EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 19.6.2024
COM(2024) 602 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o ekonomskih in socialnih politikah, politikah zaposlovanja ter strukturnih in proračunskih politikah Bolgarije

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 602 final}

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o ekonomskih in socialnih politikah, politikah zaposlovanja ter strukturnih in proračunskih politikah Bolgarije

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97[1] in zlasti člena 3(3) Uredbe;

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta[2], s katero je bil vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost, je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem za okrevanje in odpornost zagotavlja državam članicam finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira EU. V skladu s prednostnimi nalogami evropskega semestra pripomore k doseganju gospodarskega in socialnega okrevanja ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda ter krepitev odpornosti gospodarstev držav članic. Poleg tega prispeva h krepitvi javnih financ, spodbujanju rasti in ustvarjanja delovnih mest v srednje- in dolgoročnem obdobju, izboljševanju teritorialne kohezije v EU ter podpiranju nadaljnjega izvajanja evropskega stebra socialnih pravic.

(2) Cilj uredbe REPowerEU[3], sprejete 27. februarja 2023, je odpraviti odvisnost EU od uvoza ruskih fosilnih goriv. To bi pripomoglo k doseganju energetske varnosti in

---

1 UL L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

2 Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

3 Uredba (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. februarja 2023 o spremembi Uredbe (EU) 2021/241 glede poglavij REPowerEU v načrtih za okrevanje in odpornost ter spremembi uredb (EU) št. 1303/2013, (EU) 2021/1060 in (EU) 2021/1755 ter Direktive 2003/87/ES (UL L 63, 28.2.2023, str. 1), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj.

diverzifikaciji oskrbe EU z energijo, hkrati pa povečalo uporabo energije iz obnovljivih virov, zmogljivosti za shranjevanje energije in energijsko učinkovitost.

(3) Komisija je 16. marca 2023 objavila sporočilo z naslovom Dolgoročna konkurenčnost EU: pogled v obdobje po letu 2030[4], da bi prispevala k odločitvam politike in ustvarila okvirne pogoje za povečanje rasti. V sporočilu je konkurenčnost opredeljena glede na devet dejavnikov, ki se medsebojno krepijo. Med temi dejavniki reforme in naložbe na področju dostopa do zasebnega kapitala, raziskav in inovacij, izobraževanja in spretnosti ter enotnega trga izstopajo kot najpomembnejše prednostne naloge politike za reševanje sedanjih izzivov glede produktivnosti ter za krepitev dolgoročne konkurenčnosti EU in njenih držav članic. Komisija je 14. februarja 2024 to sporočilo dopolnila z letnim poročilom o enotnem trgu in konkurenčnosti[5]. V poročilu so podrobno opisane konkurenčne prednosti in izzivi evropskega enotnega trga, pri čemer se spremlja letni razvoj glede na devet dejavnikov konkurenčnosti.

(4) Komisija je 21. novembra 2023 sprejela Letni pregled trajnostne rasti za leto 2024[6], ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2024. Evropski svet je 22. marca 2024 potrdil prednostne naloge iz pregleda v zvezi s štirimi razsežnostmi konkurenčne trajnostnosti. Komisija je 21. novembra 2023 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja za leto 2024, v katerem Bolgarije ni opredelila kot eno od držav članic, za katere meni, da so jih ali bi jih lahko prizadela neravnotežja ter bo zanje treba opraviti poglobljeni pregled. Komisija je sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja, ki ga je Svet sprejel 12. aprila 2024, ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2024, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic ter ki ga je Svet sprejel 11. marca 2024.

(5) 30. aprila 2024 je začel veljati novi okvir ekonomskega upravljanja EU. Okvir vključuje novo uredbo Evropskega parlamenta in Sveta (EU) 2024/1263 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97. Vključuje tudi spremenjeno Uredbo (ES) št. 1467/97 o izvajanju postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem in spremenjeno Direktivo 2011/85/EU o proračunskih okvirih držav članic[7]. Cilj novega okvira je s postopno konsolidacijo javnih financ ter reformami in naložbami doseči vzdržnost javnega dolga ter trajnostno in vključujočo rast. Okvir spodbuja nacionalno odgovornost in je usmerjen bolj srednjeročno, hkrati pa je izvrševanje učinkovitejše in doslednejše. Vsaka država članica bi morala Svetu in Komisiji predložiti nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt. Nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrti vsebujejo fiskalne, reformne in naložbene zaveze države članice, ki zajemajo obdobje načrtovanja štirih ali petih let, odvisno od rednega trajanja nacionalnega zakonodajnega obdobja. Pot gibanja očiščenih odhodkov[8] v nacionalnih srednjeročnih

---

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

7 Uredba Sveta (EU) 2024/1264 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) ter Direktiva Sveta (EU) 2024/1265 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

8 Očiščeni odhodki, kot so opredeljeni v členu 2 Uredbe Sveta (EU) 2024/1263 z dne 29. aprila 2024 (UL L 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Očiščeni odhodki pomenijo javnofinančne odhodke brez (i) odhodkov za obresti, (ii) diskrecijskih ukrepov na strani

fiskalno-strukturnih načrtih bi morala biti skladna z zahtevami iz Uredbe (EU) 2024/1263, vključno z zahtevami, da se začne dolg sektorja država najpozneje do konca prilagoditvenega obdobja dovolj verjetno zmanjševati ali se še naprej zmanjšuje ali pa ostane na preudarni ravni pod 60 % BDP ter da se javnofinančni primanjkljaj srednjeročno zmanjša pod referenčno vrednost 3 % BDP in/ali ohranja pod to vrednostjo. Kadar se država članica zaveže ustreznemu sklopu reform in naložb v skladu z merili iz Uredbe (EU) 2024/1263, se lahko prilagoditveno obdobje podaljša za največ tri leta. V podporo pripravi teh načrtov naj bi Komisija [21. junija] 2024 državam članicam zagotovila smernice o vsebini načrtov in nadaljnjih letnih poročil o napredku, ki jih bodo morale predložiti, ter jim v skladu s členom 5 Uredbe (EU) 2024/1263 posredovala tehnične smernice o fiskalnih prilagoditvah (referenčne smeri in tehnične informacije, kjer je to ustrezno). Države članice bi morale svoje srednjeročne fiskalno-strukturne načrte predložiti do 20. septembra 2024, razen če se država članica in Komisija dogovorita o razumnem podaljšanju tega roka. Države članice bi morale zagotoviti sodelovanje svojih nacionalnih parlamentov ter posvetovanje z neodvisnimi fiskalnimi institucijami, socialnimi partnerji in drugimi nacionalnimi deležniki, kot je ustrezno.

(6) Evropski semester za usklajevanje ekonomskih politik se v letu 2024 nadalje razvija v skladu z izvajanjem mehanizma za okrevanje in odpornost. Za izpolnjevanje prednostnih nalog politik v okviru evropskega semestra je še vedno bistveno, da se v celoti izvajajo načrti za okrevanje in odpornost, saj prispevajo k učinkoviti obravnavi vseh ali znatnega dela izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za države, izdanih v zadnjih letih. Specifična priporočila za države iz let 2019, 2020, 2022 in 2023 ostajajo enako relevantna tudi za načrte za okrevanje in odpornost, kot so bili dopolnjeni, posodobljeni ali spremenjeni v skladu s členi 14, 18 in 21 Uredbe (EU) 2021/241.

(7) Bolgarija je 15. oktobra 2021 Komisiji predložila nacionalni načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 18(1) Uredbe (EU) 2021/241. Komisija je v skladu s členom 19 Uredbe (EU) 2021/241 in na podlagi smernic za ocenjevanje iz Priloge V k navedeni uredbi ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost. Svet je 4. maja 2022 sprejel sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Bolgarijo[9], ki je bil spremenjen 8. decembra 2023 v skladu s členom 18(2) Uredbe (EU) 2021/241 zaradi posodobitve najvišjega finančnega prispevka za nepovratno finančno podporo[10]. Izplačilo obrokov je pogojeno s sklepom Komisije, sprejetim v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, da je Bolgarija zadovoljivo izpolnila ustrezne mejnike in cilje, določene v Izvedbenem sklepu Sveta. Predpostavlja se, da so mejniki in cilji zadovoljivo izpolnjeni, če zadevna država članica ni razveljavila ukrepov.

(8) Bolgarija je 30. aprila 2024 predložila nacionalni reformni program za leto 2024 in konvergenčni program za leto 2024 v skladu s členom 8(1) Uredbe (ES) št. 1466/97. V skladu s členom 27 Uredbe (EU) 2021/241 nacionalni reformni program za leto 2024

---

prihodkov, (iii) odhodkov za programe Unije, ki so v celoti izravnani s prihodki iz skladov Unije, (iv) nacionalnih odhodkov za sofinanciranje programov, ki jih financira Unija, (v) cikličnih elementov odhodkov za denarna nadomestila za brezposelnost ter (vi) enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

9 Izvedbeni sklep Sveta z dne 4. maja 2022 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Bolgarijo (8091/22).

10 Izvedbeni sklep Sveta z dne 8. decembra 2023 o spremembi Izvedbenega sklepa z dne 4. maja 2022 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Bolgarijo (15837/2023).

odraža tudi polletno poročanje Bolgarije o napredku pri uresničevanju načrta za okrevanje in odpornost.

(9) Komisija je 19. junija 2024 objavila poročilo o državi za Bolgarijo za leto 2024[11]. V njem je ocenila napredek Bolgarije pri izvajanju zadevnih specifičnih priporočil za državo, ki jih je Svet sprejel med letoma 2019 in 2023, ter izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v Bolgariji. Na podlagi te analize so bile v poročilu o državi opredeljene vrzeli v zvezi z izzivi, ki jih načrt za okrevanje in odpornost ne obravnava ali jih obravnava le delno, kot tudi novimi in nastajajočimi izzivi. V njem je bil ocenjen tudi napredek Bolgarije pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic, pa tudi pri doseganju krovnih ciljev EU glede zaposlovanja, spretnosti in zmanjševanja revščine ter ciljev trajnostnega razvoja ZN.

(10) Glede na podatke, ki jih je potrdil Eurostat[12], se je primanjkljaj sektorja država Bolgarije zmanjšal z 2,9 % BDP v letu 2022 na 1,9 % v letu 2023, dolg sektorja država pa se je povečal z 22,6 % BDP konec leta 2022 na 23,1 % konec leta 2023.

(11) Svet je 12. julija 2022 Bolgariji priporočil[13], naj ukrepa tako, da v letu 2023 zagotovi, da bo rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov v skladu s splošno nevtralno naravnanostjo politike[14], ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine. Bolgariji je bilo priporočeno, naj trenutno porabo prilagodi spreminjajočim se razmeram. Bolgariji je bilo priporočeno tudi, naj razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost, ob upoštevanju pobude REPowerEU, med drugim tudi z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije. Po ocenah Komisije je bila fiskalna naravnanost[15] v letu 2023 pretežno nevtralna v višini 0,0 % BDP. Rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2023 je imela pretežno nevtralen učinek na fiskalno naravnanost v višini 0,2 % BDP. To vključuje nižje stroške izrednih podpornih ukrepov (ki so ciljno usmerjeni in tistih, ki niso ciljno usmerjeni) za gospodinjstva in podjetja v odziv na povišanja cen energije (za 1,3 % BDP). To vključuje tudi višje stroške zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine (za 0,3 % BDP). Glavni dejavniki rasti nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) so bila nedavno uzakonjena povečanja pokojnin in plač. Rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov leta 2023 je skratka bila v skladu s priporočilom Sveta. Odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU, so v letu 2023 znašali 1,2 % BDP. Nacionalno financirane naložbe so v letu 2023 znašale 2,7 % BDP, kar

---

11 SWD(2024) 602.

12 Eurostat, Kazalniki eura z dne 22. aprila 2024.

13 Priporočilo Sveta z dne 12. julija 2022 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Bolgarije za leto 2022 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Bolgarije za leto 2022 (UL C 334, 1.9.2022, str. 11).

14 Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 je srednjeročna potencialna rast BDP Bolgarije v letu 2023, ki se uporablja za merjenje fiskalne naravnanosti, na podlagi 10-letne povprečne realne potencialne stopnje rasti in deflatorja BDP za leto 2023 nominalno ocenjena na 10,1 %.

15 Fiskalna naravnanost je opredeljena kot merilo spremembe osnovnega proračunskega položaja sektorja država na letni ravni. Z njo se ocenjuje gospodarska spodbuda, ki izhaja iz fiskalnih politik, tako tistih, ki se financirajo na nacionalni ravni, kot tistih, ki se financirajo iz proračuna EU. Fiskalna naravnanost se meri kot razlika med (i) srednjeročno potencialno rastjo in (ii) spremembo primarnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov (in brez začasnih izrednih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19), vključno z odhodki, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije.

pomeni letno zvišanje za 0,8 odstotne točke na letni ravni v primerjavi z letom 2022. Bolgarija je dodatne naložbe financirala iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU. Bolgarija je financirala javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost, kot so naložbe v obrate in poslovne modele za uporabo odpadkov kot vira v podporo krožnemu gospodarstvu, ter naložbe za povečanje energijske učinkovitosti in podporo učinkovitemu varstvu naravnih habitatov in zaščitenih vrst, ki se delno financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU.

(12) Ključne projekcije iz konvergenčnega programa za leto 2024 je mogoče povzeti, kot sledi. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije, predvideva realno rast BDP v višini 3,2 % v letu 2024 in 2,7 % v letu 2025, inflacija po HICP pa naj bi v letu 2024 znašala 2,4 %, v letu 2025 pa 2,8 %. Primanjkljaj sektorja država naj bi se v letih 2024 in 2025 povečal na 3 % BDP, medtem ko naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP do konca leta 2024 povečal na 25 %, do konca leta 2025 pa na 27,3 %. Po letu 2025 naj bi se primanjkljaj sektorja država v letu 2026 zmanjšal na 2,8 % BDP, v letu 2027 pa naj bi se spet povečal na 3,0 %. Za saldo sektorja država se tako načrtuje, da v obdobju, ki ga zajema program, ne bo presegel referenčne vrednosti za primanjkljaj (3 % BDP). Dolg sektorja država kot odstotek BDP pa naj bi se po letu 2025 postopno povečal na 30 % v letu 2026 in na 30,7 %v letu 2027.

(13) Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi realni BDP v letu zrasel za 1,9 % v letu 2024 in za 2,9 % v letu 2025, inflacija po HICP pa naj bi znašala 3,1 % v letu 2024 in 2,6 % v letu 2025.

(14) V pomladanski napovedi Komisije 2024 je predviden javnofinančni primanjkljaj v višini 2,8 % BDP v letu 2024, medtem ko naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP do konca leta 2024 povečal na 24,8 %. Povečanje primanjkljaja v letu 2024 odraža predvsem odhodke za pokojnine in plače. Glede na ocene Komisije naj bi bila fiskalna naravnanost v letu 2024 restriktivna in naj bi znašala 0,3 % BDP.

(15) Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma za okrevanje in odpornost v letu 2024 financirali odhodki v višini 0,4 % BDP v primerjavi z 0,1 % BDP v letu 2023. Odhodki, financirani z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, bodo omogočili visokokakovostne naložbe in reforme za povečanje produktivnosti brez neposrednega učinka na saldo in dolg sektorja država Bolgarije.

(16) Svet je 14. julija 2023 Bolgariji priporočil[16], naj zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejitvijo nominalnega povečanja nacionalno financiranih očiščenih primarnih odhodkov[17] v letu 2024 na največ 4,6 %. Države članice so bile pozvane, naj pri izvrševanju svojih proračunov za leto 2023 in pripravi osnutkov proračunskih načrtov za leto 2024 upoštevajo, da bo Komisija na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 Svetu predlagala začetek postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se nacionalno financirani očiščeni primarni odhodki Bolgarije v letu 2024 povečali za 6,2 %, kar

[16] Priporočilo Sveta z dne 14. julija 2023 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Bolgarije za leto 2023 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Bolgarije za leto 2023 (UL C 312, 1.9.2023, str. 13).

[17] Očiščeni primarni odhodki so opredeljeni kot nacionalno financirani odhodki brez (i) diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, (ii) odhodkov za obresti, (iii) odhodkov za ciklično brezposelnost ter (iv) enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

presega priporočeno najvišjo stopnjo rasti. Presežek nad priporočeno najvišjo stopnjo rasti nacionalno financiranih očiščenih primarnih odhodkov v letu 2024 ustreza 0,6 % BDP. Vendar so bili očiščeni odhodki v letu 2023 nižji od pričakovanih v času priporočila (za 3,3 % BDP). Ker je bilo torej priporočilo za leto 2024 oblikovano kot stopnja rasti, se mora pri oceni skladnosti upoštevati tudi učinek osnove iz leta 2023. Če bi bili očiščeni odhodki v letu 2023 enaki, kot je bilo pričakovano v času priporočila, bi bila posledična stopnja rasti očiščenih odhodkov v letu 2024 nižja od priporočene najvišje stopnje rasti za 2,7 % BDP. Zato se ocenjuje, da nacionalno financirani očiščeni primarni odhodki niso v celoti skladni s priporočilom.

(17) Poleg tega je Svet Bolgariji priporočil, naj v letih 2023 in 2024 ukrepa tako, da čimprej postopoma odpravi veljavne izredne energetske podporne ukrepe, pri čemer uporabi s tem povezane prihranke za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Svet je Bolgariji nadalje priporočil, naj, če bodo zaradi ponovnih zvišanj cen energije potrebni novi ali nadaljnji podporni ukrepi, zagotovi, da bodo ti usmerjeni v zaščito ranljivih gospodinjstev in podjetij, da bodo fiskalno vzdržni in da bodo ohranili spodbude za varčevanje z energijo. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 so neto proračunski stroški[18] izrednih energetskih podpornih ukrepov ocenjeni na 0,0 % BDP v letu 2023, v letih 2024 in 2025 pa naj bi znašali 0,0 %. V letih 2023 in 2024 so bili izredni energetski podporni ukrepi čimprej postopoma odpravljeni. To je skladno s priporočilom Sveta.

(18) Svet je Bolgariji poleg tega priporočil, naj ohrani nacionalno financirane javne naložbe in zagotovi učinkovito črpanje nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se nacionalno financirane javne naložbe v letu 2024 zmanjšale na 2,1 % BDP (z 2,7 % BDP v letu 2023). To zmanjšanje je delno posledica konca programskega obdobja 2014–2020 strukturnih skladov EU, za katero so bila sredstva na voljo do leta 2023, vendar presega zmanjšanje, ki ga je mogoče pojasniti z deležem nacionalnega sofinanciranja. Zato nacionalno financirane javne naložbe predstavljajo tveganje za neskladnost s priporočilom Sveta. Javnofinančni odhodki, ki se financirajo s prihodki iz skladov EU, vključno z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, pa naj bi se v letu 2024 zmanjšali na 0,8 % BDP (z 1,2 % BDP v letu 2023). To zmanjšanje je posledica konca programskega obdobja 2014–2020 za strukturne sklade EU, za katero so bila sredstva na voljo do leta 2023.

(19) Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, in ob predpostavki nespremenjene politike pomladanska napoved Komisije 2024 v letu 2025 predvideva javnofinančni primanjkljaj v višini 2,9 % BDP. Dolg sektorja država kot odstotek BDP naj bi se do konca leta 2025 povečal na 24,6 %.

(20) Obstaja možnost za povečanje učinkovitosti upravljanja javnih naložb s pospešitvijo izvajanja ključnih ukrepov. Bolgarija ima še vedno pomanjkljivosti na ključnih področjih, kot sta uskladitev naložbenih odločitev in dolgoročnih strateških ciljev ter pravočasno izvrševanje investicijskih odhodkov. Standardizirani postopki za izbiro in vrednotenje projektov na podlagi objektivnih meril stroškovne učinkovitosti še niso vzpostavljeni.

[18] Številka predstavlja raven letnih proračunskih stroškov navedenih ukrepov, vključno s prihodki in odhodki ter, kadar je ustrezno, brez prihodkov od davkov na nepričakovane dobičke dobaviteljev energije.

(21) Načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 19(3), točka (b), Uredbe (EU) 2021/241 in merilom 2.2 iz Priloge V k Uredbi vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se vzajemno krepijo in ki jih je treba izvesti do leta 2026. Te naj bi prispevale k učinkoviti obravnavi vseh ali pomembnega dela izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za državo. Glede na kratek časovni okvir je hitro nadaljevanje učinkovitega izvajanja načrta bistveno, da bi Bolgarija z zelenim in digitalnim prehodom ter ob hkratnem zagotavljanju socialne pravičnosti povečala svojo dolgoročno konkurenčnost. Za izpolnitev zavez iz načrta do avgusta 2026 je bistveno, da Bolgarija znatno pospeši izvajanje reform in naložb z izboljšanjem delovanja javne uprave in upravljanja javnih naložb. Potrebna so nadaljnja prizadevanja za digitalizacijo upravnih postopkov in izboljšanje kakovosti postopkov javnega naročanja. Zaposlovanje, usposabljanje in zadržanje nadarjenega osebja so ključnega pomena za vzpostavitev kompetentne uprave na centralni in lokalni ravni. Regulacija podjetij ostaja ključna težava za podjetja, od katerih jih polovica to opredeljuje kot glavno oviro za dolgoročne naložbe. Približno 53 % vlagateljev ni prepričanih, da so njihove naložbe zaščitene z zakoni in sodišči. Vsi ti elementi bi izboljšali tudi poslovno okolje v Bolgariji. Hitra vključitev poglavja REPowerEU v načrt za okrevanje in odpornost bo omogočila financiranje dodatnih reform in naložb v podporo strateškim ciljem Bolgarije in EU na področju energije in zelenega prehoda. Sistematično vključevanje lokalnih in regionalnih organov, socialnih partnerjev, civilne družbe in drugih ustreznih deležnikov ostaja pomembno, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za uspešno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost.

(22) Bolgarija mora v skladu s členom 18 Uredbe (EU) 2021/1060 v okviru vmesnega pregleda skladov kohezijske politike do marca 2025 pregledati vsak program, pri čemer mora med drugim upoštevati izzive, opredeljene v specifičnih priporočilih za državo za leto 2024, ter nacionalni energetski in podnebni načrt. Ta pregled je podlaga za dokončno dodelitev sredstev EU, vključenih v vsak program. Bolgarija je dosegla napredek pri izvajanju kohezijske politike in evropskega stebra socialnih pravic, vendar izzivi ostajajo. Bolgarija se sooča z upadanjem prebivalstva in velikimi regionalnimi razlikami, pri čemer zlasti še vedno zaostajajo tri severne regije. Ključnega pomena sta pospešitev izvajanja programov kohezijske politike in krepitev upravne zmogljivosti na vseh ravneh. Prednostne naloge, dogovorjene v programih, ostajajo relevantne. Zmogljivost regionalnih in lokalnih akterjev za uporabo celostnih pristopov k naložbam na lokalni ravni ostaja ključnega pomena. Zlasti je pomembno spodbujati regionalne in lokalne podporne mreže za raziskave, inovacije in podjetništvo s ciljno usmerjenimi ukrepi za prenos tehnologije in komercializacijo. Prednostne naloge ostajajo naložbe v trajnostni promet, vključno z razvojem železniške in cestne infrastrukture ter intramodalnostjo. Posebno pozornost je treba nameniti izvajanju območnih načrtov za pravični prehod, tudi v smislu učinkovitega upravljanja, usklajevanja in zmogljivosti nacionalnih, regionalnih in lokalnih akterjev. Prav tako je treba nadaljevati zelene naložbe, zlasti za izboljšanje upravljanja voda, oskrbe s pitno vodo in čiščenja odpadnih voda ter za zagotovitev učinkovitega ravnanja z odpadki in viri. Še vedno primanjkuje delovne sile, kar vpliva zlasti na poklice, povezane s socialnimi storitvami, kot so medicinske sestre. Čeprav je brezposelnost na splošno nizka, je še vedno veliko višja med ranljivimi skupinami (mladi, invalidi in Romi) in v nekaterih regijah, kar kaže na potencial za povečanje delovne sile. Ukrepi aktivne politike trga dela, zlasti za skupine, ki so bolj oddaljene od trga dela, in naložbe v pridobivanje spretnosti, zlasti za zeleni in digitalni prehod, ostajajo prednostne naloge. Kakovosten in vključujoč izobraževalni sistem, vključno z izvajanjem evropskega jamstva za otroke, je še vedno relevanten. Kljub postopnemu

zmanjševanju ima Bolgarija še vedno enega največjih deležev prebivalstva, ki mu grozi revščina ali socialna izključenost, vključno z več kot tretjino otrok in več kot tretjino starejših (starih nad 65 let). Ta delež je bistveno večji med invalidi in Romi. Poleg tega so prisotne znatne dohodkovne neenakosti. Obravnavanje teh izzivov bi prispevalo tudi k podpiranju navzgor usmerjene socialne konvergence v skladu z drugo fazo analize služb Komisije po državah, ki temelji na značilnostih okvira za socialno konvergenco[19]. Bolgarija bi lahko uporabila tudi pobudo platforme za strateške tehnologije za Evropo, med drugim za povečanje naložb v digitalizacijo, čiste in z viri gospodarne tehnologije ter zeleno industrijsko preobrazbo. Ta pobuda bi Bolgariji lahko omogočila, da s svojo strategijo pametne specializacije izpolni svoje zaveze za čisto tehnologijo, krožno in nizkoogljično gospodarstvo ter zagotovi usklajen pristop za spodbujanje industrijske trajnostnosti.

(23) Bolgarija se sooča z več izzivi, povezanimi z razogljičenjem gospodarstva in proizvodnjo energije, trajnostnim prometom ter kakovostjo izobraževanja in spretnosti. Te bi bilo mogoče dodatno obravnavati zunaj področja uporabe načrta za okrevanje in odpornost ter programov kohezijske politike.

(24) Dostop do čiste in cenovno dostopne energije je v Bolgariji še vedno prednostna naloga. Država je sicer dosegla omejen napredek, vendar so dodatni strukturni izzivi še vedno prisotni. Zlasti preložena liberalizacija trga električne energije, ki je ena od bistvenih reform razogljičenja v okviru načrta za okrevanje in odpornost, ovira prehod na čisto in cenovno dostopno energijo. Poleg tega so sistemi daljinskega ogrevanja v Bolgariji pogosto v slabem tehničnem stanju, večina pa jih temelji pretežno na zemeljskem plinu ali premogu. Leta 2023 se je uporaba sončne fotovoltaike znatno povečala, in sicer z več kot 1,2 GW na novo nameščene zmogljivosti, s čimer se je skupna zmogljivost povečala na skoraj 3 GW. Vendar je inštalirana vetrna zmogljivost v zadnjem desetletju stagnirala in je v obratih na kopnem skupaj znašala 700 MW. To je kljub potencialu vetrne energije za povečanje izravnalne moči elektroenergetskega sistema v obdobjih zunaj konic. Neizkoriščen tehnični potencial odobalne vetrne energije je ocenjen na 26 GW[20]. Hkrati je vse bolj očitno pomanjkanje zadostnega shranjevanja energije, zlasti v sončnih urah, kar ogroža stalno uvajanje obnovljivih virov energije na ravni omrežja v Bolgariji. Kljub močni elektroenergetski povezavi s sosednjimi državami, vključno z novim 400-kilovoltnim daljnovodom z Grčijo (PCI Maritsa East-Nea Santa), še vedno obstajajo ozka grla v omrežjih za prenos in distribucijo. Nadaljnji ukrepi za izboljšanje upravljanja omrežij z uvedbo elementov pametnih omrežij, vključno z uvedbo pametnih števcev in ukrepi za prilagajanje odjema, bi lahko izboljšali razmere. Čeprav so se kazalniki energetske revščine v Bolgariji nekoliko izboljšali, veliki izzivi ostajajo. Delež prebivalstva, ki ni moglo ustrezno ogrevati svojih domov, je leta 2022 znašal 22,5 %, kar je najvišja stopnja v EU in je precej nad povprečjem EU, ki znaša 9,3 %. Čeprav je Bolgarija sprejela uradno opredelitev energetske revščine, je treba konkretne podporne sheme še v celoti razviti, sedanji ciljni dodatek za ogrevanje pa ostaja omejen tako glede trajanja kot pokritosti.

(25) Emisije toplogrednih plinov iz prometa so za Bolgarijo zelo zaskrbljujoče, zlasti v cestnem prometu, kjer so se emisije toplogrednih plinov leta 2022 povečale za 29 % (v primerjavi z ravnmi iz leta 2005). Uporaba osebnih avtomobilov je še vedno visoka,

---

19 SWD(2024) 132 final.

20 World Bank, Offshore Wind Energy Potential in the Black Sea (Potencial odobalne vetrne energije na Črnem morju), Washington, D.C., marec 2020.

delež baterijskih električnih vozil pa je še vedno zelo nizek. Poleg tega je polnilna infrastruktura še vedno nezadostna, saj je na vsaka tri električna vozila razpoložljivo samo eno polnilno mesto, kar ovira uvajanje električne mobilnosti. Železniška infrastruktura v Bolgariji tudi zaostaja za povprečjem EU, pri čemer obstajajo posebne razlike med severnimi in južnimi regijami. Krepitev naložb v železniško omrežje države in povečanje števila pobud za trajnostni mestni promet sta ključnega pomena, da se zagotovi prometna povezljivost med severnimi in južnimi regijami, velikimi mestnimi središči ter podeželskimi in obrobnimi območji ter dokončanje povezav z omrežjem TEN-T.

(26) Kljub nekaterim spremembam regulativnega okvira v okviru načrta za okrevanje in odpornost so rezultati izobraževanja v Bolgariji slabi in so se še poslabšali. Država je v zadnjih izdajah mednarodnih ocen zabeležila nižje rezultate v primerjavi s prejšnjimi leti. Deleži učencev s slabim uspehom na področju matematike, branja in naravoslovja, kot je razvidno iz Programa OECD mednarodne primerjave dosežkov učencev, so med najbolj zaskrbljujočimi v EU. 53,5 % petnajstletnikov nima minimalne ravni znanja na področju matematike, 52,9 % pri branju in 48 % v naravoslovju, pri čemer so te stopnje med učenci iz prikrajšanih okolij zelo visoke. Nacionalni standardizirani izpiti kažejo velike in naraščajoče neenakosti v rezultatih ter močno socialno segregacijo v bolgarskem izobraževalnem sistemu. Približno 50 % šolskih učiteljev je starih vsaj 50 let in prihaja do pomanjkanja učiteljev. Kljub nekaterim izboljšavam ostajajo izzivi v zvezi z izboljšanjem začetnega izobraževanja učiteljev in stalnega poklicnega razvoja, da bi olajšali izboljšanje kakovosti in pravičnosti izobraževanja. Delež mladih, ki zgodaj opustijo izobraževanje in usposabljanje, se je v zadnjih letih znižal, vendar je še vedno zelo visok med Romi in na podeželju. Poleg tega je nizka udeležba odraslih v izobraževanju (9,5 % v primerjavi s povprečjem EU, ki znaša 39,5 %) privedla do nezadostnih ali neustreznih spretnosti, kar je povzročilo ozka grla za zaposljivost in splošno konkurenčnost. Regulativni okvir poklicnega izobraževanja in usposabljanja uvaja obvezne kompetence za varstvo okolja kot del splošnega poklicnega usposabljanja za vse poklice. Poleg tega načrti za pravični prehod za premogovniške regije vključujejo več ukrepov, ki zajemajo preusposabljanje delovne sile in ustvarjanje delovnih mest v takih regijah v Bolgariji. Ravni digitalnih spretnosti so še vedno precej nižje od povprečja EU (35,5 % v primerjavi s 55,5 % leta 2023) in vplivajo na zaposljivost. Za reševanje teh izzivov se iz mehanizma za okrevanje in odpornost financira ambiciozen projekt, katerega cilj je izboljšati izpopolnjevanje in preusposabljanje delovne sile s poudarkom na digitalnih spretnostih, vendar je bilo njegovo izvajanje odloženo –

PRIPOROČA, da Bolgarija v letih 2024 in 2025 ukrepa tako, da:

1. pravočasno predloži srednjeročni fiskalno-strukturni načrt; v skladu z zahtevami reformiranega Pakta za stabilnost in rast omeji rast očiščenih odhodkov[21] v letu 2025 na stopnjo, skladno z ohranjanjem primanjkljaja sektorja država pod referenčno vrednostjo 3 % BDP iz Pogodbe in ohranjanjem dolga sektorja država na preudarni ravni v srednjeročnem obdobju;

[21] V skladu s členom 2(2) Uredbe (EU) 2024/1263 „očiščeni odhodki“ pomeni javnofinančne odhodke brez odhodkov za obresti, diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, odhodkov za programe Unije, ki so v celoti izravnani s prihodki iz skladov Unije, nacionalnih odhodkov za sofinanciranje programov, ki jih financira Unija, cikličnih elementov odhodkov za denarna nadomestila za brezposelnost ter enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

2. znatno pospeši izvajanje programov kohezijske politike ter načrta za okrevanje in odpornost ter zagotovi dokončanje reform in naložb do avgusta 2026 z izboljšanjem delovanja in povečanjem zmogljivosti javne uprave, tudi na regionalni ravni, povečanjem kakovosti postopkov javnega naročanja ter krepitvijo neodvisnosti in delovanja regulatorjev; hitro dokonča poglavje REPowerEU; se v okviru vmesnega pregleda programov kohezijske politike še naprej osredotoča na dogovorjene prednostne naloge, pri čemer upošteva priložnosti, ki jih ponuja platforma za strateške tehnologije za Evropo za izboljšanje konkurenčnosti;

3. izboljša izobraževanje in usposabljanje, tudi za prikrajšane skupine, z nadgraditvijo usposabljanja učiteljev ter izvajanjem poučevanja in učenja na podlagi kompetenc; obravnava pomanjkanja delovne sile ter izboljša spretnosti delavcev za povečanje konkurenčnosti in podporo zelenemu prehodu;

4. zmanjša odvisnost od fosilnih goriv in pospeši prehod na čisto energijo, zlasti s prehodom na energijo iz obnovljivih virov pri daljinskem ogrevanju in uvajanjem vetrnih elektrarn; zagotovi zadostne skladiščne zmogljivosti za povečanje prožnosti energetskega sistema; okrepi infrastrukturo elektroenergetskega omrežja z uvedbo elementov pametnih omrežij in povečanjem medsebojne povezanosti s sosednjimi državami; obravnava energetsko revščino z izvajanjem ciljno usmerjenih ukrepov za zmanjšanje deleža prebivalstva, ki ne more ustrezno ogrevati svojih domov; spodbuja uvajanje in uporabo trajnostnega mestnega in železniškega prometa, vključno s pospeševanjem razvoja potrebne infrastrukture.

V Bruslju,

Za Svet
predsednik