ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 21.2.2024 г.
COM(2024) 82 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Укрепване на ЕС чрез амбициозни реформи и инвестиции

{SWD(2024) 70 final}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Укрепване на ЕС чрез амбициозни реформи и инвестиции

Настоящото съобщение бележи средата на изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ). Замислен като отговор на икономическите и социалните последици от пандемията от COVID-19 и създаден през февруари 2021 г., МВУ е основният елемент на NextGenerationEU (NGEU) — инструмента на ЕС за възстановяване. Очаква се неговото действие да продължи до края на 2026 г., като МВУ е безпрецедентен както по мащаб, така и по амбиция. Той има двойната цел да помогне на държавите членки да се възстановят и да излязат по-силни от опустошителните икономически и социални последици от пандемията, както и да повиши устойчивостта на ЕС и да направи нашите икономики и общества подготвени за бъдещето, особено чрез подкрепа за екологичния и цифровия преход. МВУ е първата основна програма на ЕС за финансиране, основана на резултатите, която предоставя средства на държавите членки срещу постигнатия напредък по отношение на амбициозните реформи и инвестиции, предложени в техните национални планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ). Тези реформи и инвестиции трябва да бъдат в съответствие с приоритетите на ЕС, определени в Регламента за МВУ, и да са насочени към преодоляване на националните предизвикателства, установени в рамките на европейския семестър за координация на икономическата политика и политиката по заетостта чрез специфични за всяка държава препоръки (СДП).

През трите години след влизането в сила на Регламента за МВУ държавите членки са използвали МВУ стратегически, за да постигнат напредък по своите програми за реформи и инвестиции и да се справят както с дългогодишните, така и с новите предизвикателства. Вече са изплатени 225 милиарда евро и около 75 % от ключовите етапи и целите, планирани да бъдат постигнати до края на 2023 г., са оценени от Комисията като задоволително изпълнени или са докладвани като изпълнени от държавите членки. Освен това чрез своите ПВУ държавите членки са постигнали значителен напредък в изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки, отправени в контекста на европейския семестър.

МВУ ефективно подкрепя икономическото възстановяване в ЕС. Очаква се около половината от предвижданото увеличение на публичните инвестиции в ЕС между 2019 г. и 2025 г. да се дължи на инвестиции, финансирани от бюджета на ЕС, по-

специално от МВУ[1]. Съгласно модела, използван от Комисията[2], NGEU[3] има потенциала да увеличи реалния БВП на ЕС през 2026 г. с до 1,4 % над сценария, в който NGEU не фигурира. Симулациите на модела също така предполагат значително, краткосрочно увеличение на заетостта в ЕС (с до 0,8 %). Прогнозира се това да бъде придружено от постоянно по-високи реални заплати в средносрочен план, което отразява потенциалното повишаване на производителността вследствие на инвестициите, направени от държавите членки. Очаква се между една четвърт и една трета от общото очаквано въздействие на МВУ върху БВП да се дължи на положителните странични ефекти между държавите членки, които се генерират от едновременното изпълнение на инвестициите във всички държави членки.

МВУ се доказа като гъвкав инструмент, който помага на държавите членки да се справят с нови предизвикателства и обстоятелства. Непровокираната агресия на Русия срещу Украйна причини невъобразими трудности в Украйна и доведе до смущения на световния енергиен пазар и веригата на доставки. Силно покачващите се цени на енергийните и потребителските стоки, невиждани от десетилетия насам, предизвикаха криза, свързана с разходите за живот, за много домакинства в цяла Европа, като уязвимите от тях бяха засегнати най-силно. В този контекст държавите членки имаха възможност да поискат промени в своите съществуващи ПВУ, за да се вземат предвид нови обективни обстоятелства, като например високата инфлация и смущенията във веригата на доставки. Освен това в контекста на плана REPowerEU държавите членки можеха да се възползват от допълнителни ресурси, за да въведат глави за REPowerEU и да стимулират реформите и инвестициите, които диверсифицират енергийните доставки на ЕС, ускоряват екологичния преход и подкрепят уязвимите домакинства.

Комисията публикува своята междинна оценка по средата на изпълнението на този уникален и обвързан със срокове инструмент. В съответствие с изискванията на Регламента за МВУ в междинната оценка се оценява как МВУ постига своите цели въз основа на наличните до момента данни. Това се постига, като се вземат предвид петте критерия за оценка — ефективността, ефикасността, целесъобразността, съгласуваността и европейската добавена стойност. В работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящото съобщение, се предоставят допълнителни

---

[1] Вж. Европейска икономическа прогноза — есен 2023 г., на разположение на адрес: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2023-economic-forecast-modest-recovery-ahead-after-challenging-year_en?prefLang=bg.

МВУ и фондовете на политиката на сближаване заедно са основният източник на финансиране за инвестиции от бюджета на ЕС.

[2] Quest е глобалният макроикономически модел, който Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ (ГД ECFIN) използва за анализ и изследвания на макроикономическата политика, вж. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-research/macroeconomic-models/quest-macroeconomic-model_en. Вж. работния документ на службите на Комисията относно междинната оценка на МВУ за допълнителна информация относно резултатите на QUEST по отношение на макроикономическите въздействия на МВУ.

[3] NGEU разполага с общ бюджет от 806,9 милиарда евро (по цени от 2021 г.), от които 723,8 милиарда евро са предназначени за МВУ (безвъзмездни средства и заеми). Други бенефициери на NGEU са REACT-EU, с което програмите на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. бяха допълнени с 50,6 милиарда евро, Фонда за справедлив преход (10,9 милиарда евро), развитието на селските райони (8,1 милиарда евро), InvestEU (6,1 милиарда евро), „Хоризонт Европа“ (5,4 милиарда евро) и rescEU (2 милиарда евро).

подробности относно междинната оценка на Комисията. Оценката се основава на различни източници, включително независимо проучване, извършено от консорциум от външни изпълнители, което се публикува успоредно, и широки консултации[4].

В настоящото съобщение се представят основните изводи от междинната оценка и се прави преглед на изпълнението на МВУ. В раздел 1 се оценява постигнатият до момента напредък в изпълнението на МВУ, като се поставя акцент върху конкретните резултати, постигнати на място. В раздел 2 се разглежда какво е работило добре и какво би могло да се подобри и се посочват основните поуки, извлечени до момента. В раздел 3 се прави обобщение и заключение, като се очертава пътят напред.

[4] Механизъм за възстановяване и устойчивост (2020—2024 г.) — междинна оценка (europa.eu)

1. **Изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост постигна видим напредък**

1.1. Изпълнението доведе до осезаеми резултати в държавите членки

Държавите членки изпълняват реформите и инвестициите, включени в техните ПВУ. До края на 2023 г. над 1150 ключови етапа и цели вече бяха оценени от Комисията като задоволително изпълнени[5]. Постигането на тези ключови етапи и цели доведе до конкретни резултати на място с ясни признаци, че МВУ води до реална промяна в целия ЕС. В каре 1 това е илюстрирано с примери за инвестиции и реформи с осезаем напредък, постигнат вече на място, например по отношение на агресивното данъчно планиране, равния достъп до образование, социалното приобщаване и подкрепата за устойчиви мобилност и транспорт.

