C/2025/3976

20.8.2025 г.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от 8 юли 2025 година

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

(C/2025/3976)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

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

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

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

Общи съображения

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

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

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

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

(3) Регламент (ЕС) 2023/435 на Европейския парламент и на Съвета ([4]) („Регламентът REPowerEU“), приет на 27 февруари 2023 г., има за цел постепенното премахване на зависимостта на Съюза от вноса на руски изкопаеми горива. Това помага за постигането на енергийна сигурност и диверсификация на енергийните доставки на Съюза, като същевременно увеличава използването на възобновяеми енергийни източници, капацитета за съхранение на енергия и енергийната ефективност.

(4) 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 посочения регламент Комисията оцени целесъобразността, ефективността, ефикасността и съгласуваността на плана за възстановяване и устойчивост в съответствие с насоките за оценка в приложение V. На 4 май 2022 г. Съветът прие своето решение за изпълнение за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България ([5]), който бе изменен на 8 декември 2023 г. съгласно член 18, параграф 2, за да се актуализира максималното финансово участие за безвъзмездна финансова подкрепа ([6]). Отпускането на траншовете зависи от приемането на решение на Комисията, взето в съответствие с член 24, параграф 5, в което се посочва, че България е изпълнила задоволително съответните ключови етапи и цели, определени в решението за изпълнение на Съвета. За да бъде изпълнението задоволително, трябва да е запазено постигането на предходните ключови етапи и цели за същата реформа или инвестиция.

(5) На 20 юни 2025 г., по препоръка на Комисията, Съветът прие препоръка, с която одобри националния средносрочен фискално-структурен план на България ([7]). Планът беше представен в съответствие с член 11 и член 36, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕС) 2024/1263, обхващащ периода от 2025 г. до 2028 г. и представя фискална корекция, разпределена за четири години.

(6) На 26 ноември 2024 г. въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета ([8]) Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение за 2025 г., в който България не бе посочена като една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед. Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, както и предложение за съвместния доклад за заетостта за 2025 г., в който се анализира прилагането на насоките за заетостта и принципите на Европейския стълб на социалните права. Съветът прие препоръката относно икономическата политика на еврозоната ([9]) на 13 май 2025 г., а съвместния доклад за заетостта на 10 март 2025 г.

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

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

([5]) Решение за изпълнение на Съвета от 4 май 2022 г. за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България (док. ST 8091/22).

([6]) Решение за изпълнение на Съвета от 8 декември 2023 г. за изменение на Решение за изпълнение от 4 май 2022 г. за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България (док. ST 15837/2023).

([7]) Препоръка на Съвета от 20 юни 2025 г. за одобряване на националния средносрочен фискално-структурен план на България (ОВ C, C/2025/3700, 20.8.2025 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3700/oj).

([8]) 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).

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

(7) На 29 януари 2025 г. Комисията публикува компас за конкурентоспособността – стратегическа рамка, която има за цел да повиши глобалната конкурентоспособност на ЕС през следващите пет години. В него се определят трите преобразяващи императива на устойчивия икономически растеж: i) иновации; ii) декарбонизация и конкурентоспособност; и iii) сигурност. За да се преодолее изоставането в областта на иновациите, ЕС се стреми да насърчава промишлените иновации, да подкрепя растежа на стартиращите предприятия чрез инициативи като стратегията на ЕС за подкрепа на стартиращите и разрастващите се предприятия и да насърчава въвеждането на модерни технологии като изкуствения интелект и квантовите изчислителни технологии. В стремежа си към по-екологична икономика Комисията изготви всеобхватен план за действие за енергия на достъпни цени и пакт за чиста промишленост, гарантиращи, че преходът към чиста енергия продължава да бъде разходно ефективен и благоприятен за конкурентоспособността, особено за енергоемките сектори, и е двигател на растеж. За да се намалят прекомерните зависимости и да се повиши сигурността, Съюзът е поел ангажимент за укрепване на световните търговски партньорства, диверсифициране на веригите на доставки и осигуряване на достъп до суровини от критично значение и чисти енергийни източници. Тези приоритети са подкрепени от хоризонтални способстващи фактори, а именно опростяването на нормативната уредба, задълбочаването на единния пазар, финансирането на конкурентоспособността, както и изграждането на съюз на спестяванията и инвестициите, насърчаването на уменията и качествените работни места и по-добрата координация на политиките на ЕС. Компасът за конкурентоспособността е хармонизиран с европейския семестър и гарантира, че икономическите политики на държавите членки са съобразени със стратегическите цели на Комисията, като се създава единен подход към икономическото управление, насърчаващ устойчивия растеж, иновациите и устойчивостта в целия Съюз.

