C/2025/3984

20.8.2025 г.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от 8 юли 2025 година

относно икономическата, социалната, трудовата, структурната и бюджетната политика на Франция

(C/2025/3984)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) 2024/1263 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2024 г. за ефективна координация на икономическите политики и за многостранно бюджетно наблюдение и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета ([1]), и по-специално член 3, параграф 3 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

Общи съображения

(1) Регламент (ЕС) 2024/1263, който влезе в сила на 30 април 2024 г., определя целите на рамката за икономическо управление, която е насочена към насърчаване на стабилни и устойчиви публични финанси, устойчив и приобщаващ растеж и устойчивост чрез реформи и инвестиции, както и предотвратяване на прекомерен бюджетен дефицит. В регламента се предвижда, че Съветът и Комисията осъществяват многостранно наблюдение в рамките на европейския семестър в съответствие с целите и изискванията, определени в ДФЕС. Европейският семестър включва по-специално формулирането и наблюдението на изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки. С регламента се насърчава също националната ангажираност с фискалната политика и се поставя по-силен акцент върху средносрочното планиране, наред с по-ефективно и по-съгласувано прилагане. Всяка държава членка трябва да представи на Съвета и на Комисията национален средносрочен фискално-структурен план, съдържащ нейните фискални ангажименти, както и ангажиментите за реформи и инвестиции, и обхващащ период от 4 или 5 години в зависимост от нормалната продължителност на националния законодателен цикъл. Планът за нетните разходи ([2]) в тези планове трябва да спазва изискванията на регламента, в това число изискванията дългът на сектор „Държавно управление“ да следва правдоподобно низходяща траектория до края на периода на корекция или да остане на разумни равнища под 60 % от брутния вътрешен продукт (БВП), а дефицитът на сектор „Държавно управление“ да бъде сведен и/или поддържан под референтната стойност по Договора от 3 % от БВП в средносрочен план. Когато държава членка поеме ангажимент да осъществи съответен набор от реформи и инвестиции в съответствие с критериите, определени в регламента, периодът на корекция може да бъде удължен с до три години.

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

([2]) Нетни разходи съгласно определението в член 2, точка 2 от Регламент (ЕС) 2024/1263: „нетни разходи“ означава публичните разходи след приспадане на: разходите за лихви; ii) дискреционните мерки по отношение на приходите; iii) разходите по програми на Съюза, изцяло покрити с приходи от фондове на Съюза; iv) националните разходи за съфинансиране на програми, финансирани от Съюза; v) цикличните елементи на разходите за обезщетения за безработица; и vi) еднократните и другите временни мерки.

(2) Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета ([3]), с който бе създаден Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ), влезе в сила на 19 февруари 2021 г. По линия на МВУ се предоставя финансова подкрепа на държавите членки за осъществяването на реформи и инвестиции, даващи фискален стимул, финансиран от Съюза. В съответствие с приоритетите на европейския семестър за координация на икономическите политики МВУ стимулира икономическото и социалното възстановяване, като същевременно допринася за устойчиви реформи и инвестиции, по-специално за насърчаване на екологичния и цифровия преход и за укрепване на устойчивостта на икономиките на държавите членки. МВУ също така спомага за укрепването на публичните финанси и за стимулирането на растежа и създаването на работни места в средносрочен и дългосрочен план, за подобряването на териториалното сближаване в рамките на Съюза и за подкрепата на непрекъснатото прилагане на Европейския стълб на социалните права.

(3) Регламент (ЕС) 2023/435 на Европейския парламент и на Съвета ([4]) („Регламентът REPowerEU“), приет на 27 февруари 2023 г., има за цел постепенното премахване на зависимостта на Съюза от вноса на руски изкопаеми горива. Това помага за постигането на енергийна сигурност и диверсификация на енергийните доставки на Съюза, като същевременно увеличава използването на възобновяеми енергийни източници, капацитета за съхранение на енергия и енергийната ефективност. Франция добави нова глава за REPowerEU към своя национален план за възстановяване и устойчивост, за да финансира ключови реформи и инвестиции, които ще спомогнат за постигането на целите на REPowerEU.

(4) На 28 април 2021 г. Франция представи на Комисията своя национален план за възстановяване и устойчивост в съответствие с член 18, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/241. Съгласно член 19 от посочения регламент Комисията оцени целесъобразността, ефективността, ефикасността и съгласуваността на плана за възстановяване и устойчивост в съответствие с насоките за оценка в приложение V. На 13 юли 2021 г. Съветът прие своето решение за изпълнение за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Франция ([5]), който бе изменен на 14 юли 2023 г. съгласно член 18, параграф 2, за да се актуализира максималното финансово участие за безвъзмездна финансова подкрепа, както и за да се включи в него главата за REPowerEU ([6]). Отпускането на траншовете зависи от приемането на решение на Комисията, взето в съответствие с член 24, параграф 5, в което се посочва, че Франция е изпълнила задоволително съответните ключови етапи и цели, определени в решението за изпълнение на Съвета. За да бъде изпълнението задоволително, трябва да е запазено постигането на предходните ключови етапи и цели за същата реформа или инвестиция.

(5) На 21 януари 2025 г. по препоръка на Комисията Съветът прие препоръка, с която одобри националния средносрочен фискално-структурен план на Франция ([7]). Планът беше представен в съответствие с член 11 и член 36, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕС) 2024/1263, обхваща периода от 2025 г. до 2029 г. и представя фискална корекция, разпределена за седем години.

(6) На 26 ноември 2024 г. Комисията прие становище относно проекта на бюджетен план на Франция за 2025 г. На същата дата въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение за 2025 г., в който Франция не бе посочена като една от държавите членки, за които ще е необходимо да се извърши задълбочен преглед. Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, както и предложение за съвместния доклад за заетостта за 2025 г., в който се анализира прилагането на насоките за заетостта и принципите на Европейския стълб на социалните права. Съветът прие препоръката относно икономическата политика на еврозоната ([8]) на 13 май 2025 г., а съвместния доклад за заетостта на 10 март 2025 г.

(7) На 29 януари 2025 г. Комисията публикува компас за конкурентоспособността – стратегическа рамка, която има за цел да повиши глобалната конкурентоспособност на ЕС през следващите пет години. В него се определят трите преобразяващи императива на устойчивия икономически растеж: i) иновации; ii) декарбонизация и конкурентоспособност; и iii) сигурност. За да се преодолее изоставането в областта на иновациите, ЕС се стреми да насърчава промишлените иновации, да подкрепя растежа на стартиращите предприятия чрез инициативи като стратегията на ЕС за подкрепа на стартиращите и разрастващите се предприятия и да насърчава въвеждането на модерни технологии като изкуствения интелект и квантовите изчислителни технологии. В стремежа си към по-екологична икономика

([3]) Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Регламент (ЕС) 2023/435 на Европейския парламент и на Съвета от 27 февруари 2023 г. за изменение на Регламент (ЕС) 2021/241 във връзка с главите за REPowerEU в плановете за възстановяване и устойчивост и за изменение на регламенти (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) 2021/1060 и (ЕС) 2021/1755 и Директива 2003/87/ЕО (ОВ L 63, 28.2.2023 г., стр. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Решение за изпълнение на Съвета от 13 юли 2021 г. за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Франция (ST 10162/21; ST 10162/21 ADD 1).

([6]) Решение за изпълнение на Съвета от 14 юли 2023 г. за изменение на Решение за изпълнение от 13 юли 2021 г. за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Франция (ST 11150/2023; ST 11150/23).

([7]) Препоръка на Съвета от 21 януари 2025 година за одобряване на националния средносрочен фискално-структурен план на Франция (ОВ C, C/2025/659, 10.2.2025 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/659/oj).

([8]) Препоръка на Съвета от 13 май 2025 г. относно икономическата политика на еврозоната (ОВ C, C/2025/2782, 22.5.2025 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

Комисията изготви всеобхватен план за действие за енергия на достъпни цени и пакт за чиста промишленост, гарантиращи, че преходът към чиста енергия продължава да бъде разходно ефективен и благоприятен за конкурентоспособността, особено за енергоемките сектори, и е двигател на растеж. За да се намалят прекомерните зависимости и да се повиши сигурността, Съюзът е поел ангажимент за укрепване на световните търговски партньорства, диверсифициране на веригите на доставки и осигуряване на достъп до суровини от критично значение и чисти енергийни източници. Тези приоритети са подкрепени от хоризонтални способстващи фактори, а именно опростяването на нормативната уредба, задълбочаването на единния пазар, финансирането на конкурентоспособността, както и изграждането на съюз на спестяванията и инвестициите, насърчаването на уменията и качествените работни места и по-добрата координация на политиките на ЕС. Компасът за конкурентоспособността е хармонизиран с европейския семестър и гарантира, че икономическите политики на държавите членки са съобразени със стратегическите цели на Комисията, като се създава единен подход към икономическото управление, насърчаващ устойчивия растеж, иновациите и устойчивостта в целия Съюз.

(8) През 2025 г. европейският семестър за координация на икономическите политики продължава да се развива успоредно с прилагането на МВУ. Пълното изпълнение на плановете за възстановяване и устойчивост продължава да е от съществено значение за изпълнението на приоритетите на политиката в рамките на европейския семестър, тъй като плановете спомагат за ефективното справяне с всички или значителна част от предизвикателствата, посочени в съответните специфични за всяка държава препоръки, отправени през последните години. Тези специфични за всяка държава препоръки продължават да бъдат еднакво актуални и за оценката на изменените планове за възстановяване и устойчивост в съответствие с член 21 от Регламент (ЕС) 2021/241.

(9) Специфичните за всяка държава препоръки за 2025 г. обхващат ключовите предизвикателства на икономическата политика, които не са отразени в достатъчна степен в мерките, включени в плановете за възстановяване и устойчивост, като се вземат предвид съответните предизвикателства, установени в специфичните за всяка държава препоръки за периода 2019 – 2024 г.

(10) На 4 юни 2025 г. Комисията публикува доклада за Франция за 2025 г. В него беше оценен напредъкът на Франция в изпълнението на съответните специфични за държавата препоръки и беше направен преглед на изпълнението от страна на Франция на плана за възстановяване и устойчивост. Въз основа на този анализ в доклада за страната бяха посочени най-неотложните предизвикателства, пред които е изправена Франция. В него бяха оценени също напредъкът на Франция при прилагането на Европейския стълб на социалните права и постигането на водещите цели на Съюза за 2030 г. в областта на заетостта, уменията и намаляването на бедността и социалното изключване, както и напредъкът в постигането на целите на Обединените нации за устойчиво развитие.

Оценка на годишния доклад за напредъка

(11) На 21 януари 2025 г. Съветът препоръча следните максимални темпове на растеж на нетните разходи за Франция: 0,8 % през 2025 г., 1,2 % през 2026 г., 1,2 % през 2027 г., 1,2 % през 2028 г. и 1,1 % през 2029 г., което съответства на максималните кумулативни темпове на растеж, изчислени спрямо 2023 г., от 4,6 % през 2025 г., 5,8 % през 2026 г., 7,1 % през 2027 г., 8,4 % през 2028 г. и 9,5 % през 2029 г. В периода 2025 – 2029 г. тези максимални темпове на растеж на нетните разходи съвпадат с корективния план в съответствие с член 3, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, както беше препоръчано от Съвета на 21 януари 2025 г. с оглед на прекратяването на съществуващия прекомерен дефицит ([9]). На 30 април 2025 г. Франция представи своя годишен доклад за напредъка ([10]) относно действията, предприети в отговор на препоръката на Съвета от 21 януари 2025 г. с оглед на прекратяването на съществуващия прекомерен дефицит, изпълнението на набора от реформи и инвестиции, които са в основата на удължаването на периода на корекция, и извършването на реформи и инвестиции в отговор на основните предизвикателства, установени в специфичните за държавата препоръки в рамките на европейския семестър. Годишният доклад за напредъка отразява също шестмесечното докладване на Франция относно напредъка, постигнат при изпълнението на нейния план за възстановяване и устойчивост в съответствие с член 27 от Регламент (ЕС) 2021/241.

(12) Агресивната война на Русия срещу Украйна и последиците от нея представляват екзистенциално предизвикателство за Европейския съюз. Комисията препоръча да се задейства по координиран начин националната клауза за дерогация от Пакта за стабилност и растеж, за да се подкрепят усилията на ЕС за постигане на бързо и значително увеличение на разходите за отбрана, като това предложение беше приветствано от Европейския съвет на 6 март 2025 г.

(13) Въз основа на данни, потвърдени от Евростат ([11]), дефицитът на сектор „Държавно управление“ на Франция се повиши от 5,4 % от БВП през 2023 г. до 5,8 % през 2024 г., докато дългът на сектор „Държавно управление“ се увеличи от 109,8 % от БВП в края на 2023 г. до 113,0 % в края на 2024 г. Според изчисленията на Комисията тези тенденции

([9]) Препоръка на Съвета с оглед на прекратяването на съществуващия прекомерен дефицит във Франция (ST 5033/1/25).
([10]) Годишните доклади за напредъка за 2025 г. са на разположение на адрес: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.
([11]) Евростат-Euro Indicators, 22.4.2025 г.

съответстват на темп на нарастване на нетните разходи от 3,1 % през 2024 г. В годишния доклад за напредъка за 2025 г. Франция оценява нарастването на нетните разходи през 2024 г. на 3,3 %. Въз основа на оценките на Комисията фискалната позиция ([12]), която включва разходи, финансирани както на национално равнище, така и на равнище ЕС, е като цяло неутрална през 2024 г.

(14) Според годишния доклад за напредъка макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози на Франция предвижда растеж на реалния БВП от 0,7 % през 2025 г. и 1,2 % през 2026 г. ([13]), а инфлацията по ХИПЦ се очаква да бъде 1,4 % през 2025 г. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. се предвижда реалният БВП да нарасне с 0,6 % през 2025 г. и с 1,3 % през 2026 г., а инфлацията по ХИПЦ да бъде 0,9 % през 2025 г. и 1,2 % през 2026 г.

(15) В годишния доклад за напредъка се очаква дефицитът на сектор „Държавно управление“ да намалее до 5,4 % от БВП през 2025 г., а съотношението на дълга на сектор „Държавно управление“ към БВП се очаква да нарасне до 116,2 % до края на 2025 г. Тези тенденции съответстват на ръст на нетните разходи от 0,9 % през 2025 г. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. се предвижда дефицит на сектор „Държавно управление“ от 5,6 % от БВП за 2025 г. Намаляването на дефицита през 2025 г. отразява главно въздействието на мерките за увеличаване на приходите, които се оценяват на около 0,5 % от БВП, заедно с мерките за намаляване на разходите, предимно за публично потребление и социални трансфери, на стойност от почти 0,3 % от БВП. Те надхвърлят значително прогнозираните по-високи разходи за обезщетения за безработица и нарастващите лихвени плащания по държавния дълг. Според изчисленията на Комисията тези тенденции съответстват на нарастване на нетните разходи от 0,9 % през 2025 г. Въз основа на оценките на Комисията фискалната позиция, която включва разходи, финансирани както на национално равнище, така и на равнище ЕС, се предвижда да бъде рестриктивна – с 0,9 % от БВП през 2025 г. Съотношението на дълга на сектор „Държавно управление“ към БВП се очаква да нарасне до 116,0 % до края на 2025 г. Увеличението на съотношението на дълга към БВП през 2025 г. отразява главно прогнозирания висок първичен дефицит.

(16) Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. разходите на сектор „Държавно управление“ в размер на 0,1 % от БВП се очаква да бъдат финансирани с безвъзмездна подкрепа („безвъзмездни средства“) от Механизма за възстановяване и устойчивост през 2025 г. в сравнение с 0,1 % от БВП през 2024 г. Разходите, финансирани с безвъзмездна подкрепа от Механизма за възстановяване и устойчивост, способстват за висококачествени инвестиции и реформи за повишаване на производителността без пряко въздействие върху салдото и дълга на сектор „Държавно управление“ на Франция.

(17) Разходите за отбрана на сектор „Държавно управление“ във Франция възлизаха на 1,7 % от БВП през 2021 г., 1,8 % от БВП през 2022 г. и 1,8 % от БВП през 2023 г. ([14]) Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. разходите за отбрана се очаква да бъдат 1,9 % от БВП както през 2024 г., така и през 2025 г. Това съответства на увеличение с 0,2 процентни пункта от БВП в сравнение с 2021 г.

(18) Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. нетните разходи във Франция се очаква да нараснат с 0,9 % през 2025 г. и с 4,1 % кумулативно през 2024 г. и 2025 г. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. се очаква растежът на нетните разходите на Франция през 2025 г. да бъде над препоръчания максимален темп на растеж, установен в коригиращия план, което съответства на отклонение ([15]) от 0,1 % от БВП на годишна база. Прогнозираното отклонение не надвишава прага от 0,3 % от БВП за годишното отклонение, над който би възникнала силна презумпция за липса на ефективни действия. Когато 2024 г. и 2025 г. се разглеждат заедно, се очаква кумулативният темп на растеж на нетните разходи да бъде под препоръчания максимален темп на растеж. Поради това процедурата при прекомерен дефицит за Франция временно се спира. В същото време Франция се приканва да бъде готова да предприеме по-нататъшни мерки за спазване на коригиращия план. По-пълна оценка ще бъде направена, когато има налични данни за фискалния резултат.

(19) В годишния доклад за напредъка се предвижда дефицитът на сектор „Държавно управление“ да намалее до 4,6 % от БВП през 2026 г., а съотношението на дълга на сектор „Държавно управление“ към БВП се предвижда да нарасне до 117,6 % до края на 2026 г. След 2026 г. в годишния доклад за напредъка се очаква дефицитът на сектор „Държавно управление“ постепенно да намалее до 4,1 % от БВП през 2027 г., 3,4 % от БВП през 2028 г. и 2,8 % от БВП през 2029 г. На свой ред след 2026 г. съотношението на дълга на сектор „Държавно управление“ към БВП се очаква да нарасне до 118,1 % през 2027 г., а след това постепенно да намалее до 117,8 % през 2028 г. и 117,2 % през

([12]) Фискалната позиция се определя като мярка за годишната промяна в основната бюджетна позиция на сектор „Държавно управление“. Нейната цел е да бъде оценен икономическият импулс, даден от фискалните политики – както тези, които са финансирани на национално равнище, така и тези, които се финансират от бюджета на ЕС. Фискалната позиция се измерва като разликата между: i) средносрочния потенциален растеж и ii) промяната в първичните разходи без дискреционните мерки по отношение на приходите, включително разходите, финансирани с безвъзмездна подкрепа (безвъзмездни средства) от Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на Съюза.

([13]) През всички години растежът на БВП, отчетен в годишния доклад за напредъка, е сезонно и календарно коригиран.

([14]) Евростат, държавни разходи по класификация на функциите на държавното управление (КОФОГ). Поради методологични различия между определенията на КОФОГ и НАТО разходите, основани на определението на КОФОГ, може да се различават от разходите, основани на определението на НАТО.

([15]) От 2026 г. тези цифри ще се появяват в контролния общ баланс, установен в член 22 от Регламент (ЕС) 2024/1263.

2029 г. Въз основа на мерките на политиката, известни към крайната дата на изготвяне на прогнозата, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. се предвижда държавен дефицит, възлизащ на 5,7 % от БВП през 2026 г. Увеличението на дефицита през 2026 г. отразява главно допускането за липса на промяна в политиката и нарастващите лихвени плащания по държавния дълг. Тези тенденции съответстват на ръст на нетните разходи от 2,5 % през 2026 г. Въз основа на оценките на Комисията фискалната позиция, която включва разходи, финансирани както на национално равнище, така и на равнище ЕС, се очаква да бъде като цяло неутрална през 2026 г. Комисията предвижда съотношението на дълга на сектор „Държавно управление“ към БВП да нарасне до 118,4 % до края на 2026 г. Увеличението на съотношението на дълга към БВП през 2026 г. отразява главно прогнозирания висок първичен дефицит.

(20) В препоръката за одобряване на средносрочния фискално-структурен план на Франция се определя наборът от реформи и инвестиции, които са в основата на удължаването на периода на корекция, заедно с график за тяхното изпълнение. Те включват съществуващи и засилени мерки от плана за възстановяване и устойчивост, като засилване на прегледа на разходите, реформи за ускоряване на производството на енергия от възобновяеми източници, реформа на осигуряването за безработица и увеличаване на публичните разходи за научни изследвания, както и допълнителни реформи и инвестиции, като например рационализиране на данъчните и социалните разходи, реформа на общите намаления на социалноосигурителните вноски, реформи за опростяване на бизнес средата и улесняване на декарбонизирането на промишлеността. Като взе предвид информацията, предоставена от Франция в годишния доклад за напредъка, Комисията констатира, че реформите и инвестициите, които са в основата на удължаването и които трябваше да бъдат изпълнени до 30 април 2025 г., са били осъществени, с изключение на реформата на общите намаления на социалноосигурителните вноски спрямо минималната работна заплата (SMIC), което доведе до малко по-ниски икономии в сравнение с поетите ангажименти.

(21) Данъчните разходи във Франция са многобройни и представляват голяма тежест за бюджета. 467-те данъчни разхода в проектобюджета за 2024 г. се оценяват на 83,3 милиарда евро (2,9 % от БВП), което представлява около една четвърт от общите приходи на държавата. Според Сметната палата на Франция окончателните бюджетни средства за данъчни разходи през 2024 г. предполагат отклонение от 4,55 милиарда евро в сравнение с първоначално предвидените разходи, което *de facto* продължава тенденцията им към нарастване в реално изражение от 2013 г. насам, въпреки многобройните опити да се контролират техният размер и брой. Освен това посочените разходи не включват данъчните разходи, свързани с данъка върху добавената стойност, прехвърлен на местните органи и социалноосигурителните администрации. Най-големите данъчни разходи според тяхното въздействие върху бюджета в закона за бюджета за 2024 г. са данъчният кредит за научни изследвания (*crédit d'impôt en faveur de la recherche*, 7,9 милиарда евро), данъчният кредит за домашни работници (*crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile*, 6,7 милиарда евро), 10-процентната отстъпка върху пенсиите и пенсионните схеми (*abattement de 10 % sur les pensions et retraites*, 4,8 милиарда евро), освобождаването от данъци на сумите, изплатени за участие в печалбите на фирмите, разпределението на капиталови печалби, спестовните планове за служители и пенсионните спестовни планове (2,8 милиарда евро) и 10-процентната ставка за ремонти, преустройства, оборудване и поддръжка (*taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien*, 2,2 млрд. евро). От друга страна, има многобройни данъчни разходи, които носят ограничени индивидуални ползи, но същевременно създават значителна обща бюджетна тежест, а в други случаи броят на бенефициерите е неизвестен, което затруднява пълния им контрол. Данъчните разходи намаляват ефективността и прозрачността на френската данъчна система, внасят значителна степен на сложност и в по-широк план предизвикват загуби на разпределителната ефективност поради изкривяването на индивидуалните решения. С приетия през ноември 2023 г. закон за многогодишното планиране на публичните финанси за периода 2023 – 2027 г. се въвеждат специални разпоредби за ограничаване на въздействието на данъчните разходи върху бюджета, за контролиране на техния брой и за повишаване на тяхната ефективност, като същевременно се цели да се подобри прозрачността на комуникацията с парламента в контекста на годишния бюджетен процес. Досегашните опити обаче доведоха до ограничен успех при намаляване на сложността на данъчното облагане и на бюджетния дял на данъчните разходи.

(22) През 2024 г. публичните разходи на Франция остават сред най-високите в ЕС – 57,1 % от БВП, което е със 7,5 процентни пункта над средната стойност за ЕС. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. се предвижда подобна разлика през 2025 г. и 2026 г. Ето защо за консолидиране на публичните финанси във Франция са необходими решителни действия по отношение на публичните разходи. Механизмът за преглед на разходите, приет със закона за бюджета за 2023 г. като част от плана за възстановяване и устойчивост, има за цел провеждането на редовни оценки, за да се определят най-ефективните разходи, които благоприятстват растежа, социалното приобщаване и екологичния и цифровия преход, като същевременно се подкрепя фискалната консолидация чрез постигане на икономии на разходите, където се установи неефективност. Като част от средносрочния си фискално-структурен план и за да подкрепи удължаването на периода на фискална корекция, Франция се ангажира да приложи редица мерки за справяне с това предизвикателство. Според годишния доклад за напредъка на Франция прегледите на разходите, извършени през 2024 г., са установили и генерирали икономии, оценявани на 4,3 милиарда евро в закона за бюджета за 2025 г., което би означавало значителен напредък към постигане на целта в средносрочния фискално-структурен план на Франция за кумулативни постоянни икономии в размер на 8 милиарда евро за периода 2025 – 2027 г. Занапред, с оглед на консолидирането на публичните финанси, би било от полза в бъдещото годишно и многогодишно бюджетно планиране редовно да се включват количествено изразени цели за икономии на разходите въз основа на прегледите на разходите.

Основни предизвикателства пред политиката

(23) В съответствие с член 19, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕС) 2021/241 и критерий 2.2 от приложение V към него планът за възстановяване и устойчивост включва широк набор от взаимно подсилващи се реформи и инвестиции, които трябва да бъдат изпълнени до 2026 г. Очаква се те да спомогнат за ефективното справяне с всички или със значителна част от предизвикателствата, посочени в съответните специфични за държавата препоръки. В този кратък срок приключването на ефективното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост, включително главата за REPowerEU, е от съществено значение за повишаване на дългосрочната конкурентоспособност на Франция през екологичния и цифровия преход, като същевременно се гарантира социална справедливост. В съобщението на Комисията „NextGenerationEU – Пътят към 2026 г.“, прието на 4 юни 2025 г., се изяснява приложимият график за приключването на Механизма и се предоставят насоки на държавите членки за постигането на максимална ефективност на изпълнението до 31 август 2026 г., включително относно начините за по-нататъшно рационализиране на техните ПВУ, излагат се основните варианти, които да бъдат взети предвид при преразглеждането им, и се подчертава значението на внимателното съвместно планиране при подаването на последните искания за плащане през 2026 г. Систематичното участие на местните и регионалните органи, социалните партньори, гражданското общество и други съответни заинтересовани страни продължава да бъде от съществено значение, за да се гарантира широка ангажираност за успешното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост.

(24) Изпълнението на програмите в областта на политиката на сближаване, които включват подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Фонда за справедлив преход (ФСП) и Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+), се ускори във Франция. Важно е да продължат усилията, за да се гарантира бързото изпълнение на тези програми, като същевременно се увеличи максимално тяхното въздействие на място. Франция вече предприема действия в рамките на програмите си по политиката на сближаване, за да повиши конкурентоспособността и растежа, като същевременно засилва социалното сближаване. В същото време Франция продължава да се сблъсква с предизвикателства, сред които необходимостта да капитализира по-добре индустриалните възможности, предлагани от екологичния и цифровия преход, предизвикателствата, свързани с жилищното настаняване, особено в кварталите в неравностойно положение в градските райони, и необходимостта да се подобри достъпът до чиста вода и канализация, особено в най-отдалечените райони, по-специално в Майот. Освен това, за да се повиши социалната устойчивост, трябва да се обърне специално внимание на инвестициите в повишаване на квалификацията и преквалификация, за да се отговори на нуждите на пазара на труда, като се постави акцент върху групите в най-неравностойно положение и се засилят мерките за борба с бедността и за социално приобщаване, с особено внимание към децата. В съответствие с член 18 от Регламент (ЕС) 2021/1060 от Франция се изисква – като част от междинния преглед на фондовете на политиката на сближаване – да направи преглед на всяка програма, като вземе предвид, наред с другото, предизвикателствата, посочени в специфичните за държавата препоръки за 2024 г. С предложенията на Комисията, приети на 1 април 2025 г. ([16]), срокът за представяне на оценка – за всяка програма – на резултатите от междинния преглед се удължава за след 31 март 2025 г. В тях също така се предоставят възможности за гъвкавост, за да се ускори изпълнението на програмите, както и стимули за държавите членки да разпределят ресурси по линия на политиката на сближаване за пет стратегически приоритетни области на Съюза, а именно конкурентоспособността в областта на стратегическите технологии, отбраната, жилищното настаняване, устойчивостта на водните ресурси и енергийния преход, както и за инвестиции в умения в приоритетни сектори, като същевременно се запазва акцентът върху лицата в най-уязвимо положение в програмите по линия на ЕСФ+.

(25) Платформата за стратегически технологии за Европа (STEP) предоставя възможност за инвестиране в ключов стратегически приоритет на ЕС, като се укрепва конкурентоспособността на ЕС. Средствата по STEP се насочват чрез 11 съществуващи фонда на ЕС. Държавите членки могат също така да допринесат за програмата InvestEU в подкрепа на инвестициите в приоритетни области. Франция би могла да използва оптимално тези инициативи в подкрепа на разработването или производството на технологии от критично значение, включително чисти технологии с ефективно използване на ресурсите.

(26) Освен икономическите и социалните предизвикателства, които са предмет на плана за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС, Франция следва да предприеме ефективни мерки по отношение на оставащите предизвикателства, свързани с регулаторната и административната тежест, интензивността на НИРД в предприятията, ефективността на сътрудничеството между предприятията и академичните среди, цифровизацията на малките и средните предприятия (МСП), декарбонизирането на транспорта и сградите, внедряването на възобновяеми енергийни източници и свързаните с тях инвестиции в електроенергийната мрежа и съхранението, недостига на умения на пазара на труда, образователната система, учителската професия и бедността сред децата.

(27) Както е посочено в компаса за конкурентоспособността, всички институции на ЕС и национални и местни институции трябва да положат големи усилия за изготвянето на по-прости правила и ускоряването на административните процедури. Комисията си постави амбициозни цели за намаляване на административната тежест – с поне 25 %, като за МСП с поне 35 %, и създаде нови инструменти за постигане на тези цели, включително систематичен стрес тест на наличното законодателство на ЕС и засилен диалог със заинтересованите страни. За да бъде на нивото на тази амбиция, Франция също трябва да предприеме допълнителни действия. 84 % от предприятията считат, че сложността на административните процедури е проблем за тяхното дружество при извършване на

([16]) Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на регламенти (ЕС) 2021/1058 и (ЕС) 2021/1056 по отношение на специални мерки за справяне със стратегически предизвикателства в контекста на междинния преглед – COM(2025) 123 final.

стопанска дейност във Франция ([17]). Франция прие няколко реформи, целящи да намалят административната тежест ([18]) и да ускорят действията на публичния сектор ([19]). Тези усилия вероятно са допринесли за намаляване на възприятието, че регулирането на стопанската дейност представляват дългосрочна пречка за инвестициите, както се вижда от намаляващия брой фирми, които смятат това регулиране за основна пречка (от 25 % през 2019 г. и 22 % през 2020 г. до 19,7 % през 2024 г.). Освен това от 2019 г. насам ([20]) Франция е подобрила позицията си спрямо средната стойност за ЕС. Като част от средносрочния си фискално-структурен план и за да подкрепи удължаването на периода на фискална корекция, Франция се ангажира да приложи редица реформи за справяне с това предизвикателство. Необходими са обаче допълнителни мерки за цялостно справяне с предизвикателството, свързано с регулаторната и административната тежест. Според оценката на Комисията ([21]) и показателите на ОИСР за регулирането на продуктовите пазари за 2023 г. в областта на търговията на дребно и бизнес услугите, много от които включват регулирани професии, регулаторните ограничения във Франция остават по-високи в сравнение с други държави членки. Преосмислянето на изискванията за достъп до и упражняване на дейности по предоставяне на услуги ще стимулира иновациите, конкуренцията и професионалната мобилност, което ще има цялостно положително икономическо въздействие ([22]). Облекчаването на ограниченията за търговията на дребно – като изисквания за регистрация, разрешения и оперативни ограничения, включително по отношение на продажбите – би могло да допринесе за подобряване на търговските дейности и да бъде от полза за потребителите чрез конкурентни цени и по-широк избор на продукти.

Общата система за лицензиране и издаване на разрешения, макар и по-малко обременителна от средната за ЕС, може да бъде допълнително подобрена чрез въвеждане на най-добри практики, включително редовен преглед на разрешенията и лицензите, за да се оцени тяхната необходимост.

(28) Макар Франция да има най-висок дял на публична подкрепа за НИРД ([23]) сред предприятията в ЕС (повече от два пъти над средното за ЕС както за общата публична подкрепа, така и за компонента данъчни стимули), интензивността на НИРД в предприятията във Франция е в застой и през 2023 г. остава малко под средната за ЕС. Налице е скъпоструващ данъчен кредит за научни изследвания (7,9 милиарда евро през 2024 г.), въпреки че оценките разкриват сериозни слабости ([24]). Оценката, извършена от Националната комисия за оценка на иновационните политики през 2021 г., показва, че схемата не е имала значително въздействие върху по-големите предприятия, въпреки че те са получили половината от подкрепата. Съгласно препоръката на Главната финансова инспекция (*Inspection Générale des Finances*) от март 2024 г. ([25]) в закона за бюджета за 2025 г. схемата за данъчни кредити за научни изследвания беше донякъде преориентирана към разходите за НИРД, а именно чрез изключване на разходите, свързани с наблюдение на технологиите и интелектуалната собственост, от базата на допустимите разходи.

Освен това удвояването на данъчната основа за наемане на постдокторанти по схемата беше преустановено. Въпреки че тези мерки следва да доведат до известни икономии ([26]) (оценени на 5 % от годишните данъчни разходи за този данъчен кредит), не се очаква те да увеличат значително резултатите на предприятията от НИРД, тъй като обхватът на схемата се променя само в незначителна степен. Отделянето на по-голяма част от помощта за иновативни МСП, за дружествата със средна пазарна капитализация и за стартиращи предприятия и улесняването на достъпа им до схемата ([27]) би могло да стимулира усилията в областта на НИРД, тъй като тези предприятия са с по-ограничени

([17]) Експресен доклад на Евробарометър относно отношението на предприятията към корупцията в ЕС (април 2024 г.).
([18]) Закон от 22 май 2019 г. за растежа и трансформацията на предприятията (Pacte).
([19]) Закон от 7 декември 2020 г. за ускоряване и опростяване на публичните действия (ASAP).
([20]) Европейска инвестиционна банка, EIB Investment Survey 2024 (Проучване на ЕИБ относно инвестициите, 2024 г.). За ЕС се изчислява средноаритметична стойност.
([21]) Европейска комисия, Показател за ограниченията в търговията на дребно (актуализация за 2022 г.), 2024 г.
([22]) Предстоящата оценка от френския орган за защита на конкуренцията на реформите, свързани с условията за установяване и тарифите на регулираните юридически професии, се очаква през лятото на 2025 г.
([23]) Публичната подкрепа за НИРД в предприятията във Франция е била 0,45 % от БВП през 2021 г., в сравнение със средната стойност за ЕС от 0,2 %. През 2021 г. данъчните стимули за НИРД възлизаха на 0,28 % от БВП на Франция, в сравнение със средната стойност за ЕС от 0,1 %. Интензивността на НИРД в предприятията във Франция е 1,44 % през 2023 г. (на същото ниво като през 2012 г.), което е под средното за ЕС (1,49 %).
([24]) ОИСР (2020 г.), „How effective are R&D tax incentives? New evidence from the OECD microBeRD project“ („Колко ефективни са данъчните стимули за НИРД? Нови данни от проекта microBeRD на ОИСР“), документ за политиките на дирекция „Наука, технологии и иновации“, ОИСР, Париж.
Conseil d'analyse économique (2022), Focus N°090-2022 „Renforcer l'impact du Crédit d'impôt recherche“ Philippe Aghion, Nicolas Chanut et Xavier Jaravel.
([25]) Главна финансова инспекция. Преглед на разходите: подкрепа за предприятията, март 2024 г., на разположение на адрес: https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports%20de%20mission/2024/2023-M-105-03%20Rapport%20Aides%20aux%20entreprises.pdf.
([26]) Спестяванията се оценяват на 5 % (Общ доклад № 144 (2024 – 2025 г.), том II, брошура 1, депозиран на 21 ноември 2024 г., на разположение на адрес: Projet de loi de finances pour 2025: Les conditions générales de l'équilibre financier (article liminaire et première partie de la loi de finances) - Sénat).
([27]) Lignau (DGE, 2024) съобщава, че сред стартиращите предприятия, създадени от 2016 г. насам, едва 44 % са се възползвали от схемата за данъчен кредит за научни изследвания през периода 2017 – 2021 г., въпреки че са я използвали повече от други схеми, например в сравнение със статута на младо иновативно дружество или с данъчния кредит за иновации.

финансови възможности. Други съществуващи мерки в подкрепа на иновациите включват по-специално данъчен кредит за иновации и статута „Млади иновативни дружества“ (*Jeunes Entreprises Innovantes*), който осигурява социални и фискални ползи за стартиращи предприятия, отговарящи на специфични критерии за интензивност на НИРД и растеж. Те са по-добре насочени към МСП, но разполагат с много по-малък бюджет (около 332 милиона евро за данъчен кредит за иновации и 314 милиона евро за данъчни и социални разходи в полза на млади иновативни дружества ([28]) през 2024 г.). Ползите от достъпа до тези по-целенасочени мерки бяха намалени по-значително спрямо размера им, в сравнение с данъчния кредит за научни изследвания, съгласно измененията, въведени със закона за бюджета за 2025 г. и Закона за финансиране на социалното осигуряване за 2025 г.

(29) По-тесните връзки между науката и предприятията, особено чрез схеми за трансфер на знания и технологии, са от ключово значение за генерирането на иновации. Сложността на екосистемата за трансфер на технологии и валоризация на научните изследвания във Франция, както е подчертано в доклада за оценка на програмата „Инвестиции за бъдещето“ от 2019 г., обаче представлява значителна пречка. Франция се нарежда значително под средното равнище за ЕС по отношение на публичните разходи за НИРД, финансирани от предприятия, и тази ситуация не се е подобрила от 2019 г. насам. Силната сегментация на екосистемата и незадоволителните резултати на ключови участници, като дружествата за ускоряване на технологичния трансфер (*Sociétés d'accélération du transfert de technologies*, SATT), институтите за технологични изследвания (*Instituts de Recherche Technologique*) и университетските болници (*Instituts Hopitalo-Universitaires*), са проблемни области ([29]). От 2019 г. насам обаче не е проведена значителна реформа на модела SATT. Съвсем наскоро, през 2023 г. бе въведена инициативата за университетски иновационни центрове (*pôles universitaires d'innovation*) с цел да се укрепят местните иновационни екосистеми въз основа на съществуващите организации и схеми. За да се подобрят резултатите от иновациите, е необходимо да се повиши ефективността на екосистемата за трансфер на знания и технологии. Това може да се постигне чрез насочване към конкретни резултати, като значително увеличение на заявките за патенти, по-голяма защита на интелектуалната собственост и създаване на повече предприятия. Опростяването на екосистемата, например чрез рационализиране на ролите на съществуващите структури или засилване на сътрудничеството между тях, също би могло да доведе до по-добри резултати.

(30) Въпреки че интегрирането на цифрови технологии би трябвало да даде възможност на дружествата да подобрят своите продукти и услуги и да повишат конкурентоспособността си, френските МСП продължават да изостават в областта на цифровизацията, като само 68,5 % от тях са достигнали основно ниво на цифрова интензивност през 2024 г., което е под средното за ЕС от 72,9 %. Тази разлика е значителна и в контекста на целта на ЕС за цифровото десетилетие – 90 % до 2030 г. Например делът на френските МСП, които осъществяват електронни продажби, е по-нисък от средния за ЕС (съответно 17,6 % и 23,1 %), което контрастира със значително по-високия дял на френските потребители, които купуват стоки или услуги онлайн, във всички възрастови групи, в сравнение със средния за ЕС. Освен това въвеждането на съвременни цифрови технологии, като например изкуствения интелект (ИИ) и услугите в облак, във френските предприятия, особено в МСП, изостава от средното равнище в ЕС. Целта на ЕС 75 % от дружествата да използват услуги в облак, да извършват анализ на големи информационни масиви или да използват ИИ изглежда трудно постижима, като се имат предвид настоящите темпове на внедряване. През септември 2018 г. Франция прие план за цифрова трансформация, насочен към промишлеността, който обхваща мерки до 2023 г. на стойност 1,3 милиарда евро, включително субсидия за въвеждането на нови съвременни цифрови технологии от промишлени МСП и дружества със средна пазарна капитализация, финансирани по Механизма за възстановяване и устойчивост на ЕС ([30]). През 2018 г. Франция прие своята национална стратегия за ИИ. Успоредно с това, France Num, ключовата публична инициатива за цифрова трансформация на МСП, беше въведена през 2018 г. и оттогава е заздравена. Тя предоставя диагностика и обучение и поддържа списък с партньори, готови да подкрепят предприятията в усилията им за цифровизация.

Ролята ѝ обаче като посредник, който свързва предприятията с доставчици на цифрови решения и действа като център за документация, ограничава възможността ѝ да окаже пряко въздействие върху цифровизацията на МСП. Освен това наличието на над 100 различни териториални финансови помощи с различни критерии за допустимост и множество компетентни органи усложнява ситуацията за МСП, които търсят подкрепа ([31]). Необходимо е по-нататъшно подобряване на ефективността на публичната подкрепа за цифровизацията. Би било полезно да се рационализират наличните схеми за подкрепа и да се съобрази по-добре видът на подкрепата с нуждите на предприятията, като се

([28]) Проектозакон за финансите за 2024 г.: законодателни доклади в областта на научните изследвания и висшето образование. Общ доклад № 128 (2023 – 2024 г.), том III, приложение 24, депозиран на 23 ноември 2023 г., на разположение на адрес: Projet de loi de finances pour 2024: Recherche et enseignement supérieur - Sénat.
Вж. също „Състояние на висшето образование, научните изследвания и иновациите във Франция 2024 г.“, № 17, юни 2024 г., тема № 23, на разположение на адрес: Les jeunes entreprises innovantes - état de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France nº17.

([29]) Комитет за мониторинг на инвестициите за бъдещето. Оценка на първата вълна от Програмата за бъдещи инвестиции (PIA, 2009 – 2019 г.), ноември 2019 г., на разположение на адрес: *Le PIA, un outil à préserver, une ambition à refonder.*

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

([31]) Сенат, извънредно заседание 2018 – 2019 г., Информационен доклад, изготвен от името на делегацията на бизнеса относно подкрепата за цифровия преход на МСП: как Франция може да навакса изоставането си?, от г-жа Паскал Груни (сенатор), на разположение на адрес: Projet de loi de finances pour 2021: Économie - Sénat.

даде предимство на технологиите, които имат най-голям потенциал да стимулират нарастването на производителността ([32]), като например ИИ. Освен това въвеждането на система за оценка на качеството на регистрираните доставчици на цифрови решения в мрежата France Num, евентуално въз основа на обратна информация от потребителите, би могло да помогне на МСП да вземат информирани решения.

(31) Електроенергийният микс на Франция остава до голяма степен декарбонизиран благодарение на производството на ядрена енергия. Освен през периода на COVID-19, когато емисиите на парникови газове спадат изкуствено, Франция постоянно намалява брутните си емисии на парникови газове с повече от 3 % годишно от 2019 г. насам. Тази низходяща тенденция даде възможност на страната да изпълни втория си въглероден бюджет (2019 – 2023 г.), както е заложено във втората национална стратегия за ниски въглеродни емисии, която има за цел да се постигне намаление от 40 % до 2030 г. (в сравнение с 1990 г.). Между 2022 г. и 2023 г. Франция дори ускори усилията си за декарбонизация, като постигна спад от 5,8 % на брутните емисии. През 2024 г. обаче тази динамика значително се забави: според оценки на Citepa ([33]) емисиите са спаднали с 1,8 %, достигайки 366 $MtCO_2$-eq, което е далеч от годишното намаление, необходимо за постигане на амбицията на страната в областта на климата. За да остане в съответствие със следващия въглероден бюджет (2024 – 2028 г.) съгласно третата стратегия за ниски въглеродни емисии (SNBC-3), която подкрепя целта на Франция за намаляване наполовина на брутните емисии на парникови газове до 2030 г., Франция трябва да намалява емисиите си с 5 % годишно до 2030 г.

Докато енергийният сектор и промишлеността поддържат тенденцията за намаляване на емисиите, транспортният и строителният сектор се нуждаят от допълнителни усилия, за да постигнат третия въглероден бюджет съгласно SNBC-3. Транспортът остава основният източник на емисии на парникови газове ([34]) във Франция и е единственият сектор, в който емисиите са се увеличили между 1990 г. и 2023 г. През 2024 г., според най-новите оценки на Citepa, емисиите на парникови газове от транспортния сектор са намалели с по-малко от 1 % в сравнение с 2023 г. Ускоряването на декарбонизацията на пътния транспорт, който представлява доста значителен дял от общите емисии от транспорта ([35]), е от съществено значение, за да се постигнат целите за намаляване на емисиите както при превоза на пътници, така и при превоза на товари. Необходими са адекватни стимули и схеми за подкрепа, заедно с разгръщането на необходимата инфраструктура, за да продължи да нараства бързо делът на превозните средства с нулеви емисии, като се обърне специално внимание на уязвимите участници в движението ([36]) и на тежкотоварните превозни средства. Товарният транспорт във Франция продължава да се осъществява предимно от автомобилния транспорт (85 %), а железопътният и вътрешният воден транспорт съставляват съответно само 10 % и 2 %, което е под средното равнище за ЕС ([37]). За да подкрепи преминаването от автомобилен към железопътен транспорт и транспорт по вътрешните водни пътища, Франция трябва да завърши трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T), за да увеличи капацитета и гъстотата на мрежата. Ускоряване на внедряването на Европейската система за управление на железопътното движение, която понастоящем функционира само на 10 % от основната мрежа TEN-T ([38]), също би подобрило оперативната съвместимост, ефективността и безопасността на железопътната система на ЕС. Вътрешните водни пътища също предлагат голям потенциал за декарбонизация и могат да бъдат използвани в по-голяма степен чрез подобряване на оперативната съвместимост на информационните услуги за реките, достъпността на данните и гъстотата на терминалите.

(32) Крайното енергийно потребление в жилищния сектор е в застой от 2015 г. насам, а емисиите на парникови газове от жилищни и обществени сгради са намалели само с 1,1 % през 2024 г. в сравнение с 2023 г., според най-новите оценки (на Citepa). Франция изостава от националните планове по отношение на темповете на енергийно саниране на сградите и замяната на котли на нефт и газ с по-чисти решения, например термопомпи ([39]). Франция трябва да ускори усилията си за преодоляване на разликата, за да постигне значителен принос към целта си за намаляване на енергопотреблението на сградите до 2030 г. в съответствие с SNBC-3. За да се подкрепи търсенето на енергийно саниране, би било полезно да се рационализират националните схеми и да се стабилизира тяхното финансиране, включително чрез привличане на частно финансиране, като се обърне специално внимание на най-уязвимите домакинства и на дълбоките санирания.

([32]) Rapport CNP (2025) | Un monde en mutation – Productivité, compétitivité et transition numérique, стр. 188.
([33]) Citepa (*Centre Interprofessionnel Technique d'Études de la Pollution Atmosphérique*) е френската организация, натоварена с изготвянето на националните инвентаризации на парниковите газове и замърсяването на въздуха, които се представят пред ООН и ЕС.
([34]) Представляващи 34 % от общите емисии (с изключение на международните бункеровъчни средства в международното въздухоплаване и корабоплаване).
([35]) През 2023 г. на него се дължат 94 % от емисиите в транспортния сектор, с изключение на международните бункеровъчни средства в международното въздухоплаване и корабоплаването (Livre | Chiffres clés du climat 2024, стр. 56).
([36]) Както е определено в Регламент (ЕС) 2023/955 на Европейския парламент и на Съвета от 10 май 2023 г. за създаване на Социален фонд за климата и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1060, това са ползвателите на транспорт, които изразходват по-голяма част от доходите си за енергия и транспорт, които в определени региони нямат достъп до алтернативни и достъпни решения за мобилност и транспорт и които може да нямат финансовата възможност да инвестират в намаляване на потреблението на изкопаеми горива.
([37]) В ЕС през 2022 г. железопътният превоз на товари е съставлявал 16,6 %, а превозът по вътрешни водни пътища – 4,9 %.
([38]) В сравнение например с Белгия (79 %) и Испания (27 %).
([39]) Както бе посочено от Генералния секретариат по екологично планиране (SGPE) през декември 2024 г. (Les Rencontres avec les partenaires du SGPE, декември 2024 г., стр. 11).

(33) През 2023 г. Франция все още не беше постигнала задължителната си цел за възобновяема енергия за 2020 г. ([40]) Като част от средносрочния си фискално-структурен план и за да подкрепи удължаването на периода на фискална корекция, Франция се ангажира да проведе реформа, за да се справи с това предизвикателство. Съответните ангажименти обаче не биха довели до пълното му преодоляване. По-специално, макар че по-рано Франция беше определила цел за възобновяема енергия за 2030 г. в Закона за енергията и климата от 2019 г., сега тя няма твърд актуализиран ангажимент да спазва настоящите цели на ЕС за 2030 г. В съчетание със забавянията в прилагането на новите правила за издаване на разрешения, тази ситуация създава несигурност за инвеститорите. От друга страна, осигуряването на такава сигурност би привлякло нови инвестиции, би стимулирало създаването на работни места на местно равнище и би дало тласък на производството на зелени технологии, което би допринесло за процъфтяването на френския пазар. Франция трябва да ускори процеса на издаване на разрешения и да приеме няколко акта за изпълнение на френския закон за ускоряване на възобновяемите енергийни източници. Процесът на определяне на „зони за ускорено внедряване на енергия от възобновяеми източници“ е бавен: приблизително две години след приемането му (до юли 2024 г.) едва 34 % от общините са определили такива зони. Осигуряването на достатъчен персонал в издаващите разрешения администрации би могло да ускори този процес. Освен това все още са необходими ясни и по-кратки срокове за проекти извън „зоните за ускорено внедряване на енергия от възобновяеми източници“, както и въвеждане на система за „обслужване на едно гише“ за издаване на разрешения за възобновяема енергия.

(34) Нарастващото ограничаване на възобновяемите енергийни източници и появата на отрицателни цени през 2023 г. и 2024 г. показват ограниченията на електроенергийните мрежи и повишената необходимост от гъвкавост и съхранение по отношение на търсенето ([41]), включително акумулиране под формата на топлина. Необходимо е по-нататъшно разгръщане на такива решения за гъвкавост, за да се интегрират по-големи обеми възобновяема енергия в мрежата и да се гарантира сигурността на енергоснабдяването. Операторите на електроенергийни системи RTE и Enedis наскоро обявиха големи инвестиционни планове за развитие на електроенергийната мрежа през следващите 15 години ([42]). Планът на RTE обаче все още е в етап на консултации. През последните години Франция възложи проекти за междусистемни връзки с Италия (Savoie-Piedmont), а през следващите години се планират и други възлагания, като например Celtic Interconnector и проектът за Бискайския залив. Навременното финализиране и изпълнение на тези инвестиционни планове би улеснило инвестициите във възобновяеми енергийни източници и би ускорило декарбонизацията. От решаващо значение е също така дългосрочното планиране да отчита междусистемните връзки със съседните държави, по-специално с Иберийския полуостров, за да се ускори интеграцията на пазара на ЕС. През 2024 г. равнището на междусистемна трансгранична електроенергийна свързаност във Франция беше под целта на ЕС от 15 % ([43]) за 2030 г.

(35) Макар делът на дружествата, които съобщават за затруднения при набирането на персонал, да е намалял през 2024 г. и първото тримесечие на 2025 г. със забавянето на икономиката, според неотдавнашно проучване неподходящият профил на кандидатите остава една от двете основни пречки пред набирането на персонал, заедно с недостига на работна ръка, особено в ключови сектори като автомобилния и строителния сектор и сектора на полагането на грижи ([44]). Франция инвестира значително в повишаване на квалификацията и преквалификация на работниците с подкрепата на Механизма за възстановяване и устойчивост, което доведе до леко увеличение на броя на възрастните, участващи в обучение (49,2 % през 2022 г. спрямо 48,4 % през 2016 г.). Тези програми обаче невинаги са успявали да доведат до увеличаване на участието на нискоквалифицираните хора и по-възрастните работници. Тези програми са имали и ограничено въздействие върху участието в обучение за приоритетни сектори (ИКТ, здравеопазване, строителство, преход към зелена икономика). От оценката за инвестиции в близкото и по-далечното минало, като например Плана за инвестиции в умения (*plan d'investissement dans les compétences*), става ясно, че едва 25 % от обучението засяга приоритетни сектори, а 20 % от обучението е насочено към професии, в които е налице недостиг на висококвалифицирани работници. Освен това през 2022 г. само около 25 % от възрастните с ниска квалификация са участвали в обучение.

(36) Въпреки високите публични разходи за образование във френската образователна система напоследък се отбелязва осезаем спад в резултатите, върху който оказва значително влияние и социално-икономическият произход на учениците. Френските ученици в началното и средното образование имат по-слаби резултати по математика и природни науки в сравнение с връстниците си в ЕС ([45]), като делът на 15-годишните ученици с ниски резултати по математика, четене и природни науки ([46]) се е увеличил значително от 2018 г. насам, а делът на учениците с най-високи резултати е намалял. Франция също така има едни от най-големите социално-икономически различия в ЕС. Подобряването на резултатите на учениците в усвояването на основни умения е от решаващо значение още от най-ранна възраст. Първите оценки показват, че намаляването наполовина на броя на учениците в „приоритетни образователни зони“ е оказало положително въздействие върху образователните резултати на учениците, но 70 % от учениците в неравностойно положение посещават училища, разположени извън приоритетните зони и поради това не отговарят на условията за подпомагане. Постепенното отпускане на допълнителни ресурси и насърчаването на сътрудничеството между училищата в неравностойно положение и местните участници биха могли да бъдат полезни, за да се обърне внимание на нуждите на учениците с ниски резултати или на тези в неравностойно положение. През

([40]) През 2023 г., с дял от 22,3 % възобновяема енергия в брутното си крайно енергийно потребление, Франция все още не е достигнала задължителната си цел за 2020 г. за дял от 23 % на възобновяемата енергия.
([41]) Bilan électrique 2024 | RTE.
([42]) RTE présente les grandes orientations de sa stratégie de transformation du réseau de transport d'électricité à l'horizon 2040 | RTE.
([43]) Определя се като съотношението между вноса и инсталирания производствен капацитет в дадена държава членка.
([44]) France Travail - Enquête besoin en main-d'œuvre 2025.
([45]) Проучване на тенденциите в международното изследване на математиката и природните науки (TIMSS) за 2023 г.
([46]) Според проучването по Програмата за международно оценяване на учениците (PISA) през 2022 г. 28,8 % от 15-годишните ученици във Франция са с ниски резултати по математика спрямо 29,5 % в ЕС, 26,9 % са с по-ниски резултати по четене спрямо 26,2 % в ЕС, а 23,8 % са с по-ниски резултати по природни науки спрямо 24,2 % в ЕС.

2023 г. Министерството на образованието предприе мерки за насърчаване на подобряването на социално многообразие в държавните и частните училища и въведе ежеседмичен час за диференцирано обучение по френски език и математика за всички ученици. Честите промени в политиката обаче доведоха до недостатъчно време за прилагане и оценка и до намаляване на ангажираността на преподавателската общност. По-ефективното използване на наличните данни и оценки, по-доброто сътрудничество с образователната общност и зачитането на педагогическата автономност на училищата и учителите биха могли да спомогнат за изработването на по-ефективна стратегия за основни умения.

(37) Въпреки че е твърде рано да се оцени въздействието на увеличението на заплатите на учителите през 2023 г., привлекателността на професията продължава да буди тревога, а недостигът на учители оказва отрицателно въздействие върху образователните резултати. Все по-малко кандидати се явяват на конкурсни изпити за набиране на персонал, в сравнение с броя на свободните места, което прави тези изпити по-малко избирани, особено по математика и за начални учители в някои училища ([47]). Намаляващата привлекателност на професията може да се обясни с няколко фактора. През 2022 г. 63 % от студентите в следгимназиално образование посочват условията на труд, включително броя на учениците в клас (един от най-големите в ЕС), натовареността, правилата за мобилност и заплатата като причини да не желаят да станат учители ([48]). Освен това разчитането във все по-голяма степен на временни учители, които имат по-ниска квалификация и опит и по-малък достъп до обучение в сравнение с постоянните учители, може да се отрази на качеството на преподаването. Предприети са мерки за подобряване на условията на преподаване, включително засилване на обучението по френски език и математика за началните учители. Въпреки това има възможност за допълнително разширяване на тези мерки, по-специално чрез намаляване на броя на учениците в класовете въз основа на намаляващия брой деца и чрез по-добро привеждане на първоначалното и продължаващото обучение в съответствие с променящите се потребности на всички ученици ([49]) и предоставяне на по-голяма автономност на учителите и училищата ([50]). По-специално Сметната палата предупреждава, че на практика директорите на училища имат ограничени възможности да се адаптират към нуждите на учениците и местните условия ([51]). Консултациите с учители и с по-широката учителска общност относно текущите планове за реформа на началното образование също биха могли да повишат ангажираността и привлекателността.

(38) Децата във Франция са изложени на по-висок риск от бедност и социално изключване в сравнение с останалата част от населението (26,2 % спрямо 19 % през 2024 г.) и с другите държави от ЕС (26,2 % спрямо 24,2 % през 2024 г.). Рискът от детска бедност и социално изключване също се е увеличил значително през последните години ([52]), въпреки че е намалял през 2023 г. и 2024 г., а делът на френските деца, живеещи в домакинства без работа, е достигнал 9 % през 2024 г., което е едно от най-високите равнища в ЕС. Семействата с един родител, често включващи самотни майки, се сблъскват със значителни и специфични предизвикателства при търсенето на работа ([53]), а сред работещите един на всеки петима е изложен на риск от бедност през 2024 г. Една от основните пречки, с които те се сблъскват, е достъпът до образование и грижи в ранна детска възраст. Франция е една от държавите в ЕС с най-голяма разлика в достъпа до грижи за деца между децата в неравностойно положение и тези в по-благоприятна социална среда (41,6 процентни пункта спрямо 15,8 процентни пункта). През 2024 г. 72,6 % от децата (на възраст 0 – 3 години), живеещи в домакинства, изложени на риск от бедност или социално изключване, не са се възползвали от професионални услуги за полагане на грижи за деца. Макар че във Франция общият дял на децата, които имат достъп до грижи за деца, е относително висок, достъпността и разходите варират значително на територията на страната ([54]). Освен това семействата, които работят на нестандартно работно време или са безработни, се сблъскват с трудности при намирането на подходящи грижи за децата си ([55]), което затруднява търсенето на работа и усилията им за обучение. Преодоляването на конкретните пречки пред заетостта и подобряването на достъпа до образование и грижи в ранна детска възраст би помогнало на родителите да получат обучение, което би им дало по-добри възможности за работа и би подобрило образователните резултати на децата в краткосрочен и дългосрочен план, като би имало по-силно въздействие върху децата в неравностойно положение ([56]).

([47]) France Stratégie, 2024, Working in Public Service:The Challenge of Attractiveness (Да работиш на държавна служба: предизвикателството на привлекателността).

([48]) Cour de Comptes, Devenir enseignant: la formation initiale et le recrutement des enseignants des premier et second degrés, Rapport public thématique, 2023.

([49]) Education: comment mieux orienter la dépense publique, Conseil d'analyse économique, 2025, на разположение на адрес: Éducation: comment mieux orienter la dépense publique.

([50]) Lastra-Anadón, C. and S. Mukherjee (2019), „Cross-country evidence on the impact of decentralisation and school autonomy on educational performance" (Доказателства от различни държави за въздействието на децентрализацията и училищната автономност върху образователните резултати), OECD Working Papers on Fiscal Federalism (Работни документи на ОИСР за фискалния федерализъм), № 26, OECD Publishing, Париж, https://doi.org/10.1787/c3d9b314-en.

([51]) Cour des comptes, Mobiliser la communauté éducative autour du projet d'établissement, Rapport public thématique, 2023.

([52]) В столичния район на Франция (за който разполагаме със сравними динамични редове) делът на децата, изложени на риск от бедност или социално изключване, се е увеличил от 24,1 % през 2019 г. до 25,7 % през 2023 г.

([53]) Sénat (2024). Familles monoparentales: pour un changement des représentations sociétales.

([54]) CNAF-ONAPE, L'accueil des jeunes enfants – Édition 2024.

([55]) Cour des Comptes, La politique d'accueil du jeune enfant, December 2024.

([56]) ОИСР (2025 г.), Reducing Inequalities by Investing in Early Childhood Education and Care, Starting Strong (Намаляване на неравенствата чрез инвестиции в образование и грижи за деца в ранна детска възраст, „Силно начало"), OECD Publishing, Париж, https://doi.org/10.1787/b78f8b25-en.

(39) С оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките на държавите членки от еврозоната и колективния им принос за функционирането на Икономическия и паричен съюз през 2025 г. Съветът препоръча на държавите членки от еврозоната да предприемат действия, включително чрез своите планове за възстановяване и устойчивост, за да изпълнят Препоръката от 2025 г. относно икономическата политика на еврозоната. За Франция препоръки 2, 3, 4 и 5 спомагат за изпълнението на първата препоръка за еврозоната относно конкурентоспособността, а препоръки 4 и 5 спомагат за изпълнението на втората препоръка за еврозоната относно издръжливостта, а препоръка 1 спомага за изпълнението на третата препоръка за еврозоната относно макроикономическата и финансовата стабилност, изложена в Препоръката от 2025 г.,

ПРЕПОРЪЧВА на Франция да предприеме през 2025 г. и 2026 г. следните действия:

1. Да укрепи общите разходи и готовността в областта на отбраната и сигурността, като същевременно гарантира устойчивост на дълга в съответствие със заключенията на Европейския съвет от 6 март 2025 г. Да спазва максималните темпове на растеж на нетните разходи, препоръчани от Съвета на 21 януари 2025 г. с оглед на прекратяването на съществуващия прекомерен дефицит. Да изпълни набора от реформи и инвестиции, които са в основата на удължения период на корекция, както беше препоръчано от Съвета на 21 януари 2025 г.

2. С оглед на приложимите срокове за навременното приключване на реформите и инвестициите съгласно Регламент (ЕС) 2021/241 да гарантира ефективното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост, включително главата за REPowerEU. Да ускори изпълнението на програмите по политиката на сближаване (ЕФРР, ФСП, ЕСФ+), като се базира, когато е подходящо, на възможностите, предлагани от междинния преглед. Да използва оптимално инструментите на ЕС, включително възможностите, предоставени от програмата InvestEU и платформата за стратегически технологии за Европа, за да подобри конкурентоспособността.

3. Да опрости още повече регулирането, да намали административната тежест и регулаторните ограничения за фирмите, по-специално в сектора на услугите. Да засили интензивността на НИРД в предприятията чрез по-целенасочено насочване на схемите за публична подкрепа, които стимулират НИРД в предприятията и насърчават разпространението на иновациите, както и чрез повишаване на ефективността на екосистемата, която подкрепя сътрудничеството между академичните среди и предприятията. Да подобри цифровизацията на МСП, включително чрез подобряване на ефективността на съществуващите мерки за публична подкрепа, предназначени за тази цел.

4. Да ускори намаляването на емисиите на парникови газове чрез премахване на пречките и предоставяне на стимули за увеличаване на търсенето и предлагането на нисковъглеродни видове транспорт и превозни средства и чрез повишаване на енергийната ефективност и намаляване на зависимостта от изкопаеми горива в сградите посредством стимулиране на основни санирания. Да ускори разгръщането на проекти за възобновяема енергия, включително чрез по-нататъшно рационализиране на процедурите за издаване на разрешения и чрез завършване на създаването на „зони за ускорено внедряване на енергия от възобновяеми източници“. Да насърчава гъвкавостта на търсенето и технологиите за съхранение и да осигурява достатъчни инвестиции в капацитета на електроенергийната мрежа, включително в трансграничните междусистемни връзки.

5. Да продължи да работи за преодоляване на недостига на умения чрез подкрепа на достъпа до обучение на нискоквалифицирани кадри и по-възрастни хора и чрез подобряване на съответствието на предлаганото обучение с нуждите на пазара. Да подобри резултатите от обучението и да намали неравенствата в образованието, включително чрез осигуряване на по-добра образователна подкрепа за всички ученици в неравностойно положение. Да подсили учителската професия, включително чрез подобряване на условията на труд и обучение, както и чрез първоначално и продължаващо обучение на учителите. Да предотврати и намали детската бедност чрез премахване на пречките, които възпрепятстват интеграцията на родителите на пазара на труда и достъпа до качествено образование и грижи в ранна детска възраст за най-уязвимите домакинства.

Съставено в Брюксел на 8 юли 2025 година.

За Съвета

Председател

S. LOSE