ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 23.5.2022 г.
COM(2022) 612 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Франция за 2022 г.

{SWD(2022) 612 final} - {SWD(2022) 640 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Франция за 2022 г.

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) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси[1], и по-специално член 6, параграф 1 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:

(1) Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета[2], с който бе създаден Механизъм за възстановяване и устойчивост, влезе в сила на 19 февруари 2021 г. По Механизма за възстановяване и устойчивост се предоставя финансова подкрепа за осъществяването на реформи и инвестиции, водещи до фискален стимул, финансиран от Съюза. Той допринася за икономическото възстановяване и за осъществяването на устойчиви и увеличаващи растежа реформи и инвестиции, по-специално за насърчаването на екологичния и цифровия преход, като същевременно укрепва устойчивостта и потенциалния растеж на икономиките на държавите членки. Той спомага също за укрепване на устойчивите публични финанси и за стимулиране на растежа и създаването на работни места в средносрочен и дългосрочен план. Максималното финансово участие на държава членка в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост [беше] актуализирано на [XX] юни 2022 г. в съответствие с член 11, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/241.

(2) На 24 ноември 2021 г. Комисията прие годишния обзор на устойчивия растеж, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2022 г. Тя взе надлежно предвид съвместния ангажимент, потвърден на социалната среща на върха в Порто през май 2021 г., за по-нататъшно прилагане на Европейския стълб на социалните права,

[1] ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

[2] 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).

провъзгласен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. На 25 март 2022 г. Европейският съвет одобри приоритетите на годишния обзор на устойчивия растеж за 2022 г. На 24 ноември 2021 г., въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011, Комисията прие също доклада за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Франция е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед[3]. На същата дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше приета от Съвета на 5 април 2022 г., както и предложението за съвместния доклад за заетостта за 2022 г., в който се анализира прилагането на насоките за заетостта и принципите на Европейския стълб на социалните права, което беше прието от Съвета на 14 март 2022 г.

(3) След световната пандемия нахлуването на Русия в Украйна значително промени геополитическия и икономическия контекст. Последиците от нахлуването върху икономиките на държавите членки бе усетено например чрез по-високите цени на енергията и храните и по-слабите перспективи за растеж. По-високите цени на енергията са особено тежки за най-уязвимите домакинства, живеещи в енергийна бедност или изложени на риск от енергийна бедност. В ЕС се наблюдава и безпрецедентен приток на хора, бягащи от Украйна. В този контекст на 4 март 2022 г. за първи път беше задействана[4] Директивата за временна закрила, с която на разселените лица от Украйна беше предоставено правото на законно пребиваване в ЕС, както и достъп до образование и обучение, пазар на труда, здравеопазване, жилищно настаняване и социално подпомагане.

(4) Като се има предвид бързо променящата се икономическа и геополитическа ситуация, през 2022 г. европейският семестър възобновява широкообхватната си координация на икономическите политики и политиките по заетостта, като същевременно се усъвършенства в съответствие с изискванията за изпълнение на Механизма за възстановяване и устойчивост, както е посочено в годишния обзор на устойчивия растеж за 2022 г. Изпълнението на приетите планове за възстановяване и устойчивост е от съществено значение за постигането на приоритетите на политиките в рамките на европейския семестър, тъй като плановете обхващат поне значителна част от съответните специфични за всяка държава препоръки, отправени през циклите на семестъра за 2019 г. и 2020 г. Специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г. и 2020 г. продължават да са от еднакво значение и за плановете за възстановяване и устойчивост, които са преразгледани, актуализирани или изменени в съответствие с членове 14, 18 и 21 от Регламент (ЕС) 2021/241, в допълнение към всички специфични за всяка държава препоръки, издадени до датата на представяне на изменения план.

(5) Общата клауза за дерогация е активирана от март 2020 г.[5] В съобщението си от 3 март 2021 г.[6] Комисията изложи също така становището си, че решението за

---

[3] Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25).

[4] Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022 г. за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО и за въвеждане на временна закрила (ОВ L 71, 4.3.2022 г., стр. 1).

[5] Съобщение на Комисията до Съвета относно активирането на общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж, Брюксел, 20.3.2020 г. (COM (2020) 123 final).

[6] Съобщение на Комисията до Съвета „Една година от началото на пандемията от COVID-19: ответни мерки на фискалната политика“, 3.3.2021 г. (COM(2021) 105 final).

дезактивиране или продължаване на прилагането на общата клауза за дерогация следва да се основава на цялостна оценка на състоянието на икономиката, като равнището на икономическата активност в ЕС или еврозоната се сравнява с равнищата отпреди кризата (края на 2019 г.) като ключов количествен критерий. Повишената несигурност и силните рискове от влошаване на икономическите перспективи в контекста на войната в Европа, безпрецедентното покачване на цените на енергията и продължаващите смущения във веригата на доставки оправдават удължаването на срока на действие на общата клауза за дерогация на Пакта за стабилност и растеж до 2023 г.

(6) Съгласно подхода, изложен в становището на Съвета от 18 юни 2021 г. относно програмата за стабилност за 2021 г., понастоящем фискалната позиция се измерва най-добре като промяната в първичните разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите), с изключение на свързаните с COVID-19 временни извънредни мерки, но включително разходите, финансирани с безвъзмездна подкрепа (безвъзмездни средства) от Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС, в сравнение със средносрочния потенциален растеж[7]. Отвъд общата фискална позиция, за да се прецени дали националната фискална политика е предпазлива и дали съставът ѝ допринася за устойчиво възстановяване, което е в съответствие с екологичния и цифровия преход, се обръща внимание и на развитието на финансираните на национално равнище[8] първични текущи разходи (без дискреционните мерки по отношение на приходите и без свързаните с кризата, предизвикана от COVID-19, временни извънредни мерки) и инвестиции.

(7) На 2 март 2022 г. Комисията прие съобщение, в което се предоставят общи насоки за фискалната политика през 2023 г., като целта е да се подпомогне изготвянето на програмите за стабилност и конвергенция на държавите членки и по този начин да се засили координацията на политиките[9]. Комисията отбеляза, че въз основа на макроикономическа перспектива на зимната прогноза преминаването от съвкупна подкрепяща фискална позиция през 2020—2022 г. към в голяма степен неутрална съвкупна фискална позиция през 2023 г. изглежда подходящо, като същевременно остава готовността да се реагира на променящата се икономическа ситуация. Комисията обяви, че фискалните препоръки за 2023 г. следва да продължат да се различават между държавите членки и да вземат предвид възможните странични ефекти между отделните държави. Комисията прикани държавите членки да отразят насоките в своите програми за стабилност и конвергенция. Комисията пое ангажимент да следи отблизо икономическото развитие и да коригира насоките си за политиките, при необходимост, най-късно в края на май 2022 г. в пролетния пакет на Комисията за европейския семестър.

(8) По отношение на фискалните насоки, предоставени на 2 март 2022 г., фискалните препоръки за 2023 г. отчитат влошените икономически перспективи,

---

7 Прогнозите за фискалната позиция и нейните компоненти в настоящата препоръка са оценки на Комисията, основани на допусканията, залегнали в прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. Оценките на Комисията на средносрочния потенциален растеж не включват положителното въздействие на реформите, които са част от плана за възстановяване и устойчивост и които могат да стимулират потенциалния растеж.

8 Не се финансират с безвъзмездни средства от Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС.

9 Съобщение от Комисията до Съвета. „Насоки за фискалната политика за 2023 г.“, 3.3.2021 г. (COM(2022) 85 final).

повишената несигурност и допълнителните рискове от влошаване, както и по-високата инфлация в сравнение със зимната прогноза. На фона на тези съображения фискалните мерки трябва да увеличат публичните инвестиции за екологичния и цифровия преход и енергийната сигурност и да поддържат покупателната способност на най-уязвимите домакинства, така че да се смекчи въздействието на покачването на цените на енергията и да се спомогне за ограничаване на инфлационния натиск от вторичните ефекти чрез целенасочени и временни мерки; фискалната политика трябва да остане гъвкава, за да се адаптира към бързо променящите се обстоятелства, и да бъде диференцирана в отделните държави в зависимост от тяхното фискално и икономическо положение, включително по отношение на излагането на кризата и притока на разселени лица от Украйна.

(9) 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 Регламент (ЕС) 2021/241 Комисията оцени целесъобразността, ефективността, ефикасността и съгласуваността на плана за възстановяване и устойчивост в съответствие с насоките за оценка в приложение V към посочения регламент. На 13 юли 2021 г. Съветът прие решението си за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Франция[10]. Отпускането на траншовете зависи от решение на Комисията, взето в съответствие с член 24, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2021/241, че Франция е изпълнила задоволително съответните ключови етапи и цели, определени в решението за изпълнение на Съвета. Задоволителното изпълнение предполага, че постигането на предходните ключови етапи и цели е запазено.

(10) На 4 май 2022 г. Франция представи националната си програма за реформи за 2022 г. Тя не представи своята програма за стабилност. В съответствие с член 27 от Регламент (ЕС) 2021/241 националната програма за реформи за 2022 г. също така отразява шестмесечното докладване на Франция относно напредъка, постигнат при изпълнението на нейния план за възстановяване и устойчивост.

(11) На 23 май 2022 г. Комисията публикува доклада за Франция[11] за 2022 г. В него беше оценен напредъкът на Франция в изпълнението на съответните специфични за държавата препоръки, приети от Съвета през 2019 г., 2020 г. и 2021 г., и беше направен преглед на изпълнението от Франция на плана за възстановяване и устойчивост въз основа на набора от показатели за възстановяване и устойчивост. Въз основа на този анализ в доклада за държавата бяха посочени пропуски по отношение на предизвикателствата, които не са разгледани или са само частично разгледани в плана за възстановяване и устойчивост, както и по отношение на новите и нововъзникващите предизвикателства, включително породените от руското нахлуване в Украйна. В него бяха оценени също напредъкът на Франция при прилагането на Европейския стълб на социалните права и постигането на водещите цели на ЕС в областта на заетостта, уменията и намаляването на бедността, както и напредъкът в постигането на целите на ООН за устойчиво развитие.