Каре 1: МВУ постига осезаеми резултати на място

Кипър увеличи усилията си за справяне с агресивното данъчно планиране. *За да гарантира, че плащанията от многонационалните предприятия не напускат ЕС без данъчно облагане, Кипър прие реформа, с която се въвежда данък, удържан при източника, върху изходящите плащания към юрисдикции, които „не оказват съдействие“. Това е важна стъпка и ще проправи пътя за бъдещи действия по този въпрос.*

България предприе стъпки за подобряване на адекватността и обхвата на своята схема за минимален доход. *Чрез приемането на законодателни изменения през периода от 2022 г. до 2024 г. България въведе постепенно увеличаване на праговете на доходите за всички потенциални бенефициери на схемата за минимален доход. Това е значителна стъпка към преодоляване на дългогодишните социални предизвикателства в страната.*

Австрия въведе „KlimaTicket“, с което прави щадящата климата мобилност лесна и достъпна. *KlimaTicket представлява единен билет с фиксирана ставка, осигуряващ почти неограничен обществен транспорт в цяла Австрия, като има намалени цени за студенти, възрастни хора, хора с увреждания и семейства. От стартирането му през октомври 2021 г. над 260 000 австрийци вече са закупили „климатичните“ билети.*

Литва прие програмата Millennium School Progress с цел реорганизиране и подобряване на училищната инфраструктура и осигуряване на равен достъп до образование за литовските деца. *Програмата има за цел да гарантира, че всички деца, независимо от своя произход, имат достъп до висококачествени училища. Това е от решаващо значение, тъй като Литва е изправена пред несъответствия между градските и селските райони и социално-икономически различия в резултатите в областта на образованието, които надхвърлят средното за ЕС. Най-малко 80 % от литовските общини ще реализират програмата, в резултат на което до края на юни 2026 г. ще бъдат подпомогнати 150 училища.*

[5] Когато държавите членки подават искания за плащане, Комисията оценява предоставените доказателства и установява дали са изпълнени изискванията за съответните ключови етапи и цели, определени в приложението към решението за изпълнение на Съвета. Това е предусловие за отпускането на средства.

В съответствие с постигнатия напредък и получените резултати бяха отпуснати 225 милиарда евро в подкрепа на икономиките на ЕС. Близо 67 милиарда евро бяха отпуснати под формата на предварително финансиране, което спомогна да се смекчи краткосрочното въздействие на кризата върху бюджетите на държавите членки и да се даде начален тласък на изпълнението[6]. Освен това бяха отпуснати 157,2 милиарда евро при задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите, което отразява напредъка по отношение на реформите и инвестициите на място. Голяма част от тези плащания са свързани с напредъка, постигнат в изпълнението на реформите, които умишлено бяха изтеглени напред в началото на периода, за да се положат основите за успешни инвестиции през втората половина на жизнения цикъл на МВУ.

Около 75 % от ключовите етапи и целите, планирани да бъдат постигнати до края на 2023 г., вече са оценени от Комисията като задоволително изпълнени или са докладвани като изпълнени от държавите членки[7]. Дори тези държави членки, които до момента не са подали искания за плащане, нито са получили средства от МВУ, вече са отбелязали напредък в изпълнението на реформите и инвестициите, определени в техните ПВУ.

1.2. Всички планове са преразгледани, за да се увеличи максимално въздействието на МВУ в променящ се контекст

През 2023 г. държавите членки се съсредоточиха върху привеждането на своите ПВУ в състояние да се справят с новите предизвикателства, като същевременно постигат напредък в тяхното изпълнение. Повишените цени на енергията, високата инфлация и смущенията по веригата на доставки, причинени от непровокираната агресивна война на Русия срещу Украйна, а в някои случаи и природните бедствия затрудниха държавите членки да осъществят определени реформи и инвестиции от своя ПВУ. Комисията подкрепи държавите членки[8] в усилията им да смекчат тези външни ограничения и да преразгледат съответните мерки в своите ПВУ, като използват гъвкавостта, заложена в Регламента за МВУ. Преразглеждането беше и повод за актуализиране на ПВУ, в които да се вземат предвид преразгледаните финансови средства за държавите членки[9] и да се използва оставащата подкрепа под формата на заем[10], налична по линия на МВУ.

Преразглеждането на плановете гарантира, че ПВУ остават както амбициозни, така и подходящи за целта. Всички ПВУ бяха актуализирани през 2023 г., като се обърна специално внимание не само на качеството на мерките, но и на степента им на зрялост и на техния хоризонт на изпълнение предвид обвързания със срокове характер на МВУ.

---

6 От предварителното финансиране в размер на 67 милиарда евро 10,4 милиарда евро бяха изплатени в края на 2023 г. и в началото на 2024 г. след одобряването на главите за REPowerEU.

7 Данните за изпълнените ключови етапи и цели се докладват самостоятелно от държавите членки в контекста на шестмесечното докладване.

8 Насоки относно плановете за възстановяване и устойчивост в контекста на REPowerEU — Европейска комисия (europa.eu)

9 В съответствие с член 11, параграф 2 от Регламента за МВУ максималното финансово участие за безвъзмездна финансова подкрепа на всяка държава членка беше актуализирано през юни 2022 г. въз основа на данните на Евростат за резултатите относно промяната в растежа на реалния БВП през 2020 г. и съвкупното изменение на реалния БВП за периода 2020—2021 г.

10 Държавите членки могат да поискат (допълнителна) подкрепа под формата на заем до 31 август 2023 г., както е предвидено в член 14, параграф 2 от Регламента за МВУ. От общия пакет в размер на 385,8 милиарда евро, наличен за подкрепа под формата на заеми по МВУ, до края на 2023 г. са поети задължения за близо 291 милиарда евро.

Ангажиментите, които вече не могат да бъдат постигнати поради обективни обстоятелства, бяха коригирани и в много случаи заменени с по-подходящи алтернативи, като същевременно първоначалната амбиция на ПВУ се запази непроменена. Широкият обхват на МВУ осигури необходимата гъвкавост, за да могат държавите членки да разпределят ресурси съгласно техните променящи се приоритети в съответствие с целите на МВУ. В каре 2 са представени примери за това как преразглеждането е увеличило максимално въздействието на МВУ в области, като предотвратяването на бедствия, качеството на обществените услуги или финансовите инструменти в подкрепа на МСП.

Чрез преразглеждането размерът на подкрепата от ЕС за държавите членки нарасна значително. През 2023 г. на икономиките на ЕС беше предоставена финансова подкрепа в размер на близо 150 милиарда евро както чрез допълнителни безвъзмездни средства по главите за REPowerEU, така и чрез заеми в размер на 125,5 милиарда евро. Широкото

Каре 2: Плановете за възстановяване и устойчивост бяха преразгледани, за да се увеличи максимално въздействието на МВУ в променящ се контекст

Словения поиска допълнителна подкрепа под формата на заем, за да се справи с опустошителните последици от наводненията, засегнали страната през август 2023 г. *Допълнителните заеми ще подпомогнат още повече устойчивостта на Словения срещу последиците от изменението на климата и ще стимулират нейния екологичен преход, например чрез инвестиции в устойчивото саниране на сгради и възстановяването на две регионални железопътни линии, засегнати от наводненията и бурите.*

Италия въведе целенасочени действия за укрепване на инструментите срещу изоставането по дела в системата на гражданското правосъдие. *Това включва мерки за укрепване на съдебната система и създаване на схеми за стимулиране на съдилищата да постигнат своите цели по отношение на намаляването на броя на висящите дела. Крайната цел е да се създаде по-благоприятна за бизнеса среда, да се привлекат повече инвестиции и да се насърчи растежът.*

