



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 17.9.2020 г.
COM(2020) 575 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ, КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ И ЕВРОПЕЙСКАТА ИНВЕСТИЦИОННА БАНКА**

Годишна стратегия за устойчив растеж за 2021 г.

I. Въведение

Пандемията от COVID-19 доведе до внезапна и дълбока рецесия в целия свят. Въпреки силната, координирана и иновативна реакция на национално равнище и на равнището на ЕС все още има много неясноти. По-конкретно не е сигурно колко време ще продължи кризата и как точно ще засегне живота и икономиките ни. Трябва да защитим европейските граждани, тяхното здраве и работните им места, като същевременно гарантираме справедливост, устойчивост и макроикономическа стабилност в целия Съюз. Въпреки че пандемията е засегнала всички държави членки, мащабът на въздействието, както и темпът и силата на възстановяването, ще варират значително в различните региони.

Според прогнозата от лятото на 2020 г. икономиката на еврозоната ще се свие с 8,7 % през 2020 г., а през 2021 г. ще нарасне с 6,1 %, докато икономиката на ЕС се очаква да се свие с 8,3 % през 2020 г. и да нарасне с 5,8 % през 2021 г.¹ През второто тримесечие заетостта също намалю повече от когато и да било, въпреки че нейният спад е много по-малък от този на брутният вътрешен продукт в контекста на безпрецедентната подкрепа, въведена в държавите членки и в ЕС чрез новия инструмент SURE², и безпрецедентната гъвкавост при използването на средства по линия на политиката на сближаване в рамките на Инвестиционната инициатива в отговор на коронавируса³. Икономическата перспектива зависи главно от развитието на пандемията и от ограниченията на стопанската дейност, въведени за нейното овладяване. Подкрепата за политиката на национално равнище и на равнището ЕС ще бъде от решаващо значение за възстановяването. В този контекст перспективите за растеж и заетост се очаква да бъдат положително повлияни от постигнатото на 21 юли 2020 г. споразумение в рамките на Европейския съвет относно следващата многогодишна финансова рамка и инструмента Next Generation EU. Трябва да направим всичко възможно на равнището на Съюза и на държавите членки, за да постигнем най-доброто от това историческо споразумение.

Реакцията на Съюза беше от решаващо значение. Понастоящем се провеждат преговори между Европейския парламент и Съвета относно следващата многогодишна финансова рамка и новия инструмент Next Generation EU с цел спешното финализиране на работата по всички правни актове. Тази работа трябва да бъде приключена до 1 януари 2021 г., за да могат програмите да станат оперативни в срок. Пълното мобилизиране на капацитета на бюджета на ЕС е ключът към бързото и устойчиво възстановяване. След като бъде прието от Съвета, от решаващо значение е Решението за собствените ресурси да бъде одобрено от всички държави членки в съответствие с техните конституционни изисквания, преди Комисията да може да започне да взема заеми от финансовия пазар за финансиране на програмите по Next Generation EU.

¹ „Европейска икономическа прогноза (лято 2020 г.)“, *European Economy – Institutional Paper*, 132 (юли)

² Регламент (ЕС) 2020/672 на Съвета за създаване на Европейски инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) вследствие на избухването на COVID-19; 100 милиарда евро финансова помощ под формата на заеми, които да бъдат предоставени на държавите членки, при поискване от тяхна страна;

³ Инициативи CRII и CRII+, регламенти (ЕС) 2020/460 на Европейския парламент и на Съвета от 30 март 2020 г. и (ЕС) 2020/558 от 23 април 2020 г.

Следователно бързото въвеждане на Next Generation EU зависи в решаваща степен от това одобрение.

Механизмът за възстановяване и устойчивост ще бъде един от основните инструменти за възстановяването с безпрецедентната сума от 672,5 милиарда евро под формата на заеми и безвъзмездни средства, авансово отпуснати като финансова подкрепа през особено важните първи години на възстановяването. В своите планове за възстановяване и устойчивост държавите членки ще включат своите национални програми за реформи и инвестиции, съставени в съответствие с целите на политиката на ЕС, насочени към екологичния и цифровия преход. Механизмът ще подкрепи усилията на държавите членки за ефективно укрепване на тяхната социална и икономическа устойчивост, а оттам и на потенциала за растеж на техните икономики и създаването на работни места, с което се допринася за целите на ЕС.

Механизмът за възстановяване и устойчивост е символ на решимостта на ЕС да се справи с предизвикателствата с помощта на съвместен подход. Запазването на функционирането на единния пазар беше от ключово значение, за да се даде тласък на възстановяването, както и за да се осигури лоялна конкуренция и да се предотвратят смущения в трансграничните вериги за създаване на стойност и в свободното движение на работници и стоки. То ще насърчи сближаването във възходяща посока на жизнения стандарт и ще предотврати нарушаването на равнопоставените икономически условия. Ефективното прилагане на инструмента Next Generation EU може да осигури 2 % допълнителен брутен вътрешен продукт до 2024 г. и да създаде 2 милиона работни места, наред с другото, чрез ускоряване на екологичния и цифровия преход⁴. С течение на времето този допълнителен растеж се очаква да доведе до самофинансиране на Механизма за възстановяване и устойчивост чрез допълнителни дейности и допълнителни данъчни приходи, генерирани за държавите членки и ЕС.

Тези мерки на политиката на ЕС трябва да бъдат приложени възможно най-бързо. Въпреки че споразумението относно пакета за възстановяване помага да се ограничи несигурността, ефективното изпълнение през следващите години е от ключово значение за подкрепа на възстановяването. Непосредственият приоритет е Съюзът да работи с държавите членки, за да се гарантира решителен напредък в определянето на правилните приоритети за реформи и инвестиции в съответствие с европейските цели, а след това да се гарантира тяхното ефективно изпълнение.

