EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 12.5.2025.
COM(2025) 238 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Bugarske

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Bugarske

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2024/1263, a posebno njezin članak 17.,

uzimajući u obzir preporuku Komisije,

budući da:

OPĆA RAZMATRANJA

(1) Reformirani okvir gospodarskog upravljanja EU-a stupio je na snagu 30. travnja 2024. Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru[1], izmijenjena Uredba (EZ) br. 1467/97 o provedbi postupka u slučaju prekomjernog deficita[2] i izmijenjena Direktiva Vijeća 2011/85/EU o proračunskim okvirima država članica[3] glavni su elementi reformiranog okvira gospodarskog upravljanja u EU-u. Održivost javnog duga te održiv i uključiv rast ciljevi su okvira koji će se ostvariti reformama i ulaganjima. Okvir se odnosi na srednjoročno razdoblje, potiče odgovornost na nacionalnoj razini te djelotvornu i koherentnu provedbu propisa.

(2) Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi koje države članice trebaju dostaviti Vijeću i Komisiji okosnica su novog okvira gospodarskog upravljanja. Dva su cilja tih planova: i. osigurati da se do kraja razdoblja prilagodbe dug opće države uvjerljivo smanjuje ili da ostane na razboritim razinama te da se državni deficit u srednjoročnom razdoblju smanji i zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a i ii. osigurati provedbu reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a. Zato se u svakom planu treba preuzeti srednjoročna obveza o kretanju neto rashoda[4],

---

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

[2] 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).

[3] 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).

[4] Neto rashodi kako su definirani u članku 2. Uredbe (EU) 2024/1263 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.

čime se u principu uvodi proračunsko ograničenje tijekom trajanja plana, odnosno četiri ili pet godina (ovisno o redovnom trajanju zakonodavnog razdoblja u državi članici). Osim toga, u planu treba objasniti kako će država članica provedbom reformi i ulaganja odgovoriti na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za pojedinu zemlju (što, ovisno o slučaju, uključuje i one koje se odnose na postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža) i kako će država članica doprinijeti zajedničkim prioritetima Unije. Razdoblje fiskalne prilagodbe traje četiri godine i može se produljiti za najviše tri godine ako se država članica obveže da će provesti relevantne reforme i ulaganja koji ispunjavaju kriterije iz Uredbe (EU) 2024/1263.

(3) Komisija nakon dostave plana treba ocijeniti ispunjava li plan zahtjeve iz Uredbe (EU) 2024/1263.

(4) Vijeće zatim na preporuku Komisije treba donijeti preporuku kojom se utvrđuje kretanje neto rashoda dotične države članice i, ako je primjenjivo, potvrđuje skup obveza u pogledu reformi i ulaganja koje su temelj za produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe.

RAZMATRANJA O NACIONALNOM SREDNJOROČNOM FISKALNO-STRUKTURNOM PLANU BUGARSKE

(5) Bugarska je 27. veljače 2025. Vijeću i Komisiji dostavila svoj nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan. Plan je dostavljen nakon dva produljenja roka utvrđenog u članku 36. Uredbe (EU) 2024/1263, kako je dogovoreno s Komisijom zbog razloga koje je navela Bugarska, odnosno potrebe da se rok dostave uskladi s političkim ciklusom, što bi Bugarskoj omogućilo da predstavi plan koji se temelji na čvrstoj političkoj obvezi.

Proces prije dostave plana

(6) Bugarska je prije dostave svojeg plana zatražila tehničke informacije[5], koje je Komisija dostavila 24. siječnja 2025. i objavila 27. veljače 2025.[6] U tehničkim informacijama navodi se razina strukturnog primarnog salda u 2028. koja je potrebna da se u srednjoročnom razdoblju deficit opće države održi ispod 3 % BDP-a, a dug opće države ostane ispod 60 % BDP-a, čak i bez daljnjih proračunskih mjera nakon četverogodišnjeg razdoblja prilagodbe. Srednjoročno razdoblje definirano je kao razdoblje od deset godina nakon isteka razdoblja prilagodbe. Tehničke informacije sastavljaju se i dostavljaju državama članicama u dva scenarija: jedan podrazumijeva usklađenost sa zaštitnom mjerom za otpornost na deficit, u skladu s člankom 9.

[5] Prethodne smjernice koje su dostavljene državama članicama i Gospodarskom i financijskom odboru sadržavaju tehničke informacije i. bez produljenja razdoblja prilagodbe od četiri godine i s produljenjem razdoblja prilagodbe na sedam godina i ii. sa zaštitnom mjerom za otpornost na deficit i bez te zaštitne mjere. Sadržavaju i glavne početne uvjete i temeljne pretpostavke koje je Komisija upotrijebila u okviru za srednjoročne projekcije državnog duga. Tehničke informacije izračunane su na temelju metodologije opisane u *Izvješću Komisije o održivosti duga za 2023.* (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_hr). Temelje se na Komisijinoj jesenskoj prognozi 2024. i njezinu srednjoročnom produljenju do 2033., a dugoročni rast BDP-a i troškovi starenja stanovništva u skladu su sa zajedničkim izvješćem Komisije i Vijeća *o starenju stanovništva za 2024.* (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_hr).

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

stavkom 3. Uredbe (EU) 2024/126, a drugi je bez te zaštitne mjere. U tehničkim informacijama za Bugarsku utvrđeno je da bi radi usklađenosti s primjenjivim fiskalnim pravilima tijekom četverogodišnjeg razdoblja prilagodbe i na temelju pretpostavki Komisije, strukturni primarni saldo na kraju razdoblja prilagodbe (2028.), u scenariju bez zaštitne mjere za otpornost na deficit, trebao iznositi najmanje 2,1 % BDP-a, u skladu s tablicom u nastavku. Informacije radi, uzme li se u obzir i zaštitna mjera za otpornost na deficit, strukturni primarni saldo bi do kraja razdoblja prilagodbe (2028.) iznosio najmanje 0,9 % BDP-a. Međutim, zaštitna mjera za otpornost na deficit nije zahtjev za Bugarsku.

Tablica 1: Tehničke informacije koje je Komisija dostavila Bugarskoj

Zadnja godina razdoblja prilagodbe	2028.
Minimalna vrijednost strukturnog primarnog salda (% BDP-a), scenarij bez zaštitne mjere za otpornost na deficit	–2,1
Samo informativno: Minimalna vrijednost strukturnog primarnog salda (% BDP-a), scenarij sa zaštitnom mjerom za otpornost na deficit	–0,9

Izvor: izračuni Komisije.

(7) U skladu s člankom 12. Uredbe (EU) 2024/1263, Bugarska i Komisija organizirale su tehnički dijalog od rujna do listopada 2024. i od siječnja do veljače 2025.[7]. Glavne su teme dijaloga bile kretanje neto rashoda prema predviđanjima Bugarske i njegove temeljne pretpostavke (osobito potencijalni rast i inflacija) kao i planirana provedba reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima Unije za pravednu zelenu i digitalnu tranziciju, socijalnu i gospodarsku otpornost, energetsku sigurnost i izgradnju obrambenih sposobnosti.

(8) Bugarska je u veljači 2025. u skladu s člankom 11. stavkom 3. i člankom 36. stavkom 1. točkom (c) Uredbe (EU) 2024/1263, prema informacijama koje je navela u svojem planu, započela postupak savjetovanja s civilnim društvom, socijalnim partnerima, regionalnim tijelima i drugim relevantnim dionicima. Prema informacijama koje je Bugarska dostavila u svojem planu, o planu je provedeno savjetovanje s različitim dionicima, od socijalnih partnera do predstavnika civilnog društva, akademske zajednice, poslovnih organizacija i nevladinih organizacija.

(9) Plan je 26. veljače 2025. donijelo Vijeće ministara Bugarske i poslalo ga Nacionalnoj skupštini Republike Bugarske.

Drugi povezani procesi

[7] Dijalog je zaustavljen kako bi se dostava plana uskladila s političkim ciklusom i Bugarskoj dala mogućnost da predstavi plan koji se temelji na čvrstoj političkoj obvezi.

(10) Vijeće je 21. listopada 2024. Bugarskoj uputilo nekoliko preporuka u kontekstu europskog semestra[8].

(11) Bugarska je 25. veljače 2025. podnijela zahtjev za ocjenu konvergencije na temelju članka 140. stavka 1. UFEU-a radi mogućeg ulaska u europodručje 1. siječnja 2026. Komisija je u toj ocjeni, objavljenoj 4. lipnja 2025., uzela u obzir i kriterij javnih financija.

(12) Bugarska je 2. svibnja 2025. zatražila aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju kako bi se uzeli u obzir veći rashodi za obranu, u skladu s člankom 26. stavkom 1. Uredbe (EU) 2024/1263 i u skladu s Komunikacijom Komisije (C(2025) 2000 final) od 19. ožujka 2025.

SAŽETAK I KOMISIJINA OCJENA PLANA

(13) U skladu s člankom 16. Uredbe (EU) 2024/1263 Komisija je ocijenila plan kako slijedi:

Kontekst: makroekonomsko i fiskalno stanje i izgledi

(14) U Bugarskoj je 2024. zabilježen rast gospodarske aktivnosti od 2,8 % zbog privatne potrošnje. Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2024. očekuje se povećanje realnog BDP-a za 2,9 % u 2025., zbog rasta uvoza i javnih ulaganja. U 2026. predviđa se povećanje realnog BDP-a za 3 % jer se ulaganja dodatno ubrzavaju, a druge komponente potražnje održavaju stabilne stope rasta. Tijekom razdoblja obuhvaćenog prognozom (tj. 2025. – 2026.), unatoč silaznom trendu, očekuje se relativno snažan rast potencijalnog BDP-a u Bugarskoj, potaknut snažnim ulaganjima, djelomično neutraliziranima nepovoljnim demografskim trendovima. Stopa nezaposlenosti u 2024. iznosila je 4,2 %, a Komisija predviđa da će iznositi 4 % u 2025. i 3,8 % u 2026. Predviđa se da će se inflacija (deflator BDP-a) smanjiti sa 6,5 % u 2024. na 2,3 % u 2025. i 2,8 % u 2026.

(15) Kad je riječ o fiskalnim kretanjima, deficit opće države u Bugarskoj iznosio je 2024. 3 % BDP-a. Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2024. predviđa se da će u 2025. dosegnuti 2,8 % BDP-a, a u 2026., uz pretpostavku nepromijenjenih politika, ostati na 2,8 %. Komisijina jesenska prognoza 2024. nije uključivala nacrt proračuna Bugarske za 2025., koji je Nacionalna skupština donijela 21. ožujka 2025. Na kraju 2024. dug opće države iznosio je 24,1 % BDP-a. Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2024. očekuje se da će se krajem 2025. udio duga u BDP-u smanjiti na 23,1 % i ponovno povećati na 24,5 % krajem 2026. Komisija u svojoj fiskalnoj prognozi ne uzima u obzir obveze politike preuzete u srednjoročnim planovima sve dok one ne budu vjerodostojno najavljene i dovoljno detaljno razrađene u konkretne mjere politike.

Kretanje neto rashoda i glavne makroekonomske pretpostavke iz plana

(16) Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan Bugarske odnosi se na razdoblje 2025. – 2028 i četverogodišnju fiskalnu prilagodbu.

[8] Preporuka Vijeća od 21. listopada 2024. o ekonomskoj, proračunskoj i strukturnoj politici te politici zapošljavanja Bugarske, SL C C/2024/6809, 29.11.2024.

(17) Plan sadržava sve informacije propisane u članku 13. Uredbe (EU) 2024/1263.

(18) Plan obvezuje na kretanje neto rashoda navedeno u Tablici 2, što odgovara prosječnom rastu neto rashoda od 4,9 % u godinama od 2025. do 2028. Tehničke informacije (uz pretpostavku linearne prilagodbe) u skladu su s prosječnim rastom neto rashoda od 5,1 % tijekom razdoblja prilagodbe 2025. – 2028.. Kretanje neto rashoda za koje je preuzeta obveza u planu trebalo bi rezultirati strukturnim primarnim saldom od –1,8 % BDP-a na kraju razdoblja prilagodbe (2028.). To je više od minimalne razine strukturnog primarnog salda od –2,1 % BDP-a u 2028. koju je Komisija navela u tehničkim informacijama od 24. siječnja 2025.[9].

Tablica 2: Kretanje neto rashoda i glavne pretpostavke iz plana Bugarske

	2025.	2026.	2027.	2028.	Prosjek tijekom razdoblja trajanja plana 2025. – 2028.
Rast neto rashoda (godišnje, %)	6,2	4,9	4,4	4,0	4,9
Rast neto rashoda (kumulativno, od bazne godine 2024., %)	6,2	11,4	16,3	21,0	nije primjenjivo
Rast potencijalnog BDP-a (%)	2,8	2,6	2,5	2,4	2,6
Inflacija (rast deflatora BDP-a) (%)	3,9	2,6	2,3	2,1	3,5

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Bugarske i izračuni Komisije.

Implikacije obveza o kretanju neto rashoda preuzetih u planu na dug opće države

(19) Ako se ostvare preuzete obveze za kretanje neto rashoda iz plana i temeljne pretpostavke, dug opće države trebao bi se, prema planu, postupno povećavati u razdoblju prilagodbe s 24,2 % BDP-a u 2024. na 30,8 % BDP-a na kraju razdoblja prilagodbe, u skladu s tablicom u nastavku. To bi u srednjoročnom razdoblju, tj. 10

[9] U scenariju bez zaštitne mjere za otpornost na deficit.

godina nakon kraja razdoblja prilagodbe, moglo značiti da će se dug opće države postupno povećavati i u 2038. iznositi 45,3 %.

Tablica 3: Kretanje duga i salda opće države u planu Bugarske

	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2038.
Dug države (% BDP-a)	24,2	25,8	27,4	29,1	30,8	45,3
Saldo države (% BDP-a)	–3,0	–3,0	–2,9	–2,9	–2,9	–2,9

(1) Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Bugarske

Zato bi prema planu dug opće države u srednjoročnom razdoblju ostao znatno ispod referentne vrijednosti od 60 % BDP-a iz Ugovora. Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim s kriterijem duga iz članka 16. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

Implikacije obveza o kretanju neto rashoda preuzetih u planu na saldo opće države

(20) Na temelju kretanja neto rashoda i pretpostavki iz plana, deficit opće države trebao bi se neznatno smanjiti na 2,9 % BDP-a tijekom razdoblja prilagodbe. Zato prema planu saldo opće države neće do kraja razdoblja prilagodbe (2028.) premašiti referentnu vrijednost od 3 % BDP-a. Osim toga, državni deficit neće tijekom deset godina nakon razdoblja prilagodbe (tj. do 2038.) premašiti 3 % BDP-a. Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim s kriterijem duga iz članka 16. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

Makroekonomske pretpostavke iz plana

(21) Plan se temelji na pretpostavkama koje se razlikuju od pretpostavki koje je Komisija 24. siječnja 2025. dostavila Bugarskoj. Konkretno, u planu se koriste različite pretpostavke za šest varijabli, a to su ishodišna točka za strukturni primarni saldo u 2024., rast potencijalnog BDP-a, rast deflatora BDP-a, ishodišna točka za udio duga u BDP-u u 2024., nominalne implicitne kamatne stope i prilagodbe stanja i tokova. U nastavku se navodi analiza tih razlika u pretpostavkama. U ocjeni se uzima u obzir objava podataka o realizaciji za 2024. nakon podnošenja plana, čime se bazna godinu preporuke pomiče na 2024.

Razlike u pretpostavkama koje najviše utječu na prosječni rast neto rashoda navedene su u nastavku, zajedno s analizom svake razlike zasebno.

- U planu se pretpostavlja da će strukturni primarni saldo 2024. iznositi –2.5% BDP-a, što je 0,4 postotnih bodova niže od strukturnog primarnog salda pretpostavljenog u prethodnim smjernicama. To doprinosi manjem prosječnom rastu neto rashoda u

razdoblju prilagodbe u planu od onoga iz pretpostavki Komisije. Negativnija pretpostavka o strukturnom primarnom saldu, prema kojoj se očekuje veći ukupni fiskalni deficit od 3 % BDP-a u 2024., uzima u obzir najnovije dostupne podatke o izvršenju proračuna. Taj je rezultat nominalnog deficita u 2024. u međuvremenu potvrđen. Stoga se ta pretpostavka smatra opravdanom.

- U planu se uzima u obzir da se nominalna implicitna kamatna stopa povećala 2024. i pretpostavlja da će ostati iznad razina iz prethodnih smjernica. To doprinosi manjem prosječnom rastu neto rashoda u razdoblju prilagodbe u planu od onoga iz pretpostavki Komisije. Kamatne stope izračunavaju se na temelju stvarnih plaćanja kamata i razina duga države te se uzimaju u obzir kamatne stope za novi dug izdan 2024. i u siječnju 2025. Stoga se ta pretpostavka smatra opravdanom.
- U planu se pretpostavlja manji rast potencijalnog BDP-a u razdoblju 2025. – 2033. nego u prethodnim smjernicama iz 2024., ali veći u odnosu na pretpostavke Komisije, odnosno očekuje se prosječni rast potencijalnog BDP-a od 2 % u razdoblju 2025. – 2038. umjesto 1,9 % kako je navedeno u prethodnim smjernicama. To doprinosi neznatno većem prosječnom rastu neto rashoda (za oko 0,1) u razdoblju prilagodbe u planu od onoga iz pretpostavki Komisije. Bugarska u svojem planu navodi da je tu razliku uzrokovala uglavnom kombinacija viših stopa sudjelovanja na tržištu rada i rasta ulaganja, osobito u javnom sektoru. Preliminarni podaci o zaposlenosti za 2024. viši su od predviđanja iz Komisijine jesenske prognoze 2024., što upućuje na to da je odstupanje u inputu rada za potencijalni rast opravdano. Pretpostavka o javnim ulaganjima u planu u osnovi se temelji na politikama i čini se da je u skladu s političkim smjernicama, kako je potvrđeno i u donesenom proračunu za 2025. Općenito, odstupanje na temelju ta dva čimbenika smatra se opravdanim.
- U planu se pretpostavlja da će rast deflatora BDP-a od 6,4 % u 2024., 1,6 postotnih bodova više nego u prethodnim smjernicama, ostati viši od Komisijinih pretpostavki iz 2025. i zatim pasti ispod vrijednosti iz prethodnih smjernica za 2026. To doprinosi neznatno većem prosječnom rastu neto rashoda (za oko 0,1) u razdoblju prilagodbe u planu od onoga iz pretpostavki Komisije. Viši deflator BDP-a u 2024. opravdan je prema najnovijim podacima iz nacionalnih računa koji pokazuju snažnije povećanje deflatora BDP-a u 2024. u odnosu na Komisijine pretpostavke. Odstupanje od prethodnih smjernica u 2025. može se objasniti učinkom prijenosa višeg deflatora BDP-a u drugoj polovini 2024. Kad je riječ o 2025., ni u Komisijinim pretpostavkama ni u bugarskom planu nisu u potpunosti uzeti u obzir ponovna uspostava stopa PDV-a na kruh, brašno i restoranske usluge, povećanja cijena električne energije za kućanstva i druga povećanja cijena u siječnju 2025. Uzimanje u obzir tih kretanja dovelo bi do većeg prosječnog rasta neto rashoda tijekom razdoblja prilagodbe. Kad je riječ o 2026., niži deflator BDP-a u planu u odnosu na prethodne smjernice može se pripisati pretpostavci umjerenijih povećanja plaća. Niža povećanja plaća za 2026. u planu odražavaju pretpostavljene više stope sudjelovanja koje su opravdane višim zabilježenim stopama sudjelovanja za 2024. u odnosu na prethodne smjernice. Stoga se pretpostavke o višim deflatorima BDP-a u 2024. i 2025. i nižem deflatoru BDP-a u 2026. smatraju opravdanima.

Preostale razlike u pretpostavkama o dugu i prilagodbama stanja i tokova te nedavne objave relevantnih makrofiskalnih pokazatelja nemaju znatan utjecaj na prosječni rast neto rashoda u odnosu na Komisijine pretpostavke.

Razlike u pretpostavkama, promatrane zajedno, mogle bi biti razlog za niži prosječni rast neto rashoda u planu u odnosu na prosječni rast neto rashoda naveden u tehničkim informacijama.

Komisija će ovu analizu pretpostavki iz plana uzeti u obzir pri budućim ocjenama usklađenosti s kretanjem neto rashoda.

Fiskalna strategija iz plana

(22) U skladu s indikativnom fiskalnom strategijom iz plana, preuzete obveze o neto rashodima bit će ispunjene uglavnom diskrecijskim mjerama za povećanje prihoda. Na strani rashoda, mjere za poboljšanje usklađenosti te sprečavanje i suzbijanje poreznih prijevara i utaje među glavnim su elementima koji podupiru fiskalne ciljeve. Očekuje se da će dodatne mjere na strani prihoda dovesti do povećanja socijalnih doprinosa, uključujući povećanja praga za najvišu osnovicu za obračun doprinosa za osiguranje i planirana povećanja radnog staža za umirovljenje. Naposljetku, plan upućuje na planirana povećanja trošarina na duhan i duhanske proizvode. Na strani rashoda nema znatnih konsolidacijskih mjera, a planiraju se daljnja povećanja u skladu s novim trendovima.

(23) Specifikacija mjera politike koje treba donijeti potvrđuje se ili prilagođava i kvantificira u godišnjim proračunima. Neke su mjere specificirane u proračunu za 2025., koji je Nacionalna skupština donijela 21. ožujka 2025., a za druge se očekuje potvrda u budućim proračunima. Mjere planirane za 2025. na strani prihoda uključuju povećanje najviše osnovice za obračun doprinosa za osiguranje, povećanje trošarina na duhan i duhanske proizvode te ukidanje smanjenih stopa PDV-a za različite kategorije robe i usluga. Na strani rashoda povećanja su planirana za plaće u području obrane i za osoblje u proračunskim organizacijama. Planiraju se povećanja rashoda za mirovine, što je među ostalim povezano s povećanjem broja novododijeljenih mirovina i dodataka na mirovine. Istodobno postoje rizici za provedbu indikativne fiskalne strategije iz plana zbog općeg nedostatka pojedinosti o izradi indikativne strategije, slabe predvidljivosti prihoda koji proizlaze iz mjera za borbu protiv utaje i izbjegavanja plaćanja poreza te oslanjanja na *ad hoc* izvore financiranja kao što su dividende poduzeća u državnom vlasništvu.

Planirane reforme i ulaganja iznesene u planu kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima Unije

(24) U planu se opisuju planirane politike za reforme i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za pojedinu zemlju, i doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a. Plan sadržava više od 120 reformi i ulaganja kojima se doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a, od kojih se za više od 60 koristi financijska potpora iz Mehanizma za oporavak i otpornost, a za 40 iz fondova kohezijske politike[10]. Reforme i ulaganja iz plana temelje se i na postojećem vladinom strateškom dokumentu „Nacionalni razvojni program Bugarske 2030.”.

[10] U upućivanjima na srednjoročni fiskalno-strukturni plan Bugarske uzima se u obzir i važeći plan za oporavak i otpornost. Bugarska vlada namjerava podnijeti zahtjev za reviziju plana za oporavak i otpornost na temelju članka 21. Uredbe (EU) 2021/241 te zahtjev za dodavanje poglavlja o planu REPowerEU.

Kad je riječ o zajedničkom prioritetu pravedne zelene i digitalne tranzicije, što uključuje klimatske ciljeve utvrđene u Uredbi (EU) 2021/1119, plan obuhvaća više mjera grupiranih u okviru naslova politika kao što su jačanje prometne povezanosti, energetika, promicanje digitalizacije, jačanje obrazovnih vještina i zapošljavanja, opskrba vodom i pročišćavanje otpadnih voda te klima, okoliš i poljoprivreda. Reformama i ulaganjima iz plana namjeravaju se provesti, među ostalim, preporuke za pojedinu zemlju o energetskoj učinkovitosti iz 2022. i 2023., o energetskoj učinkovitosti i socijalnoj uključivosti i zaštiti iz 2023. i 2024., o energiji iz obnovljivih izvora, infrastrukturi i mrežama iz 2019., 2020., 2022., 2023. i 2024., o istraživanju i inovacijama te regionalnom razvoju i lokalnim javnim uslugama iz 2019., o prometu i regionalnom razvoju iz 2019., 2020., 2023. i 2024., o vještinama, strukovnom obrazovanju i osposobljavanju i učenju odraslih iz 2019., 2020., 2023., 2024.

(25) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu socijalne i gospodarske otpornosti, što uključuje europski stup socijalnih prava, plan sadržava više reformi i ulaganja u raznim područjima politike, od održivih javnih financija, gospodarstva i poslovnog okruženja, jačanja pravosuđa, upravljanja i financijskog integriteta, do jačanja prometne povezanosti, energetike, promicanja zdravstvene i socijalne uključivosti, obrazovnih vještina i zapošljavanja. Reformama i ulaganjima iz plana namjeravaju se provesti, među ostalim, preporuke za pojedinu zemlju o zdravstvenoj zaštiti iz 2019. i 2020., o politikama tržišta rada iz 2019. i 2020., o obrazovanju, nediskriminaciji i jednakim mogućnostima iz 2020. i 2024., o pristupu financiranju i financiranju rasta iz 2020., o proračunskom okviru i fiskalnom upravljanju iz 2020., 2022. i 2023., o siromaštvu i socijalnoj uključenosti iz 2019., 2020., 2023. i 2024., o poslovnom okruženju iz 2019. i 2020., o energiji iz obnovljivih izvora, infrastrukturi i mrežama iz 2019., 2020., 2022., 2023. i 2024., o prometu i regionalnom razvoju iz 2019., 2020., 2023. i 2024., o poreznoj administraciji, utaji i izbjegavanju poreza iz 2019.

(26) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu energetske sigurnosti, plan uključuje reforme i ulaganja kojima će se osigurati energetska neovisnost i dekarbonizirati energetski sektor. Plan uključuje reforme za promicanje donošenja tržišnih načela u energetskom sektoru, među ostalim liberalizacijom tržišta električne energije, reforme i ulaganja za diferenciranje opskrbe i poboljšanje veza sa susjednim zemljama te za promicanje proizvodnje i skladištenja energije iz obnovljivih izvora. Reformama i ulaganjima iz plana namjeravaju se provesti preporuke za pojedinu zemlju o energiji iz obnovljivih izvora, infrastrukturi i mrežama iz 2019., 2020., 2022., 2023. i 2024., o energetskoj učinkovitosti iz 2022. i 2023., o energetskoj učinkovitosti te o socijalnoj uključenosti i zaštiti iz 2023. i 2024. Plan ne uključuje mjere za provedbu preporuka iz 2019. o poboljšanju korporativnog upravljanja poduzećima u državnom vlasništvu ni mjere kojima će se provesti preporuke iz 2019. i 2020. o učinkovitom nadzoru i provedbi okvira za sprečavanje pranja novca. Međutim, to je obuhvaćeno mjerama u okviru plana za oporavak i otpornost i obvezama nakon ulaska u ERM II. Plan ne uključuje ni mjere kojima će se provesti preporuka za pojedinu zemlju iz 2019. o izvršenju nadzora u nebankarskom financijskom sektoru na razini grupe ni o uklanjanju strukturnih slabosti u sektoru osiguranja motornih vozila.

(27) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu obrambenih sposobnosti, plan sadržava ulaganja u modernizaciju i nabavu novih vojnih kapaciteta u skladu s Programom ulaganja u obranu, planom koji je donijela Nacionalna skupština za razdoblje do 2032.

(28) Plan sadržava informacije o dosljednosti i, prema potrebi, komplementarnosti s fondovima kohezijske politike i planom za oporavak i otpornost Bugarske. U planu se

na odgovarajući način upućuje na mjere uključene u plan za oporavak i otpornost i VFO te iznose dodatne mjere koje se financiraju nacionalnim sredstvima.

(29) Plan sadržava pregled potrebnih državnih ulaganja u Bugarskoj povezanih sa zajedničkim prioritetima EU-a. Kad je riječ o EU-ovu zajedničkom prioritetu pravedne zelene tranzicije, što uključuje usklađenost s europskim zakonodavstvom o klimi, planom su utvrđene potrebe za ulaganjima povezane s pet prioritetnih područja utvrđenih u integriranom nacionalnom energetskom i klimatskom planu za razdoblje 2021. – 2030. koji je izrađen na temelju Uredbe (EU) 2018/1999, i to: 1. dekarbonizacija, 2. energetska učinkovitost, 3. energetska sigurnost, 4. interno energetsko tržište i 5. istraživanje, inovacije i konkurentnost. Osim toga, u planu su utvrđene potrebe za ulaganjima povezane s prilagodbom klimatskim promjenama. Kad je riječ o potrebama za ulaganjima u socijalnu i gospodarsku otpornost, što uključuje europski stup socijalnih prava, u planu se navode potrebe za ulaganjima u području obrazovanja, vještina, zapošljavanja, pristupa zdravstvenoj zaštiti, socijalnim uslugama i dugotrajnoj skrbi, rodne ravnopravnosti i provedbe europskog jamstva za djecu. Kad je riječ o EU-ovu zajedničkom prioritetu energetske sigurnosti, u planu se utvrđuju potrebe za ulaganjima kako bi se diversificirali izvori i pravci opskrbe prirodnim plinom, među ostalim razvojem infrastrukture; dodatne potrebe odnose se na hidroelektrane i plutajuće elektrane, upotrebu biomase za proizvodnju električne energije i kapacitete za skladištenje električne energije. Kad je riječ o EU-ovu zajedničkom prioritetu izgradnje obrambenih sposobnosti prema potrebi, u planu su utvrđene potrebe za ulaganjima u modernizaciju oružanih snaga zemlje.

Zaključak ocjene Komisije

(30) Komisija općenito smatra da plan Bugarske ispunjava kriterije iz Uredbe (EU) 2024/1263.

OPĆI ZAKLJUČAK

(31) Vijeće bi u skladu s člankom 17. Uredbe (EU) 2024/1263 Bugarskoj trebalo preporučiti kretanje neto rashoda kako je navedeno u planu s početkom od 2025.

PREPORUČUJE da BUGARSKA:

osigura da rast neto rashoda ne bude veći od maksimuma iz Priloga I. ovoj Preporuci.

PRILOG I.

Maksimalne stope rasta neto rashoda
(godišnje i kumulativne stope rasta, u nominalnom smislu)
Bugarska

Godine		2025.	2026.	2027.	2028.
Stope rasta (%)	Godišnje	6,2	4,9	4,4	4,0
	Kumulativne (*)	6,2	11,4	16,3	21,0

(*) Kumulativne stope rasta izračunate su u odnosu na baznu godinu 2024. Kumulativne stope rasta upotrebljavaju se pri godišnjem praćenju ex post usklađenosti na kontrolnom računu.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik