



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

РЕЗОЛЮЦИЯ

на

Икономическия и социален съвет

по „Национален план за възстановяване и устойчивост“

(разработена по собствена инициатива)

София
декември 2022 г.

Икономическият и социален съвет на Република България включи в Плана за дейността си през 2022 г. разработване на резолюция по „Националния план за възстановяване и устойчивост“, разпределено на Комисията по макроикономика, бюджет и финанси.

За докладчици бяха определени Мария Минчева - член на ИСС от група I, Веселин Митов – член на ИСС от група II, и Костадин Коларов – член на ИСС от група III.

На заседания на комисията на 16.11.2022 г. и на 28.11.2022 г. бе приет проектът на резолюцията.

На пленарна сесия на 09.12.2022 г., Икономическият и социален съвет прие резолюцията.

1. Изводи и препоръки

1.1. ИСС подчертава, че във финалната версия на Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ)¹, внесен за разглеждане и одобрен от Съвета на министрите, в сравнение от предходния вариант се съдържат съществени изменения, които не бяха подложени на дискусия нито със социалните партньори, нито на по-широко обществено обсъждане. Това доведе до включване на неприемливи ангажименти, които могат да имат пагубно отражение върху енергийната сигурност на България, върху икономиката и социалната среда и вече пораждат съществено политическо и обществено напрежение, което създава риск за цялостен провал на изпълнението на Плана.

1.2. Според ИСС политическата неопределеност на национално ниво, липсата на индикации за сформирание на редовно действащо правителство и евентуални нови предсрочни парламентарни избори създават риск от невъзможност да бъдат приети част от реформите, предвидени в Плана, за които се изискват законодателни промени.

1.3. Натрупването на забавяния по представяне, приемане и стартиране изпълнението на НПВУ, пропуснатата възможност за получаване на авансово плащане могат да доведат до необходимост от дългово финансиране с цел обслужване на част от предвидените инвестиции. Според ИСС с оглед влошените условия на международните дългови пазари подобен сценарий трябва да бъде избегнат.

1.4. ИСС приветства усилията на Министерството на иновациите и растежа за максимално бързото стартиране на грантовите процедури по Програма икономическа трансформация. Същевременно ИСС обръща внимание на недостатъчно бързия старт на редица процедури, по които вече е налице забавяне (основно в областта на изграждането на нови мощности за производство на електроенергия от възобновяеми източници и съхранение на енергия и в областта на железопътния транспорт), което поставя под въпрос срочното получаване на средства по второто плащане от НПВУ. ИСС обръща внимание на необходимостта от укрепване на капацитета на тези администрации, при които се забелязва тенденция на забавяне в изпълнението на реформи и инвестиции.

¹<https://www.nextgeneration.bg/14>, версия 1.5. от 06.04.2022 г.

1.5. ИСС приема идеята за зеления преход, предприет от Европа, но същевременно е на мнение, че това трябва да става по начин и на цена, приемлива за обществото, както във времеви хоризонт на плана, така и дългосрочно. ИСС настоява за незабавно предлагане на алтернативни решения, на основата на които да бъдат предоговорени част от спорните мерки в областта на енергетиката в ПВУ с цел плавна нисковъглеродна трансформация съобразно новата геополитическа ситуация и войната в Украйна и прекъснатите доставки на енергоизточници:

1.5.1. Предвиденото намаляване на въглеродни емисии от производството на електроенергия с 40% спрямо 2019 г., обхващащо централите, работещи на въглища през 2025 г., без да са осигурени реални алтернативи, каквито в момента не съществуват, на базови и балансиращи енергийни мощности, осигуряващи енергия за индустрията и гражданите, създава съществени рискове от безработица, обезлюдяване на прилежащите към тях региони и срив на брунтата добавена стойност. Независимо от различните планове и сценарии за справедлив преход на тези региони никой от тях няма да бъде изпълнен и работещ ефективно в рамките на толкова кратък период, докато негативите от порочно изпълнен план за декарбонизация на енергийния сектор, ще бъдат усетени непосредствено.

1.5.2. ИСС настоява Народното събрание на основание свое Решение, обн. ДВ бр. 11 от 07.02.2020 г.². да задължи правителството да започне преговори с ЕК за отпадане на изискването за намаляване с 40% на емисиите в енергетиката през 2025 г. в сравнение с 2019 г.

1.5.3 ИСС смята, че инвестицията за създаване на Национална инфраструктура от съоръжения за съхранение на електрическа енергия от ВЕИ с общ заряден енергиен капацитет от 6000 MWh е несъстоятелна и нереалистична и предлага параметрите на проекта да бъдат ревизирани, като предвидените средства или част от тях се насочат в друга посока, напр. за възстановяването на мощностите на ПАВЕЦ „Чаира“ като реално съществуваща мощност за съхранение на електроенергия; и/или за системи за съхранение

² <https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=145765>

на енергия от възобновяеми източници, изградени за собствени нужди в предприятията; и/или за развитие на електропреносната или електроразпределителната мрежи в страната.

1.6. ИСС подчертава важността от ускоряването на ключови реформи в ПВУ в областта на по-високата ефективност на съдебната система, намаляването на административната тежест върху бизнеса, повишаването на качеството и достъпа до образование, прехода към нисковъглеродна и кръгова икономика. От особена важност е предотвратяването на следващи забавяния при планиране и стартиране на инвестициите по Плана.

1.7. ИСС призовава за спешно инициране на дебат дали и как България ще допълни Националния си план за възстановяване и устойчивост с нова глава *RePowerEU*, доколкото това е възможност за ревизия и на други части от плана. ИСС припомня за кратките срокове, които се очаква да бъдат определени за представяне на предложения за нова глава *RePowerEU* след финалното одобряване на измененията на Регламента, което се очаква до края на 2022 г.

1.8. ИСС подчертава за пореден път необходимостта управлението на инвестициите и проектите по НПВУ да се извършва в съответствие с принципите на партньорство. Като приветства факта, че правителството с нормативен акт е приело създаването на експертно-консултативен съвет, който да проследява напредъка на изпълнението на Плана за възстановяване и устойчивост, ИСС призовава за неговото фактическо сформирание и незабавното започване на ефективна дейност. ИСС обръща внимание, че в предходни версии на Плана се предвиждаше специална роля на ИСС в това отношение.

2. Въведение

2.1. ИСС е ангажиран от самото начало в процеса на разработване и приемане на Националния план за възстановяване и устойчивост. На 1 декември 2020 г. в свое становище³ Съветът формулира конкретни препоръки по първата версия на разработения от правителството план, които бяха представени на ресорния вицепремиер и изпратени до службите на Европейската комисия.

³ <https://esc.bg/wp-content/uploads/2021/02/opinion-esc-3-70-2020-bg-rev1-4.pdf>

2.2. През месец април 2021 г. в своя резолюция⁴ ИСС призова парламентарно представените политически сили към консенсус и представяне на Плана за одобрение пред ЕК в определения срок – 30 април 2021 г., за да може България да получи достъп до необходимите за възстановяване от пандемичната криза средства в най-краткия възможен срок - есента на 2021 г. Това решение не беше взето, а последващият период на политическа нестабилност доведе до нарушение в диалога с гражданското общество, едностранчиво административно изменение на предвидените реформи и инвестиции, забавяне във времето при внасянето и одобрението на Плана. Той беше официално депозиран в ЕК за разглеждане и одобрение едва на 15 октомври 2021 г.

2.3. ИСС подчертава, че във финалната версия на Плана бяха направени множество промени, които не бяха подложени на обществено обсъждане. Включването на неприемливи ангажименти, които могат да имат пагубно отражение върху енергийната сигурност на България, икономиката и социалната среда, вече породиха съпротива, която може да доведе до цялостен провал на Плана за възстановяване и устойчивост.

2.4. На 4 май 2022 г. българският план бе официално приет от Съвета на министрите на ЕС, с което се даде формален старт на реалното му изпълнение. С настоящата Резолюция ИСС представя виждането на организираното гражданско общество, в частност на социалните партньори, за процеса по изпълнение на плана, както и за неговото евентуално/възможно актуализиране чрез добавяне на нова глава – *RePowerEU*.