II. Механизъм за възстановяване и устойчивост: постигане на целта на ЕС за конкурентоспособна устойчивост

Механизмът за възстановяване и устойчивост се основава на целта на ЕС за постигане на конкурентоспособна устойчивост и сближаване чрез нова стратегия за растеж — Европейския зелен пакт. Преминването към устойчив и приобщаващ икономически модел, който е възможен благодарение на по-широкото разпространение и навлизане на цифровите и чистите технологии, може да превърне Европа в лидер на преобразуването. Вместо да се отклонява от програмата от преди COVID-19, Механизмът за възстановяване и устойчивост следва да ускори действията за справяне с вече съществуващите предизвикателства, като същевременно се избягват всякакви

⁴ COM(2020) 456 final

нови пречки, свързани с кризата. Четирите измерения — устойчивост на околната среда, производителност, справедливост и макроикономическа стабилност, определени в Годишната стратегия за устойчив растеж от 2020 г., следва да останат водещи принципи, на които да се базират плановете на държавите членки за възстановяване и устойчивост. Тези приоритети стоят в основата на европейския семестър и гарантират, че новата програма за растеж е най-добрата за хората и за планетата.

Устойчивата конкурентоспособност и устойчивостта са двете страни на една и съща монета. Това беше подчертано от кризата с COVID-19. Устойчивост е способността не само за устояване и справяне с предизвикателствата, но също така и за осъществяване на преходи по устойчив, справедлив и демократичен начин⁵. По-малко устойчивите държави — членки на ЕС, и по-малко устойчивите сектори изпитаха повече трудности да устоят на кризата и да се справят с нея. Без адекватен отговор това ще се отрази на техните икономически и социални резултати през следващите години и десетилетия. Различията в устойчивостта на отделните части на ЕС също оказват влияние върху социалното, икономическото и териториалното сближаване, както и върху сближаването в рамките на еврозоната и ефективността на единната парична политика. Чрез предоставянето на широкомащабна финансова подкрепа за публични инвестиции и реформи, като същевременно насърчава кохезията и сближаването, Механизмът за възстановяване и устойчивост ще направи икономиките и обществата на държавите членки по-устойчиви и по-добре подготвени за бъдещето. Необходимо е също да се подобри устойчивостта на някои вериги на доставките от основно значение, особено за секторите, които са най-силно изложени на външни сътресения.

Механизмът за възстановяване и устойчивост ще помогне за възстановяването на щетите от кризата и ще подготви по-добро бъдеще за следващите поколения. Създалата се сега по-голяма задлъжнялост е пряко средство за справяне с предизвикателствата, пред които ще бъдат изправени бъдещите поколения. Машабните инвестиции, необходими за стимулиране на икономиката, трябва да намалят тежестта върху раменете им, а не да я увеличават. Ето защо Механизмът за възстановяване и устойчивост трябва да ръководи и изгражда по-устойчива, издръжлива и справедлива Европа за следващото поколение в съответствие с целите на ООН за устойчиво развитие.

Преодоляването на кризата, свързана с климата и околната среда, е определящо предизвикателство за нашето време и това е възможност за рестартиране на нашите икономики по устойчив начин. Това изисква спешни и устойчиви действия от страна на всички участници в обществото, за да се опази здравето, благоденствието и благосъстоянието на хората в Европа и в целия свят. Европейският зелен пакт е нашият политически ангажимент и нашият отговор на това предизвикателство. Това е и стратегията на Европа за растеж, която има за цел превръщането на ЕС в справедливо и благоденстващо общество с ресурсно ефективна и конкурентоспособна икономика. Икономическият отговор на кризата, свързана с COVID-19, предлага уникална възможност за ускоряване на екологичния преход. Преодоляването на тази криза ще изисква машабни инвестиции и значителни реформи, които ще бъдат подкрепени до голяма степен от Механизма на ЕС за възстановяване и устойчивост. За постигането на

⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета — Стратегически прогнозен доклад за 2020 г. „Очертаване на курса към по-издръжлива Европа“

екологичния преход са необходими реформи за насочване на публични и частни инвестиции към действия в областта на климата и околната среда и дълбоки промени в различните ни политики. Освен отстраняването на краткосрочните щети от кризата, нашите инструменти за възстановяване трябва да поставят икономиката на правилния път към дългосрочен устойчив растеж и заетост с цел постигане на неутралност по отношение на климата до 2050 г. и отделяне на икономическия растеж от използването на ресурсите. Това предлага ключова възможност за модернизиране на традиционните промишлени модели и за инвестиране в иновационни екологични технологии и в по-устойчива и цифрова инфраструктура, като по този начин се ускори преходът към по-устойчива, издръжлива и приобщаваща Европа. Освен това, тъй като частното потребление представлява над половината от брутния вътрешен продукт на ЕС, насърчаването на по-устойчиви модели на потребление ще бъде ключов фактор за тази трансформация.

Цифровият преход е от ключово значение за укрепване на социалната и икономическата устойчивост на ЕС и държавите членки, техният потенциал за икономически растеж и създаването на работни места. Пандемията от COVID-19 ускори тенденциите към цифровата трансформация. Държавите членки предприеха мерки за засилване на цифровата инфраструктура, предоставиха онлайн обучения или подпомогнаха МСП в техните усилия за цифровизация. Кризата обаче показва също така недостатъци и разкри уязвими места. Продължават да съществуват различия по отношение на цифровизацията на икономиките и обществата. Остатъчните пречки и неравномерният достъп до инфраструктура продължават да забавят напредъка и Европа все още до голяма степен е зависима от други региони за многобройни ключови цифрови способности или услуги. Като се надгражда върху научния и технологичния експертен опит на Европа, разработването на преобразяваща и ориентирана към бъдещето стратегия за научни изследвания, иновации и разпространение е единственият начин да се гарантира растежът на производителността и конкурентоспособността на Европа и по този начин да се защити нейния технологичен суверенитет, който е ключов аспект на нейната отворена стратегическа автономност.