Хърватия използва допълнителна подкрепа под формата на заем, за да се справи с въздействието на високата инфлация върху проекта си относно обществената водоснабдителна мрежа. *Повишените цени на строителството бяха направили непостижима част от целта по отношение на изградени или реконструирани километри от обществената водоснабдителна мрежа. Хърватия обаче реши да поиска допълнителна подкрепа под формата на заем не само за да се покрият увеличените разходи за строителство, но и за да се повиши амбицията на мярката. С преразгледания ПВУ крайната цел се увеличава от 956 на 1087 километра изградена или реконструирана обществена водоснабдителна мрежа. Това допълнително ще увеличи броя на гражданите, които се възползват от подобрен достъп до водоснабдяване.*

Испания включи финансови инструменти за подобряване на достъпа на МСП до финансиране. *Като се има предвид, че МСП играят ключова роля в икономическата среда на Испания, страната поиска допълнителни заеми, за да подобри достъпа на МСП до капиталовите пазари и да стимулира частните инвестиции, по-специално за МСП, извършващи дейност в екологичния и цифровия сектор.*

усвояване на подкрепата под формата на заеми показва трайната привлекателност на МВУ като инструмент за подкрепа и трансформиране на икономиките на ЕС за бъдещето. Като цяло, и при условие че всички ключови етапи и цели бъдат постигнати, МВУ ще предостави финансова подкрепа в размер на 650 милиарда евро за икономиките ни в ЕС[11].

1.3. REPowerEU ще ускори допълнително екологичния преход

МВУ подпомага ускоряването на екологичния преход на ЕС. В Регламента за МВУ се изисква във всички ПВУ не по-малко от 37 % от общия размер на разпределените средства да бъдат предназначени за мерки в подкрепа на екологичния преход. Всички държави членки надхвърлиха тази цел (средно 40 %), като някои държави членки заделиха над 50 % от общия си план за цели в областта на климата. Общо прогнозните разходи в областта на климата възлизат на около 275 милиарда евро. Освен това всички мерки, подкрепяни от МВУ, трябва да зачитат принципа за ненанасяне на значителни вреди, което превръща МВУ в първия инструмент на ЕС, при който този принцип е хоризонтален общ критерий за допустимост. В допълнение МВУ, заедно с Европейския социален фонд плюс и Фонда за справедлив преход, подкрепя политиките в областта на заетостта и социалните политики, като спомага екологичният преход да стане справедлив.

REPowerEU допринася допълнително за спестяването на енергия, ускоряването на производството на чиста енергия и диверсифицирането на енергийните доставки на ЕС. През март 2023 г. влезе в сила измененият Регламент за МВУ, с който от държавите членки се изисква да въведат глави за REPowerEU в своите ПВУ. Оттогава са одобрени 23 глави за REPowerEU[12]. Те включват реформи и инвестиции, които ще спомогнат за пестенето на енергия, ще допринесат за производството на енергия от възобновяеми източници и ще намалят зависимостта ни от руските изкопаеми горива чрез създаването на по-устойчиви енергийни мрежи.

Чрез главите за REPowerEU ще бъдат заделени допълнителни 60 милиарда евро за ускоряването на екологичния преход. От тях новопоисканите заеми по главите за REPowerEU възлизат на 40 милиарда евро, а остатъкът се състои от допълнителни безвъзмездни средства за мерки по REPowerEU от ресурси по схемата за търговия с емисии и резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит. Реформите и инвестициите, въведени с главите за REPowerEU, допълват и ускоряват включените вече в ПВУ. В каре 3 са представени примери за това как главите за REPowerEU ускоряват екологичния преход. Мерките по REPowerEU ще доведат до значителни инвестиции, целящи например: внедряване на мощности за енергия от възобновяеми източници, включително по-нови технологии за развитие, като вятърна енергия от разположени в морето инсталации; инсталиране на капацитет за съхранение на електроенергия; декарбонизация на отоплителните системи; развиване на капацитет за производство на водород; както и подкрепа на мерките за намаляване на енергийната бедност. Освен това

[11] До края на 2023 г. (крайният срок за заделяне на средства по МВУ, свързани с NGEU) бяха поети задължения в размер на близо 650 милиарда евро под формата на финансова подкрепа за икономиките на ЕС. Сумата се разделя на 357 милиарда евро под формата на безвъзмездни средства и 291 милиарда евро под формата на заеми.

[12] Останалите четири държави членки (България, Германия, Ирландия и Люксембург) досега не са представили на Комисията глава за REPowerEU.

държавите членки са включили амбициозни реформи в своите глави за REPowerEU, например за опростяване на административните процедури и за улесняване на внедряването на възобновяеми енергийни източници или за развиване на „зелени“ умения, които следва да способстват за прехода на работниците и МСП.

REPowerEU също така ще насърчава целите на промишления план на Зеления пакт[13] и ще осигури по-благоприятна среда за повишаване на конкурентоспособността на промишлеността на ЕС и за увеличаване на производствения капацитет на отраслите с технологии с нулеви нетни емисии. ПВУ, включително новите глави за REPowerEU, могат и следва да се използват в подкрепа на производството на чисти технологии. Примери за инвестиции или реформи, пряко насочени към промишлеността с нулеви нетни емисии, могат да бъдат намерени в Испания, Хърватия, Италия, Полша или Португалия. Примери за подкрепа за декарбонизацията на промишлеността могат да се видят в Белгия, Германия, Гърция, Италия, Португалия, Словения, Унгария или Франция. Общо 68 милиарда евро от Механизма за възстановяване и устойчивост ще бъдат в подкрепа на чистите технологии, чистата енергия и декарбонизацията на промишлеността на Европа.

[13] Съобщение: Промишлен план на Зеления пакт за ерата на нулеви нетни емисии Европейска комисия (europa.eu)

Каре 3: REPowerEU ускорява екологичния преход

ПВУ, със своята уникална комбинация от реформи и инвестиции, допринасят значително за декарбонизацията на европейската енергийна система. Като се вземат предвид целите на ЕС за постигане на неутралност по отношение на климата до 2050 г. и междинната цел за намаляване на емисиите на парникови газове с най-малко 55 % до 2030 г., както и текущият диалог за определяне на цел за намаляване до 2040 г. (вж. неотдавнашното съобщение на Комисията относно целта в областта на климата до 2040 г., COM (2024) 63), декарбонизацията на пазарите на електроенергия ще изисква не само технологичен преход към възобновяеми енергийни източници, но и изграждане на необходимата инфраструктура, за да се гарантира енергийна сигурност и достъпност за всички граждани. За тази цел държавите членки включиха допълнителни мерки в своите глави за REPowerEU.

Декарбонизация и изграждане на енергийни пазари, основани на възобновяеми източници: държавите членки ускоряват и масово внедряват възобновяеми енергийни източници

- ***Чехия** въведе широкообхватни реформи, които ще премахнат изискванията за разрешителни за инсталации за енергия от възобновяеми източници с мощност до 50 KW, ще съкратят процесите на издаване на разрешения и ще осигурят цифрово обслужване на едно гише, за да се помогне на заявителите в процедурите по издаване на разрешения.*
- ***Белгия** ще разработи „енергиен остров“ в белгийското Северно море, който ще даде възможност за свързване на най-малко 3,15 GW бъдеща вятърна енергия от разположени в морето инсталации към електроенергийната мрежа на сушата.*

Гарантиране на сигурността на енергийните доставки и енергия на достъпни цени: държавите членки осигуряват сигурността на енергийните мрежи чрез подобряване на инфраструктурата и преодоляване на участъците с недостатъчен капацитет

- ***Словакия** ще модернизира 250 km електропроводи, като подобри търговията с електроенергия със съседните държави членки и оптимизира използването на електроенергия от възобновяеми източници.*
- ***Латвия** ще повиши сигурността и стабилността на енергийните доставки, за да ускори трансграничния проект, който понастоящем се реализира от Латвия, Литва, Естония и Полша, чиято цел е да се гарантира синхронизирането на електроенергийните мрежи на балтийските държави с мрежата Continental Europe.*

Повишаване на конкурентоспособността на промишлеността на ЕС: държавите членки увеличават производствения капацитет на отраслите с технологии с нулеви нетни емисии

***Португалия** ще подкрепи инвестициите в производствени проекти в областта на технологиите с нулеви нетни емисии с цел повишаване на конкурентоспособността на португалската промишленост. Общо 50 милиона евро са разпределени за подкрепа на отделни дружества или проекти за инвестиции в технологии, съобразени със Законодателния акт за промишленост с нулеви нетни емисии, като например слънчеви фотоволтаични инсталации, вятърна енергия на сушата и в морето и батерии и съхранение на енергия.*

1.4. Очаква се в бъдеще темпото на изпълнението и плащанията да се повиши

Плащанията по МВУ се забавиха през първата половина на 2023 г., преди да наваксат отново през последните месеци. През по-голямата част от 2023 г. държавите членки се съсредоточиха върху преразглеждането на своите ПВУ и добавянето на глави за REPowerEU, по-специално с оглед на външните събития, посочени по-горе, което доведе до забавяне на подаването на искания за плащане. С напредването на преразглеждането на ПВУ подаването на искания за плащане нарасна значително през втората половина на 2023 г. По-конкретно между май и декември 2023 г. бяха подадени 26 искания за плащане и бяха изплатени 60,9 милиарда евро. По-голямата част от тези плащания бяха извършени през последното тримесечие на 2023 г. До края на 2023 г. осем държави членки вече бяха получили над 40 % от отпуснатите им безвъзмездни средства и като цяло над 34 % от общия пакет на МВУ бяха изплатени.

Очаква се този положителен импулс да продължи с по-бързи темпове на изпълнение през втората половина от жизнения цикъл на МВУ. С 18 искания за плащане, подадени към края на 2023 г., понастоящем над 650 ключови етапа и цели се оценяват от Комисията. Ако тези ключови етапи и цели бъдат оценени като задоволително изпълнени, ще бъдат изплатени допълнителни 41 милиарда евро, с което общият размер на плащанията до юни 2024 г. ще достигне над 40 % от пакета за МВУ. Очаква се тази динамика да се запази през втората половина на годината. Като цяло, според настоящото планиране въз основа на информацията, предоставена от държавите членки, Комисията очаква да получи повече от 20 допълнителни искания за плащане тази година, което би съответствало на изплащането на над 100 милиарда евро през 2024 г.

Очаква се държавите членки да продължат с изпълнението, като се има предвид, че МВУ продължава до 2026 г. Изпълнението трябва да се ускори за всички реформи и инвестиции, включени в плановете. Преразглеждането на плановете през 2023 г. проправи пътя за това ускоряване.

2. МВУ подпомогна възстановяването и доведе до иновации в разходите на ЕС

2.1. МВУ ефективно подкрепя икономическото възстановяване в ЕС.

Въпреки че е твърде рано да се оцени пълният обхват на неговото въздействие, МВУ проправи пътя за икономическото възстановяване на ЕС. Решителните и координирани действия на равнището на ЕС в рамките на Next Generation EU бяха силен сигнал за европейското единство, който засили доверието в икономиката и спомогна за стабилизиране на пазарните очаквания. След създаването на МВУ повечето първоначални ПВУ бяха изготвени забележително бързо от държавите членки през 2021 г. и изпълнението започна скоростно. До третото тримесечие на 2021 г. икономическата активност се върна на равнищата отпреди пандемията. Процентите на заетост достигнаха рекордно високи равнища, а безработицата спадна до рекордно ниски равнища от около 6 % през май 2023 г. и оттогава остава близо до тези рекордни равнища. Това е още по-забележително, като се имат предвид двете случващи се „веднъж на поколение“ икономически сътресения — COVID-19 и енергийната криза. Бяха избегнати рисковете те да нанесат дълготрайни поражения на пазарите на труда в ЕС. Разбира се положителните резултати по отношение на икономиката и заетостта не се дължат единствено на МВУ. Други инструменти на ЕС — например фондовете на политиката на сближаване или инструментът SURE за подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства — и действия на държавите членки и други институции на ЕС също изиграха ключова роля.

МВУ предостави финансова подкрепа на държавите членки, много от които не разполагаха с фискално пространство за смекчаване на социалното и икономическото въздействие на кризата с COVID-19. МВУ осигури бърз отговор, като отпусна 56,5 милиарда евро под формата на предварително финансиране през 2021 г. и 2022 г., както и допълнително предварително финансиране в размер на 10,4 милиарда евро през 2023 г. и в началото на 2024 г. след одобряването на главите за REPowerEU. По този начин на държавите членки беше предоставена бърза и пряка подкрепа в допълнение към възможностите за гъвкавост и допълнителното финансиране, предоставени по линия на фондовете на политиката на сближаване, като това изигра жизненоважна стабилизираща роля след кризата. Тези плащания намалиха спешните нужди от финансиране в държавите членки, подкрепиха ранните действия в помощ на предприятията и гражданите и дадоха възможност на държавите членки да осъществят така необходимите незабавни инвестиции, които в противен случай можеше да не бъдат реализирани. Значителното стесняване на спредовете на доходността на държавните облигации на ЕС след историческото споразумение за емитиране на общи облигации на ЕС за финансиране на Next Generation EU и МВУ допълнително допринесе за намаляване на фискалния натиск.

За разлика от предишните кризи публичните инвестиции в ЕС бяха запазени и дори увеличени след пандемията от COVID-19 и енергийната криза — от 3,0 % през 2019 г. на очаквани 3,3 % през 2023 г. МВУ допринесе значително за този положителен резултат. Тази обнадеждаваща тенденция се очаква да продължи през 2024 г. и 2025 г., тъй като съвкупното съотношение на публичните инвестиции се очаква

да нарасне до 3,5 % от БВП до 2025 г. В есенната икономическа прогноза на Комисията[14] се констатира, че около половината от очакваното увеличение на публичните инвестиции между 2019 г. и 2025 г. е свързано с инвестиции, финансирани от бюджета на ЕС, по-специално от МВУ.

Икономическото моделиране на Комисията[15] предполага значителни макроикономически ефекти от инвестициите по линия на Next Generation EU[16]. Съгласно този модел[17] NGEU има потенциала да увеличи реалния БВП на ЕС през 2026 г. с до 1,4 % над сценария, в който NGEU не фигурира[18]. Тази прогноза е сходна с прогнозите на други организации[19]. Моделът също така предвижда, че NGEU би могъл да увеличи заетостта в ЕС с до 0,8 % в краткосрочен план, като води до трайно по-високи реални заплати в средносрочен план, които отразяват потенциалното повишаване на производителността на производствените инвестиции[20].