3. Оценка на изпълнението

3.1. Забавеното разработване на Плана за възстановяване и устойчивост доведе страната до невъзможността да бъде използвано авансово плащане за изпълнение на дейностите по него, респективно и за подкрепа за националния бюджет. Това създава риск от възникването на хроничен бюджетен дефицит. Към края на месец ноември 2022 г. България все още не е получила и първото плащане. То се очаква в рамките на следващите няколко седмици.

⁴ https://esc.bg/wp-content/uploads/2021/04/ESC_Resolution-s-korekcia-sled-sesia.pdf

Евентуално забавяне на второто плащане може да се отрази негативно на целта, свързана с фискалната консолидация и членството в Евророната от 01.01.2024 г.⁵

3.2. Според ИСС натрупването на забавяния по представяне, приемане и изпълнение на Плана за възстановяване и устойчивост и пропуснатата възможност за получаване на авансово плащане могат да доведат до необходимост от дългово финансиране с цел обслужване на част от предвидените инвестиции. Според ИСС това не трябва да се допуска, доколкото се създава риск за несъобразяване с времевия график за изпълнение на инвестициите и реформите, особено на фона на задълбочаващата се политическа нестабилност.

3.3. ИСС изразява разочарование от недостатъчно бързия старт на редица процедури.⁶ Времето от депозирането на Плана за оценка и неговото формално одобрение очевидно не е използвано от администрацията за подготовка на необходимите насоки и документи за кандидатстване, което измества във времето реалното изпълнение на инвестициите. Все още няма реално разплатени средства по нито една процедура.⁷

3.4. ИСС е загрижен за политическата неопределеност на национално ниво, липсата на индикации за сформирание на редовно действащо правителство и евентуални нови предсрочни парламентарни избори, които създават риск от невъзможност да бъдат приети част от реформите, предвидени в Плана, за които се изискват законодателни промени, както и такива, по които липсва обществен консенсус. По данни на Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС от общо 66 цели и етапи, които трябва да бъдат изпълнени до края на 2022 г., за да бъде внесено второто искане за плащане в размер на 724 039 480.00 EUR, към месец ноември 2022 г. са финализирани само шест.⁸

3.5. На този етап процентът на договорените средства е 2,78% (434 558 831,50 лв.). Общият бюджет е 15 620 531 000 лв., от които финансирането от ЕС е 13 521 565 000.00 лв., от НФ

⁵ Примерен график за депозиране на искания за плащане е посочен в Оперативните договорености между България и Европейската комисия. През 2023 г. са предвидени две искания за плащане – през първото и третото тримесечие в размер на общо 1 472 818 млн. евро, а последното искане за плащане е предвидено до 30.09.2026 г.

⁶С4.16. Подкрепа за нови мощности за производство на електроенергия от възобновяеми източници и съхранение на енергия.

С8.12. Бордово оборудване за Европейската система за управление на влакове.

С8.13. Цифровизация в железопътния транспорт.

С8.14. Интермодален терминал в Русе.

⁷ По данни на ИСУН.

⁸ За подробна информация вж. Приложение 2: Второ плащане.

- 2 098 966 000 лв.⁹ Договорените към момента средства (отчетени като финансиране от ЕС) са частично по три приоритетни оси, както следва: дигитална свързаност (124 500 044 от 883 789 000 лева), транспортна свързаност (217 465 416,38 от 2 087 083 000 лв.), бизнес среда (92 593 371,12 от 469 774 000 лв.).¹⁰

3.6. По още девет приоритетни оси, по които няма данни в ИСУН, за **договорени средства** (финансиране от ЕС), както следва: образование и умения, научни изследвания и иновации, интелигентна индустрия, нисковъглеродна икономика, биоразнообразие, устойчиво земеделие, местно развитие, социално включване, здравеопазване. Част от тези проекти са планирани в групата дейности по второ плащане, за която има риск от забавяне поради неизпълнение на условията (реформи, дейности, инвестиции, правни актове).