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

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

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

Оценка на годишния доклад за напредъка

(11) На 20 юни 2025 г. Съветът препоръча следните максимални темпове на растеж на нетните разходи за България: 6,2 % през 2025 г., 4,9 % през 2026 г., 4,4 % през 2027 г. и 4,0 % през 2028 г., което съответства на максималните кумулативни темпове на растеж, изчислени спрямо 2024 г. на 6,2 % през 2025 г., 11,4 % през 2026 г., 16,3 % през 2027 г. и 21 % през 2028 г. На 2 май 2025 г. България представи своя годишен доклад за напредъка ([10]) по съответните данни и прогнози за фискалния резултат и изпълнението на реформите и инвестициите в отговор на основните предизвикателства, посочени в специфичните за държавата препоръки в рамките на европейския семестър. Годишният доклад за напредъка отразява също шестмесечното докладване на България относно напредъка, постигнат при изпълнението на нейния план за възстановяване и устойчивост в съответствие с член 27 от Регламент (ЕС) 2021/241.

(12) Агресивната война на Русия срещу Украйна и последиците от нея представляват екзистенциално предизвикателство за Европейския съюз. Комисията препоръча да се задейства по координиран начин националната клауза за дерогация от Пакта за стабилност и растеж, за да се подкрепят усилията на ЕС за постигане на бързо и значително увеличение на разходите за отбрана, като това предложение беше приветствано от Европейския съвет на 6 март 2025 г. След искането на България на 2 май 2025 г., на 8 юли 2025 г. Съветът, по препоръка на Комисията, прие препоръка, с която се допуска България да се отклони от препоръчаните максимални темпове на растеж на нетните разходи и да ги надхвърли ([11]).

([10]) Годишните доклади за напредъка за 2025 г. са на разположение на адрес: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([11]) Препоръка на Съвета от 8 юли 2025 г., с която се допуска България да се отклони от максималните темпове на растеж на нетните разходи, заложени от Съвета, съгласно Регламент (ЕС) 2024/1263 (Задействане на националната клауза за дерогация) (ОВ C, C/2025/3961, 20.8.2025 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3961/oj).

(13) Въз основа на данни, потвърдени от Евростат ([12]), дефицитът на сектор „Държавно управление“ на България се повиши от 2,0 % от БВП през 2023 г. до 3,0 % през 2024 г., докато дългът на сектор „Държавно управление“ се увеличи от 22,9 % от БВП в края на 2023 г. до 24,1 % в края на 2024 г. Според изчисленията на Комисията тези тенденции съответстват на темп на нарастване на нетните разходи от 10,4 % през 2024 г. В годишния доклад за напредъка България оценява нарастването на нетните разходи през 2024 г. на 12,3 %. По-ниският темп на нарастване на нетните разходи в изчисленията на Комисията се дължи главно на отчитането от страна на Комисията на еднократните разходи през 2024 г. Въз основа на оценките на Комисията фискалната позиция ([13]), която включва разходи, финансирани както на национално равнище, така и на равнище ЕС, е като цяло неутрална през 2024 г.

(14) Според годишния доклад за напредъка макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози на България предвижда растеж на реалния БВП от 3,0 % през 2025 г., а инфлацията по ХИПЦ се очаква да бъде 3,6 % през 2025 г. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. се предвижда реалният БВП да нарасне с 2,0 % през 2025 г. и с 2,1 % през 2026 г., а инфлацията по ХИПЦ да бъде 3,6 % през 2025 г. и 1,8 % през 2026 г.