Очаква се едновременното изпълнение на МВУ от всички държави членки да генерира значителен положителен страничен ефект, който да увеличава средния БВП в сравнение със сценарий без съвместни и координирани действия. Очаква се тези странични ефекти да генерират добавена стойност за ЕС, която да възлиза на между една четвърт и една трета от общото въздействие на МВУ. Въпреки че се очаква всички държави членки да се възползват от значителните трансгранични странични ефекти поради нарастващото търсене в рамките на интегрираната икономика на ЕС, съвместният инвестиционен импулс от МВУ подкрепя и икономическата конвергенция в ЕС. В резултатите се предвижда, че държавите членки, чийто БВП е под средния, ще имат значителна полза от тези странични ефекти, тъй като те стимулират по-голяма икономическа активност и трансгранична търговия.

---

14 Икономическа прогноза от есента на 2023 г.: Умерено възстановяване след година, изпълнена с предизвикателства — Европейска комисия (europa.eu)

15 Модел QUEST (вж. бележка под линия 2).

16 За да оцени макроикономическото въздействие на МВУ, Европейската комисия изготви стилизирани предварителни оценки на макроикономическото въздействие на инвестициите по линия на NGEU. Тези симулации на модела не са последваща оценка на действителното въздействие, а предварителна прогноза на модела въз основа на стилизирани допускания. Въпреки това представените тук симулации включват актуална информация относно исканията за заеми, инфлацията и очакваните профили на разходите. Техният акцент е върху инвестициите, тъй като макроикономическите ефекти на структурните реформи са много по-трудни за моделиране. За допълнителна информация вж. по-специално Pfeiffer P., J. Varga и J. in 't Veld (2023 г.) Quantifying spillovers of coordinated investment stimulus in the EU („Изчисляване на страничните ефекти на координирания стимул на инвестициите в ЕС“), *Macroeconomic Dynamics* (27), стр. 1843—1865. Вж. също документ за обсъждане на ECFN (2021 г.): https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/quantifying-spillovers-next-generation-eu-investment_en.

17 Резултатите от модела QUEST са изчислени въз основа на инвестициите по линия на NGEU, а не въз основа на инвестициите по линия на МВУ. Инвестициите (заеми и безвъзмездна подкрепа) по линия на МВУ обаче представляват около 90 % от инвестициите по линия на NGEU.

18 За подробно обсъждане на допусканията и спецификациите на моделите вж. приложение II към работния документ на службите на Комисията относно междинната оценка.

19 Вж. „Консултация по член IV относно еврозоната“, Международен валутен фонд, стр. 44, юли 2023 г.

20 Следва да се отбележи, че тъй като симулациите са съсредоточени върху публичните инвестиции (без съпътстващите ги реформи на пазара на труда), въздействието върху заетостта е относително краткотрайно, а при симулациите реалното увеличение на заплатите отразява в по-голяма степен средносрочни и дългосрочни ползи за пазара на труда. От друга страна, реформите, насочени към пазарите на труда и увеличаването на участието в тях, които са включени в много ПВУ, могат да доведат до значителен растеж на заетостта и по-висок потенциален растеж в средносрочен и дългосрочен план.

МВУ беше разработен така, че подкрепата му да се насочи към по-уязвимите държави членки с по-ниски доходи, които бяха най-силно засегнати от пандемията. Коефициентът на разпределение по МВУ, който определя размера на финансирането, което всяка държава членка може да получи, беше съобразен с извънредните кризисни обстоятелства към онзи момент, включително значителната несигурност относно последиците, които все още развиващата се пандемия би имала върху целия ЕС. Поради това той взема предвид както социално-икономическия контекст в началото на пандемията, така и начина, по който държавите членки са се възстановили от кризата до юни 2022 г. В същото време коефициентът на разпределение по МВУ продължава да се основава твърдо на логиката на икономическото сближаване, тъй като отразява разликите в БВП на глава от населението между държавите членки. Благодарение на това МВУ спомага за противодействието на икономическите различия, като насърчава икономическата стабилност и растежа там, където това е най-необходимо. Според моделирането на Комисията повишаване на икономическите резултати през 2026 г. достига до 4,5 % в Гърция, над 4 % в Хърватия и около 3,5 % в Испания и България, в сравнение със средното въздействие за ЕС от 1,4 %.

2.2. МВУ играе ключова роля в подкрепата на структурните реформи и общите приоритети на политиките на ЕС

Един от най-значимите успехи на МВУ е доказаната му способност да стимулира изпълнението на структурните реформи. Обвързването на плащанията по МВУ с изпълнението на съгласувани пакети от инвестиции и реформи доведе до ефективни стимули за изпълнението на реформите. Това включва по-специално реформи, които ЕС е препоръчвал в продължение на много години в контекста на европейския семестър. Всички планове трябваше да имат отношение към всички или значителна част от съответните специфични за всяка държава препоръки. Европейската сметна палата потвърди, че ПВУ допринасят за изпълнението на значителна част от специфичните за всяка държава препоръки[21]. През двете години, предшестващи МВУ, делът на специфичните за всяка държава препоръки за периода 2016—2017 г., по които е постигат поне „известен напредък“, се е увеличил само с шест процентни пункта от 53 % през 2018 г. на 59 % през 2020 г. За сравнение делът на специфичните за всяка държава препоръки за периода 2019—2020 г., по които е постигат поне „известен напредък“, се е увеличил със 17 процентни пункта от 52 % през 2021 г., преди изпълнението на МВУ, на почти 69 % през 2023 г. Най-голям напредък е постигнат в областите на достъпа до финансиране и финансови услуги, функционирането на пазара на труда, борбата срещу изпирането на пари и стопанската средата. Тъй като държавите членки продължават да изпълняват своите планове, които са насочени към всички или към значителна част от препоръките им, напредъкът в изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки се очаква да нарасне значително в бъдеще.

Подкрепените от МВУ структурни реформи и инвестиции насърчиха напредъка по общите приоритети на политиката и подпомогнаха социално-икономическото

[21] Специален доклад 21/2022:Механизъм за възстановяване и устойчивост и НПВУ (europa.eu)

сближаване в ЕС. Подкрепените от МВУ реформи и инвестиции насърчават по-специално двойния екологичен и цифров преход, както и социално-икономическото сближаване и прилагането на Европейския стълб на социалните права. МВУ също така подкрепя реформите, които повишават институционалната устойчивост, например реформите за подобряване на работата на публичните администрации, както и на ефективността на съдебните системи. Примери за съответни реформи и инвестиции са дадени в каре 4. Те включват енергийна ефективност, цифрови обществени услуги, устойчив транспорт, научни изследвания и иновации, социална закрила и достъп до пазара на труда, насърчаване на равенството между половете. В бъдеще осъществяването на реформи и инвестиции в съответствие с приоритетите на политиките на ЕС ще продължи да бъде ключова цел на политическата рамка на ЕС, включително като част от бюджетния надзор. В контекста на прегледа на фискалните правила на ЕС Комисията отдели особено значение на ролята на реформите и инвестициите, които повишават фискалната устойчивост и са насочени към приоритетите на ЕС и специфичните за всяка държава предизвикателства.

Налице са големи полезни взаимодействия между МВУ и други фондове на ЕС, по-специално в областта на политиката на сближаване. Предвид успоредното изпълнение на МВУ и програмите по политиката на сближаване държавите членки трябваше да вземат стратегически решения относно това кои фондове да използват за финансирането на допустимите инвестиции. Тези решения зависеха от съответния обхват, срокове и критерии за допустимост на фондовете. Няколко държави членки се възползваха от възможностите за финансиране както с МВУ, така и със структурните фондове, което способства за реформи и инвестиции с цел максимално увеличаване на въздействието на финансирането от ЕС. Например ПВУ на Италия включва реформа за подобряване на ефективността на публичните инвестиции в сектора на водоснабдяването, която се очаква да спомогне за преодоляване на пречките пред инвестициите по линия на политиката на сближаване в устойчивото управление на водите. По подобен начин в рамките на МВУ Словакия актуализира своята правна рамка, за да улесни свързването на нови възобновяеми енергийни източници към своята мрежа, което ще подпомогне извършването на инвестиции по линия на политиката на сближаване с цел разработване на интелигентни енергийни системи, интелигентна мрежа и интелигентно съхранение на енергия. Макар че е твърде рано да се предостави всеобхватна оценка на тяхното въздействие по места, очаква се полезните взаимодействия между МВУ и други фондове на ЕС да се увеличат с по-нататъшния напредък на изпълнението на МВУ и политиката на сближаване. Това ще изисква и постоянна ангажираност и координация между всички участващи заинтересовани страни. В същото време акцентът върху изпълнението на ПВУ, наред с други фактори, допринесе за забавяне на изпълнението на структурните фондове в някои държави

членки и е налице възможност за допълнително използване на полезните взаимодействия между МВУ и други фондове на ЕС.

Каре 4: МВУ ускорява осъществяването на приоритетите на политиката на ЕС

МВУ, със своя широк обхват и голям финансов пакет, осигурява значително финансиране за постигане на напредък в изпълнението на общите политики на ЕС.

***Повишаването на енергийната ефективност на сградите** е приоритет на ЕС, за да се постигнат целите на ЕС в областта на климата и околната среда, като същевременно се намалят сметките за енергия на домакинствата и предприятията. Благодарение на МВУ над 102 милиарда евро ще бъдат инвестирани в енергийна ефективност, заедно с амбициозни реформи за преодоляване на административните пречки.*

- ***Франция инвестира 1,9 милиарда евро чрез МВУ в подкрепа на енергийното саниране на социални жилища и схемата за субсидиране на частни жилища MaPrimeRenov.** Чрез плана дейностите по енергийно саниране на над 1,5 милиона домакинства ще бъдат подпомогнати (от които 750 000 вече получиха своята субсидия). **Испания** ще реновира средно **57 000 жилища годишно с цел енергийна ефективност**. Това надхвърля първоначалната цел за 50 000 жилища годишно, която беше определена в испанския национален план в областта на енергетиката и климата.*

*ПВУ ще окажат значителна подкрепа за **цифровизацията на публичните администрации**. Настоящата цел на ЕС, определена в политическата програма „Цифрово десетилетие“ и в Цифровия компас, е да се гарантира, че до 2030 г. всички ключови обществени услуги ще бъдат напълно достъпни онлайн за всички, включително за хората с увреждания. Ключовите обществени услуги следва да отговарят на високи стандарти за сигурност и неприкосновеност на личния живот. Благодарение на МВУ над 48 милиарда евро се инвестират в цифровизацията на публичните администрации.*

- ***Гърция инвестира 2,8 милиарда евро в цифровата трансформация на субектите от публичния сектор**. Реформите и инвестициите са насочени към цифровизацията на архивите и подобрените цифрови услуги, включващи модерни информационни системи и повишена оперативна съвместимост между системите и данните.*

***Научните изследвания и иновациите** са сред най-мощните инструменти за стимулиране на икономиките и конкурентоспособността на Съюза в световен мащаб. Към държавите членки често бяха отправяни специфични за всяка държава препоръки с цел повишаване на ефективността на политиките и инвестициите в подкрепа на научните изследвания и иновациите. Благодарение на МВУ над 47 милиарда евро се инвестират за ускоряване на разработването и трансформацията на системите за научни изследвания и иновации в държавите членки и за увеличаване на подкрепата за ключови технологични области.*

- ***Чехия възложи обществени поръчки на стойност над 195 милиона евро за извършване на НИРД в областта на медицинските науки.*** *Договорите имат за цел пет консорциума (създадени между университети, публични научноизследователски институции и други публични и частни субекти) да извършват НИРД в приоритетни медицински области, включително научни изследвания в областта на инфекциозните заболявания, рака, невронауките, разстройствата на обмяната на веществата, сърдечно-съдовите болести, както и изследвания относно социално-икономическото въздействие на заболяванията.*

Устойчивата мобилност *е в основата на приоритетите на политиките на ЕС, като транспортът отдавна е един от най-сложните сектори за декарбонизация. Благодарение на МВУ над 38 милиарда евро се инвестират в железопътна инфраструктура и транспортни мрежи. Мерките също така подобряват железопътната свързаност в Европа чрез разширяване на мрежата TEN-T. Много държави членки подкрепят това разширяване с въвеждането на Европейската система за управление на железопътното движение, която ще повиши безопасността и ще подобри оперативната съвместимост на влаковете в Европа.*

- ***Италия внедрява тази система за 2800 km*** *благодарение на своя ПВУ, за да изпълни целите си съгласно европейския план за внедряване на системата за управление на железопътното движение. В* ***Германия*** *ПВУ подкрепя* ***цифровизацията на железопътния транспорт с оглед на последващите версии на Европейската система за управление на железопътното движение.***

Социална закрила: *Планът за действие на Европейския стълб на социалните права, публикуван от Комисията през март 2021 г., наред с другото определя бъдещите стъпки за укрепване и модернизиране на системите за социална закрила. Той включва водеща цел за намаляване на броя на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване. Благодарение на МВУ над 14,1 милиарда евро се инвестират в социална закрила в допълнение към сумите по други разходни програми на ЕС.*

- ***Хърватия въвежда реформа и инвестира в предоставянето на социално наставничество за лица, изложени на риск от дискриминация или вече изпаднали в маргинализирана позиция в обществото****. С тези мерки ще се сложи началото на нова персонализирана услуга за предоставяне на наставничество в центровете за социално подпомагане. Тази нова услуга ще бъде съсредоточена върху приобщаването на хората с увреждания, жертвите на насилие, бездомните хора, мигрантите, ромите, младите хора, лицата, излежаващи присъди за лишаване от свобода, както и членовете на други социално уязвими групи.*

- ***Полша ще извърши реформи и инвестиции за подобряване на положението на родителите на пазара на труда, и по-специално на жените, чрез увеличаване на достъпа и предлагането на висококачествени грижи за деца.*** *Очаква се реформата да въведе рамка за стандарти за качество на грижите за деца, включително задължителни образователни насоки и стандарти за услугите за полагане на грижи за деца под тригодишна възраст, която ще бъде придружена от реализирането на информационна система за управление на финансирането и създаването на детски заведения и откриването на нови места в детските заведения.*

2.3. МВУ насърчава цялостното създаване на политики и стимулира националната ангажираност, но има призиви за по-голяма гъвкавост

В междинната оценка се изтъква, че съчетаването на реформи и инвестиции в рамките на един инструмент чрез всеобхватни национални средносрочни планове (ПВУ) е един от най-ефективните аспекти на МВУ. МВУ подкрепя цялостен и съгласуван набор от реформи и инвестиции, насочени както към приоритетите на политиките на ЕС, така и към специфичните за всяка държава предизвикателства. Този подход стимулира методично планиране във всяка държава членка и улеснява по-ефективното изпълнение. Съгласуваната последователност между реформите и инвестициите позволява например най-напред да се предприемат реформи, които ще подпомогнат въздействието на последващите инвестиции. Освен това полезните взаимодействия между реформите и инвестициите могат по-лесно да се използват, когато тяхното изпълнение се координира по интегриран начин.

