C/2025/3976

20.8.2025.

PREPORUKA VIJEĆA

od 8. srpnja 2025.

o ekonomskoj, socijalnoj, strukturnoj i proračunskoj politici te politici zapošljavanja Bugarske

(C/2025/3976)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 ([1]), a posebno njezin članak 3. stavak 3.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

Opća razmatranja

(1) U Uredbi (EU) 2024/1263, koja je stupila na snagu 30. travnja 2024., navode se ciljevi okvira gospodarskog upravljanja, čija je svrha promicanje dobrih i održivih javnih financija, održivog i uključivog rasta i otpornosti putem reformi i ulaganja te sprečavanje prekomjernih državnih deficita. Uredbom je propisano da Vijeće i Komisija provode multilateralni nadzor u kontekstu europskog semestra u skladu s ciljevima i zahtjevima utvrđenima u UFEU-u. Europski semestar uključuje i sastavljanje preporuka za pojedine zemlje te nadzor provedbe tih preporuka. Uredba potiče i odgovornost za fiskalnu politiku na nacionalnoj razini i usmjerena je na srednjoročno razdoblje i djelotvorniju i koherentniju provedbu. Svaka država članica Vijeću i Komisiji mora dostaviti nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan koji sadržava njezine fiskalne i investicijske obveze u pogledu reformi za četverogodišnje ili petogodišnje razdoblje, ovisno o redovnom trajanju nacionalnog zakonodavnog razdoblja. Kretanje neto rashoda ([2]) u tim planovima mora biti u skladu sa zahtjevima iz te uredbe, uključujući zahtjeve da se dug opće države do kraja razdoblja prilagodbe uvjerljivo smanjuje ili da se nastavi uvjerljivo smanjivati odnosno da se zadrži na razboritim razinama ispod 60 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a da se deficit opće države u srednjoročnom razdoblju smanji i/ili zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom. Ako se država članica obveže da će provesti relevantan skup reformi i ulaganja u skladu s kriterijima iz te uredbe, razdoblje prilagodbe može se produljiti za najviše tri godine.

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

([2]) Neto rashodi kako su definirani u članku 2. točki 2. Uredbe (EU) 2024/1263: „neto rashodi” znači državni rashodi bez (i) rashoda za kamate, (ii) diskrecijskih mjera na strani prihoda, (iii) rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije, (iv) nacionalnih rashoda za sufinanciranje programa koji se financiraju sredstvima Unije, (v) cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost i (vi) jednokratnih i drugih privremenih mjera.

(2) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ([3]), kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost („Mehanizam”), stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom se pruža financijska potpora državama članicama za provedbu reformi i ulaganja i generira se fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. U skladu s prioritetima europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika Mehanizmom se doprinosi gospodarskom i socijalnom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije i jačanja otpornosti gospodarstava država članica. Njime se pomaže i jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije unutar Unije i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava.

(3) Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća ([4]) („Uredba o planu REPowerEU”) donesena je 27. veljače 2023. u cilju postupnog ukidanja ovisnosti Unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. Time se doprinosi energetskoj sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u Uniji, a istodobno povećava uvođenje energije iz obnovljivih izvora, kapacitet za skladištenje energije i energetska učinkovitost.

(4) Bugarska je 15. listopada 2021. Komisiji dostavila svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost, u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. Komisija je na temelju članka 19. te uredbe ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. Vijeće je 4. svibnja 2022. donijelo Provedbenu odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Bugarske ([5]), koja je izmijenjena 8. prosinca 2023. na temelju članka 18. stavka 2. radi ažuriranja maksimalnog financijskog doprinosa za bespovratnu financijsku potporu ([6]). Isplata obroka ovisi o donošenju odluke Komisije, u skladu s člankom 24. stavkom 5., u kojoj se navodi da je Bugarska u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da postizanje prethodnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti iste reforme ili ulaganja nije poništeno.

(5) Vijeće je 20. lipnja 2025. na preporuku Komisije donijelo preporuku o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Bugarske ([7]). Plan je dostavljen u skladu s člankom 11. i člankom 36. stavkom 1. točkom (a) Uredbe (EU) 2024/1263, obuhvaća razdoblje od 2025. do 2028. i sadržava fiskalnu prilagodbu tijekom četiri godine.

(6) Komisija je 26. studenoga 2024. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća ([8]) donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2025., u kojem Bugarska nije utvrđena kao jedna od država članica za koje je potrebno detaljno preispitivanje. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja te Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2025., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načela europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 13. svibnja 2025. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja ([9]), a 10. ožujka 2025. Zajedničko izvješće o zapošljavanju.

([3]) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. veljače 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavljâ o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013, (EU) 2021/1060 i (EU) 2021/1755 te Direktive 2003/87/EZ (SL L 63, 28.2.2023., str. 1., ELI: http://data.europa. eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Provedbena odluka Vijeća od 4. svibnja 2022. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Bugarske (ST 8091/22).

([6]) Provedbena odluka Vijeća od 8. prosinca 2023. o izmjeni Provedbene odluke od 4. svibnja 2022. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Bugarske (ST 15837/2023).

([7]) Preporuka Vijeća od 20. lipnja 2025. o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Bugarske (SL C, C/2025/3700, 20.8.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3700/oj).