---

[10] Решение за изпълнение на Съвета от 6 юли 2021 г. за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Франция (ST 10162/2021; ST 10162/2021 ADD 1).

[11] SWD(2022) 612.

(12) Комисията извърши задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 за Франция и публикува резултатите от него на 23 май 2022 г.[12] Комисията заключи, че във Франция са налице макроикономически дисбаланси. По-специално уязвимостите са свързани с високия държавен дълг и слабата конкурентоспособност, които имат трансгранично значение, в контекста на нисък ръст на производителността.

(13) На 23 май 2022 г. Комисията представи доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от ДФЕС. В този доклад бе разгледано състоянието на бюджета на Франция, тъй като нейният дефицит по консолидирания държавен бюджет през 2021 г. надхвърля референтната стойност по Договора от 3 % от БВП, а нейният консолидиран държавен дълг надхвърля референтната стойност по Договора от 60 % от БВП и не спазва целевия показател за намаляване на дълга. В доклада се заключава, че критериите за дефицита и дълга не са изпълнени. В съответствие със съобщението от 2 март 2022 г. Комисията взе предвид, в рамките на своята оценка на всички съответни фактори, че спазването на целевия показател за намаляване на дълга би означавало твърде взискателно фискално усилие, съсредоточено в началото на периода, което рискува да застраши растежа. Поради това според Комисията спазването на целевия показател за намаляване на дълга не е оправдано при настоящите извънредни икономически условия. Както беше обявено, Комисията не предложи откриването на нови процедури при прекомерен дефицит през пролетта на 2022 г. и ще направи повторна оценка на целесъобразността на предложение за откриване на процедури при прекомерен дефицит през есента на 2022 г.

(14) На 20 юли 2020 г. Съветът препоръча на Франция да предприеме през 2020 г. и 2021 г. всички необходими мерки, в съответствие с общата клауза за дерогация, за ефективно справяне с пандемията, поддържане на икономиката и подпомагане на последващото възстановяване. Освен това той препоръча на Франция, когато икономическите условия позволяват това, да провежда фискални политики, насочени към постигане на разумни средносрочни фискални позиции и гарантиране на устойчивостта на дълга, като същевременно засили инвестициите. През 2021 г. въз основа на данни, потвърдени от Евростат, дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Франция намаля от 8,9 % от БВП през 2020 г. на 6,5 % през 2021 г. Ответните мерки на фискалната политика на Франция подпомогнаха икономическото възстановяване през 2021 г., а временните извънредни мерки за подкрепа спаднаха от 3,3 % от БВП през 2020 г. на 2,6 % през 2021 г. Мерките, предприети от Франция през 2021 г., са в съответствие с препоръката на Съвета от 20 юли 2020 г. Дискреционните бюджетни мерки, приети от правителството през 2020 г. и 2021 г., бяха предимно временни или съпътствани от компенсаторни мерки. В същото време някои от дискреционните мерки, приети от правителството през периода 2020—2021 г., не бяха временни или съпътствани от компенсаторни мерки, като се състояха главно от постоянно намаление на данъците върху производството, считано от 2021 г., и увеличаване на заплатите на държавните служители, главно в системата на здравеопазването. Въз основа на данни, потвърдени от Евростат, през 2021 г. консолидираният държавен дълг възлизаше на 112,9 % от БВП.

(15) Въз основа на мерките на политиката, известни към крайната дата за изготвяне на прогнозата, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се предвижда

[12] SWD(2022) 632.

бюджетен дефицит за 2022 г. и 2023 г. в размер съответно на 4,6 % от БВП и 3,2 % от БВП. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се предвижда отношението на консолидирания държавен дълг към БВП да възлиза на 111,2% през 2022 г. и 109,1 % през 2023 г. Въз основа на анализа на Комисията рисковете за устойчивостта на дълга изглеждат високи в средносрочен план.

Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. средносрочният (10-годишният среден) потенциален ръст на производството се оценява на 1,0 %. Тази прогноза не включва обаче въздействието на реформите, които са част от плана за възстановяване и устойчивост и могат да стимулират потенциалния растеж на Франция.

(16) През 2022 г. правителството постепенно премахна по-голямата част от мерките, предприети в отговор на кризата, предизвикана от COVID-19, така че се очаква временните извънредни мерки за подкрепа да намалеят от 2,6 % от БВП през 2021 г. на 0,4 % през 2022 г. Държавният дефицит е засегнат от мерките, приети за противодействие на икономическото и социалното въздействие на увеличението на цените на енергията, които според прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се оценяват на 0,7 % от БВП през 2022 г. и се очаква да бъдат премахнати през 2023 г.[13] Тези мерки се състоят главно от социални трансфери за по-бедните домакинства, намаляване на косвените данъци върху потреблението на енергия, пределни цени на дребно и на едро, субсидии за енергоемките предприятия. Тези мерки бяха обявени за временни. Ако обаче цените на енергията останат високи и през 2023 г., някои от тези мерки биха могли да бъдат продължени. Някои от тези мерки не са целеви, по-специално общата горна граница на цените на електроенергията и природния газ, както и пряко субсидираната отстъпка от горивата. Бюджетният дефицит е повлиян и от разходите за осигуряване на временна закрила на разселените лица от Украйна, които според прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се очаква да бъдат 0,1 % от БВП през 2022 г. и 0,1 % през 2023 г.[14]

(17) На 18 юни 2021 г. Съветът препоръча през 2022 г. Франция[15] да използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването, като същевременно следва разумна фискална политика. Освен това тя следва да запази инвестициите, финансирани на национално равнище. Освен това той препоръча на Франция, когато икономическите условия позволяват това, да провежда фискални политики, насочени към постигане на разумни средносрочни фискални позиции и гарантиране на фискална устойчивост в средносрочен план, като същевременно увеличи инвестициите, за да стимулира потенциала за растеж.

