurencyjności kosztowej. Zaobserwowano już nieznaczny pozytywny wpływ tych reform na konkurencyjność, a ich pełne oddziaływanie powinno być widoczne w nadchodzących latach. Podobnie oczekuje się, że wydajność pracy zwiększy się w wyniku skutecznej realizacji planowanych inwestycji i reform. W ostatnim roku gospodarka francuska wykazała się odpornością, a wzrost cen energii wywarł mniejszy wpływ na konkurencyjność kosztową w tym kraju niż w pozostałych państwach strefy euro. Następuje poprawa wyników eksportu, do czego przyczynia się dalsze ożywienie turystyki transgranicznej oraz przemysłu lotniczego, tj. sektorów, które w znacznym stopniu odczuły skutki pandemii COVID-19. W najgorszym momencie pandemii COVID-19 dług sektora prywatnego wzrósł, natomiast większym potrzebom pożyczkowym przedsiębiorstw towarzyszył wzrost kapitału własnego i akumulacja buforów płynnościowych. Wyższe stopy oprocentowania mogą utrudnić zmniejszenie zadłużenia publicznego i prywatnego. Reakcje polityczne w tym względzie są sprzyjające, jednak nadal utrzymują się pewne wyzwania związane z zarządzaniem finansami publicznymi. Kluczowym elementem pozwalającym w dalszym stopniu eliminować podatność na zagrożenia jest skuteczna realizacja niedawno przyjętych reform, a mianowicie reformy zarządzania finansami publicznymi oraz nowego mechanizmu oceny rocznej wydatków publicznych. Oba działania mają zasadnicze znaczenie dla kontynuacji ograniczania wydatków i utrzymania stałej tendencji spadkowej długu publicznego. Rząd przyjął ponadto reformę publicznego systemu emerytalnego, która ma przyczynić się do zwiększenia stabilności długu publicznego.

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

- (14) Na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miały wpływ środki polityki fiskalnej podjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. W 2022 r. takie środki zmniejszające dochody obejmowały obniżenie krajowego podatku od końcowego zużycia energii (*taxe intérieure sur le consommation finale d'électricité* lub TICFE), natomiast środki zwiększające wydatki w ramach polityki fiskalnej obejmowały bezpośrednie dotacje rekompensujące dostawcom gazu i energii elektrycznej pułap regulowanych cen gazu i energii elektrycznej, dotacje mające na celu ograniczenie wzrostu detalicznych cen paliw transportowych oraz dotacje dla przedsiębiorstw energochłonnych, a także transfery na rzecz gospodarstw domowych o niskich dochodach. Koszt tych środków był częściowo kompensowany nowymi podatkami od nieoczekiwanych zysków producentów i dostawców energii, a mianowicie wyjątkowym podatkiem solidarnościowym od przedsiębiorstw działających w sektorze paliw kopalnych i rafinowania oraz mechanizmem wprowadzania limitów w odniesieniu do inframarginalnych dochodów rynkowych z wytwarzania energii elektrycznej, a także dochodami z podatków pośrednich od producentów energii ze źródeł odnawialnych i niższymi dotacjami dla tych producentów, wynikającymi z dodatniej różnicy między cenami rynkowymi a referencyjnymi cenami energii elektrycznej. Komisja szacuje, że koszty budżetowe netto tych środków wyniosły w 2022 r. 0,9 % PKB. Jednocześnie szacowany koszt tymczasowych środków nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19 spadł z 2,6 % PKB w 2021 r. do 0,5 % PKB w 2022 r.
- (15) W dniu 18 czerwca 2021 r. Rada zaleciła, by w 2022 r. Francja⁷ wykorzystywała Instrument do finansowania dodatkowych inwestycji na rzecz ożywienia gospodarczego i jednocześnie prowadziła rozsądną politykę fiskalną. Ponadto Rada zaleciła Francji utrzymanie inwestycji finansowanych z zasobów krajowych.

⁷ Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2021 r. (Dz.U. C 304 z 29.7.2021, s. 43).

- (16) Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej⁸ w 2022 r. był wspierający, na poziomie -2,0 % PKB. Zgodnie z zaleceniem Rady Francja nadal wspierała odbudowę poprzez inwestycje finansowane z Instrumentu. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu oraz z innych funduszy unijnych wyniosły 0,6 % PKB w 2022 r. (0,7 % PKB w 2021 r.). Marginalny spadek wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu oraz innych funduszy unijnych w 2022 r. wynikał z szybszej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności w ciągu pierwszych dwóch lat. Inwestycje finansowane z zasobów krajowych miały ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej⁹, który to wpływ wyniósł 0,1 pp. Francja utrzymała zatem inwestycje finansowane z zasobów krajowych, zgodnie z zaleceniem Rady. Jednocześnie wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) miał ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniósł 1,7 pp. Ten znaczny ekspansywny wpływ obejmował dodatkowy wpływ środków polityki fiskalnej mających ograniczyć gospodarcze i społeczne skutki wzrostu cen energii (dodatkowy koszt budżetowy netto wyniósł 0,8 % PKB). Jednocześnie indeksacja rent i emerytur, świadczeń społecznych i wynagrodzeń w sektorze publicznym również przyczyniła się do wzrostu bieżących wydatków pierwotnych netto (wpływ ten wyniósł 0,4 % PKB). W związku z tym Francja w niewystarczającym stopniu ograniczała wzrost wydatków bieżących finansowanych z zasobów krajowych. Znaczący ekspansywny wpływ wydatków bieżących finansowanych z zasobów krajowych wynika zatem tylko częściowo ze środków mających zaradzić gospodarczemu i społecznym skutkom wzrostu cen energii, a także kosztów zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy.