В рамките на МВУ държавите членки могат да разработват реформи и инвестиции в съответствие със своите приоритети и нужди, като гарантират целенасочен, специфичен за всяка държава подход, подкрепяйки същевременно общите политики на ЕС. Въпреки че в Регламента за МВУ се определят всеобхватни критерии, на които плановете трябва да съответстват, държавите членки отговарят за изготвянето на своите планове и вземането на решения относно реформите и инвестициите, които да бъдат предложени, което създава силно чувство за съпричастност, ангажираност и отчетност и улеснява изпълнението. Такъв е по-специално случаят с реформите, за които често се изисква одобрение от националните парламенти. Освен това тясното сътрудничество, което се изисква между Комисията, националните министерства и изпълнителните органи, доведе до положителни вторични ефекти по отношение на планирането на политиките и подобрената междуинституционална координация. На равнището на ЕС Европейският парламент играе важна роля в мониторинга на прилагането на МВУ. Това се илюстрира от 14-те диалога за възстановяване и устойчивост и 34-те заседания на работни групи, проведени досега с Европейския парламент. За да повиши още повече видимостта и прозрачността на МВУ, Комисията създаде интерактивна карта на проектите, подкрепени по линия на МВУ във всяка държава членка[22].

Участието на регионалните и местните органи, социалните партньори, организациите на гражданското общество и други съответни заинтересовани страни е ключов фактор при планирането и изпълнението на мерките по ПВУ. Въпреки че Регламентът за МВУ изисква от държавите членки да включват информация относно консултациите, проведени при изготвянето на техните национални ПВУ, равнището и формата на участие на тези заинтересовани страни зависят от националните правни рамки и могат да се различават значително между отделните държави членки. Наред с националните органи, които поемат основната координационна и надзорна роля в настоящата правна уредба, на местните и регионалните органи, както и на социалните партньори, организациите на гражданското общество и другите заинтересовани страни, също се пада критично важна роля. Местните и регионалните органи и съответните

[22] https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_bg#map

заинтересовани страни, включително социалните партньори, неееднократно сочат недостатъчното си участие в разработването, изпълнението и мониторинга на мерките, включени в ПВУ. Въпреки че това може отчасти да се обясни с необходимостта от бързина при изготвянето на ПВУ в контекста на криза, от ключово значение е в бъдеще тяхното активно участие да подкрепя ангажираността и изпълнението по места. Например социалните партньори следва да играят решаваща роля в осъществяването на реформите на пазара на труда и социалната политика.

Необходима е достатъчна гъвкавост при разработването и изпълнението на ПВУ, за да се гарантира непрекъсната добавена стойност и гладко изпълнение. В рамките на междинната оценка на МВУ държавите членки призоваха за по-голяма гъвкавост при изпълнението на своите планове. Например държавите членки смятат, че определянето на ключовите етапи и целите е твърде подробно, а фиксираният състав на групите от ключови етапи и цели за всеки транш е твърде строг, по-специално когато непредвидени обстоятелства оказват въздействие върху първоначалното планирано изпълнение. Това може да доведе до забавяния и административна тежест за всички участващи страни.

Комисията предприе бързи действия във връзка с препоръките за повишаване на прозрачността при изпълнението на МВУ. В съответствие с препоръките, отправени от Европейския парламент и Европейската сметна палата, Комисията, с помощта на държавите членки, използва възможността за преразглеждане на плановете през 2023 г., за да изясни определянето на ключовите етапи и целите, когато това е целесъобразно и необходимо. През 2023 г. Комисията също така публикува[23] своята методика за оценка на ключовите етапи и целите, за частично спиране на плащанията и за отмяна[24] на ключовите етапи и целите, за да се изясни прилагането на Регламента за МВУ и да се повиши осведомеността на държавите членки. Въпреки че допълнителните насоки бяха посрещнати положително, трябва да се помисли дали не може да се направи още в това отношение.

Преразглеждането на ПВУ може да изиска използването на много ресурси, но целенасочените корекции бяха обработени бързо. Като цяло от гледна точка на държавите членки преразглежданията се считат за тромави, тъй като изискват подробна обосновка, както и одобрението на Съвета, като по този начин се оказва натиск върху гъвкавостта на инструмента. Въпреки това, при условие че са целенасочени, те могат да бъдат направени сравнително бързо. Преразглеждането на ПВУ на Германия и Люксембург например беше оценено от Комисията и одобрено от Съвета за два месеца. Този целенасочен подход би могъл да се повтори и в бъдеще, за да се реагира бързо на новите предизвикателства пред изпълнението, като същевременно се запази амбицията на плановете и все така се спазват изискванията на Регламента за МВУ.

Трябва да продължат усилията за подобряване на административния капацитет на държавите членки и изпълнителните органи. От старта на МВУ насам някои държави членки срещнат трудности при смекчаването на по-голямото работно натоварване на администрациите. Подобряването на административния капацитет на държавите членки продължава да бъде изключително важно. От ключово значение е да се гарантира, че

[23] Съобщение относно изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост — Европейска комисия (europa.eu)

[24] COM_2023_545_2_annex2_EN.pdf (europa.eu)

държавите членки могат да се възползват от икономическите и социалните ползи на МВУ и на други фондове на ЕС и да допринасят за по-голямо усвояване на средствата. Държавите членки поискаха и получиха подкрепа от Инструмента за техническа подкрепа както за разработването и изпълнението на своите ПВУ, така и за главите за REPowerEU. Над 400 проекта, одобрени по линия на Инструмента за техническа подкрепа, са свързани с подготовката или изпълнението на ПВУ на държавите членки. Комисията ще продължи да предоставя подкрепа и съвети на държавите членки за справяне с проблемите, свързани с административния капацитет, и пречките пред инвестициите. Комисията насърчи държавите членки, когато бе необходимо, да включат в своите ПВУ допълнителни мерки за подкрепа с цел улесняване на ежедневното управление на инструмента (напр. наемане на временен персонал, обучения, нови информационни системи) и подобряване на ефективността на публичните администрации (напр. реформа на обществените поръчки в Словакия и процедурите за издаване на разрешения в Полша; цифровизация на администрациите и процесите в Испания).

2.4. МВУ е първият основен инструмент, основан на резултатите, на равнището на ЕС

Безпрецедентен по мащаб и амбиция МВУ отпуска средства въз основа на конкретни постижения, което го превръща в първия широкомащабен инструмент, основан на резултатите, на равнището на ЕС. Вместо да се вземат предвид разходите, направени за изпълнението на проектите, както е при основаните на разходите инструменти, средствата се отпускат при постигането на ключови етапи и цели, които представляват конкретни стъпки в изпълнението на реформи или инвестиции от страна на държавите членки, с основан на резултатите или, още наричан, основан на изпълнението подход.

Този основан на резултатите подход е от решаващо значение за ефективността на МВУ, като гарантира постигането на осезаеми резултати по места. Широкият набор от ключови етапи и цели дава възможност за ефективен мониторинг на изпълнението на ПВУ, тъй като с тях се проследява целият жизнен цикъл на мерките, подкрепяни от МВУ[25]. Подходът също така дава възможност за изплащане на средства при постигането на междинни стъпки в реформите и инвестициите, като се възнаграждава напредъкът към постигане на резултати и действителните „резултати“ по места. В междинната оценка съответно се подчертава, че тъй като МВУ възнаграждава постигнатия напредък, плащанията са по-бързи в сравнение с други инструменти на ЕС. От решаващо значение е, че този подход предоставя и ефективни стимули за държавите членки да осъществят реформи, които не са свързани непременно с (финансови) разходи.

Основаното на резултатите финансиране повишава съгласуваността и предвидимостта на разходите на ЕС. Основаният на резултатите характер на МВУ доведе до по-цялостен подход към публичните разходи както на национално равнище, така и на равнището на ЕС. Предоставянето на пряка финансова подкрепа при

[25] Освен това с Регламента за МВУ се въвежда концепцията за общи показатели, които допълват ключовите етапи и целите и чиято цел е да се докладва за цялостните резултати и напредък на Механизма по отношение на неговите цели. В междинната оценка бяха изтъкнати слабостите при разработването на общите показатели за МВУ, които следва да бъдат взети предвид при обсъждането на бъдещи основани на резултатите инструменти.

изпълнението на ключовите етапи и целите води до ангажименти и стимули за постигане на реално изпълнение на договорените мерки. Освен това ПВУ могат да се разглеждат като договорни споразумения между държавите членки и ЕС, при които двете страни доброволно се ангажират въз основа на ясни поети задължения. В контекста на междинната оценка на МВУ заинтересованите страни отбелязаха, че основаният на резултатите подход е увеличил предвидимостта и отчетността. Конкретните резултати, които трябва да бъдат постигнати, са предварително ясно определени (в решенията за изпълнение на Съвета), което подобрява възможностите на държавите членки да планират занапред. Подходът изисква адекватно уточняване на ключовите етапи и целите, с което се избягват неяснотите по отношение на процеса на изпълнение и договорените мерки. Като цяло тези характеристики представляват промяна в планирането и изпълнението на политиките, както и в по-широк смисъл в разходите на ЕС: фокусът при разходите се прехвърля от направени разходи към действителни резултати и изпълнението на договорени мерки.

2.5. Системата за докладване и контрол на МВУ ще продължи да се нуждае от подкрепа и корекции

Въпреки положителните характеристики на основания на резултатите подход, МВУ създаде първоначални разходи за администрациите на държавите членки, с възможност за допълнително административно опростяване. Що се отнася до структурата на инструмента, изискванията за защита на финансовите интереси на Съюза доведоха до сходно количество административна работа, както при основаните на разходи фондове на ЕС. Това е така, защото в допълнение към доказателствата, които се изискват при изпълнението на ключовите етапи и целите, държавите членки трябва да събират различни видове данни за целите на одита и контрола. Като нов инструмент МВУ създаде първоначални разходи за националните администрации, а органите на държавите членки на всички равнища установиха, че процедурите за одит и контрол са твърде сложни. Освен това държавите членки се оплакаха от припокриващи се одити от страна на националните органи, Комисията и Европейската сметна палата. Това усещане може да е било изострено от прилагането на МВУ едновременно с фондовете на политиката на сближаване, които следват различни правила и в по-голямата си част разчитат на основани на разходите проверки. Сложната рамка за одит и контрол се отрази неблагоприятно на скоростта на изпълнение на МВУ. За Комисията основен приоритет в това отношение остава определянето на потенциални области за опростяване, включително чрез разглеждане на задълбочената работа, която се извършва преди разрешаването на плащанията, за да се провери задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите. Това обаче трябва да бъде съобразено с необходимостта от подходящо управление на средствата на ЕС, за да се защитят финансовите интереси на Съюза и да се гарантира прозрачност по отношение на начина, по който се усвояват средствата, особено предвид размера на инструмента и новия характер на подхода.

3. МВУ ще продължи да постига резултати и през втората половина на своя жизнен цикъл

МВУ беше ефективен отговор на безпрецедентното икономическо и социално въздействие на пандемията от COVID-19. Той се оказа от жизненоважно значение за защитата на единния пазар, предотвратяването на по-големи икономически различия в ЕС, ускоряването на екологичния и цифровия преход и подпомагането на държавите членки да трансформират икономиките си, за да ги подготвят за бъдещето. МВУ е основен фактор за повишените равнища на публичните инвестиции по време на пандемията и след нея, а създаването му представлява радикална промяна в способността на ЕС да реагира на икономическите кризи. МВУ допринася и за укрепването на дългосрочната конкурентоспособност и стратегическата автономност на Европа.

МВУ въведе по-цялостен подход към разходите на ЕС. МВУ изплаща средства въз основа на постигнатия напредък и постигнатите резултати, а не въз основа на направените разходи, което осигурява предвидимост и отчетност както за държавите членки, така и за Комисията. Консултациите, проведени в рамките на междинната оценка, показват, че е налице широка подкрепа за основаните на резултати инструменти на равнището на ЕС. Този подход към разходите на ЕС вече вдъхнови създаването на важни нови програми, като Социалния фонд за климата и механизма за Украйна. От тази гледна точка основаният на резултати характер на МВУ ще бъде отправна точка в обсъжданията относно разходните инструменти на ЕС с оглед на следващата многогодишна финансова рамка, като настоящата междинна оценка предоставя подходяща основа за извличане на някои поуки.

Бързото въвеждане и изплащане на средства по МВУ показват способността му да подкрепя държавите членки по време на криза, а силният стимул за осъществяване на реформи помага на нашите икономики и общества да бъдат по-добре подготвени за бъдещето. МВУ се оказва ключов инструмент за извършването на необходими от дълго време реформи в много държави членки, а съчетаването на реформи и инвестиции в един-единствен инструмент дава възможност за по-добро планиране, повече полезни взаимодействия и по-съгласувани действия в съответствие с приоритетите на ЕС и националните приоритети.

Втората половина от жизнения цикъл на МВУ вече започна и изпълнението следва да се ускори. Реализирането на амбициозните реформи и инвестиции до 2026 г. ще изисква значителни усилия и постоянна ангажираност от страна на всички държави членки и Комисията. Комисията ще продължи да обмисля начини за по-нататъшна подкрепа на държавите членки при изпълнението на техните планове и ще се стреми да засилва взаимното допълване между инструментите за финансиране на ЕС, както и между тези инструменти и националните бюджети. Въпреки че на този етап предприемането на законодателни промени не изглежда подходящо, ще бъдат разгледани допълнителни действия в обхвата на Регламента за МВУ с цел улесняване на изпълнението.

Налице са всички елементи, за да се гарантира, че ПВУ допринасят за постигането на икономическо възстановяване и модернизация на ЕС. В много случаи реформите и инвестициите, включени във всеки план, вече водят до реална и трайна промяна по

места. Преразглеждането на плановете положи основите за ускоряване на тяхното изпълнение. По този начин програмата за реформи и инвестиции на МВУ спомага за създаването на по-модерен, просперищ, приобщаващ, неутрален по отношение на климата и устойчив ЕС, който е издръжлив и по-добре подготвен за бъдещите възможности и предизвикателства. Тези цели трябва да бъдат постигнати заедно чрез тясно сътрудничество между всички институции на ЕС, държавите членки, гражданското общество, работниците и предприятията.