([8]) Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011 . o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L, 306, 23.11.2011., str. 25.).

([9]) Preporuka Vijeća od 13. svibnja 2025. o ekonomskoj politici europodručja (SL C, C/2025/2782, 22.5.2025., ELI: http://data.europa. eu/eli/C/2025/2782/oj).

(7) Komisija je 29. siječnja 2025. objavila Kompas konkurentnosti, strateški okvir čiji je cilj potaknuti globalnu konkurentnost EU-a u sljedećih pet godina. U njemu su utvrđena tri imperativa preobrazbe za održiv gospodarski rast: (i) inovacije, (ii) dekarbonizacija i konkurentnost i (iii) sigurnost. Kako bi se smanjio inovacijski jaz, EU namjerava potaknuti inovacije u industriji, poduprijeti rast *start-up* poduzeća inicijativama kao što su strategija EU-a za *start-up* i *scale-up* poduzeća i promicati primjenu naprednih tehnologija kao što su umjetna inteligencija i kvantno računalstvo. Komisija je radi zelenijeg gospodarstva izradila detaljan Akcijski plan za priuštivu energiju i Plan za čistu industriju, kojima se osigurava troškovno učinkovit prelazak na čistu energiju koji ne ugrožava konkurentnost, osobito u energetski intenzivnim sektorima, i koji djeluje kao pokretač rasta. Kako bi smanjila pretjeranu ovisnost i povećala sigurnost, Unija intenzivno radi na jačanju globalnih trgovinskih partnerstava, diversifikaciji lanaca opskrbe i osiguravanju dostupnosti kritičnih sirovina i izvora čiste energije. Ti se prioriteti temelje na horizontalnim čimbenicima, a to su regulatorno pojednostavnjenje, produbljivanje jedinstvenog tržišta, financiranje konkurentnosti i unija štednje i ulaganja, promicanje vještina i kvalitetnih poslova te bolja koordinacija politika EU-a. Kompas konkurentnosti usklađen je s europskim semestrom, čime se osigurava usklađenost ekonomskih politika država članica sa strateškim ciljevima Komisije i omogućuje ujednačen pristup gospodarskom upravljanju, što potiče održiv rast, inovacije i otpornost u cijeloj Uniji.

(8) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2025. razvijati usporedno s provedbom Mehanizma za oporavak i otpornost. Potpuna provedba planova za oporavak i otpornost i dalje je ključna za ostvarenje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer ti planovi doprinose djelotvornom odgovoru na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju izdanima posljednjih godina. Te preporuke za pojedinu zemlju i dalje su jednako relevantne za ocjenu izmijenjenih planova za oporavak i otpornost u skladu s člankom 21. Uredbe (EU) 2021/241.

(9) Preporukama za pojedinu zemlju za 2025. obuhvaćeni su svi ključni izazovi ekonomske politike na koje se nije u dovoljnoj mjeri odgovorilo mjerama iz planova za oporavak i otpornost, vodeći računa o relevantnim izazovima utvrđenima u preporukama za pojedinu zemlju u razdoblju od 2019. do 2024.

(10) Komisija je 4. lipnja 2025. objavila Izvješće za Bugarsku za 2025. U njemu je ocijenjen napredak Bugarske u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Bugarske. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su najhitniji izazovi s kojima se Bugarska suočava. Ocijenjen je i napredak Bugarske u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva Unije za 2030. u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina te smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti, kao i napredak u ostvarenju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda.

Ocjena godišnjeg izvješća o napretku

(11) Vijeće je 20. lipnja 2025. za Bugarsku preporučilo sljedeće maksimalne stope rasta neto rashoda: 6,2 % u 2025., 4,9 % u 2026., 4,4 % u 2027. i 4,0 % u 2028., što odgovara maksimalnim kumulativnim stopama rasta, izračunanima u odnosu na baznu godinu 2024., od 6,2 % u 2025., 11,4 % u 2026., 16,3 % u 2027. i 21 % u 2028. Bugarska je 2. svibnja 2025. dostavila svoje godišnje izvješće o napretku ([10]) o relevantnim fiskalnim podacima o realizaciji i projekcijama te provedbi reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u preporukama za pojedinu zemlju u okviru europskog semestra. U godišnjem izvješću o napretku uzeto je u obzir i polugodišnje izvješće Bugarske o napretku postignutom u ostvarivanju svojeg plana za oporavak i otpornost u skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241.

(12) Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine i njegove posljedice egzistencijalna su prijetnja Europskoj uniji. Komisija je preporučila koordiniranu aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu radi potpore nastojanjima EU-a da se postigne brzo i znatno povećanje potrošnje za obranu a Europsko vijeće taj je prijedlog pozdravilo 6. ožujka 2025. Na zahtjev Bugarske od 2. svibnja 2025. Vijeće je 8. srpnja 2025. na preporuku Komisije donijelo preporuku kojom se Bugarskoj dopušta odstupanje od i premašivanje preporučenih maksimalnih stopa rasta neto rashoda ([11]).

([10]) Godišnja izvješća o napretku za 2025. dostupna su na poveznici: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en

([11]) Preporuka Vijeća od 8. srpnja 2025. kojom se Bugarskoj dopušta odstupanje od maksimalnih stopa rasta neto rashoda kako ih je utvrdilo Vijeće na temelju Uredbe (EU) 2024/1263 (aktivacija nacionalne klauzule o odstupanju) (SL C, C/2025/3961, 20.8.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3961/oj).

(13) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat ([12]), deficit opće države u Bugarskoj se s 2,0 % BDP-a u 2023. povećao na 3,0 % BDP-a u 2024., dok je dug opće države porastao sa 22,9 % BDP-a krajem 2023. na 24,1 % BDP-a krajem 2024. Prema izračunima Komisije ta kretanja odgovaraju stopi rasta neto rashoda od 10,4 % u 2024. U godišnjem izvješću o napretku Bugarska procjenjuje da će rast neto rashoda u 2024. iznositi 12,3 %. Niža stopa rasta neto rashoda u Komisijinim izračunima uglavnom je posljedica toga da je Komisijina uzela u obzir evidentiranje jednokratnih rashoda u 2024. Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike ([13]) u 2024., koji uključuje rashode financirane na nacionalnoj razini i na razini EU-a, uglavnom je bio neutralan.

(14) Prema godišnjem izvješću o napretku, u makroekonomskom scenariju na kojem se temelje proračunske projekcije Bugarske očekuje se rast realnog BDP-a od 3,0 % u 2025. i predviđa se da će inflacija mjerena HIPC-om u 2025. iznositi 3,6 %. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će se realni BDP povećati za 2,0 % u 2025. i za 2,1 % u 2026. te da će inflacija mjerena HIPC-om iznositi 3,6 % u 2025. i 1,8 % u 2026.

(15) U godišnjem izvješću o napretku predviđa se smanjenje deficita opće države na 2,9 % BDP-a u 2025. i povećanje udjela duga opće države u BDP-u na 28,9 % do kraja 2025. Ta kretanja odgovaraju rastu neto rashoda od 8,6 % u 2025. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se državni deficit od 2,8 % BDP-a za 2025. Prema izračunima Komisije ta kretanja odgovaraju rastu neto rashoda od 9,2 % u 2025. Projekcije rasta neto rashoda koje su više nego u godišnjem izvješću o napretku rezultat su nižih predviđenih rashoda koje financira EU i manjeg očekivanog učinka diskrecijskih mjera na strani prihoda, unatoč nižim ukupnim rashodima, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. Toj je razlici doprinijelo i Komisijino bilježenje jednokratnih rashoda za 2024. stvaranjem niže početne osnove za 2024. Prema Komisijinim procjenama predviđa se da će smjer fiskalne politike, koji uključuje rashode financirane na nacionalnoj razini i na razini EU-a, u 2025. biti ekspanzivan, za 1,1 % BDP-a. Predviđa se da će do kraja 2025. doći do povećanja udjela duga opće države u BDP-u na 25,1 %.

(16) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. očekuje se da će se u 2025. bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost financirati rashodi opće države u iznosu od 1,0 % BDP-a, u odnosu na 0,4 % BDP-a u 2024. Rashodi financirani bespovratnom potporom iz Mehanizma za oporavak i otpornost omogućavaju visokokvalitetna ulaganja i reforme za povećanje produktivnosti bez izravnog učinka na saldo i dug opće države Bugarske.

(17) Rashodi opće države za obranu u Bugarskoj iznosili su 1,6 % BDP-a u 2021. i 2022. te 1,5 % BDP-a u 2023. ([14]) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će rashodi za obranu iznositi 1,4 % BDP-a u 2024. i 2,6 % BDP-a u 2025. To odgovara povećanju od 1,2 postotna boda BDP-a u odnosu na 2024. Razdoblje aktivacije nacionalne klauzule o odstupanju (2025. – 2028.) Bugarskoj omogućuje da ponovno odredi prioritete državnih rashoda ili poveća državne prihode tako da trajno povećanje rashoda za obranu ne ugrozi fiskalnu održivost u srednjoročnom razdoblju.

(18) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će se neto rashodi u Bugarskoj povećati za 9,2 % u 2025. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će rast neto rashoda Bugarske u 2025. biti veći od preporučene maksimalne stope rasta, što odgovara odstupanju ([15]) od 1,1 % BDP-a u 2025. Međutim, predviđeno odstupanje na temelju aktualnih projekcija potrošnje za obranu u granicama je fleksibilnosti predviđene nacionalnom klauzulom o odstupanju.

([12]) Eurostat – Euro Indicators (Pokazatelji za europodručje), 22.4.2025.

([13]) Smjer fiskalne politike definira se kao godišnja promjena odnosnog stanja proračuna opće države. Cilj mu je procijeniti ekonomski impuls koji proizlazi iz fiskalnih politika, onih koje financira država i onih koje se financiraju iz proračuna EU-a. Smjer fiskalne politike mjeri se kao razlika između (i) srednjoročnog potencijalnog rasta i (ii) promjene primarnih rashoda bez diskrecijskih mjera na strani prihoda te uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije.

([14]) Eurostat, državni rashodi prema klasifikaciji funkcija države (COFOG). Zbog metodoloških razlika između definicija COFOG-a i NATO-a rashodi koji se temelje na definiciji COFOG-a mogu se razlikovati od izdataka utemeljenih na definiciji NATO-a.

([15]) Te će se vrijednosti od 2026. pojaviti na kontrolnom računu uvedenom člankom 22. Uredbe (EU) 2024/1263.

(19) U godišnje izvješće o napretku nisu uključene proračunske projekcije nakon 2025. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se deficit opće države od 2,8 % BDP-a u 2026. Ta kretanja odgovaraju rastu neto rashoda od 1,7 % u 2026. Prema Komisijinim procjenama predviđa se da će u 2026. smjer fiskalne politike, koji uključuje rashode financirane na nacionalnoj razini i na razini EU-a, biti kontrakcijski, za 0,8 % BDP-a. Komisija predviđa da će se do kraja 2026. udio duga opće države u BDP-u povećati na 27,1 %. Povećanje udjela duga u BDP-u u 2026. uglavnom je posljedica stabilnog primarnog deficita iznad 2 % i trajne dezinflacije tijekom razdoblja obuhvaćenog prognozom, u kombinaciji s rastućim kamatnim stopama.

Ključni izazovi u području politika

(20) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) Uredbe (EU) 2021/241 i kriterijem 2.2. iz Priloga V. toj uredbi plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i koje treba provesti do 2026. Očekuje se da će doprinijeti djelotvornom svladavanju svih ili znatnog dijela izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju. U tom kratkom roku dovršetak djelotvorne provedbe plana za oporavak i otpornost ključan je za poticanje dugoročne konkurentnosti Bugarske zelenom i digitalnom tranzicijom, uz istodobno osiguravanje socijalne pravednosti. U komunikaciji Komisije naslovljenoj „NextGenerationEU – put do 2026.”, donesenoj 4. lipnja 2025., pojašnjava se primjenjivi vremenski okvir za kraj Mehanizma i državama članicama daju se smjernice za maksimalno pojačanje provedbe do 31. kolovoza 2026., među ostalim o tome kako dodatno pojednostavniti planove za oporavak i otpornost, utvrđuju se ključne opcije koje treba razmotriti pri njihovoj reviziji i naglašava se važnost pažljivog zajedničkog planiranja podnošenja posljednjih zahtjeva za plaćanje 2026. Kako bi se obveze iz plana za oporavak i otpornost ispunile do kolovoza 2026., ključno je da Bugarska hitno ubrza provedbu reformi i ulaganja odgovaranjem na relevantne izazove. Brzo uključivanje poglavlja o planu REPowerEU u plan za oporavak i otpornost ključno je za financiranje dodatnih reformi i ulaganja koji podupiru strateške ciljeve Bugarske i EU-a u području energetike i zelene tranzicije. Konkretno, one se odnose na dosljedan politički pristup provedbi predviđenih strukturnih reformi te osiguravanje konkurentnih i djelotvornih postupaka javne nabave kako bi se omogućila pravodobna realizacija planiranih ulaganja. Sustavno uključivanje lokalnih i regionalnih tijela, socijalnih partnera, civilnog društva i drugih relevantnih dionika i dalje je ključno kako bi se osigurala opća odgovornost za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost.

(21) Bugarska je ubrzala provedbu programa kohezijske politike, koja obuhvaća potporu iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Fonda za pravednu tranziciju (FPT), Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i Kohezijskog fonda (KF). Važno je nastaviti ulagati napore u brzu provedbu tih programa i maksimalno povećati njihov učinak na terenu. Bugarska u okviru svojih programa kohezijske politike već poduzima mjere za poticanje konkurentnosti i rasta, jačajući pritom socijalnu koheziju. Bugarska se i dalje suočava s izazovima, uključujući one koji se odnose na (energetsko) siromaštvo i socijalnu uključenost, kvalitetu i uključivost obrazovanja, razvoj vještina, integraciju ranjivih skupina na tržište rada i energetsku tranziciju, koja je i dalje ključna za dugoročnu otpornost, i konkurentnost, pri čemu bi se daljnjim fokusom na razvoj strateških tehnologija mogle pružiti nove mogućnosti. U skladu s člankom 18. Uredbe (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća ([16]) Bugarska je u okviru preispitivanja programâ kohezijske politike u sredini programskog razdoblja dužna preispitati svaki program uzimajući u obzir, među ostalim, izazove utvrđene u preporukama za pojedinu zemlju iz 2024. U Komisijinu prijedlogu donesenom 1. travnja 2025. ([17]) rok za dostavu procjene o ishodu preispitivanja u sredini programskog razdoblja za svaki program produljuje se nakon 31. ožujka 2025. Ujedno se osigurava fleksibilnost kako bi se ubrzali provedba programa i poticaji za države članice da dodijele sredstva kohezijske politike za pet strateških prioritetnih područja u Uniji, odnosno konkurentnost u područjima strateških tehnologija, obranu, stanovanje, otpornost vodoopskrbe i energetsku tranziciju, zadržavajući pritom fokus na osobama u najranjivijim situacijama kada su posrijedi programi fonda ESF+.

([16]) Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 231, 30.6.2021., str. 159.).

([17]) Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni uredaba (EU) 2021/1058 i (EU) 2021/1056 u pogledu posebnih mjera za svladavanje strateških izazova u kontekstu preispitivanja u sredini programskog razdoblja – COM (2025) 123 final.

(22) Platforma za strateške tehnologije za Europu (STEP) pruža priliku za ulaganja u ključne strateške prioritete EU-a jačanjem konkurentnosti EU-a. STEP koristi sredstva iz 11 postojećih fondova EU-a. Države članice mogu doprinositi i programu InvestEU potporom ulaganjima u prioritetna područja. Bugarska bi te inicijative mogla optimalno iskoristiti kako bi poduprla razvoj ili proizvodnju ključnih tehnologija, što uključuje čiste i resursno učinkovite tehnologije.

(23) Uz gospodarske i socijalne izazove na koje se odgovara planom za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije, Bugarska bi trebala učinkovito odgovoriti na preostale izazove koji se odnose na kvalitetu obrazovanja i vještina, zdravstvo, dugotrajnu skrb i socijalnu uključenost. Dodatni izazovi, koji ugrožavaju poslovno okruženje i konkurentnost, uključuju funkcioniranje javne uprave, uključujući neovisnost regulatora, učinkovitost postupaka javne nabave i usmjeravanje istraživanja i inovacija. Daljnji izazovi odnose se na još uvijek visok stupanj ovisnosti o fosilnim gorivima, postojano energetsko siromaštvo, nedovoljno razvijenu održivu prometnu infrastrukturu te loše gospodarenje otpadom i vodama.

(24) Kako je navedeno u Kompasu konkurentnosti, sve institucije EU-a te nacionalne i lokalne institucije moraju uložiti velike napore u izradu jednostavnijih pravila i ubrzavanje administrativnih postupaka. Komisija je postavila ambiciozne ciljeve za smanjenje administrativnog opterećenja: za najmanje 25 % i najmanje 35 % za MSP-ove. Izradila je i nove alate za postizanje tih ciljeva, što uključuje testiranje otpornosti propisa EU-a na stres i intenzivniji dijalog s dionicima. Kako bi se te ambicije ostvarile, i Bugarska treba poduzeti mjere. 66 % poduzetnika smatra da složenost administrativnih postupaka predstavlja problem za poslovanje njihova poduzeća u Bugarskoj ([18]). Kvaliteta usluga koje pruža javna uprava i dalje je nedostatna, uz znatne regionalne razlike. Velika većina poduzetnika smatra da je korupcija raširena i ometa poslovanje. Ostali glavni izazovi za poslovno okruženje uključuju veliko administrativno opterećenje i regulatorne prepreke. Ta bi se pitanja mogla riješiti daljnjom digitalizacijom administrativnih usluga i smanjenjem troškova osnivanja poduzeća. Postupci javne nabave često nisu dovoljno konkurentni ili kvalitetni, zbog čega nema dovoljno ponuditelja ni uspješnih žalbi. Rizici od korupcije u javnoj nabavi i dalje su visoki te odvraćaju poduzeća od sudjelovanja zbog percipirane pristranosti u uvjetima i evaluacijama. Regulatorna tijela imaju ograničene resurse i često su izložena političkom utjecaju, što ugrožava njihovu neovisnost i kvalitetu rada. Velike razlike u plaćama među nekim regulatorima otežavaju mogućnost privlačenja kvalitetnih stručnjaka.

(25) Razina ulaganja u istraživanje i razvoj u Bugarskoj vrlo je niska i nije učinkovito raspodijeljena, što dovodi do slabog učinka i niske učinkovitosti, posebno za istraživanje i razvoj koji se financiraju javnim sredstvima. Javna potrošnja za istraživanje i razvoj u 2023. iznosila je 0,28 % BDP-a u odnosu na prosjek EU-a od 0,72 %. Osim toga, suradnja akademske zajednice i poduzeća i dalje je ograničena. Nisku razinu potrošnje za istraživanje i razvoj pogoršava disperzija javnih sredstava na brojna visoka učilišta i istraživačke organizacije. Ti nedostaci dovode do slabih rezultata u području inovacija, što je vidljivo iz niske stope patentiranja i broja znanstvenih publikacija, citata i javno-privatnih znanstvenih publikacija koji su ispod prosjeka EU-a.

(26) Pristup čistoj i cjenovno pristupačnoj energiji te smanjenje ovisnosti o fosilnim gorivima i dalje su prioritetna pitanja za Bugarsku. Ona je 2024. imala četvrtu najvišu veleprodajnu cijenu električne energije, djelomično zbog ograničene međupovezanosti jugoistočne i središnje Europe, kao i kontinuirane ovisnosti o fosilnim gorivima, na koja se odnosilo približno 25 % proizvodnje električne energije, u kombinaciji s ograničenom dostupnošću tehnologija koje pružaju nefleksibilna rješenja bez oslanjanja na fosilna goriva. Odgođena reforma liberalizacije maloprodajnog tržišta električne energije otežava prelazak na čistu i cjenovno pristupačnu energiju jer nedovoljna izloženost cjenovnim signalima potiče potražnju, posebno u vršnim satima, na koju se odgovara fleksibilnim kapacitetima, što uključuje marginalne elektrane na fosilna goriva. Bugarska znatno subvencionira fosilna goriva, što čini otprilike 0,82 % njezina BDP-a, a postupno ukidanje ne planira se prije 2030. Ponajprije bi se moglo razmotriti prioritetno postupno ukidanje subvencija za fosilna goriva kojima se ne rješava ni problem energetskog siromaštva na ciljani način ni stvarne bojazni u pogledu energetske sigurnosti. U Bugarskoj su subvencije za fosilna goriva, kao što su zajamčene otkupne cijene za kogeneracijska postrojenja, kao i državni nalog za kupnju električne energije iz termoelektrane „Maritsa East II” ekonomski neučinkovite, nastavljaju ovisnost o fosilnim gorivima i destimuliraju dekarbonizaciju sektora električne energije i grijanja.

([18]) *Businesses' attitudes towards corruption in the EU* (Stavovi poduzeća prema korupciji u EU-u), izvješće Flash Eurobarometra (travanj 2024.).

(27) U Bugarskoj se usporilo uvođenje energije iz obnovljivih izvora. U 2024. Bugarska je dodala 1 GW novih kapaciteta za energiju iz obnovljivih izvora (uglavnom solarni fotonaponski sustavi), što je smanjenje u odnosu na 1,2 GW prethodne godine. Složeni i dugotrajni postupci izdavanja dozvola stvaraju prepreke za postavljanje novih kapaciteta za proizvodnju energije vjetra na kopnu, čemu je dokaz i manjak novih kapaciteta tijekom posljednjih godina. Potencijal odobalnih vjetroelektrana i dalje je neiskorišten zbog nedostatka regulatornog okvira, posebno za određivanje područja za brži razvoj energije iz obnovljivih izvora i izradu plana razvoja mreže za obalna područja. Iako je Bugarska 2023. uspostavila pravnu osnovu za određivanje prioritetnih zona za vjetroelektrane u okviru reforme iz plana za oporavak i otpornost, još nije definirala ta područja.

(28) Sustavi centraliziranog grijanja u Bugarskoj često su u lošem tehničkom stanju, a većina ih pretežno upotrebljava prirodni plin ili ugljen.

(29) Nedovoljan kratkoročni skladišni kapacitet i potreba za oslanjanjem na toplane na fosilna goriva među glavnim su čimbenicima koji doprinose jednoj od najvećih promjena veleprodajnih cijena u EU-u uz dnevnu prosječnu varijaciju veleprodajnih cijena od 185 EUR/MWh u 2024. Ograničena likvidnost na veleprodajnom tržištu zbog djelomične liberalizacije i programa naknade za poslovne korisnike dugo je ograničavala potencijal za agregaciju i zadovoljavanje potražnje, čime se smanjuje fleksibilnost elektroenergetskog sustava. Nadalje, nepotpuna liberalizacija maloprodajnog tržišta nastavit će narušavati fleksibilnost elektroenergetskog sustava.

(30) Kapacitet Bugarske za priključenje na mrežu postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora sve je ograničeniji, posebno na razini distribucije, što zahtijeva dodatna ulaganja u mrežu kako bi se upravljalo kontinuiranom integracijom energije iz obnovljivih izvora.

(31) Energetsko siromaštvo i dalje je strukturni izazov, a udio osoba koje ne mogu primjereno zagrijati svoje domove i dalje je iznad prosjeka EU-a. Iako je Bugarska 2023. donijela pravnu definiciju energetskog siromaštva u okviru reforme iz okviru plana za oporavak i otpornost, tek treba identificirati pogođeno stanovništvo i osmisliti djelotvorne i ciljane programe potpore.

(32) Energetski intenzitet i emisije stakleničkih plinova povezane s energijom iz proizvodne industrije u Bugarskoj i dalje su među najvišima u EU-u. Energetski intenzitet proizvodnje smanjio se od 2017. do 2022. na 2,45 GWh/EUR bruto dodane vrijednosti (BDV), ali je i dalje znatno veći od prosjeka EU-a (1,05 GWh/EUR BDV-a). Promicanjem energetske učinkovitosti u proizvodnji, posebno u energetski intenzivnim sektorima, i smanjenjem upotrebe industrijske energije doprinijelo bi se povećanju produktivnosti i konkurentnosti gospodarstva.

(33) Promet je sektor koji proizvodi najviše emisija u Bugarskoj, a emisije stakleničkih plinova iz cestovnog prometa znatno su se povećale od 2005. do 2023., dok su se općenito smanjile u EU-u. Potrebne su dodatne mjere kako bi se potaknulo uvođenje čistog prijevoza u Bugarskoj, kao što je veće promicanje javnog prijevoza, primjerice uvođenjem jedinstvene usluge izdavanja karata za javni prijevoz, modernizacijom željezničke infrastrukture i elektrifikacijom preostalih željezničkih pruga, razvojem prekogranične željezničke povezanosti, ugradnjom infrastrukture za punjenje električnih vozila i uvođenjem zona s niskom razinom emisija u urbaniziranim područjima.

(34) Održivo gospodarenje vodama i otpadom i dalje je izazov u Bugarskoj. Bugarska još uvijek ima ograničene institucionalne kapacitete za rješavanje tih izazova. Potrebno je intenzivnije djelovanje kako bi se ojačala koordinacija nadležnih nacionalnih tijela, razvili alati za praćenje i modeliranje te poboljšalo izvješćivanje i planiranje na podnacionalnoj razini. Procjenjuje se da manjak ulaganja u upravljanje vodama kako bi se ispunili zahtjevi Okvirne direktive o vodama i Direktive o poplavama iznosi 439 milijuna EUR godišnje.

(35) Visok udio učenika srednjih škola nema osnovne vještine u matematici, čitanju i prirodoslovlju, što značajno ograničava kasniji razvoj vještina. U OECD-ovu Programu za međunarodnu procjenu učenika (PISA) za 2022. otprilike polovina 15-godišnjaka u Bugarskoj ostvarila je slabe rezultate u matematici, čitanju i prirodoslovlju, uz još više stope među studentima u nepovoljnom položaju. Slabi rezultati povezani su i sa školskim kurikulumima, koji se i dalje u velikoj mjeri temelje na znanju. Nedovoljno se primjenjuju pristupi koji se temelje na kompetencijama i usmjereni su na učenike, pri čemu je premalo pozornosti posvećeno razvoju osnovnih vještina i kompetencijama u području STEM-a. Kvaliteta poučavanja smanjuje se jer je teško privući kvalitetne kadrove u profesiju, djelomično zbog nedostatka trajnog stručnog usavršavanja i osposobljavanja prilagođenog potrebama učitelja i nastavnika. I dalje postoje velike nejednakosti koje se temelje na socioekonomskim čimbenicima, a visok stupanj društvene segregacije utječe na škole i pogoršava nejednakosti u učenju.

(36) Bugarsko tržište rada i dalje je zategnuto, uz nisku stopu nezaposlenosti od 4,2 % u 2024., a poslodavci su prijavili da je potrebno više od 260 000 dodatnih radnika, što je otprilike 9 % trenutačno zaposlenih osoba. Iako se udio mladih (u dobi od 15 do 29 godina) koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja smanjio, i dalje je 1,7 postotnih bodova iznad prosjeka EU-a. Unatoč neznatnim poboljšanjima u 2024., razlika u zaposlenosti osoba s invaliditetom i osoba bez invaliditeta i dalje je među najvišima u EU-u te je 2024. iznosila 35,4 postotna boda. Stopa zaposlenosti osoba s nižim sekundarnim obrazovanjem niža je za 42 postotna boda nego za osobe sa završenim tercijarnim obrazovanjem, što je znatno veća razlika u odnosu na prosjek u EU-u. Nadalje, Romi se suočavaju sa znatnim izazovima u pronalaženju posla – zaposleno ih je samo 47 %. Nedavni pozitivni neto migracijski tokovi nisu dovoljni da nadoknade manjak radne snage i iseljavanje visokokvalificiranih mladih radnika. Te probleme na tržištu rada pogoršavaju manjak vještina radne snage i neusklađenost ponude i potražnje vještina. Digitalne vještine radno sposobnog stanovništva i dalje su izrazito niske: 40,1 % radnika (u dobi od 25 do 64 godine) ima barem osnovne digitalne vještine. Nadalje, manjak vještina pogoršan je slabim odgovorom strukovnog obrazovanja i osposobljavanja te tercijarnog obrazovanja na potrebe tržišta rada, posebno u sektorima relevantnima za zelenu i digitalnu tranziciju. Nadalje, Bugarska bilježi jednu od najnižih razina sudjelovanja odraslih u obrazovanju u Uniji tijekom posljednjeg desetljeća te je 2022. iznosila 9,5 % u usporedbi s prosjekom EU-a od 39,5 %.

(37) Rizik od socijalne isključenosti i siromaštva i dalje je visok, posebno za djecu, osobe starije dobi, osobe s invaliditetom i Rome. Rashodi za naknade za socijalnu zaštitu u Bugarskoj među najnižima su u EU-u (18,3 % u odnosu na prosjek EU-a od 26,8 % BDP-a u 2023.), posebno za socijalnu pomoć, obiteljske naknade i naknade za nezaposlenost. Primjerenost minimalnog dohotka znatno je ispod prosjeka EU-a (19,1 % u odnosu na 56,3 % praga siromaštva u 2023.). Samo 25,1 % kratkotrajno nezaposlenih osoba primilo je naknade 2024. Ograničen kapacitet sustava za smanjenje siromaštva ukazuje na potrebu za poboljšanjem učinkovitosti, pokrivenosti i djelotvornosti. U 2024. socijalnim transferima (isključujući mirovine) siromaštvo je smanjeno za samo 27,7 %, što je ispod prosjeka EU-a od 34,4 %. Odgovori na te izazove doprinijeli bi i podupiranju uzlazne socijalne konvergencije, u skladu s drugom fazom analize socijalne konvergencije u skladu s okvirom za socijalnu konvergenciju, koju su provele službe Komisije ([19]).

(38) Unatoč povećanju rashoda za zdravstvenu skrb od 2019., smrtnost koja se može izbjeći uz odgovarajuću zdravstvenu skrb u Bugarskoj se nije smanjila te je ostala više nego dvostruko veća od prosjeka EU-a, što upućuje na neučinkovitost zdravstvenog sustava. Unatoč nedavnom smanjenju, udio neposrednih plaćanja za zdravstvenu skrb i dalje je najviši u EU-u. Broj medicinskih sestara i liječnika opće prakse u Bugarskoj ponovno se smanjio 2023. Trenutačno u prosjeku ima manje od jedne medicinske sestre po liječniku, a udio medicinskih sestara na 1 000 stanovnika i dalje je među najnižima u EU-u, što narušava pristup zdravstvenim uslugama i njihovu kvalitetu. U 2023. više od 40 % medicinskih sestara i 50 % liječnika bilo je u dobi od 55 i više godina, što u kombinaciji s koncentracijom radne snage i ustanova u urbanim područjima dugoročno ugrožava pristup zdravstvenim uslugama,

PREPORUČUJE da Bugarska u 2025. i 2026. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Povećati ukupnu potrošnju za obranu i sigurnost i povećati pripravnost, osiguravajući pritom održivost duga u skladu sa zaključcima Europskog vijeća od 6. ožujka 2025. Pridržavati se maksimalnih stopa rasta neto rashoda koje je Vijeće preporučilo 20. lipnja 2025. i pritom iskoristiti mogućnost povećanja rashoda za obranu na temelju nacionalne klauzule o odstupanju.

2. Imajući u vidu odgovarajuće rokove za pravovremen dovršetak reformi i ulaganja na temelju Uredbe (EU) 2021/241, hitno ubrzati provedbu plana za oporavak i otpornost. Ubrzati provedbu programâ kohezijske politike (EFRR, FPT, ESF+, KF) na temelju, ovisno o slučaju, mogućnosti koje nudi preispitivanje u sredini programskog razdoblja. Optimalno iskoristiti instrumente EU-a, među ostalim mogućnosti koje nude program InvestEU i Platforma za strateške tehnologije za Europu, radi povećanja konkurentnosti.

3. Stvoriti povoljne uvjete za poticanje konkurentnosti poboljšanjem funkcioniranja i kapaciteta javne uprave, među ostalim na regionalnoj razini. Pojednostavniti propise, poboljšati regulatorne alate i smanjiti administrativno opterećenje kako bi se stvorili jednaki uvjeti za poduzeća. Poboljšati učinkovitost mjera za borbu protiv korupcije, posebno u slučajevima korupcije na visokoj razini. Poboljšati kvalitetu postupaka javne nabave te ojačati neovisnost i funkcioniranje regulatornih tijela. Povećati učinak i djelotvornost javnih ulaganja u istraživanje i razvoj koncentracijom istraživanja i inovacija na manji broj institucija te poboljšati komercijalizaciju rezultata istraživanja.

([19]) SWD(2025) 95 – Druga faza analize socijalne konvergencije po zemljama u skladu s okvirom za socijalnu konvergenciju (SCF), 2025.

4. Smanjiti ovisnost o fosilnim gorivima, među ostalim promicanjem liberalizacije tržišta, ubrzavanjem uvođenja obnovljivih izvora energije, posebno brzim izdavanjem dozvola za vjetroelektrane za određena područja. Poduzeti konkretne korake za postupno ukidanje subvencija za fosilna goriva, među ostalim ukidanjem subvencija kojima se podupire proizvodnja električne energije iz ugljena i centralizirano grijanje. Povećati fleksibilnost elektroenergetskog sustava kako bi se smanjila nestabilnost veleprodajnih cijena, posebno proširenjem područja primjene za agregiranje i zadovoljavanje potražnje te osiguravanjem dostatnih skladišnih kapaciteta. Nadograditi infrastrukturu elektroenergetske mreže na razini distribucije uvođenjem infrastrukture pametne električne mreže i nadogradnjom vodova i trafostanica. Smanjiti energetsko siromaštvo razvojem ažuriranog informacijskog sustava o energetski siromašnim i energetski osjetljivim kućanstvima te pružanjem ciljane potpore tim kućanstvima. Poticati mjere energetske učinkovitosti u industriji. Promicati uvođenje i prihvaćanja održivog gradskog, javnog i željezničkog prometa, među ostalim ubrzavanjem izgradnje potrebne infrastrukture. Poboljšati gospodarenje vodama i otpadom uklanjanjem institucionalnih nedostataka i ulaganjem u infrastrukturu kako bi se osigurala održiva upotreba resursa.

5. Jačati poučavanje i učenje na temelju kompetencija. Poboljšati kvalitetu poučavanja inicijalnim i kontinuiranim osposobljavanjem nastavnika i učitelja koje se temelji na potrebama. Poboljšati kvalitetu, relevantnost za tržište rada i uključivost obrazovanja i osposobljavanja, uključujući za Rome i druge skupine u nepovoljnom položaju. Riješiti problem manjka radne snage učinkovitom provedbom mjera za povećanje razine zaposlenosti osoba s invaliditetom, osoba s nižom razinom obrazovanja, Roma i neaktivnih osoba. Jačati stjecanje vještina radi poticanja konkurentnosti i podupiranja zelene i digitalne tranzicije. Povećati socijalnu uključenost poboljšanjem pristupa integriranim uslugama zapošljavanja i socijalnim uslugama te pružanjem učinkovitije potpore putem minimalnog dohotka. Poboljšati pristup zdravstvenim uslugama, među ostalim daljnjim smanjenjem neposrednih plaćanja i rješavanjem problema manjka zdravstvenih djelatnika i njihove neravnomjerne raspodjele u cilju povećanja učinkovitosti, dostupnosti i kapaciteta zdravstvenog sustava.

Sastavljeno u Bruxellesu 8. srpnja 2025.

Za Vijeće

Predsjednica

S. LOSE