KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.5.2025 r.
COM(2025) 238 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Bułgarii

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Bułgarii

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121,

uwzględniając rozporządzenie (UE) 2024/1263, w szczególności jego art. 17,

uwzględniając zalecenie Komisji,

a także mając na uwadze, co następuje:

KWESTIE OGÓLNE

(1) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie zreformowane unijne ramy zarządzania gospodarczego. Podstawowymi elementami zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego są: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego[1], wraz ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 w sprawie procedury nadmiernego deficytu[2], oraz zmieniona dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich[3]. Celem ram jest zapewnienie stabilności długu publicznego oraz wspieranie przez reformy i inwestycje zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Ramy przyczyniają się do zapewnienia poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym i koncentrują się na perspektywie średniookresowej oraz jednocześnie na rygorystycznym i spójnym egzekwowaniu reguł.

(2) W centrum nowych ram zarządzania gospodarczego znajdują się krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne przedkładane przez państwa członkowskie Radzie i Komisji. Plany mają przyczynić się do osiągnięcia dwóch celów, a są nimi: (i) zapewnienie, aby na koniec okresu dostosowawczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub utrzymywał się na ostrożnym poziomie, oraz aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został w średnim okresie obniżony do poziomu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB i utrzymywał się poniżej tej

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

[2] Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

[3] Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

wartości, oraz (ii) zapewnienie realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania zidentyfikowane w kontekście europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów UE. W tym celu w każdym planie należy przedstawić średnioterminowe zobowiązanie do realizacji ścieżki wydatków netto[4], co wiąże się ze skutecznym ustanowieniem ograniczenia budżetowego w okresie objętym planem, tzn. czterech lub pięciu lat (w zależności od zwykłej długości kadencji parlamentarnej w państwie członkowskim). Co więcej, w planie należy wyjaśnić, w jaki sposób państwo członkowskie zapewni realizację reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów (w tym związanych z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej (PdZRM), w stosownych przypadkach) oraz w jaki sposób państwo członkowskie doprowadzi do realizacji wspólnych priorytetów Unii. Okres dostosowania fiskalnego obejmuje okres czterech lat, który może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata, jeżeli państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia odpowiedniego pakietu reform i inwestycji zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

(3) Po przedłożeniu planu Komisja ocenia, czy spełnia on wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

(4) Na zalecenie Komisji Rada powinna następnie przyjąć zalecenie wyznaczające ścieżkę wydatków netto danego państwa członkowskiego oraz, w stosownych przypadkach, zatwierdzające zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego.

KWESTIE DOTYCZĄCE KRAJOWEGO ŚREDNIOOKRESOWEGO PLANU BUDŻETOWO-STRUKTURALNEGO BUŁGARII

(5) Dnia 27 lutego 2025 r. Bułgaria przedłożyła Radzie i Komisji swój krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Przedłożenie planu nastąpiło po dwukrotnym przedłużeniu terminu określonego w art. 36 rozporządzenia (UE) 2024/1263, zgodnie z ustaleniami z Komisją z uwzględnieniem przedstawionego przez Bułgarię uzasadnienia, a mianowicie konieczności dostosowania terminu przedłożenia planu do cyklu politycznego, co umożliwiłoby Bułgarii przedstawienie planu opartego na solidnym zobowiązaniu politycznym.

Proces poprzedzający przedłożenie planu

(6) Przed przedłożeniem planu Bułgaria zwróciła się o informacje techniczne[5], które Komisja przedstawiła dnia 24 stycznia 2025 r. i opublikowała w dniu

[4] Wydatki netto w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, tzn. wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

[5] Uprzednie zalecenia przekazywane państwom członkowskim oraz Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu obejmują informacje techniczne i) nieprzewidujące przedłużenia okresu dostosowawczego i przewidujące takie przedłużenie (tj. obejmujące okres odpowiednio 4 i 7 lat) oraz ii) przewidujące mechanizm zapewnienia odporności deficytu oraz nieprzewidujące takiego mechanizmu. W zaleceniach tych zawarte są również główne początkowe warunki i podstawowe założenia zastosowane w ramach średniookresowych prognoz Komisji dotyczących długu publicznego. Informacje techniczne obliczono na podstawie metodyki

27 lutego 2025 r.[6]. Informacje techniczne wskazują strukturalny wynik pierwotny w 2028 r., który jest niezbędny do zapewnienia, aby w średnim okresie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymywał się poniżej 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostawał poniżej 60 % PKB, nawet przy braku dalszych działań budżetowych po 4-letnim okresie dostosowawczym. Średni okres definiuje się jako okres dziesięciu lat po zakończeniu okresu dostosowawczego. Informacje techniczne przygotowano i przekazano państwom członkowskim zgodnie z dwoma scenariuszami: scenariuszem przewidującym spójność z mechanizmem zapewnienia odporności deficytu, zgodnie z art. 9 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2024/126, oraz scenariuszem nieprzewidującym takiego mechanizmu. W informacjach technicznych dotyczących Bułgarii wskazano, że w celu zapewnienia zgodności z obowiązującymi regułami fiskalnymi w 4-letnim okresie dostosowawczym oraz w oparciu o założenia Komisji strukturalny wynik pierwotny powinien wynosić co najmniej -2,1 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.) w scenariuszu nieprzewidującym mechanizmu zapewnienia odporności deficytu, zgodnie z poniższą tabelą. W celach informacyjnych: po uwzględnieniu również mechanizmu zapewnienia odporności deficytu strukturalny wynik pierwotny wyniósłby na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.) co najmniej -0,9 % PKB. Mechanizm zapewnienia odporności deficytu nie jest jednak wymagany dla Bułgarii.

Tabela 1: Informacje techniczne udostępnione Bułgarii przez Komisję

Ostatni rok okresu dostosowawczego	2028 r.
Minimalna wartość strukturalnego wyniku pierwotnego (% PKB), scenariusz nieprzewidujący mechanizmu zapewnienia odporności deficytu	-2,1
Wyłącznie w celach informacyjnych: Minimalna wartość strukturalnego wyniku pierwotnego (% PKB), scenariusz przewidujący mechanizm zapewnienia odporności deficytu	-0,9

Źródło: obliczenia Komisji.

(7) Zgodnie z art. 12 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Bułgaria i Komisja prowadziły dialog techniczny w okresach od września do października 2024 r. i od stycznia do lutego 2025 r.[7] Dialog koncentrował się na ścieżce wydatków netto przewidzianej przez Bułgarię i jej podstawowych założeniach (w szczególności wzroście potencjalnym i inflacji), a także na planowanej realizacji reform i inwestycji

opisanej w wydanym przez Komisję monitorze stabilności długu z 2023 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en?prefLang=pl). Opiera się ona na prognozie Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oraz wydłużeniu tej prognozy średniookresowo do 2033 r., a długoterminowy wzrost PKB i koszty starzenia się społeczeństwa są zgodne ze wspólnym sprawozdaniem Komisji i Rady na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en?prefLang=pl).

[6] https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#bulgaria.

[7] Dialog wstrzymano, aby dostosować termin przedłożenia planu do cyklu politycznego i umożliwić Bułgarii przedstawienie planu opartego na solidnych zobowiązaniach politycznych.

odpowiadających na główne wyzwania określone w ramach europejskiego semestru oraz związanych ze wspólnymi priorytetami Unii w zakresie sprawiedliwej ekologicznej i cyfrowej transformacji, odporności społecznej i gospodarczej, bezpieczeństwa energetycznego i budowania zdolności obronnych.

(8) Według informacji podanych przez Bułgarię w planie państwo to zaangażowało się w proces konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim, partnerami społecznymi, władzami regionalnymi i innymi odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami w lutym 2025 r., zgodnie z art. 11 ust. 3 i art. 36 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263. Zgodnie z informacjami przedstawionymi w planie przez Bułgarię konsultacje w sprawie planu przeprowadzono z szerokim gronem zainteresowanych stron – od partnerów społecznych po przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, środowiska akademickiego, organizacji biznesowych i organizacji pozarządowych.

(9) Plan został przyjęty przez bułgarską Radę Ministrów w dniu 26 lutego 2025 r. i przesłany do Zgromadzenia Narodowego Republiki Bułgarii.

Inne powiązane procesy

(10) W dniu 21 października 2024 r. Rada skierowała do Bułgarii szereg zaleceń krajowych w ramach europejskiego semestru[8].

(11) W dniu 25 lutego 2025 r. Bułgaria złożyła wniosek o przeprowadzenie oceny poziomu konwergencji na podstawie art. 140 ust. 1 TFUE z myślą o ewentualnym przystąpieniu do strefy euro w dniu 1 stycznia 2026 r. W przeprowadzonej przez Komisję ocenie, opublikowanej w dniu 4 czerwca 2025 r., uwzględniono również kryterium finansów publicznych.

(12) W dniu 2 maja 2025 r. Bułgaria złożyła wniosek o uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia, aby uwzględnić wyższe wydatki na obronność, zgodnie z art. 26 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1263 oraz w związku z komunikatem Komisji (C(2025)2000 final) z dnia 19 marca 2025 r.

STRESZCZENIE PLANU I JEGO OCENA DOKONANA PRZEZ KOMISJĘ

(13) Zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja oceniła plan w następujący sposób:

Kontekst: sytuacja makroekonomiczna i budżetowa oraz związane z nią prognozy i perspektywy

(14) Działalność gospodarcza w Bułgarii wzrosła w 2024 r. o 2,8 %, co spowodowane było głównie spożyciem prywatnym. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. realny PKB ma się zwiększyć o 2,9 % w 2025 r. w związku ze wzrostem wywozu i inwestycji publicznych. Przewiduje się, że w 2026 r. realny PKB wzrośnie o 3 %, czemu sprzyjać będzie dalsze przyspieszenie inwestycji przy stabilnym tempie wzrostu pozostałych składników popytu. W horyzoncie prognozy (tj. w latach 2025–

[8] Zalecenie Rady z dnia 21 października 2024 r. w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Bułgarii (Dz.U. C, C/2024/6809, 29.11.2024).

2026) wzrost potencjalnego PKB w Bułgarii ma pozostać stosunkowo silny, choć będzie stopniowo słabł, gdyż napędzające go znaczne inwestycje będą częściowo niwelowane przez niekorzystne tendencje demograficzne. Stopa bezrobocia w 2024 r. wyniosła 4,2 %, a według prognoz Komisji w 2025 r. wyniesie ona 4 %, a w 2026 r. – 3,8 %. Prognozuje się, że inflacja (deflator PKB) w 2024 r. zmaleje z 6,5 % i w 2025 r. wyniesie 2,3 %, a w 2026 r. – 2,8 %.

(15) Jeżeli chodzi o rozwój sytuacji fiskalnej, w 2024 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Bułgarii wyniósł 3 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że w 2025 r. osiągnie on 2,8 % PKB i, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki, w 2026 r. utrzyma się na poziomie 2,8 %. W prognozie Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. nie uwzględniono projektu budżetu Bułgarii na 2025 r., który Zgromadzenie Narodowe przyjęło w dniu 21 marca 2025 r. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił 24,1 % PKB na koniec 2024 r. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że na koniec 2025 r. wskaźnik zadłużenia spadnie do 23,1 % PKB, a na koniec 2026 r. wzrośnie z powrotem do 24,5 %. W prognozie budżetowej Komisji nie uwzględnia się zobowiązań politycznych zawartych w planach średniookresowych jako takich, dopóki nie zostaną one poparte konkretnymi środkami z zakresu polityki, które zostaną zapowiedziane w wiarygodny sposób i wystarczająco szczegółowo określone.

Ścieżka wydatków netto i główne założenia makroekonomiczne przedstawione w planie

(16) Krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Bułgarii obejmuje lata 2025–2028 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat.

(17) Plan zawiera wszystkie informacje wymagane na mocy art. 13 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

(18) W planie zobowiązano się do realizacji ścieżki wydatków netto wskazanej w tabeli 2, odpowiadającej średniemu wzrostowi wydatków netto o 4,9 % w latach 2025–2028. Informacje techniczne (zakładające ścieżkę liniowego dostosowania) są spójne ze średnim wzrostem wydatków netto na poziomie 5,1 % w okresie dostosowawczym (2025–2028). Zgodnie z tymi informacjami ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, prowadzi do osiągnięcia strukturalnego wyniku pierwotnego na poziomie -1,8 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.). Jest to wartość wyższa niż minimalny poziom strukturalnego wyniku pierwotnego wynoszący -2,1 % PKB w 2028 r., podany przez Komisję w informacjach technicznych w dniu 24 stycznia 2025 r.[9]

Tabela 2: Ścieżka wydatków netto i główne założenia przedstawione w planie Bułgarii

[9] W scenariuszu nieprzewidującym mechanizmu zapewnienia odporności deficytu.

	2025 r.	2026 r.	2027 r.	2028 r.	Średnia w okresie ważności planu 2025–2028
Wzrost wydatków netto (roczny, %)	6,2	4,9	4,4	4,0	4,9
Wzrost wydatków netto (skumulowany, od roku bazowego 2024, %)	6,2	11,4	16,3	21,0	nd.
Wzrost potencjalnego PKB (%)	2,8	2,6	2,5	2,4	2,6
Inflacja (wzrost deflatora PKB) (%)	3,9	2,6	2,3	2,1	3,5

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Bułgarii i obliczenia Komisji.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

(19) Jeżeli ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, i leżące u jej podstaw założenia się urzeczywistnią, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo wzrastać w okresie dostosowawczym, według planu, z 24,2 % PKB w 2024 r. do 30,8 % PKB na koniec okresu dostosowawczego, zgodnie z poniższą tabelą. W średnim okresie, tj. w perspektywie 10 lat po zakończeniu okresu dostosowawczego, może to oznaczać stopniowy wzrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 45,3 % w 2038 r.

Tabela 3: Zmiany długu oraz wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych przedstawione w planie Bułgarii

	2024 r.	2025 r.	2026 r.	2027 r.	2028 r.	2038 r.
Dług publiczny (% PKB)	24,2	25,8	27,4	29,1	30,8	45,3
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	-3,0	-3,0	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9

(1) Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Bułgarii

Tym samym, zgodnie z planem dług sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostawałby w średnim okresie znacznie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka

wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym długu, określonym w art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

(20) W oparciu o ścieżkę wydatków netto przewidzianą w planie oraz o przyjęte w nim założenia przewiduje się, że w okresie dostosowawczym deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nieznacznie się zmniejszy do poziomu 2,9 % PKB. Tym samym, zgodnie z planem wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.) wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB. Ponadto, w ciągu dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym (tj. do 2038 r.) deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby 3 % PKB. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym deficytu, określonym w art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Założenia makroekonomiczne planu

(21) Plan opiera się na zestawie założeń, które różnią się od założeń Komisji przekazanych Bułgarii w dniu 24 stycznia 2025 r. W szczególności w planie zastosowano odmienne założenia w odniesieniu do sześciu zmiennych, a mianowicie do punktu wyjścia dla strukturalnego wyniku pierwotnego w 2024 r., wzrostu potencjalnego PKB, wzrostu deflatora PKB, punktu wyjścia dla relacji długu do PKB w 2024 r., nominalnych implikowanych stóp procentowych i wartości rezydualnej zmiany długu. Ocena tych różnic w założeniach znajduje się poniżej. W ocenie uwzględniono dane dotyczące wyniku za 2024 r., udostępnione po przedłożeniu planu, co powoduje przesunięcie roku bazowego zalecenia na 2024 r.

Poniżej wymieniono różnice w założeniach mające największy wpływ na średni wzrost wydatków netto, a także ocenę każdej różnicy rozpatrywanej oddzielnie.

- W planie założono strukturalny wynik pierwotny na poziomie -2,5 % PKB w 2024 r., czyli o 0,4 p.p. niższy niż przyjęty w uprzednich zaleceniach. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest mniejszy, niż wynika z założeń Komisji. To bardziej pesymistyczne założenie dotyczące strukturalnego wyniku pierwotnego, przekładające się na wyższy przewidywany nominalny deficyt budżetowy na poziomie 3 % PKB w 2024 r., odzwierciedla najnowsze dostępne dane dotyczące wykonania budżetu. Wielkość deficytu nominalnego za 2024 r. została następnie potwierdzona. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione.
- W planie uwzględniono wzrost nominalnej implikowanej stopy procentowej w 2024 r. oraz założono, że pozostanie ona powyżej poziomów przyjętych w uprzednich zaleceniach. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest mniejszy, niż wynika z założeń Komisji. Stopy procentowe obliczono na podstawie rzeczywistych płatności odsetek i poziomów długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, z uwzględnieniem

oprocentowania nowego długu wyemitowanego w 2024 r. i w styczniu 2025 r. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione.

- W planie założono wzrost potencjalnego PKB poniżej poziomu przyjętego w uprzednich zaleceniach w 2024 r., ale powyżej założeń Komisji na lata 2025–2033, co przekłada się na średni wzrost potencjalnego PKB o 2 % w latach 2025–2038 w porównaniu z poziomem 1,9 % przyjętym w uprzednich zaleceniach. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest nieco większy (o około 0,1 %), niż wynika z założeń Komisji. Bułgaria wskazuje w swoim planie, że różnica ta wynika w dużej mierze z połączenia wyższych wskaźników uczestnictwa w rynku pracy i wzrostu inwestycji, zwłaszcza w sektorze publicznym. Wstępne dane dotyczące zatrudnienia za 2024 r. są wyższe niż przewidywano w prognozie Komisji z jesieni 2024 r., co sugeruje, że odchylenie w zakresie wkładu pracy jako czynnika wzrostu potencjalnego jest uzasadnione. Zawarte w planie założenie dotyczące inwestycji publicznych ma charakter polityczny i wydaje się zgodne z kierunkami polityki, potwierdzonymi również w przyjętym budżecie na 2025 r. Ogólnie rzecz biorąc, odchylenie to – wynikające z powyższych dwóch czynników – uznaje się za uzasadnione.
- W planie założono, że wzrost deflatora PKB wyniesie 6,4 % w 2024 r., czyli o 1,6 p.p. powyżej poziomu przyjętego w uprzednich zaleceniach, w 2025 r. wartość ta ma pozostać powyżej założeń Komisji, a następnie zmaleć poniżej poziomu przyjętego w uprzednich zaleceniach na 2026 r. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest nieco większy (o około 0,1 %), niż wynika z założeń Komisji. Wyższy deflator PKB w 2024 r. jest uzasadniony najnowszymi danymi z rachunków narodowych, które wskazują na silniejszy wzrost deflatora PKB w 2024 r., niż zakładała Komisja. W 2025 r. odchylenie względem uprzednich zaleceń można wyjaśnić efektem przeniesienia wyższych wartości deflatora PKB z drugiej połowy 2024 r. Jeżeli chodzi o 2025 r., ani w założeniach Komisji ani w bułgarskim planie nie uwzględniono pełnego przywrócenia stawek VAT na chleb, mąkę i usługi restauracyjne, podwyżek cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych ani innych wzrostów cen ze stycznia 2025 r. Uwzględnienie tych zjawisk skutkowałoby wyższym średnim wzrostem wydatków netto w okresie dostosowawczym. Jeżeli chodzi o 2026 r., niższy deflator PKB przyjęty w planie, w porównaniu z uprzednimi zaleceniami, wynika z założenia bardziej umiarkowanego wzrostu wynagrodzeń. Niższy wzrost wynagrodzeń w 2026 r. przyjęty w planie wynika z założenia wyższych wskaźników aktywności zawodowej, co jest uzasadnione, ponieważ wskaźniki aktywności zawodowej odnotowane w 2024 r. okazały się wyższe, niż przewidywały uprzednie zalecenia. W związku z tym założenia dotyczące wyższych deflatorów PKB w 2024 i 2025 r. oraz niższego deflatora PKB w 2026 r. uznaje się za należycie uzasadnione.

Pozostałe różnice w założeniach dotyczących wartości długu i wartości rezydualnej zmiany długu, a także najnowsze wartości odpowiednich wskaźników makroekonomicznych nie mają istotnego wpływu na średni wzrost wydatków netto w porównaniu z założeniami Komisji.

Ogółem wszystkie różnice w założeniach prowadzą do tego, że średni wzrost wydatków netto według planu będzie mniejszy od średniego wzrostu wydatków netto wynikającego z informacji technicznych.

Komisja uwzględni powyższą ocenę założeń planu w przyszłych ocenach zgodności ze ścieżką wydatków netto.

Strategia fiskalna w planie

(22) Zgodnie z przyjętą w planie orientacyjną strategią fiskalną zobowiązania dotyczące wydatków netto zostaną wypełnione w dużej mierze przez działania dyskrecjonalne na rzecz zwiększenia dochodów. Po stronie dochodów do głównych elementów wspierających cele budżetowe należą działania zmierzające do poprawy przestrzegania przepisów oraz zapobiegania oszustwom podatkowym i uchylaniu się od opodatkowania oraz zmierzające do zwalczania tych zjawisk. Dodatkowe działania po stronie dochodów mają spowodować wzrost wpływów ze składek na ubezpieczenia społeczne, m.in. dzięki podwyższeniu maksymalnego dochodu podlegającego składkom na ubezpieczenie oraz planowanemu wydłużeniu okresu zatrudnienia wymaganego do uzyskania prawa do emerytury. Ponadto w planie uwzględniono podwyżki stawki akcyzy na tytoń i wyroby tytoniowe. Po stronie wydatków nie zaplanowano znaczących działań konsolidacyjnych, natomiast przewiduje się dalszy wzrost zgodny z najnowszymi tendencjami.

(23) Specyfikacja środków z zakresu polityki, które mają zostać przyjęte, powinna zostać potwierdzona lub skorygowana i określona ilościowo w budżetach rocznych. Część działań określono w budżecie na 2025 r., przyjętym przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 21 marca 2025 r., natomiast pozostałe mają zostać potwierdzone w przyszłych budżetach. Działania planowane na 2025 r. obejmują, po stronie dochodów, podniesienie maksymalnego dochodu podlegającego składkom na ubezpieczenie, podwyższenie stawki akcyzy na tytoń i wyroby tytoniowe, a także zniesienie obniżonych stawek VAT dla różnych kategorii towarów i usług. Po stronie wydatków zaplanowano podwyżki wynagrodzeń w sektorze obrony oraz dla pracowników jednostek budżetowych. Zaplanowano wzrost wydatków na emerytury, związany m.in. ze wzrostem liczby nowo przyznanych świadczeń i dodatków emerytalnych. Jednocześnie realizacja orientacyjnej strategii fiskalnej przedstawionej w planie wiąże się z ryzykiem wynikającym z ogólnego braku szczegółowych informacji na temat jej struktury, z niskiej przewidywalności dochodów pochodzących z działań na rzecz zwalczania uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania, a także z opierania się na doraźnych źródłach finansowania, takich jak dywidendy z przedsiębiorstw państwowych.

Opisane w planie zamiary dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służące realizacji wspólnych priorytetów Unii

(24) W planie opisano zamiary polityczne dotyczące reform i inwestycji ukierunkowanych na główne wyzwania zidentyfikowane w ramach europejskiego semestru, a w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, a także reform i inwestycji mających na celu realizację wspólnych priorytetów UE. Plan przewiduje ponad 120 refom i inwestycji służących realizacji wspólnych priorytetów UE, z których ponad 60 jest wspieranych finansowo z Instrumentu na rzecz Odbudowy

i Zwiększania Odporności (RRF), a 40 – z funduszy polityki spójności (WRF)[10]. Reformy i inwestycje ujęte w planie opierają się również na istniejącym rządowym dokumencie strategicznym „Krajowy program rozwoju Bułgarii na 2030 r.”.

Jeżeli chodzi o wspólny priorytet dotyczący sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, łącznie z celami dotyczącymi klimatu określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119, plan zawiera szereg działań pogrupowanych według obszarów polityki, takich jak poprawa jakości sieci połączeń transportowych, energia, promowanie cyfryzacji, wzmocnienie umiejętności w zakresie edukacji i poprawa zatrudnienia, zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków oraz klimat, środowisko i rolnictwo. Reformy i inwestycje zawarte w planie mają na celu uwzględnienie m.in. zaleceń krajowych dotyczących efektywności energetycznej, wydanych w latach 2022 i 2023, efektywności energetycznej oraz włączenia społecznego i ochrony socjalnej, wydanych w latach 2023 i 2024, energii odnawialnej, infrastruktury i sieci, wydanych w latach 2019, 2020, 2022, 2023 i 2024, badań naukowych i innowacji oraz rozwoju regionalnego i lokalnych usług publicznych, wydanych w 2019 r., transportu i rozwoju regionalnego, wydanych w latach 2019, 2020, 2023 i 2024, oraz umiejętności, kształcenia i szkolenia zawodowego oraz uczenia się dorosłych, wydanych w latach 2019, 2020, 2023, 2024.

(25) Jeżeli chodzi o wspólny priorytet, jakim jest odporność społeczna i gospodarcza, w tym Europejski filar praw socjalnych, w planie przewidziano szereg reform i inwestycji obejmujących różne obszary polityki, takie jak zrównoważone finanse publiczne, gospodarka i otoczenie działalności gospodarczej, poprawa skuteczności wymiaru sprawiedliwości, zarządzania i integralności finansowej, poprawa jakości sieci połączeń transportowych, energia, promowanie zdrowia i włączenia społecznego, umiejętności w zakresie edukacji i zatrudnienie. Reformy i inwestycje zawarte w planie mają na celu uwzględnienie m.in. zaleceń krajowych dotyczących opieki zdrowotnej, wydanych w latach 2019 i 2020, polityki rynku pracy, wydanych w latach 2019 i 2020, edukacji, niedyskryminacji i równych szans, wydanych w latach 2020 i 2024, dostępu do finansowania i finansowania wzrostu, wydanych w 2020 r., ram budżetowych i zarządzania budżetem, wydanych w latach 2020, 2022 i 2023, ubóstwa i włączenia społecznego, wydanych w latach 2019, 2020, 2023 i 2024, otoczenia działalności gospodarczej, wydanych w latach 2019 i 2020, energii ze źródeł odnawialnych, infrastruktury i sieci, wydanych w latach 2019, 2020, 2022, 2023 i 2024, transportu i rozwoju regionalnego, wydanych w latach 2019, 2020, 2023 i 2024, oraz administracji podatkowej, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania, wydanych w 2019 r.

(26) Jeżeli chodzi o wspólny priorytet, jakim jest bezpieczeństwo energetyczne, w planie przewidziano reformy i inwestycje mające na celu zapewnienie niezależności energetycznej i jednoczesne obniżenie emisyjności sektora energetycznego. Plan zawiera reformy mające na celu upowszechnianie stosowania zasad rynkowych w sektorze energetycznym, w tym przez liberalizację rynku energii elektrycznej, a także reformy i inwestycje służące zróżnicowaniu źródeł dostaw oraz zacieśnianiu powiązań z krajami sąsiadującymi, jak również wspierające produkcję i magazynowanie energii ze źródeł odnawialnych. Reformy i inwestycje zawarte

[10] Odniesienia zawarte w bułgarskim średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym odzwierciedlają aktualnie obowiązujący plan odbudowy i zwiększania odporności. Rząd Bułgarii zamierza złożyć wniosek o zmianę swojego planu odbudowy i zwiększania odporności na podstawie art. 21 rozporządzenia (UE) 2021/241, a także wniosek o dodanie rozdziału REPowerEU.

w planie mają na celu uwzględnienie m.in. zaleceń krajowych dotyczących energii ze źródeł odnawialnych, infrastruktury i sieci, wydanych w latach 2019, 2020, 2022, 2023 i 2024, efektywności energetycznej, wydanych w latach 2022 i 2023, efektywności energetycznej oraz włączenia społecznego i ochrony socjalnej, wydanych w latach 2023 i 2024. W planie nie przewidziano działań uwzględniających zalecenie krajowe z 2019 r. dotyczące poprawy ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych ani działań uwzględniających zalecenia krajowe z 2019 i 2020 r. dotyczące skutecznego nadzoru i egzekwowania ram przeciwdziałania praniu pieniędzy. Kwestie te są jednak objęte działaniami przewidzianymi w RRP oraz w zobowiązaniach podjętych po przystąpieniu do ERM II. W planie nie ujęto również działań uwzględniających zalecenie krajowe z 2019 r. dotyczące egzekwowania nadzoru na poziomie grupy w niebankowym sektorze finansowym oraz zaradzenia strukturalnym słabym punktom sektora ubezpieczeń samochodowych.

(27) Jeżeli chodzi o wspólny priorytet, jakim są zdolności obronne, plan obejmuje inwestycje w modernizację oraz w pozyskanie nowych zdolności wojskowych zgodnie z programem inwestycji w dziedzinie obronności, który jest planem przyjętym przez Zgromadzenie Narodowe i obejmuje horyzont czasowy do 2032 r.

(28) Plan zawiera informacje na temat spójności, a w stosownych przypadkach także komplementarności z funduszami w ramach polityki spójności oraz RRP Bułgarii. W planie zawarto odpowiednie odniesienia do działań przewidzianych w RRP i w WRF oraz przedstawiono kilka dodatkowych działań finansowanych ze środków krajowych.

(29) W planie omówiono potrzeby Bułgarii w zakresie inwestycji publicznych związanych ze wspólnymi priorytetami UE. Jeżeli chodzi o wspólny priorytet UE dotyczący sprawiedliwej zielonej transformacji, w tym spójność z europejskim prawodawstwem w dziedzinie klimatu, w planie określono potrzeby inwestycyjne związane z pięcioma obszarami priorytetowymi określonymi w zintegrowanym krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu na lata 2021–2030, przygotowanym na podstawie rozporządzenia 2018/1999, a mianowicie: 1) obniżeniem emisyjności, 2) efektywnością energetyczną, 3) bezpieczeństwem energetycznym, 4) wewnętrznym rynkiem energii oraz 5) badaniami naukowymi, innowacjami i konkurencyjnością. Ponadto w planie określono potrzeby inwestycyjne związane z przystosowaniem się do zmiany klimatu. Jeżeli chodzi o potrzeby inwestycyjne w zakresie odporności społecznej i gospodarczej, w tym Europejskiego filaru praw socjalnych, w planie określono potrzeby inwestycyjne w obszarach edukacji, umiejętności, zatrudnienia, dostępu do opieki zdrowotnej, usług społecznych i opieki długoterminowej, równości płci oraz wdrażania europejskiej gwarancji dla dzieci. Jeżeli chodzi o wspólny priorytet UE, jakim jest bezpieczeństwo energetyczne, w planie określono potrzeby inwestycyjne w zakresie dywersyfikacji źródeł i dróg dostaw gazu ziemnego, w tym przez rozwój infrastruktury; dodatkowe potrzeby dotyczą elektrowni wodnych i pływających, wykorzystania biomasy do produkcji energii elektrycznej oraz zwiększenia zdolności magazynowania energii elektrycznej. Jeżeli chodzi o wspólny priorytet UE, jakim jest budowanie zdolności obronnych w razie potrzeby, w planie określono potrzeby inwestycyjne w zakresie modernizacji krajowych sił zbrojnych.

Wnioski z oceny Komisji

(30) Ogółem Komisja jest zdania, że plan Bułgarii spełnia wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

WNIOSEK OGÓLNY

(31) Zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Rada powinna zalecić Bułgarii przyjęcie ścieżki wydatków netto przedstawionej w planie, począwszy od 2025 r.,

NINIEJSZYM ZALECA BUŁGARII:

Zapewnienie, aby wzrost wydatków netto nie przekraczał maksymalnych wartości określonych w załączniku I do niniejszego zalecenia.

ZAŁĄCZNIK I

Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto
(roczne i skumulowane stopy wzrostu, w ujęciu nominalnym)
Bułgaria

Rok		2025 r.	2026 r.	2027 r.	2028 r.
Stopy wzrostu (%)	Roczne	6,2	4,9	4,4	4,0
	Skumulowane (*)	6,2	11,4	16,3	21,0

(*) Skumulowane stopy wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2024. Skumulowane stopy wzrostu wykorzystuje się w ramach rocznego monitorowania zgodności *ex post* w rachunku kontrolnym.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący