



Брюксел, 24.5.2023 г.  
COM(2023) 602 final

Препоръка за

**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.**

{SWD(2023) 602 final}

Препоръка за

## 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.**

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 политики<sup>1</sup>, 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 по икономическа политика,

като има предвид, че:

- (1) Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета<sup>2</sup>, 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 на държавите членки за осъществяването на реформи и инвестиции, водещи до фискален стимул, финансиран от ЕС. В съответствие с приоритетите на европейския семестър той допринася за икономическото и социалното възстановяване и за осъществяването на устойчиви реформи и инвестиции, по-специално за насърчаване на екологичния и цифровия преход и за укрепване на устойчивостта на икономиките на държавите членки. Механизъмът 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 ЕС и подкрепя непрекъснатото прилагане на Европейския стълб на социалните права. Максималното финансово участие за държава членка в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост беше актуализирано на 30 юни 2022 г. в съответствие с член 11, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/241.

<sup>1</sup> ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

<sup>2</sup> 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<sup>3</sup>, 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 обзора във връзка с четирите измерения на конкурентоспособната устойчивост. На 22 ноември 2022 г. въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие и доклада за механизма за предупреждение за 2023 г., в който не посочи България като една от държавите членки, които могат да бъдат засегнати или за които може да съществува риск да бъдат засегнати от дисбаланси и за които ще е необходим задълбочен преглед. Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която Съветът прие на 16 май 2023 г., както и предложението 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, което Съветът прие на 13 март 2023 г.
- (3) Въпреки че икономиките на ЕС показват забележителна устойчивост, геополитическият контекст продължава да оказва отрицателно въздействие. Като застава твърдо с Украйна, ЕС насочва своята програма за икономическа и социална политика към намаляване на отрицателното въздействие от енергийните сътресения върху уязвимите домакинства и дружества 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 ЕС.
- (4) На 1 февруари 2023 г. Комисията публикува Съобщението „Промислен план на Зеления пакт за ерата на нулеви нетни емисии“<sup>4</sup> с цел засилване на конкурентоспособността на промишлеността на ЕС 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 да се осигури по-благоприятна среда за увеличаване на производствения капацитет на ЕС за технологиите и продуктите с нулеви нетни емисии, необходими за постигане на амбициозните цели на ЕС в областта на климата, както и за гарантиране на достъп до съответните суровини от изключителна важност, включително чрез диверсифициране на източниците, правилно използване на геоложките ресурси в държавите членки и максимално увеличаване на рециклирането на суровини. Планът се основава на четири стълба: предвидима и опростена регулаторна среда, ускоряване на достъпа до финансиране, повишаване на уменията и отворена търговия за устойчиви вериги на доставки. На 16 март 2023 г. Комисията публикува и Съобщението „Дългосрочна конкурентоспособност на ЕС: перспективи след 2030 г.“<sup>5</sup>, 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

---

<sup>3</sup> COM(2022) 780 final.

<sup>4</sup> COM(2023) 62 final.

<sup>5</sup> COM(2023) 168 final.

конкурентоспособност на ЕС 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 за възстановяване и устойчивост. Пълното изпълнение на планове за възстановяване и устойчивост е от съществено значение за изпълнението на приоритетите на политиката в рамките на европейския семестър, тъй като планове 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 и за планове за възстановяване и устойчивост, преразгледани, актуализирани или изменени в съответствие с членове 14, 18 и 21 от Регламент (ЕС) 2021/241.
- (6) Регламентът REPowerEU<sup>6</sup>, приет на 27 февруари 2023 г., има за цел бързото премахване на зависимостта на ЕС от вноса на руски изкопаеми горива. Това ще допринесе за енергийната сигурност и диверсификацията на енергийните доставки на ЕС, като същевременно ще увеличи използването на възобновяеми енергийни източници, капацитета за съхранение на енергия и енергийната ефективност. Регламентът 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. Те също така ще спомогнат за повишаване на конкурентоспособността на промишлеността на ЕС с нулеви нетни емисии, както е посочено в Промисления план на Зеления пакт за ерата на нулеви нетни емисии, 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.
- (7) На 8 март 2023 г. Комисията прие съобщение, в което се предоставят насоки за фискалната политика за 2024 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<sup>7</sup>. 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. Държавите членки бяха приканени да определят в своите програми за стабилност и конвергенция за 2023 г. начина, по който фискалните им планове ще осигурят спазването на референтната стойност за дефицита от 3 % от БВП, както и реалистичното и непрекъснато намаляване на дълга или запазването на благоразумно равнище на дълга в средносрочен план. Комисията прикани държавите членки постепенно

<sup>6</sup> 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 планове 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).

<sup>7</sup> COM(2023) 141 final.

да премахнат националните фискални мерки, въведени за защита на домакинствата и предприятията от енергийния ценови шок, като се започне с тези, които са целенасочени в най-малка степен. Тя посочи, че ако мерките за подкрепа трябва да бъдат удължени поради подновен натиск върху цените на енергията, държавите членки следва да насочат тези мерки към уязвимите домакинства и предприятия много по-добре, отколкото в миналото. Комисията предложи фискалните препоръки да бъдат количествено определени и диференцирани и да бъдат формулирани въз основа на нетните първични разходи, както се предлага в нейното Съобщение относно насоките за реформа на рамката на ЕС за икономическо управление<sup>8</sup>. Тя препоръча всички държави членки да продължат да защитават инвестициите, финансирани на национално равнище, и да гарантират Механизма за възстановяване и устойчивост използване на средствата по линия на МВУ и други фондове на ЕС, по-специално с оглед на екологичния и цифровия преход и целите по отношение на устойчивостта. Комисията посочи, че ще предложи на Съвета да открие 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 ЕС 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. С предложенията се цели да се даде на държавите членки повече контрол върху изготвянето на техните средносрочни планове, като същевременно се въвежда по-строг режим на правоприлагане, за да се гарантира, че държавите членки изпълняват ангажиментите, които са поети в средносрочните им фискално-структурни планове. 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 в приложение V към посочения регламент. На 4 май 2022 г. Съветът прие своето решение за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България<sup>9</sup>. Отпускането на траншовете зависи от решение на Комисията, взето в съответствие с член 24, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2021/241, 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

<sup>8</sup> COM(2022) 583 final.

<sup>9</sup> Решение за изпълнение от 4 май 2022 г. на Съвета за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България (ST 8091/22; ST 8091/22 ADD 1).

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.

- (11) На 24 май 2023 г. Комисията публикува доклада за България<sup>10</sup> 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 ЕС в областта на заетостта, уменията и намаляването на бедността, както и напредъкът в постигането на целите на ООН за устойчиво развитие.
- (12) Въз основа на данните, потвърдени от Евростат<sup>11</sup>, дефицитът по консолидирания държавен бюджет на България е намалял от 3,9 % от БВП през 2021 г. на 2,8 % през 2022 г., а консолидираният държавен дълг е намалял от 23,9 % от БВП към края на 2021 г. на 22,9 % към края на 2022 г. На 24 май 2023 г. Комисията публикува доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от ДФЕС<sup>12</sup>. В доклада 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 от 8 март 2023 г.<sup>13</sup> Комисията не предложи да бъдат открити нови процедури при прекомерен дефицит през пролетта на 2023 г. Вместо това Комисията посочи, че ще предложи на Съвета да бъдат открити през пролетта на 2024 г. основани на размера на дефицита процедури при прекомерен дефицит 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, приети с цел смекчаване на икономическите и социалните последици от увеличението на цените на енергията. През 2022 г. тези мерки, водещи до намаляване на приходите, включваха намалени ставки на ДДС за отоплението и газа и по-ниски акцизи върху електроенергията и природния и течния газ, докато мерките, водещи до увеличаване на разходите, включваха субсидии за небитовите потребители и операторите на електроразпределителни системи за потреблението на електроенергия и за домакинствата за потреблението на природен газ и районно отопление. 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

<sup>10</sup> SWD(2023) 602 final.

<sup>11</sup> Евростат, Euro Indicators, 47/2023, 21.4.2023 г.

<sup>12</sup> COM(2023) 631 final, 24.5.2023 г.

<sup>13</sup> COM(2023) 141 final, 8.3.2023 г.

консолидирания държавен бюджет беше повлияно и от бюджетните разходи за 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 във връзка 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. България<sup>14</sup> да поддържа подкрепяща фискална позиция, включително от импулса, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, и да запази инвестициите, финансирани на национално равнище. Съветът препоръча също на България да държи под контрол нарастването на текущите разходи, финансирани на национално равнище.
- (15) Според оценките на Комисията фискалната позиция<sup>15</sup> 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 за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС. Разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и с други фондове на ЕС, възлизаха на 0,8 % от БВП през 2022 г. (0,9 % от БВП през 2021 г.). Инвестициите, финансирани на национално равнище, са имали експанзионистичен принос от 0,5 процентни пункта към фискалната позиция<sup>16</sup>. 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 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.
- (16) Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози в конвергентната програма е оптимистичен през 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 и въпреки по-благоприятната ѝ прогноза за

<sup>14</sup> 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).

<sup>15</sup> 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 за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС — спрямо средносрочния потенциален растеж. За повече подробности вж. каре 1 във фискалните статистически таблици.

<sup>16</sup> Очаква се другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, да имат неутрален принос от нула процентни пункта от БВП.

износа и вноса през 2023 г. За 2024 г. по-ниският растеж на реалния БВП в прогнозата на Комисията 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 съотношението на дефицита по консолидирания държавен бюджет да се увеличи до 6,1 % от БВП през 2023 г. Според конвергентната програма 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 програмата съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да нарасне от 22,9 % към края на 2022 г. на 26,6 % към 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, главно поради по-ниски очаквани публични инвестиции и по-високи приходи както от данъци, така и от ЕС. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда по-ниско съотношение на консолидирания държавен дълг към БВП от 25 % към края на 2023 г. Разликата се дължи на по-ниския очакван дефицит и на различните допускания относно изпълнението и плащанията от Механизма за възстановяване и устойчивост.
- (18) Салдото по консолидирания държавен бюджет през 2023 г. се очаква да продължи да се влияе от фискалните мерки, приети 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. 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.<sup>17</sup> 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 във връзка с COVID-19 в размер на 1,0 % от БВП.
- (19) На 12 юли 2022 г. Съветът препоръчва<sup>18</sup> България да предприеме действия, за да гарантира, че през 2023 г. растежът на финансираните на национално равнище

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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).



първични текущи разходи е в съответствие с като цяло неутрална позиция на политиката<sup>19</sup>, като се вземе предвид продължаващата временна и целенасочена подкрепа за най-уязвимите на покачването на цените на енергията домакинства и предприятия и за хората, бягащи от Украйна. България следва да има готовност да адаптира текущите разходи към променящата се ситуация. На България се препоръчва 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 за възстановяване и устойчивост и други фондове на Съюза.

- (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. Очаква се България да финансира допълнителни инвестиции чрез Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС и да запази финансираните на национално равнище инвестиции. Разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и с други фондове на ЕС, 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 пункта<sup>20</sup>.
- (21) Според конвергентната програма 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 ЕС и постепенното премахване на мерките за енергийна подкрепа. В програмата се очаква съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП да нарасне до  $30,7\%$  към 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 програмата. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда по-ниско съотношение на консолидирания държавен дълг към БВП от  $28,1\%$  към края на 2024 г.
- (22) В конвергентната програма 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

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Очаква се другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, да осигурят рестриктивен принос от  $0,1$  процентни пункта от БВП.

през 2024 г. в сравнение с 0,8 % от БВП през 2023 г. Тези оценки се опират 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 на Съвета се призовава за годишно подобрене на структурното бюджетно салдо в посока постигане на средносрочната цел с 0,5 % от БВП като референтна стойност<sup>21</sup>. Като се вземат предвид съображенията за фискална устойчивост<sup>22</sup> и необходимостта от намаляване на дефицита до стойност под референтната стойност от 3 % от БВП, би било целесъобразно подобрене на структурното салдо от поне 0,5 % от БВП. За да се гарантира такова подобрене, нарастването на нетните финансирани на национално равнище първични разходи<sup>23</sup> 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 в зависимост от развитието на енергийния пазар и като се започне от най-слабо целенасочените мерки, а свързаните с това икономии следва да бъдат използвани за намаляване на бюджетния дефицит. Въз основа на 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 нетните финансирани на национално равнище първични текущи разходи през 2023 г. не е в съответствие с препоръката на Съвета. Ако това се потвърди, ще бъде целесъобразно растежът на нетните първични разходи през 2024 г. да бъде по-малък.
- (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 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 програмата се очаква държавните инвестиции да нараснат от 4 % от БВП през 2023 г. на 4,6 % от БВП през 2024 г. По-големите инвестиции отразяват

<sup>21</sup> Вж. член 5 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета, в който също така се изисква корекция от над 0,5 % от БВП за държавите членки с държавен дълг, надвишаващ 60 % от БВП, или с ясно изразени рискове за устойчивостта на обслужването на дълга.

<sup>22</sup> Комисията изчисли, че България ще се нуждае от средно годишно увеличение на структурното първично салдо като дял от БВП от 0 процентни пункта, за да постигне реалистично намаляване на дълга или за да гарантира, че държавният дълг се поддържа на разумни равнища в средносрочен план. Тази оценка се основава на прогнозата на Комисията от есента на 2022 г. Отправната точка за оценката бяха прогнозираният бюджетен дефицит и държавен дълг за 2024 г., в които се предвиждаше оттегляне на мерките за енергийна подкрепа през 2024 г.

<sup>23</sup> 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.

увеличението на инвестициите, финансирани на национално равнище, и инвестициите, финансирани от ЕС, а именно чрез Механизма за възстановяване и устойчивост.

- (26) В конвергентната програма се очертава средносрочен фискален план до 2026 г. Според програмата 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 програмата съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да нарасне от 30,7 % към края на 2024 г. на 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 ключови реформи, 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 плана, 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 на политиката на сближаване при взаимно допълване и полезно взаимодействие с плана за възстановяване и устойчивост, включително главата за REPowerEU, е от ключово значение за постигане на екологичния и цифровия преход, повишаване на икономическата и социалната устойчивост, както и осигуряване на балансирано териториално развитие в България.

- (29) Освен икономическите и социалните предизвикателства, разгледани в плана за възстановяване и устойчивост, България е изправена пред редица допълнителни предизвикателства, свързани с декарбонизацията на икономиката и прехода към производство на чиста енергия.
- (30) България продължава да има икономиката с най-висок въглероден интензитет в ЕС, като интензитетът на емисиите на парникови газове е над четири пъти по-висок от средния за ЕС. За 2021 г. дялът на изкопаемите горива в енергийния микс на България бе 63 %, като дялът на въглищата бе 26 %, на ядрените енергийни източници — 22 %, а на възобновяемите енергийни източници — 15 % (по-нисък от средния за ЕС 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. Междусистемният газопровод между Гърция и 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). Дялът на газа в енергийния микс бе 14 % — под средния за ЕС 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 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 5 години — това надхвърля целта за намаляване от 15 %. България се насърчава да продължи да полага усилия за временно намаляване на търсенето на газ до 31 март 2024 г.<sup>24</sup>
- (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 плана 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

<sup>24</sup> Регламент (ЕС) 2022/1369 на Съвета и Регламент (ЕС) 2023/706 на Съвета.

Европейския съюз, за това, че не е въвела Директивата на ЕС за енергията от възобновяеми източници в националното си законодателство. 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 ѝ 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.
- (34) 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, създават 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, 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 преход<sup>25</sup>. 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.

<sup>25</sup>

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

- (35) С оглед на оценката на Комисията Съветът разгледа конвергентната програма за 2023 г., като становището<sup>26</sup> му е изразено в препоръки 1, 2 и 3 по-долу.
- (36) От 2005 г. насам — до 2021 г. — емисиите на парникови газове от вътрешния транспорт, с изключение на въздухоплаването, са нараснали с 19,5 % в България, докато в ЕС 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. Изграждането на българския участък от трансевропейската транспортна мрежа се сблъсква със закъснения, 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,

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

1. Да прекрати постепенно до края на 2023 г. действащите 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 мерки за подкрепа — да гарантира, че тези мерки 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 %.

Да запази финансираните на национално равнище публични инвестиции и да гарантира, че безвъзмездните средства по МВУ и другите фондове на ЕС 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 бързо 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.
3. Да намали зависимостта от изкопаеми горива и да ускори прехода към чиста енергия чрез по-бързо внедряване на възобновяеми енергийни източници, заедно с 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

<sup>26</sup> Съгласно член 5, параграф 2 и член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

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, необходими за екологичния преход.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета  
Председател*