(15) В годишния доклад за напредъка се очаква дефицитът на сектор „Държавно управление“ да намалее до 2,9 % от БВП през 2025 г., а съотношението на дълга на сектор „Държавно управление“ към БВП се очаква да нарасне до 28,9 % до края на 2025 г. Тези тенденции съответстват на ръст на нетните разходи от 8,6 % през 2025 г. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. се предвижда бюджетен дефицит от 2,8 % от БВП за 2025 г. Според изчисленията на Комисията тези тенденции съответстват на нарастване на нетните разходи от 9,2 % през 2025 г. Тези прогнози за ръста на нетните разходи, които са по-високи, отколкото в годишния доклад за напредъка, се дължат на по-ниските прогнозни разходи, финансирани от ЕС, както и на по-слабото очаквано въздействие на дискреционните мерки по отношение на приходите, макар и спрямо по-ниски общи разходи, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. за 2025 г. Отчитането от страна на Комисията на еднократните разходи за 2024 г. също допринесе за тази разлика, като създаде по-ниска начална база за 2024 г. Въз основа на оценките на Комисията фискалната позиция, която включва разходи, финансирани както на национално равнище, така и на равнище ЕС, се предвижда да бъде експанзионистична – с 1,1 % от БВП през 2025 г. Съотношението на дълга на сектор „Държавно управление“ към БВП се очаква да нарасне до 25,1 % до края на 2025 г.

(16) Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. разходите на сектор „Държавно управление“ в размер на 1,0 % от БВП се очаква да бъдат финансирани с безвъзмездна подкрепа („безвъзмездни средства“) от Механизма за възстановяване и устойчивост през 2025 г. в сравнение с 0,4 % от БВП през 2024 г. Разходите, финансирани с безвъзмездна подкрепа от Механизма за възстановяване и устойчивост, способстват за висококачествени инвестиции и реформи за повишаване на производителността без пряко въздействие върху салдото и дълга на сектор „Държавно управление“ на България.

(17) Разходите за отбрана на сектор „Държавно управление“ в България бяха 1,6 % от БВП през 2021 г. и 2022 г. и 1,5 % от БВП през 2023 г. ([14]) Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. разходите за отбрана се предвижда да бъдат 1,4 % от БВП през 2024 г. и 2,6 % от БВП през 2025 г. Това съответства на увеличение с 1,2 процентни пункта от БВП в сравнение с 2024 г. Периодът, в който е задействана националната клауза за дерогация (2025 – 2028 г.), позволява на България да промени приоритетите на държавните разходи или да увеличи държавните приходи, така че трайно по-високите разходи за отбрана да не застрашат фискалната устойчивост в средносрочен план.

(18) Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. нетните разходи в България се очаква да нараснат с 9,2 % през 2025 г. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. растежът на нетните разходи на България през 2025 г. се очаква да бъде над препоръчания максимален темп на растеж, което съответства на отклонение ([15]) от 1,1 % от БВП през 2025 г. Прогнозираното отклонение обаче е в рамките на гъвкавостта на националната клауза за дерогация въз основа на настоящите прогнози за разходите за отбрана.

([12]) Евростат-Euro Indicators, 22.4.2025 г.

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

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

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

(19) Годишният доклад за напредъка не включва бюджетни прогнози за периода след 2025 г. Въз основа на мерките на политиката, известни към крайната дата на изготвяне на прогнозата, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. се предвижда дефицит на сектор „Държавно управление“, възлизащ на 2,8 % от БВП през 2026 г. Тези тенденции съответстват на ръст на нетните разходи от 1,7 % през 2026 г. Въз основа на оценките на Комисията фискалната позиция, която включва разходи, финансирани както на национално равнище, така и на равнище ЕС, се предвижда да бъде рестриктивна – с 0,8 % от БВП през 2026 г. Комисията предвижда съотношението на дълга на сектор „Държавно управление“ към БВП да нарасне до 27,1 % до края на 2026 г. Увеличението на съотношението на дълга към БВП през 2026 г. отразява главно стабилен първичен дефицит над 2 % и устойчива дезинфлация през прогнозния период, съчетана с нарастващи лихвени проценти.

Основни предизвикателства пред политиката

(20) В съответствие с член 19, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕС) 2021/241 и критерий 2.2 от приложение V към него планът за възстановяване и устойчивост включва широк набор от взаимно подсилващи се реформи и инвестиции, които трябва да бъдат изпълнени до 2026 г. Очаква се те да спомогнат за ефективното справяне с всички или със значителна част от предизвикателствата, посочени в съответните специфични за държавата препоръки. В този кратък срок приключването на ефективното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост е от съществено значение за повишаване на дългосрочната конкурентоспособност на България през екологичния и цифровия преход, като същевременно се гарантира социална справедливост. В съобщението на Комисията „NextGenerationEU – Пътят към 2026 г.“, прието на 4 юни 2025 г., се изяснява приложимият график за приключването на Механизма и се предоставят насоки на държавите членки за постигането на максимална ефективност на изпълнението до 31 август 2026 г., включително относно начините за по-нататъшно рационализиране на техните ПВУ, излагат се основните варианти, които да бъдат взети предвид при преразглеждането им, и се подчертава значението на внимателното съвместно планиране при подаването на последните искания за плащане през 2026 г. За да бъдат изпълнени ангажиментите по плана за възстановяване и устойчивост до август 2026 г., от съществено значение за България е тя спешно да ускори изпълнението на реформите и инвестициите чрез справяне със съответните предизвикателства. Бързото включване на глава за REPowerEU в плана за възстановяване и устойчивост е от съществено значение за финансирането на допълнителни реформи и инвестиции в подкрепа на стратегическите цели на България и ЕС в областта на енергетиката и екологичния преход. По-специално те са свързани с поддържането на последователен подход на политиката към изпълнението на предвидените структурни реформи, както и с осигуряването на конкурентни и ефективни процедури за възлагане на обществени поръчки, така че да се даде възможност за навременно осъществяване на планираните инвестиции. Систематичното участие на местните и регионалните органи, социалните партньори, гражданското общество и други съответни заинтересовани страни продължава да бъде от съществено значение, за да се гарантира широка ангажираност за успешното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост.

(21) Изпълнението на програмите в областта на политиката на сближаване, които включват подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Фонда за справедлив преход (ФСП), Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) и Кохезионния фонд (КФ), се ускори в България. Важно е да продължат усилията, за да се гарантира бързото изпълнение на тези програми, като същевременно се увеличи максимално тяхното въздействие на място. България вече предприема действия в рамките на програмите си по политиката на сближаване, за да повиши конкурентоспособността и растежа, като същевременно засилва социалното сближаване. В същото време България все още е изправена пред предизвикателства, включително свързани с (енергийната) бедност и социалното приобщаване, качеството и приобщаващия характер на образованието, развитието на умения, интеграцията на уязвимите групи на пазара на труда и енергийния преход, които продължават да бъдат от ключово значение за дългосрочната устойчивост и конкурентоспособността, като в тази връзка по-нататъшният акцент върху разработването на стратегически технологии би могъл да предостави нови възможности. В съответствие с член 18 от Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета ([16]) от България се изисква – като част от междинния преглед на фондовете на политиката на сближаване – да направи преглед на всяка програма, като вземе предвид, наред с другото, предизвикателствата, посочени в специфичните за държавата препоръки за 2024 г. С предложенията на Комисията, приети на 1 април 2025 г. ([17]), срокът за представяне на оценка – за всяка програма – на резултатите от междинния преглед се удължава за след 31 март 2025 г. В тях също така се предоставят възможности за гъвкавост, за да се ускори изпълнението на програмите, както и стимули за държавите членки да разпределят ресурси по линия на политиката на сближаване за пет стратегически приоритетни области на Съюза, а именно конкурентоспособността в областта на стратегическите технологии, отбраната, жилищното настаняване, устойчивостта на водните ресурси и енергийния преход, както и за инвестиции в умения в приоритетни сектори, като същевременно се запазва акцентът върху лицата в най-уязвимо положение в програмите по линия на ЕСФ+.

([16]) 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 г., стр. 159).

([17]) Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА за изменение на регламенти (ЕС) 2021/1058 и (ЕС) 2021/1056 по отношение на специални мерки за справяне със стратегически предизвикателства в контекста на междинния преглед – COM(2025) 123 final.

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

(23) Освен икономическите и социалните предизвикателства, към чието преодоляване са насочени планът за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС, България следва да предприеме ефективни мерки по отношение на оставащите предизвикателства, свързани с качеството на образованието и уменията, здравеопазването, дългосрочните грижи и социалното приобщаване. Допълнителните предизвикателства, които влияят отрицателно на бизнес средата и конкурентоспособността, включват функционирането на публичната администрация, включително независимостта на регулаторните органи, ефективността на процедурите за възлагане на обществени поръчки и насочването на научните изследвания и иновациите. Други предизвикателства са свързани с все още високата степен на зависимост от изкопаеми горива, трайната енергийна бедност, недостатъчно развитата устойчива транспортна инфраструктура и лошото управление на отпадъците и водите.