Пандемията от COVID-19 подчерта спешната необходимост от решаване на отдавна съществуващи проблеми, които засягат справедливостта в обществото. Това включва готовността и устойчивостта на националните системи за здравеопазване и социална закрила, както и равен достъп до финансово достъпни и качествени здравни грижи, системи за дългосрочни грижи и грижи в детска възраст, демографски промени, глобализация или цифров и екологичен преход. Предизвикателствата, на които трябва да се отговори, могат да обхващат области, като заетостта, уменията, здравеопазването, образованието, по-специално за справяне с нарастващите неравенства и подкрепа за онези, които са най-силно засегнати от кризата, като младите поколения, жените и уязвимите групи. Пандемията от COVID-19 също показва необходимостта от създаване на по-справедлива и устойчива бизнес среда и от преосмисляне на условията на труд в много сектори. Продължителният период на ограничение на свободата на движение даде тласък на онлайн услугите и електронната търговия — тенденция, която вероятно ще се запази. Понастоящем обаче онлайн средата е доминирана от няколко големи участника с нарастваща пазарна мощ и подвижни данъчни основи, понякога в ущърб на способността на много от по-малките европейски предприятия да стартират и разширят дейността си в рамките на единния пазар. Особено внимание следва да се обърне на

подкрепата за секторите, играещи ключова роля за нашите демокрации, особено медийния сектор, където подкрепата следва да се предоставя по начин, който зачита и насърчава свободата и плурализма на медиите. Необходимо е също така да се подкрепят регионите, отраслите и работниците, които са най-силно засегнати от екологичния преход, и да се смекчат социално-икономическите последици от прехода. Това е необходимо, за да се гарантират равни и справедливи възможности за гражданите и предприятията.

След финансовата и икономическа криза от 2008 г. Икономическият и паричен съюз е много по-издръжлив на кризи, но пред макроикономическата стабилност възникват нови предизвикателства. Кризата, предизвикана от COVID-19, е много различна от финансовата криза от 2008 г. Тя поражда преки отрицателни въздействия за икономическата дейност и води до потенциални последици за макроикономическата стабилност, които трябва да бъдат преодоленни чрез бързи и решителни действия. Съществуващият риск от дисбаланси се влошава с появата на нови дисбаланси. Следователно непосредственият приоритет е да се насърчи устойчивото възстановяване. Ще се изискват непрекъснато наблюдение и бдителност, а държавите членки следва да предприемат мерки във връзка с възникващите дисбаланси чрез реформи, които повишават устойчивостта на икономиката и обществото. Механизмът за възстановяване и устойчивост ще предостави средствата за подпомагане на държавите членки да се справят с тези икономически и социални предизвикателства, пред които са изправени. Държавите членки следва да продължат да използват по подходящ начин фискалната гъвкавост през 2021 г. в подкрепа на икономиката. Публичните финанси ще играят роля за осигуряване на стимули за устойчив и приобщаващ растеж, осигуряване на икономическа стабилност и способност за подкрепа на търсенето и предоставяне на помощ по време на нужда. Пандемията от COVID-19 оказва значителен натиск върху икономическата дейност с отрицателни последици върху държавния и частния дълг. Когато икономическите условия го позволяват, ще настъпи моментът да се осъществят фискални политики, насочени към постигането на предпазливи средносрочни фискални позиции, като същевременно се насърчават инвестициите, двойния преход и социалното приобщаване.

Конкурентоспособната устойчивост изисква откритост и силен единен пазар. Участието на частни заинтересовани страни и инвеститори е необходимо, за да се гарантира успехът на функциониране на Механизма за възстановяване и устойчивост. Публичните средства не следва да заместват, нито да изтласкват частните инвеститори, а да допълват и насочват частните инвестиции, когато това е необходимо, т.е. когато системни или пазарни неефективности или щети, дължащи се на епидемията от COVID-19 и последвалата икономическа криза, не позволяват на пазара да се възстанови самостоятелно и да се постигнат целите на политиката. Запазването на равнопоставените условия на конкуренция в рамките на единния пазар е необходимо, за да се насърчат иновациите и да се ускори възстановяването.

III. Основни принципи, залегнали в плановете за възстановяване и устойчивост: определяне на приоритетите за държавите членки

Европейският семестър предоставя добре установена рамка за координиране на икономическите политики, която да насочва Съюза и държавите членки по време на предизвикателствата на възстановяването и двойния преход. Плановете на държавите членки за възстановяване и устойчивост следва да осигуряват ефективното преодоляване на предизвикателствата на политиката, изложени в приетите от Съвета специфични за всяка държава препоръки. От интерес за всички ще е да бъдат задоволени едновременно нуждите от реформи и от инвестиции. Към тях трябва да се подходи едновременно за постигане на взаимно подсилващо се въздействие.

Плановете за възстановяване и устойчивост ще трябва да отразяват съответните специфични за всяка държава предизвикателства и да бъдат приведени в съответствие с приоритетите на ЕС. Това включва специфичните за всяка държава препоръки, отправени към държавите членки през последните години, и по-специално в циклите на семестъра през 2019 г. и 2020 г. При превръщането на тези препоръки в конкретни реформи и инвестиции държавите членки следва да се съсредоточат върху тези предизвикателства и приоритети, които ще окажат най-дълготрайно въздействие и ще засилят потенциала за растеж, създаването на работни места, системите на здравеопазване и икономическата и социалната устойчивост и регионалното сближаване на държавата членка. В същото време реформите и инвестициите ще трябва да спазват принципа „ненанасяне на вреда“, като се позовават, доколкото е възможно, на Регламента на ЕС относно таксономията⁶.

Екологичен преход

Всички национални плановете за възстановяване и устойчивост ще трябва да се съсредоточат силно върху реформите и инвестициите в подкрепа на екологичния преход. За да се изпълни ангажиментът на Европейския съвет за постигане на целта за 30 % интегриране на климата както в многогодишната финансова рамка, така и в Next Generation EU, всеки план за възстановяване и устойчивост ще трябва да включва минимум 37 % разходи, свързани с климата.

Европа се стреми към неутралност по отношение на климата до 2050 г. и ще има значително по-големи амбиции за намаляване на емисиите на парникови газове до 2030 г. За да се постигне амбицията в областта на климата за намаляване на емисиите с 55 % до 2030 г. под нивата от 1990 г., държавите членки следва да представят реформи и инвестиции в подкрепа на екологичния преход в областта на енергетиката, транспорта, декарбонизацията на промишлеността, кръговата икономика, управлението на водите и биологичното разнообразие. Това е в съответствие и с ключовите области на инвестиции, определени в контекста на европейския семестър. По този начин държавите членки следва да надграждат върху своите национални плановете в областта на енергетиката и климата, в които определят своя национален принос за колективните цели на равнище ЕС в областта на климата и енергетиката и

⁶ Регламент (ЕС) 2020/852

очертават реформите и инвестициите, които възнамеряват да приложат през периода 2021—2030 г., за да ги постигнат. През октомври тази година Комисията ще представи индивидуалната оценка на националния план в областта на енергетиката и климата на всяка държава членка, с което ще предостави важни насоки на държавите членки, които да използват при изготвянето на плановете си за възстановяване и устойчивост.

Държавите членки следва да ускорят намаляването на емисиите чрез бързо внедряване на възобновяеми енергийни източници и водород и засилени действия за енергийна ефективност на сградите. Като част от плановете си за възстановяване и устойчивост държавите членки следва да се съсредоточат върху най-усъвършенстваните и иновативни проекти за ускоряване на внедряването на енергията от възобновяеми източници. Схемите за саниране на сгради ще бъдат от съществено значение за подпомагане на икономическото възстановяване чрез създаване на работни места в строителния сектор, икономии на енергия, по-здравословни условия на живот и намаляване на енергийната бедност. Комисията ще подкрепи различни мерки за засилване на санирането на сгради с цел да се увеличи поне два пъти годишният процент на саниране на съществуващия сграден фонд, по-специално чрез инициативата за „вълна на саниране“. Тези инвестиции следва да бъдат придружени от необходимите регулаторни реформи, които да дадат възможност за такива инвестиции и да ги направят устойчиви.

Инвестирането в устойчива мобилност също може да бъде от голяма полза за възстановяването. Мерките по отношение на транспорта могат да доведат до значително намаляване на емисиите на парникови газове и подобряване на качеството на въздуха, като същевременно стимулират ръста на производителността. При изготвянето на своите национални планове за възстановяване и устойчивост държавите членки следва да обмислят мерки, като инвестиране в обществен транспорт и инфраструктура, подпомагащи прехода към по-устойчива и интелигентна мобилност, включително непрекъснати и ефективни европейски мултимодални мрежи, както и усъвършенстване на трансевропейските транспортни мрежи за пътници и товари. Реформите и инвестициите, насочени към засилване на търсенето на превозни средства с нулеви и ниски емисии и за ускоряване на изграждането на инфраструктура за презареждане и зареждане с гориво, също са от ключово значение за постигането на тази цел. Това следва да бъде допълнено от инвестиции в нисковъглеродни енергийни технологии и вериги за създаване на стойност, включително водород или акумулатори, както и в устойчива енергийна инфраструктура. Реформирането на екологичните стимули, предоставяни от данъчното облагане на превозните средства и горивата, ще бъде от особено значение за тази тенденция. Стратегията на Комисията за устойчива и интелигентна мобилност, която трябва да бъде приета преди края на 2020 г., допълнително ще разгледа възможностите в транспортния сектор.

Държавите членки следва също така да предприемат действия за насърчаване на по-кръгова икономика, подобряване на екологичната инфраструктура и опазване и възстановяване на биологичното разнообразие. Кръговата икономика създава

местни, устойчиви работни места чрез предотвратяване на образуването на отпадъци и повторна употреба, ремонтране, повторно производство и рециклиране. Това увеличава устойчивостта и отворената стратегическа автономност на ЕС чрез разработването на иновативни бизнес модели, движеща сила за които са цифровите технологии, за да се подобри ефективното използване на ресурсите и вторичните суровини. Подобряването на екологичната инфраструктура, по-специално по отношение на управлението на отпадъците и водите и намаляването на замърсяването, предпазва здравето и благосъстоянието на гражданите от рискове и въздействия, свързани с околната среда. Опазването и възстановяването на биологичното разнообразие и природните екосистеми и осигуряването на устойчиви продоволствени системи е от ключово значение за повишаването въглеродните поглътители, засилването на устойчивостта и предотвратяването на появата и разпространението на бъдещи епидемии. Това ще създаде и нови икономически възможности в селските райони чрез по-устойчиво използване на земята.

И накрая, държавите членки ще трябва да вземат под внимание необходимостта от гарантиране на справедлив в социално и друго отношение преход в областите на екологичната политика. Това означава по-специално, че националните планове за възстановяване и устойчивост следва да бъдат разработени в пълно съответствие с предложените териториални планове за справедлив преход в рамките на Механизма за справедлив преход.

Цифров преход и производителност

Държавите членки следва да гарантират високо равнище на амбиция по отношение на цифровия преход като част от техните планове за възстановяване и устойчивост. Механизмът за възстановяване и устойчивост представлява уникална възможност за насърчване на цифровата трансформация на всички икономически или социални сектори, включително обществените услуги. За да се гарантира ефективно изпълнение, Комисията предлага всеки план за възстановяване и устойчивост да включва минимално равнище от 20 % на разходите, свързани с цифровите технологии.

Държавите членки следва да се съсредоточат върху реформите и инвестициите, които подобряват свързаността. Това включва например насърчване и улесняване на широкото разпространение на мрежи с много голям капацитет, включително 5G и гигабитова свързаност между домакинствата в градските и селските райони и мащабни транспортни коридори в съответствие с целите на ЕС за 5G и гигабитова свързаност до 2025 г. Тези инвестиции са важни за преодоляване на цифровото разделение, като същевременно се избягва изтласкването на частните инвестиции в случаите, когато не съществува пазарна неефективност. Както се посочва в Next Generation EU, бързото разгръщане на мрежи с много голям капацитет, включително 5G и оптични влакна, ще доведе до положителни ефекти за цялото общество. Те включват предоставяне на подходяща ширина на честотната лента и покритие за секторите, които са от основно значение за възстановяването и устойчивостта, като селското стопанство, транспорта, здравеопазването и образованието. Това също така ще спомогне за укрепване на отворената стратегическа автономност на Европа, като същевременно се извлекат

ползи от отворената икономика чрез осигуряване на подкрепа за въвеждането на инфраструктура, която ще бъде необходима за бъдещи приложения и процеси.