⁸ Kurs polityki fiskalnej jest mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów), z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19, lecz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu oraz z innych funduszy unijnych, w stosunku do średniookresowego wzrostu potencjalnego. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w ramce 1 w tablicach statystycznych w dziedzinie fiskalnej.

⁹ Prognozuje się, że inne wydatki kapitałowe finansowane z zasobów krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,3 pp. PKB i będzie wynikać głównie z transferów kapitałowych dokonanych w kontekście francuskiego planu odbudowy (*France Relance*), które nie były finansowane z dotacji z Instrumentu.

- (17) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie stabilności na 2023 r., jest korzystniejszy niż przewidywała prognoza Komisji z wiosny 2023 r. na rok 2023 i kolejne lata. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2023 r. o 1,0 %, a w 2024 r. – o 1,6 %. Z kolei w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się niższy wzrost realnego PKB – o 0,7 % w 2023 r. i o 1,4 % w 2024 r., głównie ze względu na mniejszy wkład popytu krajowego we wzrost gospodarczy w 2023 r., wynikający z nakładów brutto na środki trwałe oraz zapasów, oraz na mniejszy wkład popytu zewnętrznego w 2024 r.
- (18) W programie stabilności na 2023 r. rząd oczekuje, że wskaźnik deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie w 2023 r. do 4,9 % PKB. Ten wzrost w 2023 r. jest głównie odzwierciedleniem spowolnienia aktywności gospodarczej oraz oczekiwanych niedoborów dochodów. W programie stabilności na 2023 r. przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie ze 111,6 % na koniec 2022 r. do 109,6 % na koniec 2023 r. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się deficyt publiczny w wysokości 4,7 % PKB w 2023 r. Jest on niższy niż deficyt przewidywany w programie stabilności na 2023 r., głównie ze względu na wyższą elastyczność podatkową oczekiwaną przez Komisję, co powinno prowadzić do wyższych dochodów. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się podobny poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który to poziom na koniec 2023 r. wyniesie 109,6 %.

- (19) Oczekuje się, że na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. nadal będą miały wpływ środki polityki fiskalnej przyjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. Obejmują one środki z 2022 r., których okres obowiązywania przedłużono, w szczególności zmniejszenie TICFE oraz dotacje bezpośrednie rekompensujące dostawcom gazu i energii elektrycznej stosowanie pułapu regulowanych cen gazu i energii elektrycznej, jak również nowe środki, takie jak bon na paliwo transportowe uzależniony od wysokości dochodów („chèque carburant”) dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, zastępujący ogólny rabat stosowany w 2022 r., oraz dotacje dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, które nie podlegają regulowanym opłatom za energię elektryczną, aby pokryć wzrost ich rachunków za energię do końca 2023 r. Koszt tych środków nadal jest częściowo kompensowany podatkami od nieoczekiwanych zysków producentów i dostawców energii, a mianowicie mechanizmem wprowadzania limitów w odniesieniu do inframarginalnych dochodów rynkowych z wytwarzania energii elektrycznej, a także dochodami z podatków pośrednich od producentów energii ze źródeł odnawialnych i niższymi dotacjami dla tych producentów, wynikającymi z dodatniej różnicy między cenami rynkowymi a referencyjnymi cenami energii elektrycznej. Uwzględniając te dochody, w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że koszty budżetowe netto środków wsparcia wyniosą 1,0 % PKB w 2023 r.¹⁰ Wydaje się, że środki z 2023 r. w większości nie są skierowane do gospodarstw domowych lub przedsiębiorstw znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji i nie zachowują w pełni sygnału cenowego do zmniejszenia zapotrzebowania na energię i zwiększenia efektywności energetycznej, mimo że podniesiono pułapy cenowe energii elektrycznej i gazu dla gospodarstw domowych. W rezultacie kwotę ukierunkowanych środków wsparcia, którą należy uwzględnić w ocenie zgodności z zaleceniem Rady z dnia 12 lipca 2022 r.¹¹, szacuje się w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. na 0,2 % PKB w 2023 r. (w porównaniu z 0,1 % PKB w 2022 r.). Ostatecznie oczekuje się, że do poprawy salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. przyczyni się też stopniowe wycofywanie tymczasowych środków nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19, które oszacowano na 0,5 % PKB.

¹⁰ Podana wartość liczbowo odzwierciedla poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków, w tym bieżących dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – środków w zakresie nakładów inwestycyjnych.

¹¹ Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Francji na 2022 r. (Dz.U. C 334 z 1.9.2022, s. 79).

- (20) W swoim zaleceniu z dnia 12 lipca 2022 r. Rada zaleciła Francji, aby zapewniła w 2023 r. rozważną politykę fiskalną, zwłaszcza przez ograniczenie wzrostu bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych do poziomu poniżej średniookresowego wzrostu produktu potencjalnego¹², przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Jednocześnie Francja powinna być gotowa do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Francji zalecono również zwiększenie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, przy uwzględnieniu inicjatywy REPowerEU, m.in. poprzez wykorzystanie Instrumentu oraz innych funduszy unijnych.

¹² Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2023 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego Francji szacuje się na 6,3 % w ujęciu nominalnym.

- (21) W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że kurs polityki fiskalnej będzie w 2023 r. restrykcyjny (+0,5 % PKB), w związku z wysoką inflacją. W 2022 r. kurs polityki fiskalnej był ekspansywny (-2,0 % PKB). Przewiduje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrejonalne po stronie dochodów) w 2023 r. będzie mieć restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej, wynoszący 0,6 % PKB. Obejmuje to wzrost o 0,1 % PKB kosztów ukierunkowanych środków wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii. Podsumowując, prognozowany wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych jest zgodny z zaleceniem Rady z dnia 12 lipca 2022 r. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu oraz innych funduszy unijnych wyniosły w 2023 r. 0,4 % PKB, podczas gdy inwestycje finansowane z zasobów krajowych miały neutralny wpływ na kurs polityki fiskalnej¹³. W związku z tym Francja planuje sfinansować dodatkowe inwestycje ze środków Instrumentu oraz z innych funduszy unijnych i planuje utrzymanie inwestycji finansowanych z zasobów krajowych. Państwo to zamierza finansować inwestycje publiczne na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, takie jak inwestycje w ramach planu inwestycyjnego Francja 2030 mające wspierać inwestycje w nowoczesne badania naukowe i rozwój oraz w dziedziny cyfrowe, jak również inwestycje w energię ze źródeł odnawialnych w systemach ciepłowniczych oraz renowację budynków publicznych i prywatnych, działania wspierające dekarbonizację przemysłu oraz inwestycje w zrównoważony transport, zdrowie i edukację; inwestycje te są finansowane częściowo z Instrumentu i innych funduszy unijnych.

¹³ Prognozuje się, że inne wydatki kapitałowe finansowane z zasobów krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,3 pp. PKB i będzie wynikać głównie z transferów kapitałowych dokonanych w kontekście francuskiego planu odbudowy (*France Relance*), które nie były finansowane z dotacji z Instrumentu, i w kontekście planu inwestycyjnego Francja 2030.

- (22) Według programu stabilności na 2023 r. oczekuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 4,4 % PKB w 2024 r. Ten spadek w 2024 r. wynika głównie z wycofania większości środków wsparcia w dziedzinie energii oraz wyższej elastyczności opodatkowania. Według programu stabilności na 2023 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na koniec 2024 r. pozostanie na zasadniczo niezmiennym poziomie 109,5 %. Na podstawie środków z zakresu polityki znanych w dniu granicznym prognozy deficyt publiczny w 2024 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. ma wynieść 4,3 % PKB. Jest on niższy od deficytu prognozowanego w programie stabilności na 2023 r., a różnica ta wynika głównie z efektu bazy wynikającego z już niższego deficytu prognozowanego przez Komisję na 2023 r. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się podobny poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który to poziom na koniec 2024 r. wyniesie 109,5 %.
- (23) Program stabilności na 2023 r. przewiduje stopniowe wycofywanie w 2024 r. większości środków wsparcia w dziedzinie energii. Komisja przyjmuje obecnie, że koszt netto wszystkich środków wsparcia w dziedzinie energii wyniesie w 2024 r. 0,2 % PKB. Szacunki te opierają się na założeniu, że nie dojdzie do ponownego wzrostu cen energii. Środki wsparcia w dziedzinie energii, które obecnie planuje się utrzymać do 2024 r., nie wydają się być skierowane do gospodarstw domowych lub przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji. Nie zachowują one w pełni sygnału cenowego do zmniejszenia zapotrzebowania na energię i zwiększenia efektywności energetycznej.