(24) Както е посочено в компаса за конкурентоспособността, всички институции на ЕС и национални и местни институции трябва да положат големи усилия за изготвянето на по-прости правила и ускоряването на административните процедури. Комисията си постави амбициозни цели за намаляване на административната тежест – с поне 25 %, като за МСП с поне 35 %, и създаде нови инструменти за постигане на тези цели, включително систематичен стрес тест на наличното законодателство на ЕС и засилен диалог със заинтересованите страни. За да бъде на нивото на тази амбиция, България също трябва да предприеме действия. 66 % от предприятията считат, че сложността на административните процедури е проблем за тяхното дружество при извършване на стопанска дейност в България ([18]). Качеството на услугите, предоставяни от публичната администрация, продължава да бъде недостатъчно, със значителни регионални различия. По-голямата част от предприятията смятат, че корупцията е широко разпространена и представлява проблем при извършването на стопанска дейност. Другите основни предизвикателства пред бизнес средата включват голямата административна тежест и регулаторните пречки. Тези проблеми биха могли да бъдат решени чрез по-нататъшно цифровизиране на административните услуги и намаляване на разходите за започване на стопанска дейност. Нерядко конкуренцията или качеството са липсващи елементи в процедурите за възлагане на обществени поръчки, което често води до отсъствие на оференти или до успешно обжалване. Рисковете от корупция в областта на обществените поръчки остават високи, което възпира предприятията да участват, тъй като условията и оценките се възприемат като пристрастни. Регулаторните органи разполагат с ограничени ресурси и често са подложени на политическо влияние, което подкопава тяхната независимост и качеството на тяхната работа. Големите разлики в заплатите в рамките на регулаторните органи, както и между тях ограничават възможностите за привличане на качествени специалисти.

(25) В България равнището на инвестиции в НИРД е много ниско и те не се разпределят по ефикасен начин, което води до ниско въздействие и ефективност, особено при публичните НИРД. През 2023 г. публичните разходи за НИРД бяха 0,28 % от БВП спрямо средно 0,72 % за ЕС. Освен това връзките между академичните среди и бизнеса остават ограничени. Последиците от ниското равнище на разходите за НИРД се влошават от това, че публичните средства биват разпределяни между много висши учебни заведения и научноизследователски организации. Тези слабости водят до ниски резултати в областта на иновациите, както е видно от ниския интензитет на патентите и по-ниския от средния за ЕС брой на научните публикации, цитатите и публично-частните съвместни научни публикации.

(26) Достъпът до чиста и финансово достъпна енергия и намаляването на зависимостта от изкопаеми горива продължават да бъдат приоритетни въпроси за България. През 2024 г. цените на електроенергията на едро в страната са на четвърто място по най-висок размер, отчасти поради ограничената взаимосвързаност между Югоизточна и Централна Европа, както и поради продължаващата зависимост от изкопаеми горива, които представляват приблизително 25 % от производството на електроенергия, в съчетание с ограничената наличност на технологии за гъвкавост във връзка с неизкопаемите горива. Отложената реформа на либерализацията на пазара на електроенергия на дребно възпрепятства прехода към чиста и финансово достъпна енергия, тъй като липсата на излагане на ценови сигнали води до повишаване на търсенето, по-специално в пиковите часове, когато то се посреща от гъвкав капацитет, включително маргинални електроцентрали, работещи с изкопаеми горива. България отчита значителни субсидии за изкопаеми горива, представляващи приблизително 0,82 % от нейния БВП, без да е планирано постепенно прекратяване преди 2030 г. По-специално субсидиите за изкопаеми горива, които нито се справят целенасочено с енергийната бедност, нито вземат под внимание истинските опасения, свързани с енергийната сигурност, биха могли да се считат за приоритет за постепенно премахване. В България субсидиите за изкопаеми горива, като например преференциалните тарифи за централи за комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия, както и държавната поръчка за закупуване на електрическа енергия от ТЕЦ „Марица Изток II“, са икономически неефективни, затвърждават зависимостта от изкопаеми горива и премахват стимулите за декарбонизация на електроенергийния и отоплителния сектор.

([18]) Експресен доклад на Евробарометър относно отношението на предприятията към корупцията в ЕС (април 2024 г.).

(27) Навлизането на енергията от възобновяеми източници в България се забавя. През 2024 г. страната добави 1 GW нови мощности за енергия от възобновяеми източници (предимно слънчеви фотоволтаични инсталации), което е по-малко от добавените 1,2 GW през предходната година. Сложните и продължителни процедури за издаване на разрешения създават пречки пред инсталирането на нови мощности за вятърна енергия на сушата, за което свидетелства липсата на нови мощности през последните години. Потенциалът на разположените в морето вятърни инсталации остава неизползван поради липсата на регулаторна рамка, по-специално определяне на зони за ускорено внедряване на енергия от възобновяеми източници и осигуряване на план за развитие на мрежата за крайбрежните райони. Макар че през 2023 г. България създаде правно основание за определянето на приоритетни зони за вятърни инсталации като част от реформа в рамките на ПВУ, тя все още не е определила тези зони.

(28) Системите за централно отопление в България често са в лошо техническо състояние и повечето от тях работят предимно с природен газ или въглища.

(29) Недостатъчният капацитет за краткосрочно акумулиране и необходимостта да се разчита на генератори, работещи с изкопаемо гориво, са сред основните причини за едно от най-високите колебания на цените на едро в ЕС с дневна средна разлика в цените на едро от 185 евро/MWh през 2024 г. Ограничената ликвидност на пазара на едро поради частичната либерализация и схемата за компенсиране на бизнес потребителите отдавна възпрепятстват агрегирането и оптимизацията на потреблението, като намаляват гъвкавостта на електроенергийната система. Освен това липсата на пълна либерализация на пазара на дребно ще продължи да подкопава гъвкавостта на електроенергийната система.

(30) Капацитетът на България за присъединяване към мрежата на инсталации за енергия от възобновяеми източници става все по-ограничен, особено на равнище разпределение, което изисква допълнителни инвестиции в мрежата, за да се управлява непрекъснатото интегриране на възобновяеми енергийни източници.

(31) Енергийната бедност продължава да бъде структурно предизвикателство, като делът на хората, които не са в състояние да поддържат домовете си достатъчно топли, все още е над средния за ЕС. Въпреки че през 2023 г. България прие правно определение за енергийна бедност като част от реформа в рамките на ПВУ, тя все още трябва да идентифицира засегнатото население и да разработи ефективни и целенасочени схеми за подпомагане.

(32) Енергоемкостта и свързаните с енергията емисии на парникови газове от производството в България остават сред най-високите в ЕС. Енергоемкостта на производството е спаднала между 2017 г. и 2022 г. до 2,45 GWh/евро брутна добавена стойност (БДС), но остава значително по-висока от средната за ЕС (1,05 GWh/евро БДС). Насърчаването на енергийната ефективност в производството – особено в енергоемките сектори – и намаляването на промишленото потребление на енергия биха допринесли за повишаването на производителността и конкурентоспособността на икономиката.

(33) Транспортът е секторът, който генерира най-много емисии в България, като емисиите на парникови газове от автомобилния транспорт са се увеличили значително между 2005 г. и 2023 г., докато в ЕС като цяло те намаляха. Необходими са допълнителни действия за стимулиране на навлизането на чист транспорт в България, като например по-голямо насърчаване на обществения транспорт, което е възможно чрез въвеждане на услугата за единен билет за обществения транспорт, модернизиране на железопътната инфраструктура и електрифициране на останалите железопътни линии, развитие на трансграничната железопътна свързаност, инсталиране на инфраструктура за зареждане на електрически превозни средства и въвеждане на зони с ниски емисии в урбанизираните райони.

(34) Устойчивото управление на водите и отпадъците продължава да бъде предизвикателство в България. Тя все още има ограничен институционален капацитет за справянето с тези предизвикателства. Необходими са повече действия за засилване на координацията между компетентните национални органи, разработване на инструменти за мониторинг и моделиране и подобряване на докладването и планирането на поднационално равнище. Недостигът на инвестиции в управлението на водите, за да се изпълнят изискванията на Рамковата директива за водите и Директивата за наводненията, се оценява на 439 милиона евро годишно.

