



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 30 юни 2023 г.
(OR. en)

11131/23

ECOFIN 657
UEM 191
SOC 483
EMPL 334
COMPET 678
ENV 757
EDUC 270
RECH 302
ENER 393
JAI 903
GENDER 134
ANTIDISCRIM 128
JEUN 172
SAN 409

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
№ предх. док.:	9823/1/23 REV 1
№ док. Ком.:	COM(2023) 602 final
Относно:	ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно националната програма за реформи на България за 2023 г. и съдържаща становище на Съвета относно конвергентната програма на България за 2023 г.

Приложено се изпраща на делегациите посоченият по-горе проект за препоръка на Съвета, обсъден от Съвета и Европейския съвет, въз основа на предложението на Комисията COM(2023) 602 final.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от ...

относно националната програма за реформи на България за 2023 г. и съдържаща становище на Съвета относно конвергентната програма на България за 2023 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 (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, и по-специално член 9, параграф 2 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 ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

- (1) Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета², с който бе създаден Механизмът за възстановяване и устойчивост („Механизмът“), влезе в сила на 19 февруари 2021 г. По Механизма се предоставя финансова подкрепа на държавите членки за осъществяването на реформи и инвестиции, водещи до фискален стимул, финансиран от Съюза. В съответствие с приоритетите на европейския семестър Механизмът допринася за икономическото и приобщаващото възстановяване и за осъществяването на устойчиви и стимулиращи растежа реформи и инвестиции, по-специално реформи и инвестиции за насърчаване на екологичния и цифровия преход и за укрепване на устойчивостта на икономиките на държавите членки. Механизмът също така спомага за укрепването на публичните финанси и стимулира растежа и създаването на работни места в средносрочен и дългосрочен план, подобрява териториалното сближаване в рамките на Съюза и подкрепя непрекъснатото прилагане на Европейския стълб на социалните права. Максималното финансово участие за държава членка в рамките на Механизма беше актуализирано на 30 юни 2022 г. в съответствие с член 11, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/241.

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).

- (2) На 22 ноември 2022 г. Комисията прие годишния обзор на устойчивия растеж за 2023 г., с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2023 г. На 23 март 2023 г. Европейският съвет одобри приоритетите на годишния обзор на устойчивия растеж за 2023 г., които са съсредоточени около четирите измерения на конкурентоспособната устойчивост. На 22 ноември 2022 г. въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета³ Комисията прие и доклада за механизма за предупреждение за 2023 г., в който не посочи България като една от държавите членки, които може да бъдат засегнати или за които може да съществува риск да бъдат засегнати от дисбаланси. Поради това няма да е необходим задълбочен преглед. Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната и предложение за съвместния доклад за заетостта за 2023 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 еврозоната⁴ на 16 май 2023 г. и съвместния доклад за заетостта на 13 март 2023 г.
- (3) Въпреки че икономиките на Съюза показват забележителна устойчивост, геополитическият контекст продължава да оказва отрицателно въздействие. Като застава твърдо зад Украйна, Съюзът насочва своята програма за икономическа и социална политика към намаляване на отрицателното въздействие от енергийните сътресения върху уязвимите домакинства и предприятия в краткосрочен план и към запазване на усилията за осъществяване на екологичния и цифровия преход, подкрепа за устойчив и приобщаващ растеж, запазване на макроикономическата стабилност и повишаване на устойчивостта в средносрочен план. Той също така поставя особен акцент върху повишаването на конкурентоспособността и производителността на Съюза.

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 Препоръка на Съвета от 16 май 2023 г. относно икономическата политика на еврозоната (ОВ С 180, 23.5.2023 г., стр. 1).

- (4) На 1 февруари 2023 г. Комисията публикува съобщение, озаглавено „Промислен план на Зеления пакт за ерата на нулеви нетни емисии“ („промишлен план на Зеления пакт“). Целта на промишления план на Зеления пакт е засилване на конкурентоспособността на промишлеността на Съюза с нулеви нетни емисии и подпомагане на бързия преход към неутралност по отношение на климата. Планът допълва текущите усилия в рамките на Европейския зелен пакт и REPowerEU. Той има за цел и да се осигури по-благоприятна среда за увеличаване на производствения капацитет на Съюза за технологиите и продуктите с нулеви нетни емисии, необходими за постигане на амбициозните цели на Съюза в областта на климата, и да се гарантира достъп до съответните суровини от критично значение, включително чрез диверсифициране на източниците, правилно използване на геоложките ресурси в държавите членки и максимално увеличаване на рециклирането на суровини. Промисленият план на Зеления пакт се основава на четири стълба: предвидима и опростена регулаторна среда, по-бърз достъп до финансиране, повишаване на уменията и отворена търговия за устойчиви вериги на доставки. На 16 март 2023 г. Комисията публикува ново съобщение, озаглавено „Дългосрочна конкурентоспособност на ЕС: перспективи след 2030 г.“, структурирано около девет взаимно подсилващи се движещи сили с цел да се работи за стимулираща растежа регулаторна рамка. В него се определят приоритети на политиката, насочени към активно осигуряване на структурни подобрения, добре насочени инвестиции и регулаторни мерки за дългосрочната конкурентоспособност на Съюза и неговите държави членки. Препоръките по-долу спомагат за изпълнението на тези приоритети.

- (5) През 2023 г. европейският семестър за координация на икономическите политики продължава да се развива в съответствие с прилагането на Механизма. 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 обхващат всички или значителна част от съответните специфични за всяка държава препоръки, отправени през последните години. Специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г., 2020 г. и 2022 г. продължават да бъдат еднакво актуални за плановете за възстановяване и устойчивост, преразгледани, актуализирани или изменени в съответствие с членове 14, 18 и 21 от Регламент (ЕС) 2021/241.
- (6) Регламент (ЕС) 2023/435 на Европейския парламент и на Съвета⁵ („Регламентът REPowerEU“), приет на 27 февруари 2023 г., има за цел бързото премахване на зависимостта на Съюза от вноса на руски изкопаеми горива. Това ще допринесе за енергийната сигурност и диверсификацията на енергийните доставки на Съюза, като същевременно ще увеличи използването на възобновяеми енергийни източници, капацитета за съхранение на енергия и енергийната ефективност. Регламентът REPowerEU дава възможност на държавите членки да добавят нова глава за REPowerEU към своите национални планове за възстановяване и устойчивост, за да финансират ключови реформи и инвестиции, които ще спомогнат за постигането на целите на REPowerEU. Тези реформи и инвестиции също така ще спомогнат за повишаване на конкурентоспособността на промишлеността на Съюза с нулеви нетни емисии, както е посочено в промишления план на Зеления пакт, и за изпълнение на свързаните с енергетиката специфични за всяка държава препоръки, отправени към държавите членки през 2022 г. и когато е приложимо, през 2023 г. С Регламента REPowerEU се въвежда нова категория безвъзмездна финансова подкрепа, която се предоставя на държавите членки за финансиране на нови свързани с енергетиката реформи и инвестиции в рамките на техните планове за възстановяване и устойчивост.

⁵ 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).

- (7) На 8 март 2023 г. Комисията прие съобщение, в което се предоставят насоки за фискалната политика за 2024 г. („съобщението от 8 март 2023 г.“). То има за цел да подпомогне изготвянето на програмите за стабилност и конвергенция на държавите членки и по този начин да се засили координацията на политиките. Комисията припомни, че общата клауза за дерогация от Пакта за стабилност и растеж ще бъде дезактивирана в края на 2023 г. Тя призова за фискални политики през периода 2023—2024 г., които осигуряват средносрочна устойчивост на обслужването на дълга и повишават потенциалния растеж по устойчив начин, и прикани държавите членки да определят в своите програми за стабилност и конвергенция за 2023 г. начина, по който фискалните им планове ще осигурят спазването на референтната стойност по Договора от 3 % от брутният вътрешен продукт (БВП), както и реалистичното и непрекъснато намаляване на дълга или запазването на благоразумно равнище на дълга в средносрочен план. Комисията прикани държавите членки също така постепенно да премахнат националните фискални мерки, въведени за защита на домакинствата и предприятията от енергийния ценови шок, като се започне с тези с най-слаба насоченост. Тя посочи, че ако мерките за подкрепа трябва да бъдат удължени поради подновен натиск върху цените на енергията, държавите членки следва да насочат много по-добре тези мерки към уязвимите домакинства и предприятия. Комисията заяви, че фискалните препоръки ще бъдат количествено определени и диференцирани. Освен това, както се предлага в съобщението на Комисията от 9 ноември 2022 г. относно насоките за реформа на рамката за икономическо управление на ЕС, фискалните препоръки ще бъдат формулирани въз основа на нетните първични разходи. Комисията препоръча всички държави членки да продължат да защитават инвестициите, финансирани на национално равнище, и да гарантират ефективното използване на средствата по линия на Механизма и други фондове на Съюза, по-специално с оглед на екологичния и цифровия преход и целите по отношение на устойчивостта. Комисията посочи, че ще предложи на Съвета да открие основани на дефицита процедури при прекомерен дефицит през пролетта на 2024 г. въз основа на данните за резултатите за 2023 г. в съответствие с действащите правни разпоредби.

- (8) На 26 април 2023 г. Комисията представи законодателни предложения за извършване на цялостна реформа на правилата на Съюза за икономическо управление. Основната цел на предложенията е да се засили устойчивостта на обслужването на публичния дълг и да се насърчи устойчивият и приобщаващ растеж във всички държави членки чрез реформи и инвестиции. Предложенията на Комисията са насочени към подобряване на националната ангажираност, опростяване на рамката и преминаване към по-голям средносрочен фокус в съчетание с ефективно и по-последователно правоприлагане. Съгласно заключенията на Съвета от 14 март 2023 г. относно насоките за реформа на рамката за икономическо управление на ЕС целта е законодателната работа да приключи през 2023 г.
- (9) На 15 октомври 2021 г. България 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, съдържащи се в приложение V към посочения регламент. На 4 май 2022 г. Съветът прие своето решение за изпълнение за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България⁶. Отпускането на траншовете зависи от приемането на решение на Комисията в съответствие с член 24, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2021/241, в което се посочва, че България 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) В съответствие с член 8, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на 5 май 2023 г. България представи националната си програма за реформи за 2023 г. и конвергентната си програма за 2023 г. Двете програми бяха оценени заедно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях. В съответствие с член 27 от Регламент (ЕС) 2021/241 националната програма за реформи за 2023 г. отразява също шестмесечното докладване на България относно напредъка, постигнат при изпълнението на нейния план за възстановяване и устойчивост.

⁶ ST 8091/2022 INIT; ST 8091/2022 ADD 1.

- (11) На 24 май 2023 г. Комисията публикува доклада за България за 2023 г. В него беше оценен напредъкът на България в изпълнението на съответните специфични за държавата препоръки, приети от Съвета в периода 2019—2022 г., и беше направен преглед на изпълнението от страна на България на плана 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. В него бяха оценени също напредъкът на България при прилагането на Европейския стълб на социалните права и постигането на водещите цели на Съюза в областта на заетостта, уменията и намаляването на бедността, както и напредъкът в постигането на целите на Обединените нации за устойчиво развитие.
- (12) В съответствие с данни, потвърдени от Евростат, дефицитът по консолидирания държавен бюджет на България е намалял от 3,9 % от БВП през 2021 г. до 2,8 % през 2022 г., а консолидираният държавен дълг е намалял от 23,9 % от БВП в края на 2021 г. до 22,9 % в края на 2022 г. На 24 май 2023 г. Комисията публикува доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора. В този доклад се разглежда състоянието на бюджета на България, тъй като нейният дефицит по консолидирания държавен бюджет се планира да надхвърли 3 % от БВП през 2023 г. В доклада се стига до заключението, че критерият за дефицита не е изпълнен. В съответствие със съобщението си от 8 март 2023 г. през пролетта на 2023 г. Комисията не предложи откриване на нови процедури при прекомерен дефицит. Впоследствие Комисията заяви, че ще предложи на Съвета да открие основани на дефицита процедури при прекомерен дефицит през пролетта на 2024 г. въз основа на данните за резултатите за 2023 г. България следва да вземе това предвид при обсъждането и изпълнението на бюджета си за 2023 г. и при изготвянето на бюджета си за 2024 г.

- (13) Салдото по консолидирания държавен бюджет беше повлияно от мерките на фискалната политика, предприети с цел смекчаване на икономическите и социалните последици от увеличението на цените на енергията. През 2022 г. тези мерки на фискалната политика, водещи до намаляване на приходите, включваха намалени ставки на данъка върху добавената стойност за отоплението и газа и по-ниски акцизи върху електроенергията и природния и течния газ; докато мерките на фискалната политика, водещи до увеличаване на разходите, включваха субсидии за небитовите потребители и операторите на електроразпределителни системи за потреблението на електроенергия, за домакинствата за потреблението на природен газ, както и за районните топлофикационни дружества. Разходите за тези мерки бяха частично компенсирани от нови данъци върху неочакваните печалби на производителите и доставчиците на енергия, а именно временен налог за държавните предприятия от енергийния сектор. Комисията оценява нетните бюджетни разходи за тези мерки на 1,5 % от БВП през 2022 г. Салдото по консолидирания държавен бюджет беше повлияно и от бюджетните разходи за предоставянето на временна закрила на разселените лица от Украйна, които се оценяват на 0,1 % от БВП през 2022 г. В същото време прогнозните разходи за временните извънредни мерки, свързани с кризата с COVID-19, намаляха до 1,0 % от БВП през 2022 г. спрямо 3,7 % през 2021 г.
- (14) На 18 юни 2021 г. Съветът препоръча през 2022 г. България⁷ да поддържа подкрепяща фискална позиция, включително от импулса, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, и да запази инвестициите, финансирани на национално равнище. Освен това Съветът препоръча на България да държи под контрол нарастването на текущите разходи, финансирани на национално равнище.

⁷ Препоръка на Съвета от 18 юни 2021 г., съдържаща становище на Съвета относно конвергентната програма за 2021 г. на България (ОВ С 304, 29.7.2021 г., стр. 6).

- (15) Според оценките на Комисията фискалната позиция⁸ през 2022 г. е била подкрепяща — с равнище от $-1,2$ % от БВП, както бе препоръчано от Съвета. В съответствие с препоръката на Съвета България продължи да подпомага възстановяването с инвестиции, които ще бъдат финансирани от Механизма и други фондове на Съюза. Разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма и с други фондове на Съюза, възлизаха на $0,8$ % от БВП през 2022 г. ($0,9$ % от БВП през 2021 г.).
- Инвестициите, финансирани на национално равнище, осигуриха експанзионистичен принос от $0,5$ процентни пункта към фискалната позиция⁹. Следователно България е запазила инвестициите, финансирани на национално равнище, в съответствие с препоръката на Съвета. Същевременно ръстът на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (без новите мерки по отношение на приходите) доведе до експанзионистичен принос в размер на $0,8$ процентни пункта към фискалната позиция. Този експанзионистичен принос включваше допълнителното въздействие на мерките на фискалната политика, предприети за намаляване на икономическите и социалните последици от увеличението на цените на енергията (допълнителни нетни бюджетни разходи в размер на $0,9$ % от БВП), както и разходите за предоставяне на временна закрила на разселените лица от Украйна ($0,1$ % от БВП). Следователно България е държала в достатъчна степен под контрол нарастването на текущите разходи, финансирани на национално равнище.

⁸ Фискалната позиция се измерва с промяната в първичните разходи (без дискреционните мерки по отношение на приходите), като се изключват временните извънредни мерки, свързани с кризата с COVID-19, но се включват разходите, финансирани с безвъзмездна подкрепа (безвъзмездни средства) по Механизма и с други фондове на Съюза — спрямо средносрочния потенциален растеж. За повече подробности вж. каре 1 във фискалните статистически таблици.

⁹ Очаква се другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, да имат неутрален принос от нула процентни пункта от БВП.

- (16) Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози в конвергентната програма за 2023 г. е по-благоприятен от прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. за 2023 г. и след това. Правителството предвижда реалният БВП да нарасне с 1,8 % през 2023 г. и с 3,3 % през 2024 г. За сравнение, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда по-нисък растеж на реалния БВП от 1,5 % през 2023 г. и 2,4 % през 2024 г., главно поради по-отрицателно допускане за развитието на запасите в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. и въпреки по-благоприятната ѝ прогноза за износа и вноса през 2023 г. За 2024 г. по-ниският растеж на реалния БВП в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се дължи главно на големите отрицателни разлики в приносите на частното потребление, инвестициите и износа.
- (17) В своята конвергентна програма за 2023 г. правителството очаква дефицитът по консолидирания държавен бюджет да се увеличи до 6,1 % от БВП през 2023 г. Според конвергентната програма за 2023 г. увеличението на дефицита през 2023 г. отразява главно приетите мерки за увеличаване на пенсиите и заплатите, въздействието на индексацията на пенсиите спрямо инфлацията и средната работна заплата, по-високите разходи за социалната, здравната и образователната политика и по-високите национални разходи за публични инвестиции. Програмата не включва никакви други мерки за промяна на политиката или за консолидация, тъй като бюджетът за 2023 г., който може да включва такива мерки на фискалната политика, не бе приет към момента на представяне на конвергентната програма. Според конвергентната програма за 2023 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да нарасне от 22,9 % в края на 2022 г. до 26,6 % в края на 2023 г. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда бюджетен дефицит от 4,8 % от БВП за 2023 г. Това е по-ниска стойност от дефицита, предвиден в конвергентната програма за 2023 г., главно поради по-ниски очаквани публични инвестиции и по-високи приходи както от данъци, така и от Съюза. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда по-ниско съотношение на консолидирания държавен дълг към БВП от 25 % в края на 2023 г. Разликата се дължи на по-ниския очакван дефицит и на различните допускания относно изпълнението и плащанията от Механизма.

- (18) Салдото по консолидирания държавен бюджет през 2023 г. се очаква да продължи да се влияе от фискалните мерки, предприети с цел смекчаване на икономическите и социалните последици от увеличението на цените на енергията. Те се състоят от мерки, които бяха продължени от 2022 г., по-конкретно субсидиите за небитови потребители. Разходите за тези мерки продължават да бъдат частично компенсирани от данъците върху неочакваните печалби на доставчиците на енергия, а именно солидарната вноска съгласно Регламент (ЕС) 2022/1854 на Съвета¹⁰. Като се вземат предвид тези приходи, нетните бюджетни разходи за мерките за подкрепа в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. възлизат на 0,8 % от БВП през 2023 г.¹¹ Мерките през 2023 г. не изглеждат насочени към най-уязвимите домакинства или предприятия и не запазват изцяло ценовия сигнал за намаляване на търсенето на енергия и повишаване на енергийната ефективност. И накрая, салдото по консолидирания държавен бюджет за 2023 г. се очаква да се повлияе положително от постепенното премахване на временните извънредни мерки, свързани с кризата с COVID-19, които са оценени на 1,0 % от БВП.
- (19) В препоръката си от 12 юли 2022 г.¹² Съветът препоръча България да предприеме действия, за да гарантира, че през 2023 г. растежът на финансираните на национално равнище първични текущи разходи е в съответствие с като цяло неутрална позиция на политиката¹³, като се вземе предвид продължаващата временна и целенасочена подкрепа за най-уязвимите на покачането на цените на енергията домакинства и предприятия и за хората, бягащи от Украйна. В същото време България следва да има готовност да адаптира текущите разходи към променящата се ситуация. На България се препоръча също да увеличи публичните инвестиции за екологичния и цифровия преход, както и за енергийната сигурност, като се вземе предвид инициативата REPowerEU, включително чрез използване на Механизма и други фондове на Съюза.

¹⁰ Регламент (ЕС) 2022/1854 на Съвета от 6 октомври 2022 г. относно спешна намеса за справяне с високите цени на енергията (ОВ L 261I, 7.10.2022 г., стр. 1).

¹¹ Тази стойност представлява равнището на годишните бюджетни разходи за тези мерки, включително текущите приходи и разходи, както и когато е уместно — мерките за капиталови разходи.

¹² Препоръка на Съвета от 12 юли 2022 г. относно националната програма за реформи на България за 2022 г. и съдържаща становище на Съвета относно конвергентната програма на България за 2022 г. (ОВ С 334, 1.9.2022 г., стр. 11).

¹³ Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. средносрочният (среден за 10 години) потенциален растеж на производството на България, който се използва за измерване на фискалната позиция, се оценява на 12,9 % в номинално изражение.

- (20) През 2023 г. в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда фискалната позиция да бъде експанзионистична (-3,1 % от БВП), в контекста на висока инфлация. Това се предхожда от експанзионистична фискална позиция през 2022 г. (-1,2 % от БВП). Увеличението на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите) през 2023 г. се очаква да осигури експанзионистичен принос от 1,9 % от БВП към фискалната позиция. Експанзионистичният принос на финансираните на национално равнище нетни първични текущи разходи не се дължи на целенасочена подкрепа за домакинствата и предприятията, които са най-уязвими по отношение на покачването на цените на енергията, и за хората, бягащи от Украйна. В обобщение, прогнозираният растеж на финансираните на национално равнище първични текущи разходи не е в съответствие с препоръката на Съвета от 12 юли 2022 г. Очаква се България да финансира допълнителни инвестиции чрез Механизма и други фондове на Съюза и да запази финансираните на национално равнище инвестиции. Разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма и с други фондове на Съюза, се очаква да възлязат на 1,9 % от БВП през 2023 г., докато финансираните на национално равнище инвестиции се очаква да осигурят експанзионистичен принос към фискалната позиция от 0,1 процентни пункта¹⁴.
- (21) Според конвергентната програма за 2023 г. се очаква дефицитът по консолидирания държавен бюджет да намалее до 4,7 % от БВП през 2024 г. Намалението през 2024 г. отразява главно по-високи приходи от Съюза и постепенното премахване на мерките за енергийна подкрепа. Според конвергентната програма за 2023 г. се очаква съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП да нарасне до 30,7 % в края на 2024 г. Въз основа на мерките на политиката, известни към крайната дата на изготвяне на прогнозата, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда бюджетен дефицит от 4,8 % от БВП през 2024 г. Това съответства в голяма степен на дефицита, предвиден в конвергентната програма за 2023 г. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда по-ниско съотношение на консолидирания държавен дълг към БВП от 28,1 % в края на 2024 г.

¹⁴ Очаква се другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, да осигурят рестриктивен принос от 0,1 процентни пункта от БВП.

- (22) В конвергентната програма за 2023 г. се предвижда постепенно премахване на повечето от мерките за енергийна подкрепа до 2024 г. Понастоящем Комисията приема, че нетните разходи за мерките за енергийна подкрепа възлизат на 0,1 % от БВП през 2024 г. в сравнение с 0,8 % от БВП през 2023 г. Тези оценки се основават на допускането, че няма да има нови увеличения на цените на енергията. Мерките за енергийна подкрепа, които понастоящем се планира да останат в сила през 2024 г., не изглежда да са насочени към уязвимите домакинства или предприятия. Те не запазват изцяло ценовия сигнал за намаляване на търсенето на енергия и повишаване на енергийната ефективност.
- (23) В Регламент (ЕО) № 1466/97 се призовава за годишно подобрене на структурното бюджетно салдо в посока постигане на средносрочната бюджетна цел с 0,5 % от БВП като референтна стойност¹⁵. Като се вземат предвид съображенията за фискална устойчивост и необходимостта от намаляване на дефицита до стойност под референтната стойност по Договора от 3 % от БВП, според Комисията би било целесъобразно подобрене на структурното салдо от поне 0,5 % от БВП. За да се гарантира такова подобрене, и в съответствие с методиката на Комисията, нарастването на финансираните на национално равнище нетни първични разходи¹⁶ през 2024 г. следва да не надвишава 4,6 %, както е отразено в настоящата препоръка. В същото време оставащите мерки за енергийна подкрепа (които понастоящем Комисията оценява на 0,8 % от БВП през 2023 г.) следва постепенно да бъдат премахнати, ако развитието на енергийния пазар позволява това и като се започне от най-слабо насочените мерки, а свързаните с това икономии следва да бъдат използвани за намаляване на бюджетния дефицит. Съгласно оценките на Комисията това ще доведе до растеж на нетните първични разходи под препоръчания максимален темп на растеж за 2024 г. Освен това според прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. ръстът на финансираните на национално равнище нетни първични текущи разходи през 2023 г. не е в съответствие с препоръката на Съвета от 12 юли 2022 г. Ако това се потвърди, ще бъде целесъобразно растежът на нетните първични разходи през 2024 г. да бъде по-малък.

¹⁵ Член 5 от Регламент (ЕО) № 1466/97 също така изисква корекция от над 0,5 % от БВП за държавите членки с държавен дълг, надвишаващ 60 % от БВП, или с по-ясно изразени рискове за устойчивостта на обслужването на дълга.

¹⁶ Нетните първични разходи се определят като разходите, финансирани на национално равнище, след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и като се изключат разходите за лихви и разходите за циклична безработица.

- (24) Ако се допусне, че политиките остават непроменени, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда нетните първични разходи, финансирани на национално равнище, да нараснат с 5,4 % през 2024 г., което е над препоръчания темп на растеж. Предвидената в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. корекция е по-малка от икономииите от пълното премахване на мерките за енергийна подкрепа, което се дължи главно на годишното въздействие на увеличенията на пенсиите и планираните увеличения на някои заплати в публичния сектор, които свръхкомпенсират положителното въздействие от премахването на мерките за енергийна подкрепа.
- (25) Според конвергентната програма за 2023 г. се очаква публичните инвестиции да се увеличат от 4 % от БВП през 2023 г. до 4,6 % от БВП през 2024 г. По-високите инвестиции са резултат от по-високи инвестиции, финансирани на национално равнище, и от инвестиции, финансирани от Съюза, а именно чрез Механизма.
- (26) В конвергентната програма за 2023 г. се очертава средносрочен фискален план до 2026 г. Според конвергентната програма за 2023 г. се очаква дефицитът по консолидирания държавен бюджет да се увеличи до 4,9 % от БВП през 2025 г. и до 5 % до 2026 г. Следователно не се планира дефицитът по консолидирания държавен бюджет да се върне към стойности под 3 % от БВП през периода на програмата. Според конвергентната програма за 2023 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да нарасне от 30,7 % в края на 2024 г. до 37,1 % до края на 2026 г.

(27) 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. Изпълнението на плана за възстановяване и устойчивост на България е в ход, но с все по-голям риск от забавяния. България представи едно искане за плащане, съответстващо на 22 ключови етапа и цели в плана, което доведе до плащане в размер на общо 1,37 милиарда евро. Голямата нестабилност на правителството доведе до забавяне на ключови законодателни реформи, като тези в областта на обществените поръчки, борбата с корупцията и отчетността на главния прокурор. Липсата на политическа стабилност и административен капацитет доведе и до забавяне на работата по изпълнението на няколко важни инвестиции в областта на енергетиката и транспорта и до поставяне под въпрос на ключови аспекти на плана, а именно декарбонизацията на енергийния сектор. Второто искане за плащане беше забавено и сега е планирано за септември 2023 г. Съществува обаче значителен риск няколко ключови етапа и цели, свързани с реформи от основно значение, да не бъдат изпълнени към момента на представянето. Продължава работата по допълнението към плана и по главата за REPowerEU. Графикът за приключването на тази работа все още е неясен поради политическата ситуация. Бързото включване на новата глава за REPowerEU в плана за възстановяване и устойчивост ще позволи да бъдат финансирани допълнителни реформи и инвестиции в подкрепа на стратегическите цели на България в областта на енергетиката и екологичния преход. Системното и ефективно участие на местните и регионалните власти, 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 този план, за да се гарантира широка ангажираност с цялостната програма на политиката.

- (28) През 2022 г. Комисията одобри всички програмни документи на България в областта на политиката на сближаване освен приоритета за Фонда за справедлив преход и териториалните планове за справедлив преход, които са от решаващо значение за смекчаване на въздействието на прехода на въгледобивните райони. Приемането и бързото изпълнение на програмите по линия на политиката на сближаване при взаимно допълване и полезно взаимодействие с плана за възстановяване и устойчивост, включително главата за REPowerEU, са от ключово значение за осъществяване на екологичния и цифровия преход, повишаване на икономическата и социалната устойчивост и постигане на балансирано териториално развитие в България.
- (29) Освен икономическите и социалните предизвикателства, разгледани в плана за възстановяване и устойчивост и програмите по линия на политиката на сближаване, България е изправена пред редица допълнителни предизвикателства, свързани с декарбонизацията на икономиката и производството на енергия.
- (30) България продължава да има икономиката с най-висок въглероден интензитет в Съюза, като интензитетът на емисиите на парникови газове е над четири пъти по-висок от средния за Съюза. За 2021 г. делът на изкопаемите горива в енергийния микс на България бе 63 %, като делът на въглищата бе 26 %, на ядрените енергийни източници — 22 %, а на възобновяемите енергийни източници — 15 % (по-нисък от средния за Съюза дял на възобновяемите енергийни източници от 18 %). Планът за възстановяване и устойчивост на България съдържа реформа на стратегическата рамка за декарбонизация на икономиката, и по-специално на енергийния сектор. Това включва изготвянето на сценарии и препоръки от Комисията за енергиен преход и последващото приемане от Народното събрание на пътна карта за неутралност по отношение на климата с краен срок за постепенното спиране на употребата на въглища/лигнитни въглища най-късно до 2038 г. Въпреки че Комисията за енергиен преход бе създадена през 2022 г., изготвянето на нейния доклад с препоръки е забавено. Освен това през януари 2023 г. Народното събрание прие резолюция, с която задължи правителството да предоговори ангажиментите на България за декарбонизация, включително инвестиция в съхранението на електроенергия, в рамките на плана за възстановяване и устойчивост на държавата.

(31) България показва високо равнище на сигурност на доставките на газ в трудни условия, по-специално спирането на доставките ѝ на газ от Русия скоро след нахлуването в Украйна. България успя да сключи краткосрочни договори за доставки на втечен природен газ (ВПГ) през Гърция. Междусистемната газова връзка Гърция — България (IGB) влезе в експлоатация през октомври 2022 г. Това позволи на България да получи пълния обем на договорените доставки от Азербайджан (1 млрд. куб. м. годишно, покриващи около 30 % от вътрешното потребление). Делът на газа в енергийния микс бе 14 % — под средния за Съюза от 23 %. Промислеността продължава да е най-големият потребител на газ, с дял от 42 %, включително за неенергийни цели. Районните отоплителни системи в големите градове София и Пловдив разчитат на използването на природен газ, което представлява приблизително една трета от общото потребление на природен газ в България. Потреблението на природен газ в България е намаляло с 22 % през периода между август 2022 г. и март 2023 г. в сравнение със средното потребление на газ за същия период през предходните пет години — това надхвърля целта за намаляване от 15 %, определена в Регламент (ЕС) 2022/1369 на Съвета¹⁷. България се насърчава да продължи да полага усилия за временно намаляване на търсенето на газ до 31 март 2024 г. съгласно Регламент (ЕС) 2023/706 на Съвета¹⁸.

¹⁷ Регламент (ЕС) 2022/1369 на Съвета от 5 август 2022 г. относно координирани мерки за намаляване на търсенето на газ (ОВ L 206, 8.8.2022 г., стр. 1).

¹⁸ Регламент (ЕС) 2023/706 на Съвета от 30 март 2023 г. за изменение на Регламент (ЕС) 2022/1369 във връзка с продължаване на периода на намаляване на търсенето във връзка с мерките за намаляване на търсенето на газ, и за засилване на докладването и наблюдението на тяхното прилагане (ОВ L 93, 31.3.2023 г., стр. 1).

- (32) Що се отнася до възобновяемите енергийни източници, България все още не е премахнала пречките пред инсталирането на съоръжения за енергия от възобновяеми източници и свързването им към мрежата, което е част от ангажимент по линия на нейния план за възстановяване и устойчивост. През януари 2023 г. Комисията предяви иск пред Съда на Европейския съюз срещу България, в съответствие с член 260, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз, за това, че не е транспонирала Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета¹⁹ в националното си право. По-голямото съсредоточаване върху съхранението на енергия ще допринесе за ускоряване на внедряването в България на възобновяеми енергийни източници в мрежов мащаб. Освен това подобряването на управлението на мрежата, за да стане тя по-гъвкава, може да улесни интегрирането на допълнителни инсталации за енергия от възобновяеми източници. Същевременно България следва да продължи да развива енергийните междусистемни връзки с достатъчен капацитет със съседните държави. Инвестициите в инфраструктура за изкопаеми горива трябва да бъдат ограничени до строго необходимото и да бъдат замислени така, че да бъдат съобразени с бъдещето, за да се избегне зависимостта от технологии, които не са в съответствие с целите в областта на климата, или увеличаване на разходите за енергийния преход.
- (33) Планът за възстановяване и устойчивост на България включва над 1 милиард евро инвестиции за подобряване на енергийната ефективност както в обществените, така и в частните сгради, като се предприемат действия за изпълняване на призивите за осъществяване на проекти на място. Създаването на Националния фонд за декарбонизация, което се очаква през 2023 г., е от решаващо значение за постигането на дългосрочната стратегия на България за саниране на сградния ѝ фонд, наред с привличането на повече частни инвестиции чрез адаптиране на подхода на страната към програмите за саниране. Трябва да бъдат положени допълнителни усилия за структурно справяне с енергийната бедност, по-специално чрез специални схеми и техническа и административна помощ, за да бъдат взети под внимание нуждите на уязвимите групи. За да изпълни България целите на пакета „Подготвени за цел 55“, ще е нужна по-голяма амбиция за намаляване на емисиите на парникови газове и за увеличаване на целите във връзка с възобновяемите енергийни източници и енергийната ефективност.

¹⁹ Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (ОВ L 328, 21.12.2018 г., стр. 82).

- (34) Между 2005 г. и 2021 г. емисиите на парникови газове от вътрешния транспорт, с изключение на въздухоплаването, са нараснали с 19,5 % в България, докато в Съюза те са намалели средно със 7,5 %. Около една четвърт от емисиите на парникови газове на страната идват от този сектор. Навлизането на леки автомобили с нулеви емисии е слабо, каквато е и гъстотата на обществените електрически зарядни станции в България. При изграждането на българския участък от трансевропейската транспортна мрежа се наблюдават забавяния, особено по отношение на железопътната инфраструктура: това възпрепятства мултимодалността и потенциала за подобряване на ефективността и устойчивостта в транспорта. Замърсяването на въздуха представлява значителен риск за здравето на населението на България.
- (35) Недостигът на работна ръка и умения в сектори и професии, които са от ключово значение за екологичния преход, включително производството, внедряването и поддръжката на технологии с нулеви нетни емисии, създава пречки пред прехода към икономика с нулеви нетни емисии. Висококачествените системи за образование и обучение, които отговарят на променящите се нужди на пазара на труда, и целенасочените мерки за повишаване на квалификацията и за преквалификация са от ключово значение за намаляване на недостига на умения и насърчаване на приобщаването и пренасочването на работната сила. За да се отключи неоползотвореното предлагане на работна ръка, тези мерки трябва да бъдат достъпни, по-специално за физическите лица и в секторите и регионите, които са най-силно засегнати от екологичния преход. През 2022 г. бе докладван недостиг на работна ръка в България за редица професии, за които са необходими специфични умения или знания за екологичния преход²⁰. Европейският социален фонд плюс е заделил 152 милиона евро за мерки за насърчаване на „зелени“ умения и работни места за периода 2021—2027 г. Фондът за справедлив преход също предоставя възможност за справяне със социалното измерение на екологичния преход за трите допустими региона в страната.
- (36) С оглед на оценката на Комисията Съветът разгледа конвергентната програма за 2023 г., като становището му²¹ е изразено в препоръки 1, 2 и 3,

²⁰ Доклад за недостига на работна ръка за 2022 г. — Европейски орган по труда.

²¹ Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

ПРЕПОРЪЧВА на България да предприеме през 2023 г. и 2024 г. следните действия:

1. Възможно най-скоро през 2023 г. и 2024 г. да прекрати постепенно действащите извънредни мерки за енергийна подкрепа, като използва свързаните с това икономии за намаляване на бюджетния дефицит. Ако нови увеличения на цените на енергията наложат предприемането на нови или продължаващи мерки за подкрепа — да гарантира, че тези мерки за подкрепа са насочени към закрила на уязвимите домакинства и предприятия, че са фискално достъпни и че запазват стимулите за икономии на енергия.

Да осигури разумна фискална политика, по-специално като ограничи номиналното увеличение на финансираните на национално равнище нетни първични разходи през 2024 г. до не повече от 4,6 %²².

Да запази финансираните на национално равнище публични инвестиции и да гарантира, че безвъзмездните средства по Механизма и другите фондове на Съюза се усвояват ефективно, по-специално с цел насърчаване на екологичния и цифровия преход.

За периода след 2024 г. — да продължи да следва средносрочна фискална стратегия за постепенна и устойчива консолидация, съчетана с инвестиции и реформи, водещи до по-висок устойчив растеж, с цел постигане на разумна средносрочна фискална позиция.

2. Да осигури ефективна управленска структура и да подсили административния капацитет, за да се даде възможност за бързо и стабилно изпълнение на плана ѝ за възстановяване и устойчивост. Да завърши бързо главата за REPowerEU с цел своевременно започване на изпълнението ѝ. Да пристъпи към бързо изпълнение на програмите по линия на политиката на сближаване при тясно взаимно допълване и полезно взаимодействие с плана за възстановяване и устойчивост.

²² Което се очаква да съответства на годишно подобрене на структурното бюджетно салдо от поне 0,5 % от БВП за 2024 г., както е посочено в съображение 23.

3. Да намали зависимостта от изкопаеми горива и да ускори енергийния преход чрез по-бързо внедряване на възобновяеми енергийни източници, като същевременно осигури капацитет за съхранение, за да се подобри гъвкавостта на енергийната система. Да подсили инфраструктурата на електроенергийната мрежа и да подобри нейното управление чрез рационализиране на процедурите за свързване и чрез въвеждане на елементи на интелигентните мрежи. Да продължи да полага усилия за увеличаване на междусистемните връзки със съседните държави. Да ускори санирането на сградите с цел стимулиране на енергийната ефективност и справяне с енергийната бедност. Да насърчи новите съобразени с бъдещето решения в областта на районното отопление и устойчивия градски транспорт и да ускори развитието на железопътната инфраструктура. Да увеличи усилията на политиката, насочени към предоставянето и придобиването на уменията и компетентностите, необходими за екологичния преход.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета

Председател