- (24) W rozporządzeniu (WE) nr 1466/97 wymaga się osiągnięcia rocznej korekty strukturalnego salda budżetowego prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, przyjmując 0,5 % PKB jako punkt odniesienia dla tej korekty¹⁴. Biorąc pod uwagę względy stabilności fiskalnej i potrzebę zredukowania deficytu poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB, według Komisji odpowiednia byłaby korekta salda strukturalnego o co najmniej 0,7 % PKB w 2024 r. Aby zapewnić taką korektę i zgodnie z metodą stosowaną przez Komisję, wzrost wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów krajowych¹⁵ nie powinien przekroczyć w 2024 r. 2,3 %, jak wskazano w niniejszym zaleceniu. Jednocześnie należy stopniowo wycofywać pozostałe środki wsparcia w dziedzinie energii (obecnie szacowane przez Komisję na 1,0 % PKB w 2023 r.), jeśli pozwala na to rozwój sytuacji na rynku energii i rozpoczynając od środków najmniej ukierunkowanych; uzyskane w ten sposób oszczędności powinny zostać przeznaczone na zmniejszenie deficytu publicznego. Według szacunków Komisji doprowadzi to do wzrostu wydatków pierwotnych netto, który będzie niższy od maksymalnej stopy wzrostu zalecanej na 2024 r.
- (25) Przy założeniu niezmiennego kursu polityki w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że w 2024 r. wydatki pierwotne netto finansowane z zasobów krajowych wzrosną o 3,1 %, czyli powyżej zalecanej stopy wzrostu. Korekta przewidziana w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. jest mniejsza niż oszczędności uzyskane dzięki całkowitemu wycofaniu środków wsparcia w dziedzinie energii. Wynika to głównie ze zwiększenia inwestycji w ramach programu France 2030 oraz pełnego wycofania podatku od produkcji od wartości dodanej przedsiębiorstw.

¹⁴ Art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 wymaga również korekty przekraczającej wartość 0,5 % PKB w przypadku państw członkowskich o poziomie długu publicznego przekraczającym 60 % PKB lub z istotnym ryzykiem dotyczącym długookresowej zdolności do obsługi długu.

¹⁵ Wydatki pierwotne netto definiuje się jako wydatki finansowane z zasobów krajowych po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów i z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek oraz cyklicznych wydatków związanych z bezrobociem.

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

- (27) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2021/241 i kryterium 2.2 załącznika V do tego rozporządzenia plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności Francji postępuje. Francja złożyła jeden wniosek o płatność, odpowiadający 38 kamieniom milowym i wartościom docelowym zawartym w planie odbudowy i zwiększania odporności, na podstawie którego dokonano płatności w łącznej wysokości 7 400 000 EUR. Kamienie milowe odzwierciedlają postępy we wdrażaniu reform w dziedzinie finansów publicznych, mieszkalnictwa, mobilności, zatrudnienia, umiejętności i zdrowia. Szereg wartości docelowych odzwierciedla główne inwestycje w dziedzinie renowacji energetycznej budynków, dekarbonizacji przemysłu, czystych ekologicznie pojazdów, badań naukowych, zatrudnienia młodzieży i edukacji. W dniu 20 kwietnia 2023 r. Francja przedłożyła zmianę swojego planu odbudowy i zwiększania odporności, łącznie z rozdziałem REPowerEU. Wniosek Francji dotyczący zmiany jej planu odbudowy i zwiększania odporności jest związany z potrzebą uwzględnienia wysokiej inflacji odnotowanej w 2022 r., zakłóceń w łańcuchach dostaw oraz skorygowania w dół maksymalnego przydziału dotacji na rzecz Francji w ramach Instrumentu. Włączenie nowego rozdziału REPowerEU do planu odbudowy i zwiększania odporności umożliwi finansowanie dodatkowych reform i inwestycji wspierających cele strategiczne Francji w dziedzinie energii i zielonej transformacji. Systematyczne i skuteczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje ważne dla pomyślnej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, a także innych polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia wykraczających poza zakres tego planu, by zapewnić szerokie poczucie odpowiedzialności za cały program polityczny.

- (28) W 2022 r. Komisja zatwierdziła większość dokumentów programowych dotyczących polityki spójności Francji, z wyjątkiem programu Saint-Martin, który przyjęto w dniu 20 marca 2023 r. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności z zapewnieniem komplementarności i synergii z planem odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziałem REPowerEU, ma zasadnicze znaczenie dla przeprowadzenia zielonej i cyfrowej transformacji, zwiększenia odporności gospodarczej i społecznej oraz osiągnięcia zrównoważonego rozwoju terytorialnego we Francji.
- (29) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności oraz w programach polityki spójności Francja mierzy się z szeregiem dodatkowych wyzwań, które dotyczą niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej i nierówności w systemie edukacji, a także polityki energetycznej i zielonej transformacji. Sprostanie tym wyzwaniom mogłoby przyczynić się do podniesienia umiejętności pracowników, zwiększenia wydajności pracy, sprawienia, by francuskie przedsiębiorstwa były bardziej energooszczędne, a tym samym zwiększenia ogólnej konkurencyjności francuskiej gospodarki.
- (30) Niedobór siły roboczej we Francji utrzymuje się na wysokim poziomie. Według badania dotyczącego zapotrzebowania na siłę roboczą (przeprowadzonego przez *Pôle Emploi*) z 2023 r. 61 % pracodawców przewiduje dalsze trudności z zatrudnianiem pracowników w 2023 r., w szczególności jeśli chodzi o pracowników z odpowiednimi umiejętnościami w budownictwie i przemyśle, tj. w dwóch sektorach, które silnie odczuły skutki zielonej i cyfrowej transformacji. W ostatnich latach Francja zwiększa inwestycje w podnoszenie i zmianę kwalifikacji pracowników, co jest częściowo wspierane przez Instrument. Z przeprowadzonych ocen wynika jednak, że nadal istnieje wiele barier utrudniających podnoszenie kwalifikacji pracownikom o niskich umiejętnościach, co podważa skuteczność ukierunkowanych programów, takich jak plan inwestycji w umiejętności. Choć poziom uczestnictwa pracowników o niskich umiejętnościach w szkoleniach wzrasta, nadal jest on znacznie niższy niż w przypadku innych pracowników, a ponadto pracownicy o niskich umiejętnościach zwykle mniej korzystają ze szkoleń, które prowadzą do zdobycia kwalifikacji. Pokazuje to, że priorytetem systemu edukacji nadal powinno być dalsze zwiększanie liczby osób młodych wchodzących na rynek pracy, które będą wykazywać wystarczające umiejętności i kwalifikacje podstawowe.

- (31) Mimo że ogólny poziom wydatków publicznych na edukację przewyższa średnią OECD, a wyniki kształcenia są dobre, francuski system edukacji charakteryzuje się znacznym odsetkiem osób osiągających słabe wyniki w nauce, a status społeczno-ekonomiczny pozostaje ważnym czynnikiem wpływającym na wyniki uczniów. Szczególnie niepokojące są słabe wyniki w nauce i nierówności w umiejętnościach nabytych w dziedzinie matematyki. Według badań krajowych i międzynarodowych na przestrzeni ostatnich 30 lat średnie wyniki w dziedzinie matematyki we Francji stale się pogarszają. Podjęto pewne kroki, aby wzmocnić nabywanie umiejętności podstawowych, w tym przez wspieranie kształcenia ustawicznego nauczycieli w dziedzinie matematyki i języka francuskiego, co zapoczątkowano w 2019 r., oraz dodanie – od roku szkolnego 2023/24 – godzinnego modułu wspierającego w dziedzinie matematyki i języka francuskiego w pierwszym roku szkoły średniej. Realizacja planu zakładającego zmniejszenie o połowę liczebności klas pierwszych i drugich w defaworyzowanych publicznych przedszkolach i szkołach podstawowych została prawie zakończona, a ponadto prowadzona jest obecnie ocena długofalowego wpływu tego działania na wyniki nauczania 300 000 uczniów, których objął plan. Znaczna część defaworyzowanych uczniów poza obszarami priorytetowymi nie korzysta jednak na tych zmianach. Mimo inwestycji i postępów w odniesieniu do dostępu uczniów i studentów z niepełnosprawnościami do tradycyjnego systemu edukacji nadal utrzymują się pewne wyzwania w tym względzie.
- (32) W 2022 r. Francja kontynuowała inwestycje w system praktyk zawodowych oraz w rozwój możliwości uczenia się w miejscu pracy, np. realizując reformę szkolenia zawodowego w szkołach średnich. Środki te mogą przynieść pozytywne wyniki, jednak ich skutki nie są jeszcze widoczne, a ponadto wymagane jest większe zaangażowanie praktyków i nauczycieli w opracowanie programów nauczania. Mimo środków wprowadzonych w celu poprawy warunków nauczania, w tym podwyżki wynagrodzeń nauczycieli, nadal występują obawy związane z atrakcyjnością zawodu nauczyciela i wysokim odsetkiem pracowników kontraktowych, którzy często mają niższe kwalifikacje i doświadczenie niż pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony oraz niewystarczający dostęp do możliwości szkolenia. Ogólnie stosunek liczby nauczycieli do liczby uczniów należy do najwyższych w Unii.

- (33) Koszyk energetyczny Francji opiera się na paliwach kopalnych w mniejszym stopniu, niż ma to miejsce w innych państwach członkowskich, lecz nadal jest uzależniony od importu takich paliw. Zużycie gazu ziemnego we Francji w okresie między sierpniem 2022 r. a marcem 2023 r. spadło o 16 % w porównaniu ze średnim zużyciem gazu w tym samym okresie w ciągu poprzednich pięciu lat, który to wynik jest nieznacznie wyższy od celu określonego w rozporządzeniu Rady (UE) 2022/1369¹⁶, jakim była redukcja o 15 %. Francja mogłaby kontynuować wysiłki na rzecz tymczasowego zmniejszenia popytu na gaz do dnia 31 marca 2024 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) 2023/706¹⁷. Obecna sytuacja geopolityczna i wysokie ceny energii sprawiają też, że kraj ten musi pilnie nasilić starania, aby osiągnąć cele w zakresie energii ze źródeł odnawialnych określone w krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu. Francja wykazała końcowe zużycie energii brutto ze źródeł odnawialnych na poziomie 19,1 %, a tym samym nie osiągnęła swojego celu dotyczącego udziału energii ze źródeł odnawialnych wynoszącego 23 % na 2020 r. Nie jest również na dobrej drodze do osiągnięcia swojego celu dotyczącego energii ze źródeł odnawialnych na 2030 r. i wykazuje opóźnienia, jeżeli chodzi o wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności w przypadku wytwarzania energii elektrycznej i ogrzewania. Szybkie wprowadzenie energii ze źródeł odnawialnych, takich jak energia słoneczna i energia wiatru, przyczyniłoby się do bezpieczeństwa energetycznego Francji i dywersyfikacji dostaw energii przez ograniczenie wykorzystania paliw kopalnych. Niski wskaźnik wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych można wyjaśnić powolnymi i skomplikowanymi procedurami administracyjnymi związanymi z udzielaniem pozwoleń. Opóźnienia w uzyskiwaniu pozwoleń w odniesieniu do wszystkich technologii (morskiej i lądowej energii wiatrowej, jak również energii słonecznej) są powiązane z brakiem wsparcia politycznego dla tych projektów, nieodpowiednim planowaniem oraz przewlekłymi i złożonymi procedurami udzielania pozwoleń. Występują ponadto wyzwania dotyczące akceptacji społecznej i kwestii prawnych, co prowadzi do niepewności wśród inwestorów i wykonawców. Proces wydawania pozwoleń można przyspieszyć przez przydzielenie na niego większej liczby personelu i większych zasobów finansowych w administracji centralnej na szczeblu regionalnym, jak również we właściwych organach i u operatorów sieci. Kluczowym czynnikiem dla zabezpieczenia instalacji obiektów w ramach projektów na rzecz energii ze źródeł odnawialnych jest ponadto usprawnienie procedur planowania przestrzennego oraz szybsza realizacja postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

¹⁶ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1369 z dnia 5 sierpnia 2022 r. w sprawie skoordynowanych środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz (Dz.U. L 206 z 8.8.2022, s. 1).

¹⁷ Rozporządzenie Rady (UE) 2023/706 z dnia 30 marca 2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2022/1369 w odniesieniu do przedłużenia okresu zmniejszenia zapotrzebowania w kontekście środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz oraz w odniesieniu do zwiększenia sprawozdawczości i monitorowania realizacji tych środków (Dz.U. L 93 z 31.3.2023, s. 1).

W 2023 r. Francja przyjęła ustawę o przyspieszeniu wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, w której to ustawie uznano potrzebę znacznego rozwoju energii cieplnej ze źródeł odnawialnych oraz gazu odnawialnego, jak również zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych w celu zaspokojenia rosnących potrzeb w zakresie elektryfikacji. Jeżeli ustawa ta zostanie należycie wdrożona, będzie mogła przyspieszyć uruchomienie projektów na rzecz energii ze źródeł odnawialnych. Dzięki temu Francja znalazłaby się na dobrej drodze do osiągnięcia celów na 2030 r.

- (34) Aby poziom wzajemnych połączeń osiągnął wartość docelową 10 % ustaloną na 2020 r., dalsze wsparcie transgranicznych elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych (opracowywanych lub planowanych) nadal ma zasadnicze znaczenie do celów integracji dużej części energii ze źródeł odnawialnych. Priorytetyzacja inwestycji w infrastrukturę energetyczną, zarówno krajową, jak i transgraniczną, pomoże zmniejszyć zależność od paliw kopalnych, a w szczególności rosyjskiego gazu. Zaleca się, aby nowe inwestycje w infrastrukturę i sieci były w miarę możliwości dostosowane do przyszłych wyzwań, tak by przez zmianę ich przeznaczenia do celów wykorzystania paliw zrównoważonych można było zapewnić im długoterminowy zrównoważony charakter. Połączenia międzysystemowe mają kluczowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania wewnętrznego rynku energii poprzez łączenie zasobów w celu osiągnięcia ogólnego bezpieczeństwa dostaw.
- (35) Francuski plan odbudowy i zwiększania odporności przewiduje duże projekty dotyczące renowacji budynków na potrzeby mieszkań socjalnych i lokali mieszkalnych, jak również budynków publicznych i mniejszych przedsiębiorstw. Jeżeli chodzi o renowację budynków mieszkaniowych, większość projektów skupia się na pracach jednoetapowych, dzięki którym można przeprowadzić jedynie ograniczoną renowację. W pierwszej połowie 2022 r. tylko 27 % prac obejmowało co najmniej dwa etapy renowacji, a tylko 5 % prowadziło do pełnej renowacji. Szeroko zakrojone renowacje mogłyby w istotny sposób przyczynić się do ograniczenia zużycia energii w sektorze budynków. Ponadto bardziej intensywne starania na rzecz ukierunkowania inwestycji publicznych i prywatnych na pomoc gospodarstwom domowym o niskich dochodach w renowacji budynków oraz na renowację zasobów budowlanych o najgorszej charakterystyce energetycznej mogłyby przyczynić się do zwiększenia efektywności energetycznej 5,2 mln najbardziej nieefektywnych energetycznie budynków mieszkalnych (o wskaźniku efektywności energetycznej F i G) do 2030 r. Ustawą o klimacie i odporności z 2021 r. wprowadzono szereg środków zachęcających do szeroko zakrojonej renowacji budynków, np. zakaz wynajmu lokali o wskaźniku efektywności energetycznej G od 2025 r., F – od 2028 r. i E – od 2034 r. Aby zachęcić do intensywniejszego wzrostu efektywności energetycznej, można by ulepszyć ramy polityki, aby zachęcić do gruntownej renowacji i pomóc Francji w dalszym zwiększaniu efektywności energetycznej jej zasobów budowlanych, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb gospodarstw domowych o niskich dochodach.

- (36) Francja realizuje niemal 11 % całkowitych unijnych inwestycji kapitału wysokiego ryzyka w przedsiębiorstwa typu start-up i scale-up w obszarze technologii związanych z klimatem. Mimo dużego wsparcia publicznego jedynie 29 % małych przedsiębiorstw we Francji zainwestowało ponad 1 % swojego obrotu we wprowadzenie zasobooszczędności (w Unii średnia wynosi 40 %). Promotorzy projektów dotyczących produkcji czystych technologii muszą sprostać wysokiemu obciążeniu administracyjnemu i są narażeni na przewlekłe procedury i ryzyko sporu sądowego. Uzyskanie pozwolenia na budowę, otrzymanie zezwolenia środowiskowego i przeprowadzenie procesu dochodzenia publicznego dla projektu przemysłowego trwa średnio 17 miesięcy. W procedurze występują pewne etapy hamujące, kiedy to właściciel projektu musi czekać na odpowiedź od różnych organów (sąd administracyjny, opinia organu ds. środowiska, sprawozdanie podmiotu prowadzącego dochodzenie publiczne). W przypadku dużych projektów przemysłowych należy ponadto przeprowadzić konsultacje publiczne. Proces ten trwa co najmniej sześć miesięcy, do czego należy doliczyć czas poświęcony na uzyskanie pozwolenia na budowę, otrzymanie zezwolenia środowiskowego i przeprowadzenie dochodzenia publicznego. Projekty inwestycyjne mogą również być objęte postępowaniem sądowym, które może trwać kilka lat, co z kolei prowadzi do rezygnowania z projektów. Procedury udzielania pozwoleń są wprawdzie konieczne do zabezpieczenia nadrzędnych interesów publicznych i prywatnych, należy je jednak uprościć i przyspieszyć w przypadku projektów dotyczących produkcji czystych technologii. Uruchamianie kilku procedur administracyjnych jednocześnie i proponowanie obiektów przemysłowych, które są już gotowe do eksploatacji, również mogłoby zaoszczędzić czas.
- (37) Niedobory siły roboczej i kwalifikacji w sektorach i zawodach kluczowych dla zielonej transformacji, w tym w dziedzinie wytwarzania, wdrażania i serwisowania zielonych technologii, powodują wąskie gardła w procesie przejścia na gospodarkę neutralną dla klimatu. Wysokiej jakości systemy kształcenia i szkolenia, które reagują na zmieniające się potrzeby rynku pracy, oraz ukierunkowane środki w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji są kluczowe dla ograniczenia niedoborów kwalifikacji oraz promowania włączenia i realokacji siły roboczej. W celu uwolnienia niewykorzystanej podaży pracy środki te należy udostępnić zwłaszcza osobom najmocniej odczuwającym skutki zielonej transformacji oraz w sektorach i regionach najbardziej dotkniętych tą transformacją. W 2022 r. we Francji odnotowano niedobory siły roboczej w szeregu zawodów, które wymagały szczególnych umiejętności lub wiedzy na potrzeby zielonej transformacji, takich jak technicy inżynierii lądowej, operatorzy elektrowni i inżynierowie.

- (38) W świetle dokonanej przez Komisję oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2023 r., a jej opinia¹⁸ znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1.
- (39) W świetle bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich strefy euro oraz z uwagi na ich wspólny wkład w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła, by państwa członkowskie strefy euro podjęły działania, w tym za pośrednictwem planów odbudowy i zwiększania odporności, mające na celu (i) utrzymanie długookresowej zdolności do obsługi długu i powstrzymanie się od szerokiego wsparcia popytu zagregowanego w 2023 r., lepsze ukierunkowanie środków fiskalnych służących łagodzeniu skutków wysokich cen energii oraz zastanowienie się nad odpowiednimi sposobami wycofania wsparcia, gdy zmniejszy się presja związana z cenami energii; (ii) utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji publicznych oraz promowanie inwestycji prywatnych, aby wspierać zieloną i cyfrową transformację; (iii) wspieranie dynamiki płac, która łagodzi spadek siły nabywczej przy jednoczesnym ograniczeniu efektu drugiej rundy w odniesieniu do inflacji, dalsze udoskonalanie aktywnej polityki rynku pracy i rozwiązanie problemu niedoboru wykwalifikowanej kadry; (iv) poprawę otoczenia działalności gospodarczej oraz zapewnienie, by wsparcie w dziedzinie energii dla przedsiębiorstw było racjonalne pod względem kosztów, tymczasowe, ukierunkowane na rentowne przedsiębiorstwa oraz utrzymało zachęty do zielonej transformacji oraz (v) zachowanie stabilności makrofinansowej i monitorowanie ryzyka, a jednocześnie kontynuację prac nad dokończeniem budowy unii bankowej. W przypadku Francji zalecenia 1, 2, 3 i 4 przyczyniają się do realizacji pierwszego, drugiego i trzeciego i czwartego zalecenia, przedstawionych w zaleceniu dla strefy euro na 2023 r.
- (40) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i tej ewaluacji Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2023 r. i program stabilności na 2023 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 1. Polityki, o których mowa w zaleceniu 1, pomagają zaradzić podatnościom na zagrożenia związanym z wysokim długiem publicznym oraz słabą konkurencyjnością i niskim wzrostem wydajności. Zalecenia 2 i 3 przyczyniają się do realizacji zalecenia 1. Polityki, o których mowa w zaleceniu 1, przyczyniają się zarówno do korygowania zakłóceń równowagi, jak i do realizacji zaleceń zawartych w zaleceniu dla strefy euro na 2023 r., zgodnie z motywem 39,

¹⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

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

1. Wycofanie obowiązujących nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii i wykorzystanie uzyskanych w ten sposób oszczędności do zmniejszenia deficytu publicznego jak najszybciej w latach 2023 i 2024. Gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia nowych środków wsparcia lub dalszego stosowania obecnych środków wsparcia, zapewnienie, by takie środki wsparcia 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.

Zapewnienie rozsądnej polityki fiskalnej, w szczególności poprzez ograniczenie nominalnego wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów krajowych do nie więcej niż 2,3 % w 2024 r.¹⁹

Utrzymanie inwestycji publicznych finansowanych z zasobów krajowych i zapewnienie skutecznej absorpcji dotacji w ramach Instrumentu i innych funduszy unijnych, w szczególności w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji.

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

Dalszą poprawę warunków ramowych, aby ułatwić inwestycje i innowacje.

2. Utrzymanie stałego tempa realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności oraz – w związku z niedawnym przedłożeniem addendum, łącznie z rozdziałem REPowerEU – szybkie rozpoczęcie wdrażania powiązanych środków. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności w sposób ściśle komplementarny i synergiczny w stosunku do planu odbudowy i zwiększania odporności.

¹⁹ Co zgodnie z szacunkami odpowiada rocznej korekcie strukturalnego salda budżetowego w wysokości co najmniej 0,7 % PKB w 2024 r., jak opisano w motywie 24.

3. Zaradzenie niedoborom umiejętności, w szczególności przez zapewnienie dodatkowych możliwości uczenia się w miejscu pracy oraz zwiększenie odsetka osób wykazujących się umiejętnościami podstawowymi. Dostosowanie zasobów i metod do potrzeb defaworyzowanych uczniów i szkół, tak aby system kształcenia i szkolenia stał się bardziej sprawiedliwy i sprzyjał włączeniu społecznemu. Poprawę warunków pracy oraz kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli.
4. Zmniejszenie ogólnej zależności od paliw kopalnych. Przyspieszenie wprowadzenia energii ze źródeł odnawialnych, przy szczególnym uwzględnieniu energii wiatrowej, słonecznej, geotermalnej i pochodzącej z biogazu, w tym przez wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych na małą skalę i promowanie zbiorowej konsumpcji własnej, oraz promowanie powiązanych technologii przechowywania przez zwiększenie inwestycji publicznych, ułatwienie inwestycji prywatnych oraz usunięcie wąskich gardeł w procedurze udzielania pozwoleń. Dalszą modernizację sieci przesyłowej i sieci dystrybucji energii elektrycznej oraz rozbudowa transgranicznych elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych. Dalszą poprawę warunków ramowych zachęcających do gruntownej renowacji budynków i dekarbonizacji systemów ogrzewania, przy szczególnym uwzględnieniu gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz zasobów budowlanych o najniższej charakterystyce energetycznej budynku. Stworzenie wspierającego otoczenia regulacyjnego, aby zwiększyć inwestycje w produkcję czystych technologii, w tym przez uproszczenie i przyspieszenie procedur udzielania pozwoleń. Wzmoczenie wysiłków w ramach polityki mających na celu zapewnienie i nabywanie umiejętności i kompetencji potrzebnych do zielonej transformacji.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Rady

Przewodniczący / Przewodnicząca