Развиването на цифровите умения на всички равнища е условие, за да се гарантира, че всички европейци могат да участват в обществото и да се възползват от цифровия преход. Това ще изисква реформи в областта на основното и висшето образование, както и обучение през целия живот, с цел подпомагане на пазара на труда в преход и разработване и внедряване на ключови цифрови технологии и оформяне на цифровото бъдеще на Европа. Равенството в достъпа до цифрова инфраструктура, оборудване и умения следва да бъде подкрепено, за да се предотврати цифрово разделение. Преобразуването на публичната администрация, включително цифровизацията на правосъдните системи, чрез използването на нови поколения цифрови инструменти ще подобри административните процеси и ще улесни онлайн взаимодействието с гражданите и предприятията. Цифровизацията на предприятията следва да се ускори чрез устойчивото използване на цифрови решения и устойчивата на кибератаки цифрова трансформация във всички сектори. Разработването на цифрови решения ще бъде ключов фактор за екологичния преход.

Плановите за възстановяване и устойчивост следва също така да се съсредоточат върху изграждането и внедряването на авангардни цифрови способности. Реформите и инвестициите, които дават възможност за изкуствен интелект, високопроизводителни изчислителни технологии, киберсигурност, квантови технологии и инфраструктура, сигурна свързаност, микроелектроника и електронни компоненти, инфраструктура и услуги в облак, космически услуги или блокова верига представляват уникална възможност за увеличаване на производителността в дългосрочен план и за осигуряване на водеща роля на Европа в тези конкурентоспособни в световен мащаб сектори. С цел укрепване на отворената стратегическа автономност на ЕС Механизмът за възстановяване и устойчивост може да помогне на държавите членки да предприемат инвестиции и реформи в тези ключови сектори на своите икономики.

Справедливост

Процесът на възстановяване и преход трябва да бъде справедлив за всички европейци, за да се предотврати нарастващото неравенство, да получи подкрепа от всички части на обществото и трябва да допринесе за социалното, икономическото и териториалното сближаване. Механизмът за възстановяване и устойчивост ще помогне на държавите членки да се справят със своите структурни предизвикателства, идентифицирани от много години насам в рамките на европейския семестър и засилени от кризата с COVID-19. Въпреки че режимът на работа при непълно работно време спомогна за ограничаване на въздействието на кризата върху заетостта, условията на пазара на труда се влошават, като се очаква безработицата да се увеличи рязко в няколко сектора и части от Европа. Положението на младите хора изисква особено внимание. Следва да се положат всички усилия, за да се предотврати трайното вкореняване на безработицата и социалното изключване и за да се улесни приспособяването на пазара на труда, за което допринасят екологичният и цифровият

преход. Също така ще бъде важно да се насърчи сближаването и да се подобри устойчивостта на регионите, по-специално да се намалят териториалните различия.

В контекста на Европейския стълб на социалните права държавите членки следва да приемат мерки за гарантиране на равни възможности, приобщаващо образование, справедливи условия на труд и адекватна социална закрила. Заедно с демографските промени, екологичният и цифровият преход изискват преосмисляне на днешните системи за социална закрила и пазари на труда. Освен младите хора кризата засегна непропорционално жените и групите в неравностойно положение, като ниско квалифицираните хора, хората с увреждания и хората с малцинствена расова или етническа принадлежност. Това ще изисква значителни усилия за улесняване на техния достъп до пазара на труда, например чрез преодоляване на сегментацията на пазара на труда в много държави членки, укрепване на активните политики по заетостта, но също и чрез увеличаване на приобщаващия характер на образователните системи. В това отношение е особено важно да се осигури равен достъп до висококачествено образование и обучение за групите в неравностойно положение, за да се компенсира фактът, че понастоящем социално-икономическата среда е най-важният фактор за резултатите от образованието на децата и младите хора.

Различните форми на неравенство ограничават растежа и социалното сближаване. Гарантирането на равен достъп до образование, качествено здравеопазване, както и укрепването на дългосрочните грижи ще стават все по-важни и защото пълното въздействие на COVID-19 върху общественото здраве ще продължи в продължение на години. Осигуряването на висококачествени здравни услуги, които са фискално стабилни и достъпни, допринася за едно здраво и устойчиво общество и за осигуряването на продуктивна работна сила. Необходимо е също така да се обърне внимание на постоянно високото равнище на заетост и на разликите в заплащането между мъжете и жените. В това отношение от решаващо значение са адекватната подкрепа за ефективни политики за постигане на равновесие между професионалния и личния живот, осигуряването на достъп до качествени грижи за деца, схемите за подпомагане на доходите, реформите на данъчните и осигурителните системи в подкрепа на създаването на качествени работни места и намаляването на демотивиращите фактори за работа. Реформите на системата за социална закрила могат да намалят тези неравенства, както и реформите на данъчната система, например чрез изместване на данъчната тежест от облагане на труда към данъци с по-слаб изкривяващ ефект.

Макроекономическа стабилност

Държавите членки следва да продължат да предоставят целенасочена и временна фискална подкрепа през 2021 г. в контекст, в който се задейства общата клауза за дерогация, като същевременно се запазва фискалната устойчивост в средносрочен план. Те следва постепенно да преминат от защитна реакция при извънредни ситуации към мерки, които улесняват преразпределението на ресурсите, и да подкрепят възстановяването. Когато икономическите условия позволяват това, фискалните политики следва да са насочени към възстановяването на разумни фискални позиции в средносрочен план и осигуряването на устойчивост на обслужването на дълга, като същевременно се увеличават инвестициите. С цел подготвеност за бъдещи кризи е

важно с течение на времето да се попълват фискалните резерви. Задействането на общата клауза за дерогация не спира процедурите на Пакта за стабилност и растеж.

Подобряването на качеството на публичните финанси ще бъде важно, за да се даде тласък на потенциала за растеж и да се подкрепи икономическата трансформация. С безпрецедентните фискални пакети, приети от държавите членки, и с произтичащото от това по-голямо значение на публичния сектор в икономиката е особено важно публичните администрации да бъдат ефективни и ефикасни. В бъдеще държавите членки, които гарантират добро финансово управление на публичните финанси, ще се възстановят по-бързо от кризата. Публичните разходи ще трябва да подкрепят екологичния и цифровия преход, включително чрез екологосъобразни и цифрови обществени поръчки и екологосъобразно бюджетиране. Освен това ценообразуването на въглеродните емисии и екологичното данъчно облагане ще бъдат важни екологични и фискални инструменти за осъществяване на екологичния преход. Увеличаването на частното финансиране ще играе ключова роля за привличането на публични средства, мобилизирани за възстановяването, например чрез по-натагъшно задълбочаване на съюза на капиталовите пазари, местните капиталови пазари и устойчивото финансиране.

Необходими са подходящи мерки, за да се гарантира правилното развитие по отношение на частния дълг. Кризата с COVID-19 оказва неблагоприятно въздействие върху заетостта и рентабилността на корпоративния сектор. Частният дълг се увеличава и изгледите за своевременно изплащане на непогасения дълг се влошават. В този контекст ще бъде важно да се осигурят подходящи условия за предоставяне на бързи и ефективни корективни мерки, включително по отношение на рамките за несъстоятелността, като същевременно се гарантира, че кредитирането на предприятията и домакинствата се извършва в съответствие с най-добрите практики, договорени между финансовия сектор, потребителите и предприятията.

IV. Насърчаване на реформите и инвестициите в подкрепа на стабилното възстановяване: европейски водещи инициативи

Въпреки че плановете ще отразяват специфичната ситуация във всяка държава членка, налице са някои общи предизвикателства, за които са необходими координирани инвестиции и реформи. Механизмът за възстановяване и устойчивост е възможност за създаване на водещи европейски инициативи с осезаеми ползи за икономиката и гражданите в целия ЕС. Тези водещи инициативи следва да отговорят на общи за всички държави членки въпроси, нуждаят се от значителни инвестиции, създават работни места и растеж и са необходими за двойния преход. Комисията енергично насърчава държавите членки да включат в плановете си за възстановяване и устойчивост инвестиции и реформи в изброените по-долу области. Изпълнението на тези водещи инициативи ще гарантира успеха на възстановяването в Европа. Благодарение на тях Европа ще се превърне в цифров и по-екологичен континент, а сближаването между държавите членки ще се засили.

1. **Ускоряване** — Приоритетно следва да се подходи към съобразените с бъдещето чисти технологии, да се ускори разработването и използването на възобновяеми

енергийни източници, както и тяхното интегриране чрез модернизираните мрежи и повишена взаимосвързаност. Водещата инициатива ще положи основите на водещите пазари на водород в Европа и свързаната с тях инфраструктура. Целта ѝ е да спомогне за изграждането и внедряването в сектора на почти 40 % от 500-те GW от необходимите до 2030 г. мощности за производство на електроенергия от възобновяеми източници, да бъде подкрепено инсталирането на 6 GW мощност за електролизатор, както и производството и преноса на 1 милион тона възобновяем водород в целия ЕС до 2025 г.

2. **Саниране** — Подобряването на енергийната и ресурсната ефективност на обществените и частните сгради ще допринесе съществено за постигането на целите на ЕС в областта на климата, ще създаде голям брой работни места на местно равнище в държавите членки и ще насърчи развитието на цифровите технологии чрез интелигентна среда на живот и измервателни уреди. До 2025 г. водещата инициатива ще допринесе за удвояването на процента на саниране и насърчаването на основното обновяване.
3. **Зареждане и презареждане** — насърчаването на съобразените с бъдещето чисти технологии, за да се ускори използването на устойчив, достъпен и интелигентен транспорт, на станции за зареждане и презареждане и разширяването на обществения транспорт ще помогнат за това европейските градове да станат по-чисти, ще ускорят индустриалния преход и ще допринесат за постигането на целите от Париж в областта на климата. До 2025 г. водещата инициатива ще има за цел изграждането на един от трите милиона зарядни точки, необходими през 2030 г., и на половината от необходимите 1000 водородни станции.
4. **Свързаност** — гражданите и предприятията в Европа следва да разполагат с достъп до бързи широколентови услуги. Понастоящем едва 44 % от домакинствата имат достъп до мрежи с много голям капацитет, способни да осигурят поне гигабитова свързаност, като покритието в селските райони е значително по-слабо. Бързото въвеждане на скоростни широколентови услуги за всички региони и домакинства, включително влакнестооптични и 5G мрежи, както и разработването на комуникация с квантова криптография, ще бъдат от съществено значение, за да се гарантира възможно най-широко териториално покритие в области, които пазарът не обслужва, като в същото време се запазва отворената стратегическа автономност на ЕС. Въпреки че се очаква градските зони и основните сухопътни транспортни маршрути да бъдат покрити по-бързо чрез частно финансиране, Механизмът за възстановяване и устойчивост следва да гарантира, че до 2025 г. ще е налице възможно най-широко непрекъснато 5G покритие за всички области.
5. **Модернизиране** — EU-ID и възловите цифрови обществени услуги следва да бъдат модернизираны и да са достъпни за всички. Сигурната и обхващаща целия ЕС електронна идентификация и електронно удостоверяване пред

правителствата и частните субекти и достъпа до техните услуги ще осигури на гражданите контрол върху техните онлайн самоличност и данни, както и ще даде възможност за достъп до цифрови услуги онлайн. Цифровизацията на публичната администрация и обществените услуги ще увеличи ефективността и на двете. Това важи също за правосъдието и здравеопазването. До 2025 г. държавите членки следва да гарантират издаването на европейска цифрова идентичност (e-ID), а публичните администрации следва да осигурят оперативно съвместими, персонализирани и лесни за ползване цифрови публични услуги.

6. **Разрастване** — Цифровият преход в ЕС зависи от увеличаването на капацитета на европейските промишлени данни в облак и от способността да бъдат разработени най-мощните, авангардни и устойчиви процесори. До 2025 г. водещата инициатива ще се стреми да удвои производството на полупроводници в Европа, за да бъдат произведени десетократно по-енергийно ефективни процесори. Това позволява например бързото навлизане на свързани автомобили и удвояването на дела на дружествата от ЕС, използващи усъвършенствани услуги в облак и големи информационни масиви (спрямо 16 % понастоящем).
7. **Преквалификация и повишаване на квалификацията** — Безпрецедентните инвестиции в преквалификация и повишаване на квалификацията са от основно значение за подпомагането на екологичния и цифровия преход, засилването на потенциала за иновации и растеж, укрепването на икономическата и социалната устойчивост и осигуряването на качествена заетост и социално приобщаване. Инвестициите и реформите следва да се съсредоточат върху цифровите умения и образованието и професионалното обучение за всички възрасти. През 2019 г. все още 42 % от европейците не притежават поне основни цифрови умения. До 2025 г. дялът на европейците на възраст от 16 до 74 г. с основни цифровите умения следва да нарасне, за да достигне 70 %. Образователните системи трябва да бъдат адаптирани още повече към предизвикателствата на 21 век. Държавите членки следва да гарантират, че цифровата компетентност на учениците значително се подобрява, за да намалее до под 15 % дялът на учениците на възраст 13—14 години, чиито резултати по компютърна и информационна грамотност са недостатъчни. Държавите членки следва да обърнат специално внимание на групите в неравностойно положение, на жените и по-специално на младите хора, които навлизат на пазара на труда, като създадат възможности за качествена заетост и подкрепят адекватното предлагане на стажове и укрепването на професионалното образование и обучение (ПОО). До 2025 г. поне четири от всеки пет дипломирани студенти в областта на ПОО следва да бъдат си намерят работа, а три от всеки пет следва да се ползват от професионално обучение на работното място.

Създаването на правилни условия за бързо изпълнение на инвестиционните проекти е от решаващо значение за бързото разгръщане на подкрепата за възстановяването. Основният приоритет за бързото осъществяване на инвестициите е

да бъдат открити пречките и техните причини в държавите членки, както и на равнище ЕС. Пречките, които могат да породят рискове за инвестиционните проекти, се срещат под много различни форми. Те могат да варират от административна тежест за започването на стопанска дейност до недостиг на умения, високо или комплексно данъчно облагане, отклонение от данъчно облагане, рестриктивно специфично за сектора законодателство или продължителни съдебни производства. Успешното действие на Механизма за възстановяване и устойчивост зависи от ефективното преодоляване на пречките пред инвестициите и от подобряването на бизнес средата. Това отново подчертава колко е важно инвестиционните политики да бъдат подкрепени от допълващи ги структурни реформи.

Държавите членки следва да се съсредоточат върху инвестициите, които са от полза за единния пазар. Трансграничните и многонационалните проекти са от съществено значение за насърчаването на определени видове инвестиции, например междусистемните електропроводи или транспортните мрежи, или ориентираните към бъдещето цифрови и екологосъобразни проекти, които ще осигурят осезаеми ползи за единния пазар. Комисията ще играе активна роля, за да гарантира, че мултинационалните проекти са отворени за всички заинтересовани държави членки, за да се увеличи максимално техният потенциал за интегриране на веригите за създаване на стойност, за укрепване на устойчивостта на промишлените екосистеми и за задълбочаване на единния пазар, както и за постигане на съответствие с целите за икономическо, социално и териториално сближаване, преследвани от механизма. За многонационалните и трансграничните проекти, по-специално с участието на други програми на ЕС, ще е от полза ефективната координация, която Комисията е готова да осигури. Много от тези проекти ще засилят също стратегическата автономност на европейската икономика.

Държавите членки трябва да увеличат капацитета за усвояване на средствата от ЕС на национално равнище. За тази цел те следва да се съсредоточат върху онези специфични за държавата препоръки, които са важни, за да се улесни изпълнението на реформите и свързаните с тях инвестиции. Зачитането на върховенството на закона и доброто управление, ефективните институции, независимите и ефикасни съдебни системи, качествените публични администрации, солидните уредби за борба с изпирането на пари и за борба с измамите, ефикасното функциониране на обществените поръчки, ефективните уредби за обявяване в несъстоятелност и ефикасните данъчни системи са важни определящи фактори за стопанската среда в една държава членка. Всички тези аспекти могат да окажат въздействие върху решенията за инвестиции и върху бързината, с която всички участници ще започнат инвестиционни проекти. Работата на равнище ЕС по правните и процедурните аспекти също следва да бъде ускорена, за да се допълнят усилията на държавите членки, по-специално за да бъдат защитени финансовите интереси на Съюза. Комисията ще предостави допълнителни насоки относно възловите действия, които могат да бъдат предприети за осигуряване на бързо изпълнение на инвестициите, както и за подпомагане на държавите членки при изпълнението на плановете за възстановяване и устойчивост чрез Инструмента за техническа подкрепа.

Паричните средства, които държавите членки ще получат по Механизма за възстановяване и устойчивост, ще допълнят финансирането, което те обикновено

получават в рамките на политиката на сближаване на ЕС или от други източници на ЕС. За да се гарантират последователност и синергии, държавите членки ще могат да комбинират финансиране от различни инструменти, ако няма двойно финансиране и ако държавите членки посочват различните източници на финансиране в своите планове за възстановяване и устойчивост. Ще е важно държавите членки да въведат стабилни механизми за координация, както за етапите на планиране, така и за изпълнението, и да гарантират широк диалог със заинтересованите страни и регионалните, икономическите и социалните партньори. Механизмът за възстановяване и устойчивост може също така да се използва за насърчаване на частните инвестиции, например съвместно с InvestEU или с мисии и партньорства по линия на „Хоризонт Европа“. Механизмът за възстановяване и устойчивост ще бъде от особена полза за мащабните проекти, осъществявани на национално равнище. Като се има предвид времевият хоризонт до 2023 г. за поемане на задължение за средствата по Механизма за възстановяване и устойчивост, държавите членки могат да се съсредоточат върху онези проекти, които са в доста напреднал етап на подготовка.

V. Обединяване на всички части на европейския семестър, за да се акцентира върху реформите и инвестициите

Европейският семестър и новият Механизъм за възстановяване и устойчивост са неразривно свързани. Оценката на плановете за възстановяване и устойчивост ще бъде съставена с оглед на специфичните за всяка държава препоръки. Като се има предвид, че сроковете в рамките на европейския семестър и Механизма за възстановяване и устойчивост ще се припокриват, необходимо е европейският семестър временно да бъде адаптиран към стартирането на Механизма за възстановяване и устойчивост.

Плановите за възстановяване и устойчивост ще се превърнат в основен референтен документ относно ориентираните към бъдещето инициативи на държавите членки. Предвид взаимното допълване със семестъра и с цел рационализиране на съдържанието и броя на исканите документи, държавите членки се насърчават да представят в единен интегриран документ националната си програма за реформи и своя план за възстановяване и устойчивост. В този документ ще бъде направен преглед на реформите и инвестициите, които държавата членка ще предприеме през следващите години в съответствие с целите на Механизма за възстановяване и устойчивост. За държавите членки, които представят плана си за възстановяване и устойчивост през 2021 г., Комисията ще приложи към предложенията за изпълнителни актове на Съвета аналитични документи, в които оценява по същество плановете за възстановяване и устойчивост. Тези документи ще заменят докладите по държави в рамките на европейския семестър през 2021 г. Пакетът от предложения за изпълнителни актове и оптимизирани оценки по държави ще бъде публикуван поетапно, в зависимост от получаването на съответните планове за възстановяване и устойчивост и финализирането на оценките на Комисията.

Предвид всеобхватното и ориентирано към бъдещето политическо естество на плановете за възстановяване и устойчивост няма да е необходимо Комисията да предлага специфични за държавите препоръки през 2021 г. за онези от тях, които

ще са представили такъв план. Комисията обаче ще предложи препоръки относно състоянието на бюджета на държавите членки през 2021 г., както е предвидено в Пакта за стабилност и растеж. Изпълнението на реформите ще продължи да се наблюдава въз основа на специфичните за всяка държава препоръки от предходните години.

Сериозният икономически спад, предизвикан от кризата с COVID-19, ще породи рискове от нови макроикономически дисбаланси, по-специално поради увеличаването на задлъжнялостта на предприятията и домакинствата, която на свой ред може да се отрази на финансовия сектор. По тази причина наблюдението в рамките на процедурите при макроикономически дисбаланси ще трябва да се съсредоточи върху тези бързо възникващи рискове. Върху тях ще бъде поставен основният акцент в доклада за механизма за предупреждение от ноември 2020 г. Заедно с оценката на програмите за стабилност и конвергенция, които държавите членки трябва да подадат до края на април 2021 г., Комисията ще включи също задълбочени прегледи, оценяващи състоянието на дисбалансите за подбраните държави членки.

След приключилите програми понастоящем се извършва наблюдение на икономическото, фискалното и финансовото положение в Кипър, Ирландия, Испания и Португалия, за да бъдат определени възможните рискове за техния капацитет да погасят задълженията си. Наблюдението включва докладване на всеки шест месеца⁷. След приключилата през август 2018 г. програма за макроикономически корекции в Гърция се извършва засилено наблюдение. Предвид въвеждането на Механизма за възстановяване и устойчивост ще бъде важно да се гарантира съгласуваност между инструментите, тежестта при докладването да се сведе до минимум и да се избегне ненужно дублиране, като същевременно се гарантира спазването на различните правни и институционални изисквания. С рационализирания график на европейския семестър Комисията ще уеднакви във възможно най-голяма степен дейностите по докладване, които се извършват след приключването на програми и при засиления надзор. От есента на 2020 г. Комисията ще публикува през ноември и май двугодишни доклади за наблюдението, свързани с приключилите програми, и два от тримесечните доклади за Гърция като част от по-широките пакети от мерки за икономическо и фискално наблюдение.

VI. Заключение

От решаващо значение ще бъде държавите членки да се ангажират възможно най-скоро с широк политически диалог, включващ социалните партньори и всички други заинтересовани страни, за да изготвят плановете си за възстановяване и устойчивост. Националната ангажираност ще бъде възлова предпоставка за успешното функциониране на механизма и за постигането на траен успех на национално равнище, както и на доверие на европейско равнище. Комисията е готова, в тясно сътрудничество с отговорните национални органи и съответните заинтересовани страни, да оказва съдействие с консултации и с усилия за повишаване на информираността на всички равнища, както и при необходимост с техническа подкрепа. Комисията насърчава държавите членки да взаимодействат тясно с нейните служби, за да обсъдят проектопланове на ранен етап. За да се осигури последователност в плановете на

⁷ Регламент (ЕС) № 472/2013

държавите членки, държавите членки ще получат допълнителни насоки от службите на Комисията за това как най-добре да представят плановете си за възстановяване и устойчивост. Едновременно с това в рамките на редовния икономически диалог Комисията ще обмени мнения с Европейския парламент относно състоянието на възстановяването.

Задействането на Механизма за възстановяване и устойчивост е съвместно начинание, което се състои от много паралелни стъпки. Комисията призовава Европейския парламент и Съвета възможно най-бързо да постигнат съгласие по законодателния акт, за да може механизмът да започне да функционира от 1 януари 2021 г.