Инвестиции

3.7. ИСС приветства усилията на Министерството на иновациите и растежа максимално бързо да стартира процедурите, насочени директно към бизнеса, в частност по Програма икономическа трансформация. ИСС ще следи с повишено внимание интензитета на изпълнение на мерките, финансирани чрез финансови инструменти, доколкото това бе основна критика при разписване на мерките:

1. Първата процедура, Технологична модернизация, с общ бюджет в размер на 260 млн. лв. вече е пред финализиране. Подадените проектни предложения надхвърлят сумата от 630 млн. лв.¹¹ Тя трябва да подкрепи микро-, малки и средни предприятия за повишаване на ефективността на производствените процеси, по-висока производителност, намаляване на производствените разходи и оптимизиране на производствената верига.

2. Месец преди приключване на срока за кандидатстване по втората процедура за внедряване на ИКТ решения и киберсигурност в предприятията подадените предложения надхвърлят повече от двойно предвидения ресурс от 30,6 млн. лв. В рамките на тази процедура предприятията могат да кандидатстват за въвеждане на ИКТ услуги и решения за дигитален маркетинг, платформи, уебсайтове и мобилни

⁹ ИСУН, <https://eumis2020.government.bg/>

¹⁰ За подробна информация вж. Приложение 3: Изпълнение по приоритетни оси – текущи процедури и финансиране.

¹¹ По данни, изнесени в публичното пространство от Министерството на иновациите и растежа.

приложения, решения за оптимизиране на управленските, производствените и логистичните процеси, както и за осигуряване на киберсигурност.

3. За обществено обсъждане е обявена и третата процедура „Подкрепа за иновативни МСП, отличени с „Печат за високи постижения“, насочена към български предприятия за изпълнение на проекти, отличени с „Печат за високи постижения“ от Европейския иновационен съвет в периода 2018 – 2023 г. по програмите „Хоризонт 2020“ и „Хоризонт Европа“.

4. Предстои обявяването на мярката за ВЕИ и батерии за локално съхранение на енергия за бизнеса. ИСС препоръчва да бъде предвидена възможност микро- и МСП, изградили ВЕИ инсталации за собствено потребление да могат да получат финансиране за закупуване на батерии за съхранение на енергията. Както е посочено и в проектния фиш, при инсталациите за собствено потребление много често поради неравномерното потребление остава нереализиран капацитет на производство на енергия. С добавяне на батерии за съхранение ще се гарантира по-ефективно използване на инсталираните мощности, което ще доведе до намаление на потреблението от електроразпределителната мрежа.

3.8. ИСС препоръчва да се предвиди ресурс за изграждане на управленски капацитет в по-ниските размерни класове предприятия (микро- и малките), необходим за ефективното управление на прехода им към цифрова, нисковъглеродна и ресурсно ефективна икономика.

3.9. До края на годината се очаква и стартиране от Министерството на регионалното развитие и благоустройството на процедура за подкрепа на устойчивото енергийно обновяване на сгради в сферата на производството, търговията и услугите, както и на сгради от сектор туризъм, която е очаквана от бизнеса и която е една от малкото, по които са допустими големи предприятия. За съжаление предложеният към момента дизайн на мярката я прави неприложима за производствените сгради поради практически непостижимите изисквания за тях.

3.10. ИСС подлага на сериозно съмнение реалистичността на инвестиция 8 „Национална инфраструктура за съхранение на електрическа енергия от ВЕИ (*RESTORE*) инсталиране и въвеждане в експлоатация на национална инфраструктура от съоръжения за съхранение на електрическа енергия с общ заряден енергиен капацитет от 6000 MWh“. Доколкото

подготовката за изпълнението на тази инвестиция е на много ранен етап, ИСС призовава за съществена ревизия на предлаганите параметри, като предвидените средства или част от тях се насочат в друга посока, напр. за възстановяването на мощностите на ПАВЕЦ „Чаира“.

3.11. ИСС обръща внимание на липсата на публична информация за плановете на правителството да добави нова глава към НПВУ след приемането на измененията на европейската нормативна рамка, свързана с *RePowerEU*. Очакванията са, че това ще се случи до края на 2022 г., което ще даде възможност на държавите членки да преоценят полезността на някои проекти и да предложат алтернативни решения при спазване на приложимите правила.

