



Bruxelles, 30. lipnja 2023.
(OR. en)

11131/23

ECOFIN 657
UEM 191
SOC 483
EMPL 334
COMPET 678
ENV 757
EDUC 270
RECH 302
ENER 393
JAI 903
GENDER 134
ANTIDISCRIM 128
JEUN 172
SAN 409

NAPOMENA

Od: Glavno tajništvo Vijeća
Za: Odbor stalnih predstavnika / Vijeće

Br. preth. dok.: 9823/1/23 REV 1
Br. dok. Kom.: COM(2023) 602 final

Predmet: PREPORUKA VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Bugarske za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Bugarske za 2023.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni nacrt preporuke Vijeća, o kojem su raspravljali Vijeće i Europsko vijeće na temelju prijedloga Komisije COM(2023) 602 final.

PREPORUKA VIJEĆA

od ...

o Nacionalnom programu reformi Bugarske za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Bugarske za 2023.

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 Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 9. stavak 2.,

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 SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

- (1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća² kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost („Mehanizam”) stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom se pruža financijska potpora državama članicama za provedbu reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. U skladu s prioritetima europskog semestra Mehanizmom se doprinosi gospodarskom i uključivom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno reformi i ulaganja u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije i jačanja otpornosti gospodarstava država članica. Njime se pomaže i jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije unutar Unije i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava. Maksimalni financijski doprinos po državi članici u okviru Mehanizma ažuriran je 30. lipnja 2022., u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241.

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.).

- (2) Komisija je 22. studenoga 2022. donijela Godišnji pregled održivog rasta za 2023., čime je označen početak europskog semestra 2023. za koordinaciju ekonomskih politika. Europsko vijeće potvrdilo je 23. ožujka 2023. prioritete Godišnjeg pregleda održivog rasta za 2023., koji se temelje na četirima dimenzijama konkurentne održivosti. Komisija je 22. studenoga 2022. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća³ donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2023., u kojem Bugarska nije utvrđena kao jedna od država članica koja je možda pogođena neravnotežama ili za koju postoji rizik da bude pogođena neravnotežama. Stoga nije potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja te Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2023., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 16. svibnja 2023. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja⁴, a 13. ožujka 2023. Zajedničko izvješće o zapošljavanju.
- (3) Iako gospodarstva Unije pokazuju iznimnu otpornost, geopolitički kontekst i dalje ima negativan utjecaj. Čvrsto stojeći uz Ukrajinu, Unija je svoj program gospodarske i socijalne politike usmjerila na smanjivanje negativnih posljedica energetske šokova na ranjiva kućanstva i poduzeća u kratkoročnom razdoblju te na nastavak rada na zelenoj i digitalnoj tranziciji, potpori održivom i uključivom rastu, očuvanju makroekonomske stabilnosti i povećanju otpornosti u srednjoročnom razdoblju. U velikoj je mjeri usmjerena i na povećanje konkurentnosti i produktivnosti Unije.

³ Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25.).

⁴ Preporuka Vijeća od 16. svibnja 2023. o ekonomskoj politici europodručja (SL C 180, 23.5.2023., str. 1).

- (4) Komisija je 1. veljače 2023. objavila komunikaciju naslovljenu „Industrijski plan u okviru zelenog plana za doba nulte neto stope emisija” („Industrijski plan u okviru zelenog plana”). Cilj Industrijskog plana u okviru zelenog plana povećanje je konkurentnosti industrije Unije s nultom neto stopom emisija i podupiranje brzog prelaska na klimatsku neutralnost. Njime se dopunjuju postojeći napori u okviru europskog zelenog plana i plana REPowerEU. Njegov je cilj također omogućiti poticajnije okruženje za povećanje Unijinih proizvodnih kapaciteta za tehnologije i proizvode s nultom neto stopom emisija koji su potrebni za ostvarenje Unijinih ambicioznih klimatskih ciljeva te osigurati pristup relevantnim kritičnim sirovinama, među ostalim diversifikacijom nabave, primjerenim iskorištavanjem geoloških resursa u državama članicama i maksimalnim povećanjem recikliranja sirovina. Industrijski plan u okviru zelenog plana temelji se na četiri stupa: predvidljivom i pojednostavnjenom regulatornom okruženju, bržem pristupu financijskim sredstvima, unapređenju vještina i otvorenoj trgovini za otporne lance opskrbe. U cilju rada na regulatornom okviru za poticanje rasta Komisija je 16. ožujka 2023. objavila dodatnu komunikaciju naslovljenu „Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030.”, koja se temelji na devet pokretača konkurentnosti koji se međusobno dopunjuju. U njoj se utvrđuju prioritete politike koji se odnose na aktivno osiguravanje strukturnih poboljšanja, dobro usmjerena ulaganja i regulatorne mjere za dugoročnu konkurentnost Unije i njezinih država članica. Preporuke navedene u nastavku doprinose ostvarenju tih prioriteta.

- (5) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2023. razvijati u skladu s provedbom Mehanizma. Potpuna provedba planova za oporavak i otpornost i dalje je ključna za ostvarenje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer se planovi odnose na sve relevantne preporuke ili na znatan dio relevantnih preporuka za pojedinu zemlju izdanih posljednjih godina. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019., 2020. i 2022. i dalje su jednako relevantne za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241.
- (6) Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća⁵ („Uredba o planu REPowerEU”) donesena je 27. veljače 2023. u cilju postupnog ukidanja ovisnosti Unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. To će doprinijeti energetske sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u Uniji, dok će se istodobno povećavati uvođenje energije iz obnovljivih izvora, kapaciteti za skladištenje energije i energetska učinkovitost. Uredbom o planu REPowerEU državama članicama omogućuje se da u svoje nacionalne planove za oporavak i otpornost dodaju novo poglavlje o planu REPowerEU kako bi financirale ključne reforme i ulaganja kojima će se doprinijeti ostvarenju ciljeva plana REPowerEU. Tim reformama i ulaganjima doprinijet će se i povećanju konkurentnosti industrije Unije s nultom neto stopom emisija, kako je navedeno u Industrijskom planu u okviru zelenog plana, i provedbi preporuka za pojedinu zemlju koje se odnose na energetiku i upućene su državama članicama 2022. i, ako je primjenjivo, 2023. Uredbom o planu REPowerEU uvodi se nova kategorija bespovratne financijske potpore koja se državama članicama stavlja na raspolaganje za financiranje novih reformi i ulaganja u energetici u okviru njihovih planova za oporavak i otpornost.

⁵ Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. veljače 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavlja o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni uređaba (EU) br. 1303/2013, (EU) 2021/1060 i (EU) 2021/1755 te Direktive 2003/87/EZ (SL L 63, 28.2.2023., str. 1.).

- (7) Komisija je 8. ožujka 2023. donijela Komunikaciju o smjernicama za fiskalnu politiku u 2024. („Komunikacija od 8. ožujka 2023.“). Cilj joj je državama članicama pomoći u pripremi programa stabilnosti i konvergencije i tako poboljšati koordinaciju politika. Komisija je podsjetila da će se opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu deaktivirati krajem 2023. U razdoblju 2023. – 2024. pozvala je na provedbu fiskalnih politika kojima se osigurava srednjoročna održivost duga i održivo povećava potencijalni rast te je pozvala države članice da u svojim programima stabilnosti i konvergencije za 2023. navedu kako će svojim fiskalnim planovima osigurati usklađenost s referentnom vrijednosti od 3 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) utvrđenu Ugovorom te osigurati uvjerljivo i kontinuirano smanjenje duga ili zadržavanje duga na razboritim razinama u srednjoročnom razdoblju. Komisija je države članice pozvala i da postupno ukinu nacionalne fiskalne mjere uvedene za zaštitu kućanstava i poduzeća od naglog porasta cijena energije, počevši od najmanje ciljanih mjera. Navela je da bi, bude li mjere potpore trebalo produljiti zbog novih pritisaka na cijene energije, države članice takve mjere trebale bolje usmjeriti na ranjiva kućanstva i poduzeća. Komisija je navela da bi fiskalne preporuke bile kvantificirane i diferencirane. Nadalje, kao što je predloženo u njezinoj Komunikaciji od 9. studenoga 2022. o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a, fiskalne preporuke izradile bi se na temelju neto primarnih rashoda. Preporučila je da sve države članice nastave štititi ulaganja koja financira država i osiguraju djelotvorno korištenje sredstava iz Mehanizma i drugih fondova Unije, posebno za potrebe ciljeva zelene i digitalne tranzicije i otpornosti. Komisija je navela da će Vijeću predložiti pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2024. na temelju podataka o realizaciji za 2023., u skladu s postojećim pravnim odredbama.

- (8) Komisija je 26. travnja 2023. predstavila zakonodavne prijedloge za provedbu opsežne reforme Unijinih pravila gospodarskog upravljanja. Glavni je cilj tih prijedloga ojačati održivost javnog duga i reformama i ulaganjima promicati održiv i uključiv rast u svim državama članicama. Komisija svojim prijedlozima želi unaprijediti nacionalnu odgovornost, pojednostavniti okvir i pozornost u većoj mjeri usmjeriti na srednjoročno razdoblje, u kombinaciji s djelotvornom i koherentnijom provedbom. U skladu sa zaključcima Vijeća od 14. ožujka 2023. o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a cilj je da se zakonodavni rad dovrši 2023.
- (9) 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 Provedbenu odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Bugarske⁶. Isplata obroka ovisi o donošenju odluke Komisije, u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, u kojoj se navodi da je Bugarska u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da postizanje prethodnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti nije poništeno.
- (10) Bugarska je 5. svibnja 2023. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2023. i svoj Program konvergencije za 2023., u skladu s člankom 8. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1466/97. Zbog njihove uzajamne povezanosti ta su dva programa ocijenjena zajedno. U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241, u Nacionalnom programu reformi za 2023. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Bugarske o napretku ostvarenom u provedbi plana za oporavak i otpornost.

⁶ ST 8091/2022 INIT, ST 8091/2022 ADD 1.

- (11) Komisija je 24. svibnja 2023. objavila Izvješće za Bugarsku za 2023. U njemu je ocijenjen napredak Bugarske u smislu relevantnih preporuka za tu zemlju koje je Vijeće donijelo u razdoblju od 2019. do 2022. 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 Unije u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda.
- (12) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat, deficit opće države u Bugarskoj se s 3,9 % BDP-a u 2021. smanjio na 2,8 % BDP-a u 2022., dok je dug opće države pao s 23,9 % BDP-a krajem 2021. na 22,9 % BDP-a krajem 2022. Komisija je 24. svibnja 2023. objavila izvješće na temelju članka 126. stavka 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Bugarske jer je planirano da njezin deficit opće države u 2023. premaši 3 % BDP-a. U izvješću je zaključeno da kriterij deficita nije ispunjen. U skladu s komunikacijom od 8. ožujka 2023. Komisija nije predložila pokretanje novih postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2023. Komisija je zatim navela da će Vijeću predložiti pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2024. na temelju podataka o realizaciji za 2023. Bugarska bi to trebala uzeti u obzir pri izvršenju svojeg proračuna za 2023. i pripremi nacrtu proračunskog plana za 2024.

- (13) Na saldo opće države utjecale su mjere fiskalne politike poduzete radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije. U 2022. te su mjere fiskalne politike koje su utjecale na smanjenje prihoda uključivale smanjene stope poreza na dodanu vrijednost na grijanje i plin te smanjenje trošarina na električnu energiju i prirodni i tekući plin, dok su mjere fiskalne politike koje su utjecale na povećanje rashoda uključivale subvencije za potrošnju električne energije za potrošače koji nisu kućanstva i operatore distribucijskih sustava električne energije, subvencije za potrošnju prirodnog plina za kućanstva te subvencije za poduzeća za centralizirano grijanje. Trošak tih mjera djelomično je kompenziran novim porezima na neočekivanu dobit proizvođača energije i dobavljača energije, odnosno privremenim nametom za poduzeća u državnom vlasništvu u energetske sektoru. Komisija procjenjuje da je u 2022. neto proračunski trošak tih mjera iznosio 1,5 % BDP-a. Na saldo opće države utjecao je i proračunski trošak pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine, procijenjen na 0,1 % BDP-a 2022. Istodobno je procijenjeni trošak privremenih hitnih mjera uvedenih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 pao s 3,7 % BDP-a u 2021. na 1,0 % BDP-a u 2022.
- (14) Vijeće je 18. lipnja 2021. preporučilo Bugarskoj⁷ da u 2022. slijedi poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj iz Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država. Nadalje, Vijeće je Bugarskoj preporučilo da zadrži pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država.

⁷ Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Bugarske za 2021. (SL C 304, 29.7.2021., str. 6.).

- (15) Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike⁸ bio je u 2022. poticajan, na –1,2 % BDP-a, što je u skladu s Preporukom Vijeća. Bugarska je u skladu s Preporukom Vijeća nastavila pružati potporu oporavku ulaganjima koja se financiraju sredstvima iz Mehanizma i drugih fondova Unije. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma i sredstvima iz drugih fondova Unije iznosili su 0,8 % BDP-a u 2022. (0,9 % BDP-a u 2021.). Ulaganja koja financira država imala su ekspanzivan učinak od 0,5 postotnih bodova na smjer fiskalne politike⁹. Bugarska je stoga, u skladu s Preporukom Vijeća, očuvala ulaganja koja financira država. Ujedno je rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) imao ekspanzivan učinak od 0,8 postotnih bodova na smjer fiskalne politike. Taj ekspanzivni učinak uključivao je dodatni učinak mjera fiskalne politike poduzetih za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije (dodatni neto proračunski trošak od 0,9 % BDP-a) i troškova pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine (0,1 % BDP-a). Bugarska je stoga u dovoljnoj mjeri zadržala pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država.

⁸ Smjer fiskalne politike mjeri se kao promjena primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda), isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19, ali uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma i sredstvima iz drugih fondova Unije, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast. Za više detalja vidjeti okvir 1 u tablicama s fiskalnim statističkim podacima.

⁹ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan i iznositi 0 postotnih bodova BDP-a.

- (16) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije u Programu konvergencije za 2023. povoljniji je za 2023. od onoga iz Komisijine proljetne prognoze 2023. i nakon toga. Vlada predviđa da će se realni BDP povećati za 1,8 % u 2023. i za 3,3 % u 2024. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se manji rast realnog BDP-a od 1,5 % u 2023. i 2,4 % u 2024., uglavnom zbog negativnije pretpostavke o kretanju zaliha u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. i unatoč povoljnijoj projekciji izvoza i uvoza u 2023. Niži rast realnog BDP-a za 2024. u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. uglavnom je posljedica velikih negativnih razlika u doprinosu privatne potrošnje, ulaganja i izvoza.
- (17) Vlada u Programu konvergencije za 2023. očekuje da će se deficit opće države u 2023. smanjiti na 6,1 % BDP-a. Prema Programu konvergencije za 2023. povećanje deficita u 2023. uglavnom odražava donesene mjere za povećanje mirovina i plaća, učinak indeksacije mirovina prema inflaciji i prosječnoj plaći, veće rashode za socijalnu, zdravstvenu i obrazovnu politiku te veću nacionalnu potrošnju za javna ulaganja. Program ne sadržava nikakve druge promjene politike ni mjere konsolidacije jer proračun za 2023. koji bi mogao sadržavati takve mjere fiskalne politike nije donesen do trenutka podnošenja Programa konvergencije. Prema Programu konvergencije za 2023. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u povećati s 22,9 % BDP-a krajem 2022. na 26,6 % BDP-a krajem 2023. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se državni deficit od 4,8 % BDP-a za 2023. To je manje od deficita predviđenog u Programu konvergencije za 2023., uglavnom zbog nižih očekivanih javnih ulaganja i većih prihoda od poreza i Unije. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se niži udio duga opće države u BDP-u, od 25 % krajem 2023. Razlika je posljedica manjeg predviđenog deficita i različitih pretpostavki o provedbi i plaćanjima iz Mehanizma.

- (18) Očekuje se da će na saldo opće države u 2023. i dalje utjecati fiskalne mjere poduzete radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije. Te mjere obuhvaćaju produljene mjere iz 2022. (osobito subvencije za potrošače koji nisu kućanstva). Trošak tih mjera i dalje se djelomično kompenzira porezima na neočekivanu dobit dobavljača energije, odnosno solidarnim doprinosom na temelju Uredbe Vijeća (EU) 2022/1854¹⁰. Uzimajući u obzir te prihode, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se da će u 2023. neto proračunski trošak tih mjera potpore iznositi 0,8 % BDP-a¹¹. Čini se da mjere u 2023. nisu usmjerene na najranjivija kućanstva i poduzeća i da ne šalju jasan cjenovni signal da se smanji potražnja za energijom i poveća energetska učinkovitost. Naposljetku, očekuje se da će saldu opće države 2023. pogodovati postupno ukidanje privremenih hitnih mjera povezanih s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19, koje se procjenjuju na 1,0 % BDP-a.
- (19) U svojoj Preporuci od 12. srpnja 2022.¹² Vijeće je preporučilo 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 politike¹³, uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije i osobama koje bježe iz Ukrajine. Bugarska bi se istodobno trebala pripremiti za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Bugarskoj je bilo preporučeno i da poveća javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetska sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma i drugih fondova Unije.

¹⁰ Uredba Vijeća (EU) 2022/1854 od 6. listopada 2022. o hitnoj intervenciji za rješavanje pitanja visokih cijena energije (SL L 261 I, 7.10.2022., str. 1.).

¹¹ Taj iznos predstavlja razinu godišnjih proračunskih troškova tih mjera, uključujući tekuće prihode i rashode te, prema potrebi, mjere za kapitalne rashode.

¹² 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.).

¹³ Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2023. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje Bugarske, koji se koristi za mjerenje smjera fiskalne politike, iznositi 12,9 % u nominalnom smislu.

- (20) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se da će u 2023. smjer fiskalne politike biti ekspanzivan (–3,1 % BDP-a), u kontekstu visoke inflacije. To je u skladu s ekspanzivnim smjerom fiskalne politike u 2022. (–1,2 % BDP-a). Predviđa se da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda) u 2023. imati ekspanzivan učinak od 1,9 % BDP-a na smjer fiskalne politike. Ekspanzivan učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država nije rezultat ciljane potpore kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanja cijena energije te osobama koje bježe iz Ukrajine. Ukupno gledajući, predviđeni rast primarnih tekućih rashoda koje financira država nije u skladu s Preporukom Vijeća od 12. srpnja 2022. Predviđa se da će Bugarska financirati dodatna ulaganja sredstvima iz Mehanizma i drugih fondova Unije i očuvati ulaganja koja financira država. Predviđa se da će rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma i sredstvima iz drugih fondova Unije u 2023. iznositi 1,9 % BDP-a, a da će ulaganja koja financira država imati ekspanzivan učinak na smjer fiskalne politike od 0,1 postotnog boda¹⁴.
- (21) Prema Programu konvergencije za 2023. očekuje se da će se deficit opće države u 2024. smanjiti na 4,7 % BDP-a. Smanjenje u 2024. uglavnom je posljedica većih prihoda od Unije i postupnog ukidanja mjera energetske potpore. Prema Programu konvergencije za 2023. očekuje se da će se krajem 2024. udio duga opće države u BDP-u povećati na 30,7 %. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se državni deficit od 4,8 % BDP-a u 2024. To je uglavnom u skladu s deficitom predviđenim u Programu konvergencije za 2023. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se manji udio duga opće države u BDP-u, od 28,1 % krajem 2024.

¹⁴ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotnih bodova BDP-a.

- (22) U Programu konvergencije za 2023. predviđa se postupno ukidanje većine mjera energetske potpore do 2024. Komisija trenutačno procjenjuje da će u 2024. neto trošak tih mjera energetske potpore iznositi 0,1 % BDP-a, u odnosu na 0,8 % BDP-a u 2023. Te se procjene temelje na pretpostavci da neće biti novih povećanja cijene energije. Čini se da mjere energetske potpore, koje bi, kako se planira, trebale ostati na snazi 2024., nisu usmjerene na ranjiva kućanstva ili poduzeća. One ne šalju jasan cjenovni signal s ciljem smanjenja potražnje za energijom i povećanja energetske učinkovitosti.
- (23) U Uredbi (EZ) br. 1466/97 poziva se na godišnje poboljšanje strukturnog proračunskog salda prema srednjoročnom proračunskom cilju, s 0,5 % BDP-a kao mjerilom¹⁵. S obzirom na fiskalnu održivost i potrebu za smanjenjem deficita na razinu ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, Komisija smatra da bi bilo primjereno poboljšanje strukturnog salda od najmanje 0,5 % BDP-a. Kako bi se postiglo to poboljšanje, i u skladu s metodologijom Komisije, rast neto primarnih rashoda koje financira država¹⁶ ne bi u 2024. smio biti veći od 4,6 %, što se navodi i u ovoj Preporuci. Istodobno bi trebalo postupno ukinuti preostale mjere energetske potpore (koje Komisija trenutačno procjenjuje na 0,8 % BDP-a u 2023.), ako to dopuštaju kretanja energetskog tržišta i počevši od mjera koje su najmanje ciljane, a s time povezane uštede trebalo bi iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Prema Komisijinim procjenama to bi dovelo do rasta neto primarnih rashoda ispod preporučene maksimalne stope rasta za 2024. Osim toga, prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. rast neto primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. nije u skladu s Preporukom Vijeća od 12. srpnja 2022. Bude li to potvrđeno, bilo bi primjereno da rast neto primarnih rashoda u 2024. bude niži.

¹⁵ Člankom 5. Uredbe (EZ) br. 1466/97 također se zahtijeva prilagodba za više od 0,5 % BDP-a za države članice čija razina duga prelazi 60 % BDP-a ili koje imaju znatne rizike u pogledu održivosti sveukupnog duga.

¹⁶ Neto primarni rashodi definiraju se kao rashodi koje financira država bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i isključujući rashode za kamate i rashode za cikličnu nezaposlenost.

- (24) Uz pretpostavku nepromijenjenih politika, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se rast neto primarnih rashoda koje financira država od 5,4 % u 2024., što je više od preporučene stope rasta. Prilagodba predviđena u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. manja je od ušteda koje se mogu ostvariti potpunim ukidanjem mjera energetske potpore, uglavnom zbog godišnjeg učinka povećanja mirovina i planiranih povećanja nekih plaća u javnom sektoru koji premašuje pozitivan učinak postupnog ukidanja mjera energetske potpore.
- (25) Prema Programu konvergencije za 2023. očekuje se da će se državna ulaganja povećati s 4 % BDP-a u 2023. na 4,6 % BDP-a u 2024. Veća ulaganja rezultat su većih ulaganja koje financira država i ulaganja koje financira Unija, prije svega u okviru Mehanizma.
- (26) U Programu konvergencije za 2023. navedeni su srednjoročni fiskalni ciljevi do 2026. Prema Programu konvergencije za 2023. očekuje se da će se deficit opće države povećati na 4,9 % BDP-a u 2025. te na 5 % do 2026. Stoga se ne planira da će se deficit opće države tijekom trajanja Programa vratiti ispod 3 % BDP-a. Prema Programu konvergencije za 2023. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u povećati s 30,7 % BDP-a krajem 2024. na 37,1 % BDP-a do kraja 2026.

(27) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) Uredbe (EU) 2021/241 i kriterijem 2.2. iz Priloga V. toj uredbi plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i koje treba provesti do 2026. Provedba plana za oporavak i otpornost Bugarske u tijeku je, no sve je veći rizik od kašnjenja. Bugarska je podnijela jedan zahtjev za plaćanje ukupne vrijednosti 1,37 milijardi EUR, za ostvarene 22 ključne etape i ciljne vrijednosti iz plana. Zbog velike nestabilnosti vlade došlo je do kašnjenja u provedbi ključnih zakonodavnih reformi, kao što su reforme koje se odnose na javnu nabavu, borbu protiv korupcije i odgovornost glavnog državnog odvjetnika. Nedostatak političke stabilnosti i administrativnih kapaciteta usporava provedbu nekoliko važnih ulaganja u području energetike i prometa te dovodi u pitanje ključne aspekte plana, posebno one povezane s dekarbonizacijom energetskog sektora. Podnošenje drugog zahtjeva za plaćanje odgođeno je i sad se planira za rujan 2023. Međutim, postoji znatan rizik da u trenutku podnošenja neće biti ostvareno nekoliko ključnih etapa i ciljnih vrijednosti povezanih s važnim reformama. U tijeku je rad na dopuni plana i poglavlju o planu REPowerEU. Vremenski okvir za dovršetak tog rada i dalje je nejasan zbog političke situacije. Brzo uključivanje novog poglavlja o planu REPowerEU u plan za oporavak i otpornost omogućit će financiranje dodatnih reformi i ulaganja za potporu strateškim ciljevima Bugarske u području energetike i zelene tranzicije. Sustavno i učinkovito uključivanje lokalnih i regionalnih tijela, socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika i dalje je važno za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost, kao i drugih ekonomskih politika i politika zapošljavanja izvan okvira tog plana, kako bi se osigurala opća odgovornost za cjelokupni program politike.

- (28) Komisija je 2022. odobrila sve programske dokumente kohezijske politike Bugarske, osim prioriteta Fonda za pravednu tranziciju i teritorijalnih planova za pravednu tranziciju, koji su ključni za ublažavanje učinka tranzicije rudarskih regija. Donošenje programâ kohezijske politike i njihova brza provedba, uz komplementarnost i sinergiju s planom za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, iznimno je važna za ostvarenje zelene i digitalne tranzicije, povećanje gospodarske i socijalne otpornosti te uravnotežen teritorijalni razvoj u Bugarskoj.
- (29) Osim gospodarskih i socijalnih izazova obuhvaćenih planom za oporavak i otpornost i programima kohezijske politike, Bugarska se suočava s brojnim dodatnim izazovima povezanim s dekarbonizacijom gospodarstva i proizvodnjom energije.
- (30) Bugarsko gospodarstvo i dalje ima najveće emisije ugljika u Uniji, s intenzitetom stakleničkih plinova koji je više od četiri puta veći od prosjeka Unije. Udio fosilnih goriva u strukturi izvora energije u Bugarskoj 2021. iznosio je 63 %, pri čemu je ugljen činio 26 %, nuklearna energija 22 %, a energija iz obnovljivih izvora 15 % (ispod prosjeka Unije za obnovljive izvore energije od 18 %). Plan za oporavak i otpornost Bugarske uključuje reformu strateškog okvira za dekarbonizaciju gospodarstva, a posebno energetske sektora. To uključuje pripremu scenarija i preporuka Povjerenstva za energetske tranzicije i nakon toga donošenje plana za klimatsku neutralnost u Nacionalnoj skupštini, pri čemu bi krajnji rok za prestanak upotrebe ugljena/lignita bio 2038. Iako je Povjerenstvo za energetske tranzicije osnovano još 2022., ono još nije podnijelo svoje izvješće s preporukama. Osim toga, Nacionalna skupština donijela je u siječnju 2023. rezoluciju kojom vladu obvezuje da ponovno pregovara o preuzetim obvezama Bugarske u pogledu dekarbonizacije u okviru plana za oporavak i otpornost, uključujući ulaganja u skladištenje električne energije.

- (31) Bugarska je pokazala visok stupanj sigurnosti opskrbe plinom u zahtjevnim okolnostima, posebno s obzirom na prekid opskrbe plinom iz Rusije ubrzo nakon invazije na Ukrajinu. Uspješno je sklopila kratkoročne ugovore za isporuku ukapljenog prirodnog plina (LNG) preko Grčke. Spojni plinovod između Grčke i Bugarske pušten je u rad u listopadu 2022. To je Bugarskoj omogućilo da primi ukupnu ugovorenu količinu plina iz Azerbajdžana (miliarda kubičnih metara godišnje, što pokriva otprilike 30 % domaće potrošnje). Udio plina u strukturi izvora energije iznosio je 14 %, što je manje od prosjeka Unije od 23 %. Industrija je i dalje najveći potrošač plina, s udjelom od 42 %, uključujući neenergetsku upotrebu. Sustavi centraliziranog grijanja u velikim gradovima Sofiji i Plovdivu upotrebljavaju prirodni plin te na njih otpada otprilike trećina ukupne potrošnje prirodnog plina u Bugarskoj. U Bugarskoj je od kolovoza 2022. do ožujka 2023. potrošnja prirodnog plina smanjena za 22 % u odnosu na prosječnu potrošnju plina u istom razdoblju u prethodnih pet godina, što je više od ciljnog smanjenja od 15 % utvrđenog u Uredbi Vijeća (EU) 2022/1369¹⁷. Bugarska se potiče da nastavi privremeno smanjivati potražnju za plinom do 31. ožujka 2024. u skladu s Uredbom Vijeća (EU) 2023/706¹⁸.

¹⁷ Uredba Vijeća (EU) 2022/1369 od 5. kolovoza 2022. o koordiniranim mjerama za smanjenje potražnje za plinom (SL L 206, 8.8.2022., str. 1.).

¹⁸ Uredba Vijeća (EU) 2023/706 od 30. ožujka 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2022/1369 u pogledu produljenja razdoblja za smanjenje potražnje kad je riječ o mjerama za smanjenje potražnje za plinom i pooštavanje obveze izvješćivanja i praćenja njihove provedbe (SL L 93, 31.3.2023., str. 1.).

- (32) Kad je riječ o obnovljivim izvorima energije, Bugarska tek treba ukloniti prepreke izgradnji postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora i njihovo priključivanje na mrežu, što je dio obveze preuzete u okviru njezina plana za oporavak i otpornost. Komisija je u siječnju 2023. pokrenula postupak protiv Bugarske pred Sudom Europske unije u skladu s člankom 260. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije jer Bugarska nije prenijela Direktivu (EU) 2018/2001 Europskog parlamenta i Vijeća¹⁹ u nacionalno pravo. Uvođenje obnovljivih izvora energije na razini mreže u Bugarskoj moglo bi se ubrzati kad bi se posvetila veća pozornost rješavanju pitanja skladištenja energije. Nadalje, poboljšanje upravljanja mrežom radi povećanja njezine fleksibilnosti moglo bi olakšati integraciju dodatnih postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora. Istodobno, Bugarska bi trebala nastaviti graditi energetske spojne vodove dovoljnog kapaciteta sa susjednim zemljama. Ulaganja u infrastrukturu za fosilna goriva moraju biti ograničena na nužni minimum i prilagođena budućim potrebama kako bi se izbjegla ovisnost o tehnologijama koje nisu u skladu s klimatskim ciljevima i povećanje troškova energetske tranzicije.
- (33) Plan za oporavak i otpornost Bugarske uključuje više od 1 milijarde EUR ulaganja usmjerenih na poboljšanje energetske učinkovitosti u javnim i u privatnim zgradama te su pokrenuti pozivi za provedbu projekata. Uspostava nacionalnog fonda za dekarbonizaciju, koja se očekuje 2023., ključna je za ostvarenje dugoročne strategije Bugarske za obnovu zgrada, kao i za privlačenje dodatnih privatnih ulaganja prilagodbom pristupa programima obnove. Potrebno je uložiti dodatne napore za strukturno rješavanje pitanja energetske siromaštva, posebno u okviru namjenskih programa i tehničke i administrativne pomoći u skladu s potrebama ranjivih skupina. Kako bi se Bugarska uskladila s ciljevima paketa „Spremni za 55 %”, morat će ambicioznije pristupiti smanjenju emisija stakleničkih plinova te povećati ciljeve u pogledu obnovljivih izvora energije i energetske učinkovitosti.

¹⁹ Direktiva (EU) 2018/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (SL L 328, 21.12.2018., str. 82.).

- (34) Od 2005. do 2021. emisije stakleničkih plinova iz domaćeg prometa u Bugarskoj, osim zračnog prometa, povećale su se za 19,5 %, dok su se u Uniji u prosjeku smanjile za 7,5 %. Na taj sektor otpada oko četvrtine emisija stakleničkih plinova u zemlji. U Bugarskoj je uvođenje osobnih automobila s nultim emisijama na niskoj razini, a mreža javnih mjesta za punjenje električnih vozila je slabo razvijena. Izgradnja bugarskog dijela transeuropske prometne mreže kasni, posebno kad je riječ o željezničkoj infrastrukturi: to otežava multimodalnost i ograničava potencijal za poboljšanje učinkovitosti i održivosti prometa. Onečišćenje zraka predstavlja ozbiljan rizik za zdravlje stanovništva Bugarske.
- (35) Manjak radne snage i vještina u sektorima i zanimanjima koji su važni za zelenu tranziciju, uključujući proizvodnju te uvođenje i održavanje tehnologija s nultom neto stopom emisija, stvara prepreke prelasku na gospodarstvo s nultom neto stopom emisija. Visokokvalitetni sustavi obrazovanja i osposobljavanja prilagođeni promjenjivim potrebama tržišta rada i ciljane mjere usavršavanja i prekvalifikacije bitni su za smanjenje nedostatka vještina te promicanje uključivanja na tržište rada i preraspodjele radne snage. Da bi se oslobodio neiskorišteni potencijal ponude radne snage, te mjere trebaju biti dostupne, posebno pojedincima te u sektorima i regijama na koje će zelena tranzicija najviše utjecati. U Bugarskoj je 2022. prijavljen manjak radne snage u raznim zanimanjima za koja su potrebne specifične vještine ili znanja za zelenu tranziciju²⁰. Iz Europskog socijalnog fonda plus dodijeljeno je 152 milijuna EUR za mjere za promicanje zelenih vještina i radnih mjesta u razdoblju 2021. – 2027. Fond za pravednu tranziciju nudi mogućnosti za rješavanje socijalne dimenzije zelene tranzicije u tri prihvatljive regije u zemlji.
- (36) Uzimajući u obzir Komisijinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program konvergencije za 2023. i njegovo je mišljenje²¹ navedeno u preporukama br. 1, 2 i 3,

²⁰ Izvješće o manjku radne snage za 2022. Europskog nadzornog tijela za rad.

²¹ U skladu s člankom 9. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

PREPORUČUJE da Bugarska u 2023. i 2024. poduzme djelovanja čiji je cilj:

1. U 2023. i 2024. što prije postupno ukinuti hitne mjere energetske potpore koje su na snazi i ostvarene uštede iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Budu li zbog novih povećanja cijena energije potrebne nove mjere potpore ili njihov nastavak, osigurati da takve mjere potpore budu usmjerene na ranjiva kućanstva i poduzeća, fiskalno pristupačne te da očuvaju poticaje za smanjenje potrošnje energije.

Osigurati razboritu fiskalnu politiku, posebno ograničavanjem nominalnog povećanja neto primarnih rashoda koje financira država u 2024. na najviše 4,6 %²².

Očuvati javna ulaganja koja financira država i osigurati učinkovitu apsorpciju bespovratnih sredstava iz Mehanizma i sredstava iz drugih fondova Unije, osobito radi promicanja zelene i digitalne tranzicije.

U razdoblju nakon 2024. nastaviti provoditi srednjoročnu fiskalnu strategiju postupne i održive konsolidacije, u kombinaciji s ulaganjima i reformama koji potiču veći održivi rast, s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija.

2. Osigurati učinkovitu upravljačku strukturu i ojačati administrativne kapacitete kako bi se omogućila brza i stabilna provedba plana za oporavak i otpornost. Brzo finalizirati poglavlje o planu REPowerEU kako bi ga se što prije počelo provoditi. Nastaviti brzu provedbu programâ kohezijske politike uz blisku komplementarnost i sinergiju s planom za oporavak i otpornost.

²² Procjenjuje se da to odgovara godišnjem poboljšanju strukturnog proračunskog salda od najmanje 0,5 % BDP-a za 2024., kako je opisano u uvodnoj izjavi 23.

3. Smanjiti ovisnost o fosilnim gorivima i ubrzati energetska tranziciju bržim uvođenjem energije iz obnovljivih izvora, uz istodobno osiguravanje kapaciteta za skladištenje kako bi se povećala fleksibilnost energetske sustava. Ojačati infrastrukturu elektroenergetske mreže i poboljšati upravljanje njome pojednostavnjenjem postupaka priključivanja i uvođenjem elemenata pametnih mreža. Nastaviti ulagati napore za povećanje interkonekcija sa susjednim zemljama. Ubrzati obnovu zgrada radi poticanja energetske učinkovitosti i rješavanja pitanja energetske siromaštva. Promicati nove sustave centraliziranog grijanja prilagođene budućim potrebama i održivi gradski prijevoz te ubrzati razvoj željezničke infrastrukture. Pojačati napore na razini politika usmjerene na pružanje i stjecanje vještina i kompetencija potrebnih za zelenu tranziciju.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće

Predsjednik/Predsjednica