(35) Голям дял от учениците в средните училища не притежават основни умения по математика, четене и природни науки, което представлява значителна пречка за по-нататъшното развитие на уменията. Съгласно Програмата на ОИСР за международно оценяване на учениците (PISA) от 2022 г. около половината от 15-годишните в България имат слаби резултати по математика, четене и природни науки, като при учениците в неравностойно положение този дял е още по-висок. Незадоволителните резултати са свързани и с учебните програми, които все още се основават в голяма степен на знанието. Не се използват достатъчно подходи, основани на компетентности и ориентирани към учащите, а акцентът върху развитието на основни умения и върху компетентностите в областта на НТИМ е твърде слаб. Качеството на преподаването страда от неспособността да се привлекат таланти в професията, отчасти поради липсата на непрекъснато професионално развитие и обучение, съобразени с нуждите на учителите. Продължават да съществуват големи неравенства на основата на социално-икономически фактори, като високата степен на социална сегрегация засяга училищата и задълбочава неравенствата в ученето.

(36) Българският пазар на труда продължава да е свит, с ниско равнище на безработица – 4,2 % през 2024 г., и работодатели, които отчитат обща нужда от над 260 000 допълнителни работници, което е приблизително 9 % от заетите понастоящем. Макар че делът на младите хора (на възраст 15 – 29 години), които не участват в никаква форма на заетост, образование и обучение, намаля, той все още е с 1,7 процентни пункта над средния за ЕС. Въпреки лекото подобрение през 2024 г. разликата в заетостта на хората със и без увреждания остава една от най-високите в ЕС – 35,4 процентни пункта през 2024 г. Равнището на заетост на хората с не повече от прогимназиално образование е с 42 процентни пункта по-ниско от това на хората с висше образование, което представлява значително по-голяма разлика от средната за ЕС. Освен това ромите са изправени пред значителни предизвикателства при намирането на работа, като само 47 % от тях са наети на работа. Положителните нетни миграционни потоци, регистрирани в последно време, са недостатъчни, за да компенсират намаляващата работна сила и емиграцията на висококвалифицирани млади работници. Тези предизвикателства на пазара на труда се изострят от недостига на умения и несъответствията между търсените и предлаганите умения на работната сила. Цифровите умения сред работещото население остават значимо ниски, като 40,1 % от работниците (на възраст 25 – 64 години) притежават поне основни цифрови умения. Освен това недостигът на умения се изостря от ниската степен, в която ПОО и висшето образование отговарят на нуждите на пазара на труда, особено в секторите, свързани с екологичния и цифровия преход. В допълнение България отчита едно от най-ниските равнища на участие на възрастните в учене в Съюза през последното десетилетие – 9,5 % през 2022 г., в сравнение със средно 39,5 % за ЕС.

(37) Рискът от социално изключване и бедност остава висок, особено за децата, възрастните хора, хората с увреждания и ромите. Разходите за обезщетения за социална закрила в България са сред най-ниските в ЕС (18,3 % спрямо средната стойност за ЕС от 26,8 % от БВП през 2023 г.), особено за социално подпомагане, семейни обезщетения и обезщетения за безработица. Адекватността на минималния доход е доста под средната за ЕС (19,1 % спрямо 56,3 % от прага на бедността през 2023 г.). Само 25,1 % от краткосрочно безработните лица са получавали обезщетения през 2024 г. Ограниченият капацитет на системата за намаляване на бедността подчертава необходимостта от подобряване на ефикасността, обхвата и ефективността. През 2024 г. социалните трансфери (без пенсиите) намалиха бедността само с 27,7 %, което е под средното равнище за ЕС от 34,4 %. Преодоляването на тези предизвикателства би допринесло и за подпомагане на възходящата социална конвергенция в съответствие с анализа на Службите на Комисията на втория етап по държави въз основа на характеристиките на Рамката за социална конвергенция ([19]).

(38) Въпреки увеличенията на разходите за здравеопазване от 2019 г. насам смъртността вследствие на лечими причини в България не е намаляла и остава два пъти над средната стойност за ЕС, което е показателно за неефективност в системата на здравеопазването. Независимо от неотдавнашното намаляване на дела на преките плащания за здравеопазване, той остава най-високият в ЕС. Броят на медицинските сестри и общопрактикуващите лекари в България отново намаля през 2023 г. Понастоящем има средно по-малко от една медицинска сестра на лекар, а делът на практикуващите медицински сестри на 1 000 души от населението остава сред най-ниските в ЕС, което подкопава достъпа до медицински услуги и тяхното качество. През 2023 г. над 40 % от медицинските сестри и 50 % от лекарите са били на възраст 55 и повече години, което в съчетание с концентрацията на работната сила и медицинските заведения в градските райони подкопава достъпа до здравни услуги в дългосрочен план.

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

1. Да укрепи общите разходи и готовността в областта на отбраната и сигурността, като същевременно гарантира устойчивост на дълга в съответствие със заключенията на Европейския съвет от 6 март 2025 г. Да се придържа към максималните темпове на растеж на нетните разходи, препоръчани от Съвета на 20 юни 2025 г., като същевременно използва разрешението съгласно националната клауза за дерогация за по-високи разходи за отбрана.

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

3. Да създаде благоприятни условия за повишаване на конкурентоспособността чрез подобряване на функционирането и капацитета на публичната администрация, включително на регионално равнище. Да опрости регулирането, да подобри регулаторните инструменти и да намали административната тежест, за да се създадат еднакви условия на конкуренция за предприятията. Да подобри ефективността на мерките за борба с корупцията, особено в случаите на корупция по високите етажи на властта. Да подобри качеството на процедурите за възлагане на обществени поръчки и да укрепи независимостта и функционирането на регулаторните органи. Да засили въздействието и ефективността на публичните инвестиции в НИРД чрез съсредоточаване на научните изследвания и иновациите в по-малко институции и подобряване на комерсиализацията на резултатите от научните изследвания.

([19]) SWD (2025) 95 — Анализ на втория етап по държави на социалната конвергенция в съответствие с Рамката за социална конвергенция, 2025 г.

4. Да намали зависимостта от изкопаеми горива, включително чрез насърчаване на либерализацията на пазара, ускоряване на внедряването на възобновяеми енергийни източници, по-специално чрез определяне на зони с ускорено издаване на разрешения за вятърни инсталации. Да предприеме конкретни стъпки за постепенно премахване на субсидиите за изкопаеми горива, включително чрез премахване на субсидиите в подкрепа на производството на електроенергия и централното отопление от въглища. Да увеличи гъвкавостта на електроенергийната система с цел намаляване на нестабилността на цените на едро, по-специално чрез разширяване на обхвата за агрегиране и реакция на потреблението и чрез осигуряване на достатъчен капацитет за акумулиране. Да модернизира инфраструктурата на електроенергийната мрежа на равнище разпределение чрез изграждане на интелигентна мрежова инфраструктура и чрез модернизиране на електропроводите и подстанциите. Да се бори с енергийната бедност чрез разработване на актуална информационна система за енергийно бедните и енергийно уязвимите домакинства и чрез подпомагането им с целенасочени мерки на политиката. Да насърчава мерки за енергийна ефективност в промишлеността. Да насърчава въвеждането и внедряването на устойчив градски, публичен и железопътен транспорт, включително чрез ускоряване на развитието на необходимата инфраструктура. Да подобри управлението на водите и отпадъците чрез преодоляване на институционалните слабости и инвестиране в инфраструктура, така че да се гарантира устойчивото използване на ресурсите.

5. Да засили основаното на компетентности преподаване и учене. Да подобри качеството на преподаването чрез първоначално, непрекъснато и основано на потребностите обучение на учителите. Да повиши качеството, приложимостта на пазара на труда и приобщаващия характер на образованието и обучението, включително за ромите и другите групи в неравностойно положение. Да преодолее недостига на работна ръка чрез ефективно прилагане на мерки за повишаване на равнището на заетост на хората с увреждания, хората с по-ниско равнище на образование, ромите и неактивните лица. Да укрепи придобиването на умения с цел повишаване на конкурентоспособността и подпомагане на екологичния и цифровия преход. Да предприеме мерки за социално приобщаване чрез подобряване на достъпа до интегрирани социални услуги и услуги по заетостта и чрез осигуряване на по-ефективно подпомагане на минималните доходи. Да подобри достъпа до здравни услуги, включително чрез допълнително намаляване на преките плащания от страна на пациентите и справяне с недостига и неравномерното разпределение на здравните специалисти с цел повишаване на ефективността, достъпността и капацитета на системата на здравеопазване.

Съставено в Брюксел на 8 юли 2025 година.

За Съвета

Председател

S. LOSE