3.12. Първоначалното предложение на Европейската комисия за изменение на Регламент 2021/241 е провокирано основно от войната в Украйна и последвалото драстично увеличение на цените на енергоносителите, увеличеното търсене и невъзможността за осигуряване ритмичност на доставките на газ (тръбен или втечен) на приемлива цена. С предложението се цели допълване на нова глава – *RePowerEU*, в националните планове за възстановяване и устойчивост. В нея могат да се предвидят реформи и инвестиции, насочени към постигане на следните цели:

- ◆ Подобряване на енергийната инфраструктура и съоръжения, за да се посрещнат непосредствените нужди от сигурност на доставките на петрол и газ, по-специално да се подпомогне диверсификацията на доставки в полза на ЕС като цяло.
- ◆ Ускоряване на енергийната ефективност на сгради, декарбонизация на индустрията, увеличаване производството на устойчив биометан и възобновяем или нисковъглероден (*fossil-free*) водород и увеличаване дела на възобновяемата енергия.
- ◆ Преодоляване на вътрешните и трансграничните пречки пред преноса на енергия и подкрепата за нулеви емисии за транспорта и свързаната с него инфраструктура, вкл. железопътната.
- ◆ Подкрепа на горните три цели чрез засилена преквалификация на работната сила за придобиване на зелени умения, както и подкрепа на веригите на стойността по отношение на ключови материали и технологии, свързани със зеления преход.

3.13. ИСС припомня за кратките срокове, които се очаква да бъдат определени за представяне на предложения за нова глава *RePowerEU* след финалното одобряване на измененията на Регламента, което се очаква до края на 2022 г. Според ИСС липсата на обсъждане на възможностите за България да допълни НПВУ с нова глава е сигнал или за значително забавяне на този процес или за липсата на неговата прозрачност.

Реформи

3.14. ИСС подкрепя реформите, планирани в стълб „Иновативна България“, отнасящи се до образованието и уменията, но има опасения, че в „Реформа на предучилищното, училищното образование и ученето през целия живот“ не са открити онези елементи, които да развият и утвърждават една от ключовите компетентности за учене през целия живот (2018) – предприемаческата. Без утвърждаването на предприемаческа култура (ценности) и формирането на предприемаческо мислене и умения сред всички ангажирани в образователния процес – от ръководствата на училищата до самите обучавани, би било съмнително очакването на значими резултати в постигането на заявената цел на политиката и успешното справяне с описаните предизвикателства.

3.15. Според ИСС реформата „Изпълнение на обща политика за развитие на научните изследвания, иновациите и технологиите в полза на ускорено икономическо и обществено развитие на страната“ акцентира предимно върху проблема „доверие и подобряване на връзките между научните среди и бизнеса“, без да предвижда мерки, които да адресират конкретните причини за липсата на доверие и слабите връзки между научните среди и бизнеса, а именно: липсата на достатъчен научноизследователски капацитет, адекватен на потребностите от иновации в бизнеса, и липсата на правни и организационни решения в системата на висшите училища, които да създадат мотивация за усилване на доверието и връзките между научните среди и бизнеса. За да бъде ефективна така представената реформа, е необходимо да се финансира изграждането на предприемачески капацитет на висшите училища – критичен фактор за превръщането на резултатите от научните изследвания в иновации.

3.16. ИСС смята за особено важни за икономическото и социалното развитие на страната реформите, насочени към научните изследвания и иновациите и в частност Програмата за

ускоряване на икономическото възстановяване и трансформация чрез наука и иновации. Според ИСС статутът на „изследователските висши училища“ трябва да се прецизира по начин, който да бъде гъвкав и да стимулира конкуренцията между висшите училища. Настоящият модел на „изследователски висши училища“ не измерва коректно разликите в отделните професионални направления. Той фаворизира незаслужено слаби професионални направления само защото в същото висше училище съществуват професионални направления, свързани с точните науки или STEM. Не трябва да се стига до случаи, при които едно и също професионално направление да е с по-силни научни резултати във висше училище, което не е изследователско, но другото получава финансиране само заради общия статут на висшето училище, в което се намира.

Преодоляването на регионалните дисбаланси в научноизследователското и иновационно развитие е заложено като част от общите действия. Предвиденото подпомагане дейността на вече изградените Центрове за върхови постижения и Центрове за компетентност е много важно, но обхваща много малка част от реалните регионални потребности.

3.17. Според ИСС част от реформите, обхванати в стълб „Зелена България“, вече са повод за социално напрежение с оглед енергийната криза, през която Европа преминава, нестабилността на цените и сигурността за доставките, особено за индустрията. Такива са напр. либерализацията на пазара на електрическа енергия, изработването на Пътна карта към климатична неутралност, както и декарбонизацията на енергийния сектор с поетите ангажименти за представяне на сценарии за извеждане на въглищните мощности до 2038 г. или най-рано до 2030 г. и намаляване на въглеродните емисии от енергийния сектор с 40% до 2026 г. в сравнение с 2019 г.

3.18. Част от тези реформи ще бъде трудно да бъдат изпълнени в условията на политическа нестабилност и липсата на достатъчна информираност на гражданите, като напр. либерализацията на пазара на електроенергия. Важна, но недостатъчна стъпка са проектите на нормативни актове, въвеждащи понятието „енергийна бедност“, които целят идентифицирането и подкрепата на най-уязвимите групи.

3.19. Най-разгорещени дебати продължава да предизвиква Реформа 10 „Декарбонизация на енергийния сектор“, съгласно която през 2025 г. въглеродните емисии от производството

на електроенергия е необходимо да се намалят с 40%, вземайки предвид изходните нива от 2019 г. Реформата се появява неочаквано и несъгласувано с гражданското общество в окончателната правителствена версия на Плана, публикувана едва на 06.04.2022 г. и представена за одобрение от ЕК. Съгласно реформата се предвиждат изменения в Закона за ограничаване изменението на климата, с който ще се създаде и ясен план за постепенно премахване използването на централите на въглища за производство на електроенергия до 2038 г. и ще се постанови регулаторен таван за техните емисии на въглероден диоксид, приложим от 1 януари 2026 г.

3.20. Отчитайки, че производството на електроенергия от мощности, свързани с изкопаеми горива, достига в определени периоди на годината до 60% от общо произвежданата електроенергия в България, ИСС настоява за предприемане на незабавни стъпки за предлагане на алтернативи и предоговаряне на ПВУ в частта му, касаеща производството на електроенергия и намаляването на въглеродните емисии от производството на електроенергия с 40%, вземайки изходните нива от 2019 г., така че да се предотврати унищожаването на голяма част от производствените мощности, произвеждащи електроенергия.

3.21. ИСС акцентира върху факта, че при изпълнение на поетите ангажименти за декарбонизация за области Стара Загора, Кюстендил и Перник само област Стара Загора ще загуби брутна добавена стойност в размер на 877 млн. лв. годишно, ако не бъдат предприети смекчаващи мерки¹², което до голяма степен обезсмисля икономическия ефект от прилагане на НПВУ.

4. Публичност и партньорство

4.1. ИСС и в двата свои акта, свързани с Националния план за възстановяване и устойчивост, подчерта необходимостта управлението на инвестициите и проектите по НПВУ да се извършва в съответствие с принципите за партньорство. Това би позволило участието на социалните партньори по прозрачен начин във вземането на решения. Така ще

¹²Проект на План за Териториален преход на област Стара Загора.

се гарантира адекватен и навременен процес на контрол и обратна връзка между заинтересованите страни.

4.2. ИСС изразява удовлетвореност, че с Постановление на МС 157/2022 г. е предвидено заместник министър-председателят по управление на европейските средства да създаде „експертно-консултативен съвет с цел проследяване на напредъка на изпълнението на Плана за възстановяване и устойчивост. Съветът се основава на принципа на партньорство и осигурява възможност за обмен на информация и идеи за постигане на висока ефективност на реформите и инвестициите от Плана.“ ИСС призовава за фактическо сформирание и незабавно започване на ефективна дейност на Съвета.

4.3. Според ИСС би било полезно в ИСУН да се създаде модул, позволяващ съпоставяне на изпълнението между НПВУ и други стратегически документи и програми в съответните направления. Това би увеличило прозрачността на процеса по разпределение на публичните средства.

/п/

Зорница Русинова

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