---

13 Числата представят равнището на годишните бюджетни разходи за мерките, предприети от есента на 2021 г. насам, включително текущите приходи и разходи, както и, когато е уместно, мерките за капиталови разходи.

14 Очаква се общият брой на разселените лица от Украйна в ЕС постепенно да достигне 6 милиона до края на 2022 г., като тяхното географско разпределение се изчислява въз основа на размера на съществуващата диаспора, относителното население на приемащата държава членка и действителното разпределение на разселените лица от Украйна в целия ЕС към март 2022 г. За бюджетните разходи на човек оценките се основават на модела за микросимулация Euromod на Съвместния изследователски център на Комисията, като се вземат предвид както паричните преводи, така и обезщетенията в натура, като например образование и здравеопазване.

15 Препоръка на Съвета от 18 юни 2021 г., съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност за 2021 г. на Франция (ОВ C 304, 29.7.2021 г., стр. 43).

(18) Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. през 2022 г. фискалната позиция се очаква да бъде подкрепяща в размер на -1,7 % от БВП[16]. Франция планира да предоставя непрекъсната подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции съгласно препоръката на Съвета. Очаква се положителният принос по отношение на икономическата дейност на разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други средства на ЕС, да намалее с 0,2 процентни пункта от БВП в сравнение с 2021 г. Това намаление през 2022 г. се дължи на финансовата подкрепа, предоставена в началото на периода от Механизма за възстановяване и устойчивост през 2021 г. Предвижда се финансираните на национално равнище инвестиции да допринесат по неутрален начин за фискалната позиция през 2022 г.[17] Поради това Франция планира да запази инвестициите, финансирани на национално равнище, както се препоръчва от Съвета. В същото време увеличението на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (след приспадане на новите мерки по отношение на приходите) през 2022 г. се очаква да осигури експанзионистичен принос от 1,6 процентни пункта за общата фискална позиция. Този значителен експанзионистичен принос включва допълнителното въздействие на мерките за справяне с икономическото и социалното въздействие на увеличението на цените на енергията (0,5 % от БВП), както и разходите за предоставяне на временна закрила на разселените лица от Украйна (0,1 % от БВП). Другите мерки по отношение на текущите разходи включват мерките, предложени в плана за устойчивост за справяне с икономическите последици от конфликта в Украйна, като например преките субсидии за ad hoc сектори (0,1 % от БВП) и увеличението на заплатите на държавните служители (0,1 % от БВП). Що се отнася до приходите, намаляването на ставката на корпоративния подоходен данък (0,1 % от БВП) и на жилищните данъци (0,1 % от БВП) също се очаква да допринесе за експанзионистичната фискална позиция. По-високото увеличение на потребителските цени в сравнение с дефлатора на БВП се очаква да повлияе на експанзионистичния принос на финансираните на национално равнище първични текущи разходи през 2022 г. чрез увеличаване на публичното потребление и социалните обезщетения. Въз основа на прогнозата на Комисията тези мерки и факторите за по-високи разходи не са напълно съчетани с компенсаторни мерки.

(19) В прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се очаква фискалната позиция през 2023 г. да бъде + 0,9 % от БВП, при условие че политиката остане непроменена[18]. Очаква се Франция да продължи да използва безвъзмездните средства от Механизма за възстановяване и устойчивост през 2023 г. за финансиране на допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването. Очаква се положителният принос по отношение на икономическата дейност на разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за

16 Отрицателният (положителният) знак на показателя съответства на превишение (спад) на растежа на първичните разходи в сравнение със средносрочния икономически растеж, което показва експанзионистична (рестриктивна) фискална политика.

17 Очаква се другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, да имат експанзионистичен принос от 0,2 процентни пункта от БВП.

18 Отрицателният (положителният) знак на показателя съответства на превишение (спад) на растежа на първичните разходи в сравнение със средносрочния икономически растеж, което показва експанзионистична (рестриктивна) фискална политика.

възстановяване и устойчивост и други средства на ЕС, да намалее с 0,1 процентни пункта от БВП в сравнение с 2022 г. в отражение на финансовата подкрепа, предоставена в началото на периода от Механизма за възстановяване и устойчивост през 2021 г. и 2022 г. Предвижда се финансираните на национално равнище инвестиции да допринесат по неутрален начин за фискалната позиция през 2023 г.[19] В същото време увеличението на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (след приспадане на новите мерки по отношение на приходите) през 2023 г. се очаква да осигури рестриктивен принос от 0,7 процентни пункта за общата фискална позиция. Това включва въздействието от постепенното премахване на мерките спрямо повишените цени на енергията (0,7 % от БВП). Поради това рестриктивният принос на финансираните на национално равнище текущи разходи зависи от постепенното премахване на мерките за справяне с въздействието на увеличението на цените на енергията, както е планирано понастоящем.

(20) Настоящата пенсионна система във Франция е сложна и се състои от повече от 40 съвместно съществуващи схеми. Тези схеми се прилагат за различни групи работници и функции съобразно различни набори от правила. По данни на Евростат публичните разходи за пенсии във Франция са били на трето място в ЕС в размер на 14,6 % от БВП през 2019 г. Високите разходи са свързани с относително високия коефициент на заместване на дохода (т.е. пенсия в сравнение с последните годишни заплати), очакваната продължителност на живота, относително ранната ефективна пенсионна възраст (около 62 години) и високия брой получатели на пенсия спрямо общото население. Съгласно доклада на Комисията от 2021 г. относно застаряването на населението и според последния годишен доклад на Консултативния съвет по пенсиите на Франция (Conseil d'orientation des retraites), след известно намаление, предвидено до 2024 г., разходите за пенсии се очаква да нараснат умерено между 2025 г. и около 2030 г. с около 0,2 процентни пункта от БВП. Високите общи публични разходи, като разходите за пенсии са един от основните елементи, допринасят за натрупването на публичен дълг въпреки голямата данъчна тежест, което води до високи рискове за фискалната устойчивост във Франция в средносрочен план. В дългосрочен план разходите за пенсии ще започнат да намаляват трайно до 2070 г., главно поради индексирането на пенсионните обезщетения спрямо инфлацията, което компенсира ефекта от увеличаването на коефициента на зависимост поради застаряването на населението. Опростяването на пенсионната система чрез уеднаквяването на различните режими би спомогнало за подобряване на нейната прозрачност и справедливост, като същевременно би довело до положително въздействие върху трудовата мобилност и ефективността на разпределението на труда, и би могло да подкрепи фискалната устойчивост. През 2018 г. френското правителство започна процес на реформа с цел уеднаквяване на правилата на множеството пенсионни режими. Реформата беше спряна с избухването на пандемията от COVID-19. При представянето на целите на френския план за възстановяване и устойчивост правителството потвърди ангажимента си за прокарването на амбициозна реформа на пенсионната система, насочена към подобряване на нейната справедливост и устойчивост.

[19] Очаква се другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, да имат рестриктивен принос от 0,1 процентни пункта от БВП.

(21) В съответствие с член 19, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕС) 2021/241 и критерий 2.2 от приложение V планът за възстановяване и устойчивост включва широк набор от взаимно подсилващи се реформи и инвестиции, които трябва да бъдат изпълнени до 2026 г. Те помагат за преодоляването на всички или на значителна част от икономическите и социалните предизвикателства, очертани в специфичните за държавата препоръки, отправени от Съвета до Франция в рамките на европейския семестър през 2019 г. и 2020 г., в допълнение към всички специфични за държавата препоръки, отправени до датата на приемане на плана. Изпълнението на френския план е в напреднал стадий. Първото искане за плащане на Франция беше оценено положително от Комисията, като беше взето предвид становището на Икономическия и финансов комитет, което доведе до отпускане на финансова подкрепа в размер на 7,4 милиарда евро (след приспадане на предварителното финансиране) на 4 март 2022 г. Съответните 38 ключови етапа и цели обхващат реформи в областта на публичните финанси, пазара на труда, здравните и дългосрочните грижи. Направени са инвестиции в енергийната ефективност на сградите (обществени, частни и социални жилища), устойчивия транспорт (закупуване на чисти превозни средства), декарбонизацията на промишлеността, младежката заетост и образованието. Бяха утвърдени няколко научноизследователски стратегии в областта на ключови екологични и цифрови технологии, като през 2022 г. и 2023 г. ще се даде ход на покани за представяне на проекти.

(22) Очаква се изпълнението на плана за възстановяване и устойчивост на Франция да допринесе за постигането на по-нататъшен напредък в екологичния и цифровия преход. Мерките в подкрепа на целите в областта на климата във Франция представляват 46,0 % от общия размер на отпуснатите по плана средства (с големи инвестиции в енергийно саниране на сгради), докато мерките в подкрепа на целите в областта на цифровите технологии възлизат на 21,3 % от този общ размер. Пълното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост в съответствие със съответните ключови етапи и цели ще помогне на Франция да се възстанови бързо от последиците от кризата, предизвикана от COVID-19, като същевременно укрепи своята устойчивост. Системното участие на социалните партньори и други съответни заинтересовани страни продължава да бъде важно за успешното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост, както и на други икономически политики и политики в областта на заетостта, които излизат извън рамките на плана, за да се гарантира широка ангажираност с цялостната програма, свързана с политиките.

(23) Франция представи програмните си документи в областта на политиката на сближаване на 17 декември 2021 г.[20] за споразумението за партньорство и повечето програми — преди 17 март 2022 г. В съответствие с Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. Франция ще вземе предвид съответните специфични за нея препоръки при програмирането на фондовете на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г. Това е предварително условие за подобряване на ефективността и максимално

[20] Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика. ОВ L 231, 30.6.2021, стр. 159.

увеличаване на добавената стойност на финансовата подкрепа, която ще бъде получена от фондовете на политиката на сближаване, като същевременно се насърчават координацията, взаимното допълване и съгласуваността между тези фондове и други инструменти и фондове на Съюза. Успешното прилагане на Механизма за възстановяване и устойчивост и програмите по линия на политиката на сближаване зависи и от премахването на пречките пред инвестициите в подкрепа на екологичния и цифровия преход и балансираното териториално развитие.

(24) Освен икономическите и социалните предизвикателства, разгледани в плана за възстановяване и устойчивост, Франция е изправена пред редица допълнителни предизвикателства, свързани с недостига на умения и внедряването на енергия от възобновяеми енергийни източници. Повишаването на уменията на работниците би допринесло за повишаване на производителността на труда и следователно за подобряване на цялостната конкурентоспособност на френската икономика.

(25) Недостигът на работна ръка нараства и работодателите посочват липсата на квалифицирани работници като основна пречка пред наемането на работа в повече от 50 % от случаите, особено за работни места, изискващи технически умения, като например тези, необходими за екологичния и цифровия преход (промишленост, строителство). Настоящите инвестиции в повишаването на квалификацията и преквалификацията на работниците изискват време, за да дадат резултат, а тяхната ефективност се подкопава от ниското ниво на основни умения на повече от една пета от 15-годишните ученици, които след това се възползват в по-малка степен от обучението на по-късен етап от живота. Слабите резултати по математика (френските ученици са с най-ниски резултати сред 22-те държави от ЕС, участващи в „Тенденции в международните резултати в областта на математиката и науките“ (TIMSS) за 2019 г.) и природни науки е повод за особена загриженост предвид недостига на технически умения. Освен това оценките показват, че нискоквалифицираните лица обикновено се възползват в по-ниска степен от обучение, водещо до придобиване на квалификация.

(26) Независимо от като цяло добрите резултати, високите социално-икономически и регионални неравенства във френската образователна система оказват въздействие върху равнището на основните умения. Според PISA Франция е една от държавите — членки на ЕС, в които социално-икономическият произход оказва най-голямо влияние върху резултатите на учениците. Показателите показват, че 35,3 % от 15-годишните в неравностойно положение и 44,5 % от учениците мигранти от първо поколение нямат достатъчно основни умения по четене в сравнение със средната стойност 20,9 %. За да се справи с този проблем, през 2017 г. Франция въведе пилотна реформа, състояща се в „намаляване наполовина на размера на класовете“ в ранните години на образованието на студентите в приоритетни райони, за да се даде възможност на учениците да се възползват от по-персонализирана подкрепа в благоприятна за ученето атмосфера. През 2021 г. френската сметна палата изтъкна недостатъците на училищната система, особено върху резултатите от обучението на учениците в неравностойно положение, и призова за по-голяма автономност и оценка на училищата. По-ниският процент на участие на учителите в продължаващо обучение и високият брой ученици на отделен учител могат да изострят социално-икономическите неравенства. Преподавателите по природни науки,

работещи в райони в неравностойно положение, обикновено имат по-ниски нива на сертифициране в по-голяма степен, отколкото в други държави от ЕС. Реформата на професионалното образование и обучение от 2018 г. и значителните стимули за работодателите увеличиха броя на чираците, което оказа положително въздействие върху равнището на заетост на завършилите образование.

(27) В отговор на мандата от държавните и правителствените ръководители на ЕС във Версайската декларация, планът REPowerEU има за цел постепенно да бъде премахната зависимостта на Европейския съюз от вноса на изкопаеми горива от Русия във възможно най-кратък срок. За тази цел в диалог с държавите членки се определят най-подходящите проекти, инвестиции и реформи на национално, регионално и европейско равнище. Целта на тези мерки е да се намали цялостната зависимост от изкопаеми горива и да се замени вносът на изкопаеми горива от Русия.

(28) По данни от 2020 г. зависимостта на Франция от вноса на руския нефт, газ и въглища е съответно 9 %, 17 % и 34 %, което е под средната стойност за ЕС-27[21]. Франция има по-ограничена експозиция на изкопаеми горива от Русия, отколкото средната за ЕС до голяма степен, тъй като френският енергиен микс разчита главно на ядрената енергия (40,6 % от брутното ѝ вътрешно потребление на енергия). Делът на изкопаемите горива в енергийния микс е по-нисък от средния за ЕС-27: нефтът, газът и твърдите изкопаеми горива (включително въглищата) представляват съответно 28,6 %, 15,4 % и 2,3 % от брутното вътрешно потребление на енергия във Франция. Освен това Франция разполага с 4 терминала за втечнен природен газ, което дава възможност за по-диверсифицирани източници на внос на газ. Независимо от това, настоящата геополитическа ситуация и високите цени на енергията засилват спешната необходимост Франция да увеличи още повече усилията си за постигане на целите в областта на енергията от възобновяеми източници, определени в нейния национален план в областта на енергетиката и климата. Енергията от възобновяеми източници представлява 19,1 % от брутното крайно потребление на енергия на Франция през 2020 г., което е под целта от 23 %, определена в националния план в областта на енергетиката и климата. За да бъде Франция в съответствие с целите „Подготвени за цел 55“, ще е необходимо допълнително повишаване на амбициите за намаляване на емисиите на парникови газове и увеличаване на енергията от възобновяеми източници и енергийната ефективност. Бързата декарбонизация на промишлените процеси и сградното отопление може да бъде подпомогната чрез засилена публична подкрепа за технологии като малки и големи термопомпи и геотермална енергия, включително подкрепа за районните отоплителни мрежи, както и по-бързо внедряване на устойчиво анаеробно разграждане („Méthanisation“) и други технологии, свързани с устойчивото производство на биогазове, като биометан. Подобни инвестиции биха спомогнали и за намаляване на зависимостта от вноса на природен газ от Русия. Ускореното постепенно премахване на оставащите субсидии за изкопаеми горива би подобрило конкурентоспособността на енергията от възобновяеми източници в сравнение с алтернативите от изкопаеми

[21] Евростат (2020) дял на руския внос спрямо общия внос на природен газ, суров нефт и антрацитни въглища. За средните стойности за ЕС-27 общият внос се основава на вноса извън ЕС-27. За Франция общият внос включва търговията в рамките на ЕС. Суровият нефт не включва рафинираните нефтопродукти.

горива. Инвестициите в енергия от възобновяеми източници за търговски цели и децентрализирана енергия от възобновяеми източници могат също така да укрепят макроикономическата устойчивост и конкурентоспособността чрез повишаване на енергийната сигурност и иновациите в енергийния сектор.

(29) Реализирането във Франция на проекти за енергия от възобновяеми източници с голям мащаб (над 10 MW), по-специално разположени на сушата и разположени в морето вятърни паркове и слънчеви фотоволтаични проекти, страда от ограничителни мерки, както и високи административни пречки и пречки за издаването на разрешения. Недостатъчните инвестиции в електроенергийната мрежа на национално равнище доведоха също така до недостиг на точки за достъп, увеличаване на разходите за свързване към мрежата и забавяне на свързването към мрежата, което понастоящем може да отнеме до няколко месеца. Не могат да се строят разположени на сушата вятърни паркове в радиус от 5 до 30 km от околните метеорологични, военни и граждански радари, което води до трудности при намирането на подходящи местоположения за приблизително 45 % от новите проекти. Процедурите следва да бъдат подобрени, за да се избегнат свързаните с безопасността пречки поради съображения от военно естество, появяващи се на много късен етап от разработването на проекта. Процесът на одобрение, в който участват националните, регионалните и местните администрации, означава, че честите искания за актуализиране на документите за градоустройствено планиране трябва да бъдат отразени и в документи на по-ниско ниво, което създава допълнителна административна тежест. Процесът на издаване на разрешителни може да бъде ускорен при насочването на по-големи човешки и финансови ресурси към централните администрации на регионално равнище (т.е. за децентрализирани държавни служби), както и към компетентните органи и операторите на мрежи, по-тясното участие на регионалните и местните администрации в териториалното устройство и по-бързото прилагане на тръжните процедури. Укрепването на механизмите за участие на обществеността и децентрализация би намалило жалбите на трети страни, което е източник на големи закъснения при възлагането на нови проекти. Една стабилна регулаторна рамка на национално равнище би осигурила по-голяма сигурност за инвеститорите, особено за по-дългосрочното планиране.

(30) Повишаването на енергийната ефективност и намаляването на потреблението на енергия ще помогне за намаляване на емисиите и зависимостта от изкопаеми горива. Във Франция строителството и използването на сгради представлява 25 % от всички емисии на парникови газове. В плана за възстановяване и устойчивост на енергийното саниране на сградите е посветен цял компонент, като това допринася за справянето със свързани предизвикателства чрез широк, междусекторен подход. Мерките обхващат всички видове сгради, с приоритет за обществените сгради, но също така и значителни действия за саниране на частния сграден фонд и социалните жилища, както и за повишаване на енергийната ефективност на малките и средните предприятия. В контекста на новия си национален план за устойчивост Франция укрепва механизмите за подпомагане на отоплението от възобновяеми източници на сградите, например чрез увеличаване на „фонда за отопление“ със 150 милиона евро, както и субсидията от 1000 EUR за инсталиране на отопление с енергия от възобновяеми източници. Френската национална стратегия за ниски въглеродни емисии (Stratégie Nationale Bas Carbone) чертае амбициозна траектория за намаляване на емисиите от сградите и за постигане на пълна декарбонизация на потреблението

на енергия в сградите до 2050 г. Настоящата схема „Ma Prime Renov“, насочена към домакинствата, субсидира предимно отделни действия за саниране. С цел да се насърчи по-значителното повишаване на енергийната ефективност, рамката на политиката би могла да бъде подобрена, за да се стимулира основното саниране и да се помогне на Франция да увеличи допълнително енергийната ефективност на своя сграден фонд. Законът за климата и устойчивостта, приет през август 2021 г., има за цел да намали потреблението на енергия по много начини, например чрез предоставянето на премии за електрически велосипеди и създаването на зони с ниски емисии в метрополните райони.

(31) По-нататъшната подкрепа за трансграничните междусистемни електропроводи (които са в процес на изграждане или са планирани) продължава да бъде от решаващо значение за интегрирането на големи дялове от възобновяеми източници. Ускоряването на инвестициите в енергийна инфраструктура, както на национално, така и на трансгранично равнище, ще допринесе за намаляване на зависимостта от изкопаеми горива, и по-специално от руския газ. Препоръчва се инвестициите в нова инфраструктура и мрежи да бъдат при всяка възможност съобразени с бъдещето, за да се улесни тяхната дългосрочна устойчивост чрез бъдеща промяна на предназначението за устойчиви горива. Междусистемните връзки са от решаващо значение за ефективното функциониране на вътрешния енергиен пазар чрез обединяване на ресурсите за постигане на цялостна сигурност на доставките.

(32) При все че ускоряването на прехода към неутралност по отношение на климата и премахването на изкопаемите горива ще доведе до значителни разходи за преструктуриране в няколко сектора, Франция може да използва Механизма за справедлив преход в контекста на политиката на сближаване, за да смекчи социално-икономическото въздействие на прехода върху най-засегнатите региони. Освен това Франция може да използва Европейския социален фонд плюс, за да подобри възможностите за заетост и да засили социалното сближаване.

(33) Съветът разгледа фискалните политики на Франция, като взе предвид прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г., и оценката му е отразена по-специално в препоръка 1 по-долу.

(34) С оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките на държавите членки от еврозоната и колективния им принос за функционирането на Икономическия и паричен съюз Съветът препоръча на държавите членки от еврозоната да предприемат действия, включително чрез своите планове за възстановяване и устойчивост, за да изпълнят препоръката относно икономическата политика на еврозоната. За Франция това е отразено във всичките четири препоръки по-долу.

(35) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за стабилност за 2022 г. Неговите препоръки съгласно член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени по-специално в препоръки 1, 2 и 3 по-долу. Препоръки 1, 2 и 3 ще допринесат и за изпълнението на препоръката за еврозоната, и по-специално на първата, втората и четвъртата препоръка за еврозоната. Фискалните политики, посочени в препоръка 1, спомагат, наред с друго, за преодоляване на дисбалансите, свързани с големия държавен дълг, Политиките, посочени в препоръка 2, спомагат, наред с другото, за намаляване на държавната задлъжнялост и за подобряване на конкурентоспособността, тъй като пълното изпълнение на плана

за възстановяване и устойчивост ще подпомогне растежа, като същевременно ще укрепи устойчивостта на икономиката. Политиките, посочени в препоръка 3, спомагат, наред с другото, за преодоляване на дисбалансите, свързани с конкурентоспособността.

ПРЕПОРЪЧВА на Франция да предприеме следните действия през 2022 г. и 2023 г.:

1. Да гарантира през 2023 г. разумна фискална политика, по-специално като ограничи растежа на финансираните на национално равнище текущи разходи под средносрочния потенциален ръст на производството, като вземе предвид продължаващата временна и целева подкрепа за домакинствата и предприятията, които са най-уязвими на покачването на цените на енергията, както и за хората, бягащи от Украйна. Да има готовност да адаптира текущите разходи към променящата се ситуация. Да разшири публичните инвестиции за екологичния и цифровия преход и за енергийната сигурност, включително чрез използване на Механизма за възстановяване и устойчивост, RePowerEU и други фондове на ЕС. Да провежда, за периода след 2023 г., фискална политика, насочена към постигането на разумни средносрочни фискални позиции и осигуряването на надеждно и постепенно намаляване на дълга и фискална устойчивост в средносрочен план чрез постепенна консолидация, инвестиции и реформи. Да реформира пенсионната система, за да уеднакви постепенно правилата на различните пенсионни режими, с цел да се повиши тяхната справедливост, като същевременно се укрепва устойчивостта на системата.

2. Да продължи да изпълнява своя план за възстановяване и устойчивост в съответствие с договорените ключовите етапи и цели, включени в Решението за изпълнение на Съвета от 13 юли 2021 г. Да приключи бързо преговорите с Комисията по програмните документи в областта на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г., за да започне тяхното изпълнение.

3. Да преодолее недостига на умения чрез повишаване на нивото на основните умения, предоставяне на допълнителни възможности за учене в процеса на работа и подобряване на учебните резултати на всички ученици, по-специално чрез адаптиране на ресурсите и методите към нуждите на учениците и училищата в неравностойно положение и чрез подобряване на условията на работа и непрекъснатото обучение на учителите.

4. Да намали цялостната зависимост от изкопаеми горива. Да ускори внедряването на енергия от възобновяеми източници в голям мащаб и децентрализирана енергия от възобновяеми източници чрез увеличаване на публичните инвестиции и чрез улесняване на частните инвестиции, включително чрез допълнителна рационализация на административните процедури и процедурите за издаване на разрешения и осигуряване на съответен персонал за администрациите, издаващи разрешения . Да подобри рамката на политиката, за да се стимулира основното саниране на сградите. Да разшири капацитета на енергийните междусистемни връзки.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател