EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 19.6.2024.
COM(2024) 602 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskim, socijalnim, strukturnim i proračunskim politikama te politikama zapošljavanja Bugarske

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

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskim, socijalnim, strukturnim i proračunskim politikama te politikama zapošljavanja Bugarske

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:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća[2] kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora državama članicama za provedbu reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima EU-a. Njime se, u skladu s prioritetima europskog semestra, 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. Mehanizmom se pomaže i jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije unutar EU-a i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava.

(2) Uredba o planu REPowerEU[3] donesena je 27. veljače 2023. u cilju postupnog ukidanja ovisnosti EU-a o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. Time bi se doprinijelo energetskoj

---

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

2 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.

3 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.

sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u EU-u, dok bi se istodobno postiglo povećanje uvođenja energije iz obnovljivih izvora, kapaciteta za skladištenje energije i energetske učinkovitosti.

(3) Komisija je 16. ožujka 2023. objavila komunikaciju „Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030.”[4] na kojoj će se temeljiti donošenje odluka o politikama i okvirni uvjeti za povećanje rasta. U toj se komunikaciji definira devet pokretača konkurentnosti koji se međusobno dopunjuju. Među njima se pristup privatnom kapitalu, istraživanje i inovacije, obrazovanje i vještine te jedinstveno tržište ističu kao najvažniji prioriteti politika za reforme i ulaganja kojima će se rješavati sadašnji problemi produktivnosti i jačati dugoročna konkurentnost EU-a i njegovih država članica. Nakon te komunikacije Komisija je 14. veljače 2024. objavila Godišnje izvješće o jedinstvenom tržištu i konkurentnosti[5]. U tom izvješću detaljno se opisuju konkurentske prednosti i izazovi jedinstvenog europskog tržišta i prate godišnja kretanja u skladu s utvrđenih devet pokretača konkurentnosti.

(4) Komisija je 21. studenog 2023. donijela Godišnji pregled održivog rasta za 2024.[6], čime je označen početak ciklusa europskog semestra 2024. za koordinaciju ekonomskih politika. Europsko vijeće potvrdilo je 22. ožujka 2024. prioritete tog pregleda na temelju četiri dimenzije konkurentne održivosti. Komisija je 21. studenog 2023. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2024., u kojem Bugarska nije utvrđena kao jedna od država članica koja je možda pogođena neravnotežama ili za koju postoji rizik da bude pogođena neravnotežama i za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Vijeće donijelo 12. travnja 2024., kao i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2024., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava i koji je Vijeće donijelo 11. ožujka 2024.

(5) EU-ov novi okvir gospodarskog upravljanja stupio je na snagu 30. travnja 2024. Taj okvir obuhvaća novu Uredbu Europskog parlamenta i Vijeća (EU) 2024/1263 o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97. Obuhvaća i izmijenjenu Uredbu (EZ) br. 1467/97 o provedbi postupka u slučaju prekomjernog deficita i izmijenjenu Direktivu 2011/85/EU o proračunskim okvirima država članica[7]. Ciljevi su novog okvira održivost javnog duga te održiv i uključiv rast koji će se postići postupnom fiskalnom konsolidacijom, reformama i ulaganjima. Okvir potiče odgovornost na nacionalnoj razini i više je usmjeren na srednjoročno razdoblje i na djelotvorniju i koherentniju provedbu. Svaka država članica trebala bi Vijeću i Komisiji dostaviti nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan. Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi sadržavaju fiskalne i investicijske obveze i obveze pojedine države članice u pogledu reformi te obuhvaćaju četverogodišnje ili petogodišnje razdoblje planiranja, ovisno o redovnom trajanju nacionalnog

---

4 COM(2023) 168 final.
5 COM(2024) 77 final
6 COM(2023) 901 final.
7 Uredba Vijeća (EU) 2024/1264 od 29. travnja 2024. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L, 2024/1264, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) i Direktiva Vijeća (EU) 2024/1265 od 29. travnja 2024. o izmjeni Direktive 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L, 2024/1265, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

zakonodavnog postupka. Kretanje neto rashoda[8] u nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima trebalo bi biti u skladu sa zahtjevima iz Uredbe (EU) 2024/1263, uključujući zahtjeve da se dug opće države uvjerljivo smanjuje ili nastavi uvjerljivo smanjivati najkasnije do kraja razdoblja prilagodbe odnosno da se zadrži na razboritim razinama ispod 60 % BDP-a, a da se državni deficit u srednjoročnom razdoblju smanji i/ili zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a. Ako se država članica obveže da će provesti relevantan skup reformi i ulaganja u skladu s kriterijima iz Uredbe (EU) 2024/1263, razdoblje prilagodbe može se produljiti za najviše tri godine. Komisija će radi potpore u izradi tih planova [21. lipnja] 2024. državama članicama dostaviti smjernice o sadržaju planova i naknadnih godišnjih izvješća o napretku koje će trebati dostaviti i, u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) 2024/1263, tehničke smjernice o fiskalnim prilagodbama (referentne smjerove kretanja i tehničke informacije, ovisno o slučaju). Države članice trebale bi do 20. rujna 2024. dostaviti svoje srednjoročne fiskalno-strukturne planove, osim ako država članica i Komisija postignu dogovor o produljenju tog roka za razumno razdoblje. Države članice trebale bi osigurati sudjelovanje nacionalnih parlamenata i savjetovati se s neovisnim fiskalnim institucijama, socijalnim partnerima i drugim relevantnim nacionalnim dionicima, prema potrebi.

(6) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2024. razvijati u skladu 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 planovi doprinose djelotvornom odgovoru na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju izdanima posljednjih godina. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019., 2020., 2022. i 2023. i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241.

(7) 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. Na temelju članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 4. svibnja 2022. donijelo Odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Bugarske[9], koja je izmijenjena 8. prosinca 2023. u skladu s člankom 18. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241 radi ažuriranja maksimalnog financijskog doprinosa za bespovratnu financijsku potporu[10]. Isplata obroka ovisi o odluci Komisije, koja se donosi u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, da je Bugarska u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Pretpostavlja se da su ključne etape i ciljne vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri postignute ako dotična država članica nije ukinula mjere.

---

8 Neto rashodi kako su definirani u članku 2. Uredbe Vijeća (EU) 2024/1263 od 29. travnja 2024. (SL L 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Neto rashodi znači državni rashodi bez i. izdataka 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 te vi. jednokratnih i drugih privremenih mjera.

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

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

(8) Bugarska je 30. travnja 2024. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2024. i svoj Program konvergencije za 2024., u skladu s člankom 8. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1466/97. U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241, u Nacionalnom programu reformi za 2024. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Bugarske o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost.

(9) Komisija je 19. lipnja 2024. objavila Izvješće za Bugarsku za 2024.[11] U njemu je ocijenjen napredak Bugarske u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo u razdoblju od 2019. do 2023. i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Bugarske. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u odnosu na izazove koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi. Ocijenjen je i napredak Bugarske u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva EU-a u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

(10) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat[12], deficit opće države u Bugarskoj se s 2,9 % BDP-a u 2022. smanjio na 1,9 % BDP-a u 2023., dok se dug opće države povećao s 22,6 % BDP-a krajem 2022. na 23,1 % BDP-a krajem 2023.

(11) Vijeće je 12. srpnja 2022. preporučilo[13] da Bugarska poduzme mjere čiji je cilj osigurati da rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. bude u skladu s općim neutralnim smjerom politike[14], uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije te osobama koje bježe iz Ukrajine. Bugarskoj je preporučeno da prilagodi postojeću potrošnju u skladu s razvojem situacije. Bugarskoj je preporučeno i da poveća javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetsku sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije. Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike[15] bio je u 2023. uglavnom neutralan (0,0 % BDP-a). Rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda) imao je u 2023. uglavnom neutralan učinak od 0,2 % BDP-a na smjer fiskalne politike. To uključuje smanjene troškove hitnih mjera potpore (ciljanih i neciljanih) kućanstvima i poduzećima kao odgovor na povećanja cijena energije (1,3 % BDP-a). To uključuje i više troškove pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine (za 0,3 % BDP-a). Nedavno donesene zakonske odredbe o povećanju mirovina i plaća bile su glavni pokretači rasta primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda). Ukupno gledajući,

---

11 SWD(2024) 602

12 Eurostat-Euro Indicators (Pokazatelji za europodručje), 22.4.2024.

13 Preporuka Vijeća od 12. srpnja 2022. o Nacionalnom programu reformi Bugarske za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Bugarske za 2022., SL C 334, 1.9.2022., str. 11.

14 Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2024. procjenjuje se da će srednjoročni potencijalni rast proizvodnje Bugarske u 2023., koji se koristi za mjerenje smjera fiskalne politike, iznositi 10,1 % u nominalnom smislu, na temelju prosječne desetogodišnje stope potencijalnog realnog rasta i deflatora BDP-a za 2023.

15 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 (i isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) te uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije.

rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. bio je u skladu s Preporukom Vijeća. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a iznosili su 1,2 % BDP-a u 2023. Ulaganja koja financira država iznosila su 2,7 % BDP-a u 2023., što je godišnje povećanje od 0,8 postotnih bodova u odnosu na 2022. Bugarska je financirala dodatna ulaganja sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a. Financirala je javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju i energetsku sigurnost, uključujući ulaganja u postrojenja i poslovne modele za uporabu otpada kao resursa radi potpore kružnom gospodarstvu i ulaganja za povećanje energetske učinkovitosti te ulaganja za potporu djelotvornoj zaštiti prirodnih staništa i zaštićenih vrsta, što se djelomično financira iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a.

(12) Glavna predviđanja iz Programa konvergencije za 2024. mogu se sažeti kako slijedi. U makroekonomskom scenariju na kojem se temelje proračunske projekcije predviđa se rast realnog BDP-a od 3,2 % u 2024. i 2,7 % u 2025. i inflacija mjerena HIPC-om od 2,4 % u 2024. i 2,8 % u 2025. Očekuje se da će se deficit opće države povećati na 3 % BDP-a u 2024. i 2025. te da će se udio duga opće države u BDP-u povećati na 25 % do kraja 2024. i na 27,3 % do kraja 2025. Nakon 2025. predviđa se smanjenje deficita opće države na 2,8 % BDP-a u 2026. i ponovno povećanje na 3,0 % BDP-a u 2027. Stoga se planira da saldo opće države tijekom trajanja Programa neće premašiti referentnu vrijednost deficita od 3 % BDP-a. Osim toga, nakon 2025. predviđa se postupno povećanje udjela duga opće države u BDP-u na 30 % u 2026. i na 30,7 % u 2027.

(13) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se da će se realni BDP povećati za 1,9 % u 2024. i za 2,9 % u 2025., a inflacija mjerena HIPC-om iznositi 3,1 % u 2024. i 2,6 % u 2025.

(14) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se državni deficit od 2,8 % BDP-a u 2024. i povećanje udjela duga opće države u BDP-u na 24,8 % do kraja 2024. Povećanje deficita u 2024. uglavnom je rezultat rashoda za mirovine i plaće. Na temelju Komisijinih procjena predviđa se da će u 2024. smjer fiskalne politike biti kontrakcijski (0,3 % BDP-a).

(15) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. očekuje se da će se u 2024. bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost financirati rashodi u iznosu do 0,4 % BDP-a, u odnosu na 0,1 % BDP-a u 2023. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost omogućit će visokokvalitetna ulaganja i reforme za povećanje produktivnosti bez izravnog učinka na saldo i dug opće države Bugarske.

(16) Vijeće je 14. srpnja 2023. preporučilo[16] da Bugarska osigura razboritu fiskalnu politiku, osobito ograničavanjem nominalnog povećanja neto primarnih rashoda koje financira država[17] u 2024. na najviše 4,6 %. Države članice bile su pozvane da pri izvršenju svojih proračuna za 2023. i izradi nacrta proračunskih planova za 2024. vode računa o tome da će Komisija na temelju podataka o realizaciji za 2023. Vijeću predložiti pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelje na

[16] Preporuka Vijeća od 14. srpnja 2023. o Nacionalnom programu reformi Bugarske za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Bugarske za 2023., SL C 312, 1.9.2023., str. 13.

[17] Neto primarni rashodi definiraju se kao rashodi koje financira država bez i. diskrecijskih mjera na strani prihoda, ii. izdataka za kamate, iii. rashoda za cikličnu nezaposlenost te iv. jednokratnih i drugih privremenih mjera.

deficitu. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024., predviđa se da će u Bugarskoj doći do povećanja neto primarnih rashoda koje financira država za 6,2 % u 2024., što je više od preporučene maksimalne stope rasta. Ta prekomjerna potrošnja u odnosu na preporučenu maksimalnu stopu rasta neto primarnih rashoda koje financira država na razini je 0,6 % BDP-a u 2024. Međutim, neto rashodi u 2023. bili su niži od očekivanih u vrijeme donošenja preporuke (za 3,3 % BDP-a). Budući da je preporuka za 2024. formulirana kao stopa rasta, u procjeni usklađenosti treba se uzeti u obzir i bazni učinak od 2023. Da su neto rashodi u 2023. bili jednaki onima koji su se očekivali u trenutku donošenja preporuke, dobivena stopa rasta neto rashoda u 2024. bila bi niža od maksimalne preporučene stope rasta za 2,7 % BDP-a. Općenito, procjenjuje se da postoji rizik da neto primarni rashodi koje financira država ne budu sasvim u skladu s preporukom.

(17) Osim toga, Vijeće je preporučilo da Bugarska u 2023. i 2024. što prije poduzme mjere radi postupnog ukidanja hitnih mjera energetske potpore na snazi i da ostvarene uštede iskoristi za smanjenje državnog deficita. Vijeće je dodatno utvrdilo da bi Bugarska, budu li zbog novih povećanja cijena energije potrebne nove mjere potpore ili njihov nastavak, trebala osigurati da budu usmjerene na zaštitu ranjivih kućanstava i poduzeća, fiskalno pristupačne te da potiču smanjenje potrošnje energije. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024., neto proračunski trošak[18] hitnih mjera energetske potpore u 2023. procijenjen je na 0,0 % BDP-a, a predviđa se da će iznositi 0,0 % u 2024. i 2025. Hitne mjere energetske potpore ukinute su što prije u 2023. i 2024. To je u skladu s preporukom Vijeća.

(18) Osim toga, Vijeće je Bugarskoj preporučilo i da očuva javna ulaganja koja financira država i osigura učinkovitu apsorpciju bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstava iz drugih fondova Unije, osobito radi promicanja zelene i digitalne tranzicije. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024., predviđa se da će se javna ulaganja koja financira država smanjiti na 2,1 % BDP-a u 2024. (u odnosu na 2,7 % BDP-a u 2023.). To je smanjenje djelomično potaknuto završetkom programskog razdoblja 2014. – 2020. za strukturne fondove EU-a, za koje su sredstva bila dostupna do 2023., ali je veće od smanjenja koje bi se moglo objasniti udjelom nacionalnog sufinanciranja. Stoga postoji rizik da javna ulaganja koja financira država ne budu u skladu s preporukom Vijeća. Osim toga, očekuje se da će se javni rashodi koji se financiraju prihodima iz sredstava fondova EU-a, uključujući bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost, smanjiti na 0,8 % BDP-a u 2024. (s 1,2 % BDP-a u 2023.) Na to smanjenje utječe završetak programskog razdoblja 2014. – 2020. za strukturne fondove EU-a, za koje su sredstva bila na raspolaganju do 2023.

(19) Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze i uz pretpostavku nepromijenjenih politika, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se državni deficit od 2,9 % BDP-a u 2025. Predviđa se da će do kraja 2025. doći do povećanja udjela duga opće države u BDP-u na 24,6 %.

(20) Učinkovitost upravljanja javnim ulaganjima mogla bi se povećati bržom provedbom ključnih mjera. U Bugarskoj su i dalje prisutni nedostaci u ključnim područjima kao što je donošenje odluka o ulaganjima u skladu s dugoročnim strateškim ciljevima i

[18] Ta vrijednost predstavlja razinu godišnjeg proračunskog troška tih mjera, uključujući prihode i rashode i, ovisno o slučaju, isključujući prihode od poreza na neočekivanu dobit dobavljača energije.

pravodobno izvršenje kapitalnih rashoda. Još nisu uvedeni standardizirani postupci za odabir i evaluaciju projekata na temelju objektivnog kriterija vrijednosti za novac.

(21) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) i kriterijem 2.2. iz Priloga V. Uredbi (EU) 2021/241, plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i trebaju se provesti do 2026. Očekuje se da će pomoći da se djelotvorno odgovori na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju. U tom kratkom roku, brz nastavak djelotvorne provedbe plana ključan je za poticanje dugoročne konkurentnosti Bugarske zelenom i digitalnom tranzicijom, uz istodobno osiguravanje socijalne pravednosti. Kako bi se obveze iz plana izvršile do kolovoza 2026., ključno je da Bugarska poboljšanjem funkcioniranja javne uprave i boljim upravljanjem javnim ulaganjima znatno ubrza provedbu reformi i ulaganja. Potrebno je uložiti dodatne napore za digitalizaciju administrativnih postupaka i poboljšanje kvalitete postupaka javne nabave. Zapošljavanje, osposobljavanje i zadržavanje talentiranog osoblja ključni su za izgradnju kompetencija uprave na središnjoj i lokalnoj razini. Poslovni propisi i dalje su ključni problem za poduzeća, a polovina poduzeća ih je istaknula kao glavnu prepreku dugoročnim ulaganjima. Oko 53 % ulagača nije uvjereno da zakoni i sudovi štite njihova ulaganja. Poboljšanjem svih navedenih elemenata poboljšalo bi se poslovno okruženje u Bugarskoj. Brzo uključivanje poglavlja o planu REPowerEU u plan za oporavak i otpornost omogućit će financiranje dodatnih reformi i ulaganja za potporu strateškim ciljevima Bugarske i EU-a u području energetike i zelene tranzicije. 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.

(22) U skladu s člankom 18. Uredbe (EU) 2021/1060 Bugarska u okviru preispitivanja fondova kohezijske politike u sredini programskog razdoblja treba do ožujka 2025. preispitati svaki program, uzimajući u obzir, među ostalim, izazove utvrđene u preporukama koje su joj upućene 2024., kao i u svojem nacionalnom energetskom i klimatskom planu. To preispitivanje osnova je za konačnu dodjelu financijskih sredstava EU-a uključenih u svaki od tih programa. Bugarska je ostvarila napredak u provedbi kohezijske politike i europskog stupa socijalnih prava, no i dalje su prisutni izazovi. Bugarska bilježi pad broja stanovnika i znatne regionalne razlike, prije svega zbog toga što tri sjeverne regije i dalje zaostaju. Ključno je ubrzati provedbu programâ kohezijske politike i jačati administrativni kapacitet na svim razinama. Prioriteti koji su dogovoreni u programima i dalje su relevantni. Sposobnost regionalnih i lokalnih aktera da primjenjuju integrirane pristupe ulaganjima na lokalnoj razini ostaje jedno od ključnih pitanja. Osobito je važno ciljanim mjerama za prijenos i komercijalizaciju tehnologije poticati regionalne i lokalne mreže koje podupiru istraživanje, inovacije i poduzetništvo. Ulaganja u održivi promet, uključujući razvoj željezničke i cestovne infrastrukture i intramodalnost, i dalje su prioritet. Posebnu pozornost zaslužuje provedba teritorijalnih planova za pravednu tranziciju, među ostalim i sa stajališta djelotvornog upravljanja, koordinacije i kapaciteta nacionalnih, regionalnih i lokalnih aktera. Važno je nastaviti zelena ulaganja, posebno radi poboljšanja upravljanja vodama, opskrbe pitkom vodom i pročišćavanja otpadnih voda te da bi se osiguralo učinkovito gospodarenje otpadom i resursima. I dalje je prisutan manjak radne snage, koji je posebno vidljiv u zanimanjima povezanima sa socijalnim uslugama, kao što su njegovatelji. Iako je nezaposlenost općenito niska, i dalje je znatno viša u ranjivim skupinama (mladi, osobe s invaliditetom, Romi) i pojedinim regijama, što upućuje na potencijal da se poveća dostupna baza radne snage. Prioritet su i dalje mjere aktivne politike tržišta rada, posebno za skupine koje su udaljene od tržišta rada, i ulaganja u

stjecanje vještina, prije svega za potrebe zelene i digitalne tranzicije. I dalje je aktualno i pitanje kvalitetnog i uključivog obrazovnog sustava, uključujući provedbu europskog jamstva za djecu. Unatoč postupnom smanjenju, Bugarska je jedna od zemalja s najvećim udjelom stanovništva izloženog riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, uključujući i više od trećine djece i više od trećine starijih osoba (65+). Taj udio je znatno veći i među osobama s invaliditetom i Romima. Usto su prisutne i znatne dohodovne nejednakosti. Svladavanjem tih izazova podupla bi se uzlazna socijalna konvergencija, u skladu s drugom fazom analize zemalja službi Komisije na temelju značajki okvira za socijalnu konvergenciju[19]. Bugarska bi mogla iskoristiti i inicijativu Platforma za strateške tehnologije za Europu, među ostalim za povećanje ulaganja u digitalizaciju, čiste i resursno učinkovite tehnologije te u zelenu industrijsku transformaciju. Ta bi inicijativa Bugarskoj omogućila da u okviru svoje strategije pametne specijalizacije ispuni svoje obveze u pogledu čistih tehnologija, kružnog i niskougljičnog gospodarstva te da osigura koherentan pristup kojim se unapređuje industrijska održivost.

(23) Bugarska se suočava s nekoliko izazova povezanih s dekarbonizacijom gospodarstva i proizvodnjom energije, održivim prometom te kvalitetom obrazovanja i vještina. Na njima bi mogla poraditi i izvan plana za oporavak i otpornost i programâ kohezijske politike.

(24) Pristup čistoj i cjenovno pristupačnoj energiji i dalje je među prioritetnim pitanjima za Bugarsku. Bugarska je ostvarila određeni napredak, ali i dalje su prisutni strukturni izazovi. Konkretno, odgođena liberalizacija tržišta električne energije, što je jedna od ključnih reformi za dekarbonizaciju u okviru plana za oporavak i otpornost, otežava prelazak na čistu i cjenovno pristupačnu energiju. Nadalje, sustavi centraliziranog grijanja u Bugarskoj često su u lošem tehničkom stanju, a većina ih pretežno upotrebljava prirodni plin ili ugljen. U 2023. znatno je ubrzano uvođenju solarne fotonaponske energije: instalirano je 1,2 GW novog kapaciteta, čime je ukupni kapacitet dosegnuo gotovo 3 GW. Međutim, instalirani kapacitet za energiju vjetra stagnirao je tijekom proteklog desetljeća i ukupni kapacitet iznosi 700 MW u kopnenim postrojenjima. Do toga je došlo unatoč potencijalu energije vjetra da poveća kapacitet za uravnoteženje elektroenergetskog sustava u razdobljima izvan vršnog opterećenja. Neiskorišteni tehnički potencijal energije vjetra na moru procjenjuje se na 26 GW[20]. Istodobno je sve očitiji nedostatak kapaciteta za skladištenja energije, posebno tijekom sunčanih sati, što ugrožava kontinuirano uvođenje obnovljivih izvora energije na razini mreže u Bugarskoj. Unatoč dobroj elektroenergetskoj povezanosti sa susjednim zemljama, uključujući novi interkonekcijski vod s Grčkom napona 400 kV (PZI Marica istok – Nea Santa), i dalje postoje uska grla u prijenosnim i distribucijskim mrežama. Stanje bi se moglo poboljšati dodatnim mjerama za poboljšanje upravljanja mrežama kao što je uvođenje elemenata pametnih mreža, uključujući pametna brojila, i mjere za upravljanje potrošnjom. Unatoč malim poboljšanjima pokazatelja energetskog siromaštva, u Bugarskoj i dalje postoje znatni izazovi. U 2022. udio stanovništva koje ne može primjereno zagrijati domove iznosio je 22,5 %, što je najviša stopa u EU-u i znatno iznad prosjeka EU-a od 9,3 %. Iako je Bugarska utvrdila službenu definiciju energetskog siromaštva, konkretni programi potpore tek se trebaju detaljno razraditi, a postojeća ciljana naknada za grijanje i dalje je ograničena u pogledu trajanja i pokrivenosti.

---

19 SWD(2024) 132 final.

20 Svjetska banka, Offshore Wind Energy Potential in the Black Sea, Washington, D.C., ožujak 2020.

(25) Emisije stakleničkih plinova iz prometa velik su problem za Bugarsku, posebno one iz cestovnog prometa, u kojem su se emisije stakleničkih plinova 2022. povećale za 29 % (u odnosu na razine iz 2005.). Upotreba osobnih automobila i dalje je visoka, dok je udio električnih vozila na baterije i dalje vrlo nizak. Osim toga, infrastruktura za punjenje još uvijek je nedostatna jer na svaka tri električna vozila otpada tek po jedno mjesto za punjenje, što otežava prihvaćanje električne mobilnosti. Nadalje, bugarska željeznička infrastruktura zaostaje za prosjekom EU-a, a postoje i razlike između sjevernih i južnih regija. Ključno je pojačati ulaganja u željezničku mrežu i povećati broj inicijativa za održivi gradski prijevoz, pri čemu je potrebno osigurati prometnu povezanost između sjevernih i južnih regija, velikih urbanih središta i ruralnih i perifernih područja te dovršiti veze s mrežom TEN-T.

(26) Unatoč određenim izmjenama regulatornog okvira na temelju plana za oporavak i otpornost, obrazovni rezultati u Bugarskoj su loši i dodatno su se pogoršali. Bugarska je posljednjih godina zabilježila slabije rezultate u međunarodnim postupcima procjene u odnosu na prethodne godine. Rezultati OECD-ova Programa za međunarodnu procjenu učenika pokazuju da je Bugarska po udjelu učenika sa slabim rezultatima u matematici, čitanju i prirodoslovlju među najgorima u EU-u. 53,5 % petnaestogodišnjaka nema minimalnu razinu znanja u matematici, 52,9 % u čitanju i 48 % u prirodoslovlju, a ti postoci su vrlo visoki među učenicima u nepovoljnom položaju. Nacionalni standardizirani ispiti pokazuju velike i sve veće nejednakosti ishoda i izraženu socijalnu segregaciju u bugarskom obrazovnom sustavu. Oko 50 % nastavnika ima 50 godina ili više i počinje se javljati problem manjka nastavnika. Unatoč određenom napretku, Bugarska se i dalje suočava s izazovima u poboljšanju kvalitete inicijalnog obrazovanja učitelja i nastavnika i kontinuiranog stručnog usavršavanja, što bi joj pomoglo da poveća kvalitetu i pravednost obrazovanja. Posljednjih se godina udio osoba koje rano napuštaju obrazovanje i osposobljavanje poboljšao, ali je i dalje osobito visok među Romima i u ruralnim područjima. Nadalje, niska razina sudjelovanja odraslih u obrazovanju (9,5 % u odnosu na prosjek EU-a od 39,5 %) odražava se u nedovoljnim ili neodgovarajućim vještinama, što ograničava zapošljivost i opću konkurentnost. Regulatornim okvirom za strukovno obrazovanje i osposobljavanje uvode se obvezne kompetencije u području zaštite okoliša kao dio općeg stručnog osposobljavanja za sva zanimanja. Osim toga, planovi za pravednu tranziciju rudarskih regija uključuju nekoliko mjera za prekvalifikaciju radne snage i otvaranje radnih mjesta u bugarskim rudarskim regijama. Razine digitalnih vještina i dalje su znatno niže od prosjeka EU-a (35,5 % u odnosu na 55,5 % u 2023.) i utječu na zapošljivost. Radi svladavanja tih izazova osmišljen je ambiciozan projekt financiran sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost čiji je cilj poboljšati usavršavanje i prekvalifikaciju radne snage, s posebnim naglaskom na digitalnim vještinama, ali njegova je provedba odgođena.

PREPORUČUJE da Bugarska u 2024. i 2025. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Pravodobno dostaviti srednjoročni fiskalno-strukturni plan. U skladu sa zahtjevima reformiranog Pakta o stabilnosti i rastu, u 2025. ograničiti rast neto rashoda[21] na stopu koja je u skladu s održavanjem deficita opće države ispod referentne

[21] U skladu s člankom 2. stavkom 2. Uredbe (EU) 2024/1263 „neto rashodi” znači državni rashodi bez izdataka za kamate, diskrecijskih mjera na strani prihoda, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije, nacionalnih rashoda za sufinanciranje programa koji se financiraju sredstvima Unije, cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost te jednokratnih i drugih privremenih mjera.

vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom i zadržavanjem duga opće države na razboritoj razini u srednjoročnom razdoblju.

2. Znatno ubrzati provedbu programa kohezijske politike i plana za oporavak i otpornost i osigurati dovršetak reformi i ulaganja do kolovoza 2026. poboljšanjem funkcioniranja i jačanjem kapaciteta javne uprave, među ostalim i na regionalnoj razini, povećanjem kvalitete postupaka javne nabave i jačanjem neovisnosti i funkcioniranja regulatornih tijela. Brzo finalizirati poglavlje o planu REPowerEU. U okviru preispitivanja programa kohezijske politike u sredini razdoblja, i dalje se baviti dogovorenim prioritetima i radi poboljšanja konkurentnosti razmatrati mogućnosti koje pruža inicijativa Platforma za strateške tehnologije za Europu.

3. Poboljšati obrazovanje i osposobljavanje, među ostalim za skupine u nepovoljnom položaju, poboljšanim osposobljavanjem nastavnika te uvođenjem poučavanja i učenja koje se temelji na kompetencijama. Poduzeti mjere za rješavanje problema manjka radne snage i poboljšati vještine radnika kako bi se povećala konkurentnost i poduprla zelena tranzicija.

4. Smanjiti ovisnost o fosilnim gorivima i ubrzati prelazak na čistu energiju, posebno prelaskom na energiju iz obnovljivih izvora u sustavima centraliziranog grijanja i uvođenjem vjetroelektrana. Osigurati dostatne kapacitete za skladištenje energije kako bi se povećala fleksibilnost energetskog sustava. Ojačati infrastrukturu elektroenergetske mreže uvođenjem elemenata pametnih mreža i povećanjem međupovezanosti sa susjednim zemljama. Riješiti problem energetskog siromaštva provedbom ciljanih mjera za smanjenje udjela osoba koje ne mogu primjereno zagrijati svoje domove. Promicati uvođenje i prihvaćanje održivog gradskog i željezničkog prometa, među ostalim ubrzavanjem izgradnje potrebne infrastrukture.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik