



Svet
Evropske unije

Bruselj, 30. junij 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

DOPIS

Pošiljatelj:	Generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. predh. dok.:	9823/1/23 REV 1
Št. dok. Kom.:	COM(2023) 602 final
Zadeva:	PRIPOROČILO SVETA v zvezi z nacionalnim reformnim programom Bolgarije za leto 2023 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Bolgarije za leto 2023

V prilogi vam pošiljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, o katerem sta razpravljala Svet in Evropski svet, temelji pa na predlogu Komisije COM(2023) 602 final.

PRIPOROČILO SVETA

z dne ...

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Bolgarije za leto 2023 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Bolgarije za leto 2023

SVET EVROPSKE UNIJE –

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

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ ter zlasti člena 9(2)Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

- (1) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta², s katero je bil vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost (v nadaljnjem besedilu: mehanizem), je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem državam članicam zagotavlja finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira Unija. V skladu s prednostnimi nalogami evropskega semestra mehanizem prispeva h gospodarskemu in vključujočemu okrevanju ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, ki spodbujajo rast, zlasti reform in naložb za promoviranje zelenega in digitalnega prehoda ter za povečanje odpornosti gospodarstev držav članic. Poleg tega prispeva h krepitvi javnih financ, spodbujanju rasti in ustvarjanja delovnih mest v srednje- in dolgoročnem obdobju, izboljševanju teritorialne kohezije v Uniji ter podpiranju nadaljnjega izvajanja evropskega stebra socialnih pravic. V skladu s členom 11(2) Uredbe (EU) 2021/241 je bil najvišji finančni prispevek na državo članico v okviru mehanizma posodobljen 30. junija 2022.

² Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17).

- (2) Komisija je 22. novembra 2022 sprejela letni pregled trajnostne rasti za leto 2023, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2023. Evropski svet je 23. marca 2023 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda trajnostne rasti za leto 2023 v zvezi s štirimi razsežnostmi konkurenčne trajnostnosti. Komisija je 22. novembra 2022 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta³ sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja za leto 2023, v katerem Bolgarije ni opredelila kot ene od držav članic, ki so jih morda prizadela neravnotežja ali za katere obstaja tveganje, da bi jih ta prizadela. Zato poglobljeni pregled ne bi bil potreben. Poleg tega je sprejela priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2023, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic. Svet je priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja⁴ sprejel 16. maja 2023, 13. marca 2023 pa skupno poročilo o zaposlovanju.
- (3) Čeprav gospodarstva Unije izkazujejo izredno odpornost, geopolitične razmere še naprej negativno vplivajo nanje. Ob trdni podpori, ki jo Unija izkazuje Ukrajini, je ekonomsko- in socialnopolitična agenda Unije v kratkoročnem obdobju osredotočena na zmanjšanje negativnega učinka energetske šokov na ranljiva gospodinjstva in podjetja, v srednjeročnem obdobju pa na nadaljnja prizadevanja za uresničitev zelenega in digitalnega prehoda, za podpiranje trajnostne in vključujoče rasti, za zaščito makroekonomske stabilnosti ter za povečanje odpornosti. Močan poudarek je tudi na povečanju konkurenčnosti in produktivnosti Unije.

³ Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

⁴ Priporočilo Sveta z dne 16. maja 2023 o ekonomski politiki euroobmočja (UL C 180, 23.5.2023, str. 1).

- (4) Komisija je 1. februarja 2023 izdala sporočilo z naslovom „Industrijski načrt v okviru zelenega dogovora za neto ničelno dobo“ (v nadaljnjem besedilu: industrijski načrt v okviru zelenega dogovora). Cilj industrijskega načrta v okviru zelenega dogovora je spodbuditi konkurenčnost neto ničelne industrije Unije in podpreti hiter prehod na podnebno nevtralnost. Načrt dopolnjuje tekoča prizadevanja v okviru evropskega zelenega dogovora in REPowerEU. Njegov cilj je tudi ustvariti bolj spodbudno okolje za povečanje proizvodne zmogljivosti Unije za neto ničelne tehnologije in izdelke, ki so potrebni za doseganje ambicioznih podnebnih ciljev Unije, ter zagotoviti dostop do ustreznih kritičnih surovin, vključno z diverzifikacijo virov, primernim izkoriščanjem geoloških virov v državah članicah in čim večjim recikliranjem surovin. Industrijski načrt v okviru zelenega dogovora temelji na štirih stebrih: predvidljivem in poenostavljenem regulativnem okolju, hitrejšem dostopu do financiranja, izboljšanju spretnosti ter odprti trgovini za odporne dobavne verige. Komisija je 16. marca 2023 objavila dodatno sporočilo z naslovom „Dolgoročna konkurenčnost EU: pogled v obdobje po letu 2030“, ki je sestavljeno na podlagi devetih dejavnikov, ki se medsebojno krepijo, in katerega cilj je oblikovati regulativni okvir, ki bo spodbujal rast. V njem so določene prednostne naloge politike, katerih cilj je dejavno zagotavljati strukturne izboljšave, dobro usmerjene naložbe in regulativne ukrepe za dolgoročno konkurenčnost Unije in njenih držav članic. Spodaj navedena priporočila pomagajo obravnavati te prednostne naloge.

- (5) Evropski semester za usklajevanje ekonomskih politik se tudi v letu 2023 razvija v skladu z izvajanjem mehanizma. Za izpolnjevanje prednostnih nalog politik v okviru evropskega semestra je še vedno bistveno, da se v celoti izvajajo načrti za okrevanje in odpornost, saj so v njih obravnavana vsa zadevna specifična priporočila za države, izdana v zadnjih letih, ali znaten del teh priporočil. Specifična priporočila za države iz let 2019, 2020 in 2022 ostajajo enako relevantna tudi za načrte za okrevanje in odpornost, kot so bili dopolnjeni, posodobljeni ali spremenjeni v skladu s členi 14, 18 in 21 Uredbe (EU) 2021/241.
- (6) Cilj Uredbe (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta⁵ (v nadaljnjem besedilu: uredba REPowerEU), ki je bila sprejeta 27. februarja 2023, je čim prej postopno odpraviti odvisnost Unije od uvoza ruskih fosilnih goriv. To bo prispevalo k energetske varnosti in diverzifikaciji oskrbe Unije z energijo, hkrati pa povečalo uporabo energije iz obnovljivih virov, zmogljivosti za shranjevanje energije in energetske učinkovitost. Uredba REPowerEU državam članicam omogoča, da v svoje nacionalne načrte za okrevanje in odpornost vključijo novo poglavje REPowerEU za financiranje ključnih reform in naložb, ki bodo pomagale doseči cilje REPowerEU. Te reforme in naložbe bodo prispevale tudi h krepitvi konkurenčnosti neto ničelne industrije Unije, kot je opredeljena v industrijskem načrtu v okviru zelenega dogovora, ter obravnavale specifična priporočila za države v zvezi z energijo, izdana državam članicam v letu 2022 oziroma po potrebi v letu 2023. Uredba REPowerEU uvaja novo kategorijo nepovratne finančne podpore, ki je na voljo državam članicam za financiranje novih reform in naložb, povezanih z energijo, v okviru njihovih načrtov za okrevanje in odpornost.

⁵ Uredba (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. februarja 2023 o spremembi Uredbe (EU) 2021/241 glede poglavij REPowerEU v načrtih za okrevanje in odpornost ter spremembi uredb (EU) št. 1303/2013, (EU) 2021/1060 in (EU) 2021/1755 ter Direktive 2003/87/ES (UL L 63, 28.2.2023, str. 1).

- (7) Komisija je 8. marca 2023 sprejela sporočilo s smernicami za fiskalno politiko za leto 2024 (v nadaljnjem besedilu: sporočilo z dne 8. marca 2023). Njegov cilj je podpreti države članice pri pripravi programov stabilnosti in konvergenčnih programov ter s tem okrepiti usklajevanje politik. Komisija je v njem spomnila, da bo splošna odstopna klavzula Pakta za stabilnost in rast deaktivirana konec leta 2023. Pozvala je, naj se v obdobju 2023–2024 vodijo fiskalne politike, ki bodo zagotavljale srednjeročno vzdržnost dolga in trajnostno povečanje potencialne rasti, države članice pa, naj v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih za leto 2023 določijo, kako bodo njihovi fiskalni načrti zagotovili upoštevanje referenčne vrednosti v višini 3 % bruto domačega proizvoda (BDP) iz Pogodbe ter na srednji rok verodostojno in nadaljnje zmanjševanje dolga ali ohranjanje preudarne ravni dolga. Komisija je države članice tudi pozvala, naj postopno odpravijo nacionalne fiskalne ukrepe, uvedene za zaščito gospodinjstev in podjetij pred šokom zaradi cen energije, ter pri tem začnejo z najmanj ciljno usmerjenimi. Navedla je, da bi morale države članice podpirne ukrepe, če bi jih bilo treba ob vnovičnih pritiskih zaradi cen energije podaljšati, bolje ciljno usmeriti v ranljiva gospodinjstva in podjetja. Komisija je predlagala, da bi bila priporočila glede javnih financ kvantitativna in diferencirana. Nadalje bi bila skladno z njenim predlogom v sporočilu z dne 9. novembra 2022 o usmeritvah za reformo okvira ekonomskega upravljanja EU priporočila glede javnih financ oblikovana na podlagi neto primarnih odhodkov. Priporočila je, naj vse države članice še naprej ščitijo nacionalno financirane naložbe in zagotavljajo učinkovito uporabo mehanizma in drugih sredstev Unije, zlasti v luči zelenega in digitalnega prehoda ter ciljev glede odpornosti. Komisija je navedla, da bo Svetu predlagala, naj spomladi 2024 na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 in v skladu z obstoječimi pravnimi določbami začne postopke v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju.

- (8) Komisija je 26. aprila 2023 predstavila zakonodajne predloge za izvedbo celovite reforme pravil Unije o ekonomskem upravljanju. Osrednji cilj predlogov je z reformami in naložbami okrepiti vzdržnost javnega dolga in spodbujati trajnostno in vključujočo rast v vseh državah članicah. Komisija se v svojih predlogih zavzema za izboljšanje nacionalne odgovornosti, poenostavitev okvira in premik k večji srednjeročni osredotočenosti, v povezavi z učinkovitim in skladnejšim izvrševanjem. V skladu s sklepi Sveta z dne 14. marca 2023 o usmeritvah za reformo okvira ekonomskega upravljanja EU je cilj zakonodajno delo zaključiti še v letu 2023.
- (9) Bolgarija je 15. oktobra 2021 v skladu s členom 18(1) Uredbe (EU) 2021/241 Komisiji predložila nacionalni načrt za okrevanje in odpornost. Komisija je na podlagi člena 19 Uredbe (EU) 2021/241 ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost ob upoštevanju smernic za ocenjevanje iz Priloge V k navedeni uredbi. Svet je 4. maja 2022 sprejel Izvedbeni sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Bolgarijo⁶. Izplačilo obrokov je pogojeno s sprejetjem sklepa Komisije v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, v katerem je navedeno, da je Bolgarija zadovoljivo izpolnila ustrezne mejnike in cilje, določene v Izvedbenem sklepu Sveta. Zadovoljiva izpolnitev temelji na predpostavki, da doseženi prehodni mejniki in cilji niso bili izničeni.
- (10) Bolgarija je 5. maja 2023 predložila nacionalni reformni program za leto 2023 in konvergenčni program za leto 2023 v skladu s členom 8(1) Uredbe (ES) št. 1466/97. Programa sta bila ocenjena skupaj, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost. V skladu s členom 27 Uredbe (EU) 2021/241 nacionalni reformni program za leto 2023 odraža tudi polletno poročanje Bolgarije o napredku pri uresničevanju načrta za okrevanje in odpornost.

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

- (11) Komisija je 24. maja 2023 objavila poročilo o državi za Bolgarijo za leto 2023. V njem je ocenila napredek Bolgarije pri izvajanju zadevnih specifičnih priporočil za državo, ki jih je Svet sprejel med letoma 2019 in 2022, ter izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v Bolgariji. Na podlagi te analize so bile v poročilu o državi opredeljene vrzeli v zvezi z izzivi, ki jih načrt za okrevanje in odpornost ne obravnava ali jih obravnava le delno, pa tudi novi in nastajajoči izzivi. V njem je bil ocenjen tudi napredek Bolgarije pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic in pri doseganju krovnih ciljev Unije glede zaposlovanja, spretnosti in zmanjševanja revščine, pa tudi napredek pri uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja Združenih narodov.
- (12) Glede na podatke, ki jih je potrdil Eurostat, se je primanjkljaj sektorja država v Bolgariji zmanjšal s 3,9 % BDP v letu 2021 na 2,8 % v letu 2022, dolg sektorja država pa je s 23,9 % BDP konec leta 2021 padel na 22,9 % konec leta 2022. Komisija je 24. maja 2023 izdala poročilo na podlagi člena 126(3) Pogodbe. V njem je obravnavan proračunski položaj Bolgarije, saj naj bi njen primanjkljaj sektorja država v letu 2023 presegel 3 % BDP. Ugotovljeno je bilo, da merilo glede primanjkljaja ni bilo izpolnjeno. Komisija v skladu s sporočilom z dne 8. marca 2023 spomladi 2023 ni predlagala začetka novih postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Komisija je nato navedla, da bo Svetu predlagala, naj spomladi 2024 na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 začne postopke v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju. Bolgarija bi morala to upoštevati pri razpravi o proračunu in njegovem izvrševanju za leto 2023 ter pripravi proračuna za leto 2024.

- (13) Na saldo sektorja država so vplivali ukrepi fiskalne politike, sprejeti za ublažitev gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije. V letu 2022 so taki ukrepi fiskalne politike, ki zmanjšujejo prihodke, vključevali znižane stopnje davka na dodano vrednost za ogrevanje in plin ter nižje trošarine za električno energijo ter zemeljski in tekoči plin, medtem ko so taki ukrepi fiskalne politike, ki povečujejo odhodke, vključevali subvencije, namenjene negospodinjskim odjemalcem in operaterjem distribucijskih sistemov električne energije za porabo električne energije, gospodinjstvom za porabo zemeljskega plina ter podjetjem za daljinsko ogrevanje. Stroški teh ukrepov so se delno izravnali z novimi davki na nepričakovane dobičke proizvajalcev in dobaviteljev energije, in sicer z začasno dajatvijo za podjetja v državni lasti v energetskega sektorju. Komisija ocenjuje neto proračunske stroške teh ukrepov v letu 2022 na 1,5 % BDP. Na saldo sektorja država so vplivali tudi proračunski stroški zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine, ki so v letu 2022 ocenjeni na 0,1 % BDP. Hkrati so se ocenjeni stroški začasnih nujnih ukrepov v zvezi s krizo zaradi COVID-19 zmanjšali s 3,7 % v letu 2021 na 1,0 % BDP v letu 2022.
- (14) Svet je 18. junija 2021 Bolgariji⁷ priporočil, naj si v letu 2022 prizadeva za spodbujevalno fiskalno naravnost, tudi zahvaljujoč spodbudi, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, in ohrani nacionalno financirane naložbe. Svet je Bolgariji tudi priporočil, naj nadzoruje rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov.

⁷ Priporočilo Sveta z dne 18. junija 2021 z mnenjem Sveta o konvergenčnem programu Bolgarije za leto 2021 (UL C 304, 29.7.2021, str. 6).

(15) Po ocenah Komisije je bila fiskalna naravnost⁸ v letu 2022 spodbujevalna in je znašala – 1,2 % BDP, kot je priporočil Svet. Skladno s priporočilom Sveta je Bolgarija okrevanje še naprej podpirala z naložbami, ki naj bi se financirale iz mehanizma in drugih sredstev Unije. Odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma in drugimi sredstvi Unije, so v letu 2022 znašali 0,8 % BDP (v letu 2021 pa 0,9 % BDP). Nacionalno financirane naložbe so imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnost v višini 0,5 odstotne točke⁹. Bolgarija je zato ohranila nacionalno financirane naložbe, kot je priporočil Svet. Hkrati je ekspanziven učinek rasti nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) na fiskalno naravnost znašal 0,8 odstotne točke. Ekspanzivni učinek je vključeval dodatni vpliv ukrepov fiskalne politike za ublažitev gospodarskih in socialnih posledic povišanja cen energije (dodatni neto proračunski stroški v višini 0,9 % BDP) ter stroške zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine (0,1 % BDP). Bolgarija je zato zadostno nadzorovala rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov.

⁸ Fiskalna naravnost se meri kot sprememba primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov), brez začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19, vendar vključno z odhodki, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma in drugimi sredstvi Unije, glede na srednjeročno potencialno rast. Za več podrobnosti glej okvir 1 v fiskalnih statističnih tabelah.

⁹ Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele nevtralen učinek v višini nič odstotnih točk BDP.

- (16) Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije v konvergenčnem programu za leto 2023, je za leto 2023 in pozneje ugodnejši od spomladanske napovedi Komisije 2023. Vlada predvideva, da bo realni BDP v letu 2023 zrasel za 1,8 %, v letu 2024 pa za 3,3 %. Za primerjavo: v spomladanski napovedi Komisije 2023 je predvidena nižja realna rast BDP, in sicer 1,5 % v letu 2023 in 2,4 % v letu 2024, predvsem zaradi bolj negativne predpostavke o razvoju zalog v spomladanski napovedi Komisije 2023 ter kljub ugodnejši projekciji glede izvoza in uvoza v letu 2023. Za leto 2024 je nižja realna rast BDP v spomladanski napovedi Komisije 2023 predvsem posledica velikih negativnih razlik v prispevkih zasebne potrošnje, naložb in izvoza.
- (17) Vlada v konvergenčnem programu za leto 2023 pričakuje, da se bo delež primanjkljaja sektorja država v letu 2023 povečal na 6,1 % BDP. V skladu s konvergenčnim programom za leto 2023 povečanje primanjkljaja v letu 2023 odraža predvsem sprejete ukrepe za povečanje pokojnin in plač, učinek indeksacije pokojnin glede na inflacijo in povprečne plače, višje odhodke za socialno, zdravstveno in izobraževalno politiko ter večjo nacionalno porabo za javne naložbe. Program ne vključuje nobenih drugih ukrepov za spremembo politike ali konsolidacijo, saj proračun za leto 2023, ki lahko vključuje take ukrepe fiskalne politike, do predložitve konvergenčnega programa ni bil sprejet. Glede na konvergenčni program za leto 2023 naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP povečal z 22,9 % konec leta 2022 na 26,6 % konec leta 2023. V spomladanski napovedi Komisije 2023 je za leto 2023 predviden javnofinančni primanjkljaj v višini 4,8 % BDP. To je nižje od napovedanega primanjkljaja v konvergenčnem programu za leto 2023, predvsem zaradi nižjih pričakovanih javnih naložb in višjih prihodkov tako od davkov kot od Unije. Spomladanska napoved Komisije 2023 predvideva nižji dolg sektorja država kot odstotek BDP, in sicer v višini 25 % BDP konec leta 2023. Razlika je posledica nižjega napovedanega primanjkljaja ter različnih predpostavk o izvajanju mehanizma in plačil iz njega.

- (18) Pričakuje se, da bodo na saldo sektorja država v letu 2023 še naprej vplivali fiskalni ukrepi, sprejeti za ublažitev gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije. Gre za ukrepe, ki so bili podaljšani od leta 2022, zlasti subvencije za negospodinjске odjemalce. Stroški teh ukrepov se še naprej delno izravnavajo z davki na nepričakovane dobičke dobaviteljev energije, in sicer s solidarnostnim prispevkom v skladu z Uredbo Sveta (EU) 2022/1854¹⁰. Ob upoštevanju teh prihodkov naj bi glede na spomladansko napoved Komisije iz leta 2023 neto proračunski stroški podpornih ukrepov v letu 2023 znašali 0,8 % BDP¹¹. Zdi se, da ukrepi v letu 2023 niso usmerjeni v najranljivejša gospodinjstva ali podjetja, obenem pa ne ohranjajo v celoti cenovnega signala za zmanjšanje povpraševanja po energiji in povečanje energetske učinkovitosti. Pričakuje se tudi, da bo saldo sektorja država v letu 2023 izkoristil postopno odpravo začasnih nujnih ukrepov v zvezi s krizo zaradi COVID-19, ki so bili ocenjeni na 1,0 % BDP
- (19) Svet je v svojem priporočilu z dne 12. julija 2022¹² Bolgariji priporočil, naj sprejme ukrepe za zagotovitev, da bo v letu 2023 rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov v skladu s splošno nevtralno naravnostjo politike¹³, ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine. Hkrati bi morala biti Bolgarija pripravljena prilagoditi trenutno porabo spreminjajočim se razmeram. Bolgariji je bilo priporočeno tudi, naj razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetske varnost, ob upoštevanju pobude REPowerEU, med drugim tudi z uporabo mehanizma in drugih sredstev Unije.

¹⁰ Uredba Sveta (EU) 2022/1854 z dne 6. oktobra 2022 o nujnem posredovanju za obravnavo visokih cen energije (UL L 261I, 7.10.2022, str. 1).

¹¹ Podatki predstavljajo raven letnih proračunskih stroškov navedenih ukrepov, vključno s tekočimi prihodki in odhodki ter po potrebi ukrepi v zvezi z naložbami v osnovna sredstva.

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

¹³ Glede na spomladansko napoved Komisije 2023 je srednjeročna (10-letna povprečna) potencialna rast BDP Bolgarije, ki se uporablja za merjenje fiskalne naravnosti, nominalno ocenjena na 12,9 %.

- (20) V letu 2023 naj bi bila fiskalna naravnost glede na spomladansko napoved Komisije 2023 ekspanzivna (–3,1 % BDP) ob visoki inflaciji. To sledi ekspanzivni fiskalni naravnosti v letu 2022 (–1,2 % BDP). Rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) naj bi imela v letu 2023 ekspanziven učinek na fiskalno naravnost v višini 1,9 % BDP. Ekspanziven učinek nacionalno financiranih neto tekočih primarnih odhodkov ni posledica ciljne podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za zvišanje cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine. Napovedana rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov torej ni v skladu s Priporočilom Sveta z dne 12. julija 2022. Bolgarija naj bi financirala dodatne naložbe prek mehanizma in drugih sredstev Unije, pri čemer naj bi ohranila nacionalno financirane naložbe. Odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma in drugimi sredstvi Unije, naj bi v letu 2023 znašali 1,9 % BDP, nacionalno financirane naložbe pa naj bi na fiskalno naravnost imele ekspanziven učinek v višini 0,1 odstotne točke.¹⁴
- (21) Glede na konvergenčni program za leto 2023 naj bi se primanjkljaj sektorja država v letu 2024 zmanjšal na 4,7 % BDP. Zmanjšanje v letu 2024 je predvsem posledica višjih prihodkov iz Unije in postopnega opuščanja energetske podpore. Glede na konvergenčni program za leto 2023 se pričakuje, da se bo dolg sektorja država kot odstotek BDP konec leta 2024 povečal na 30,7 %. Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, spomladanska napoved Komisije 2023 v letu 2024 predvideva javnofinančni primanjkljaj v višini 4,8 % BDP. To je na splošno v skladu s predvidenim primanjkljajem iz konvergenčnega programa za leto 2023. Spomladanska napoved Komisije 2023 predvideva nižji dolg sektorja država kot odstotek BDP, in sicer v višini 28,1 % BDP konec leta 2024.

¹⁴ Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele restriktiven učinek v višini 0,1 odstotne točke BDP.

- (22) V konvergenčnem programu za leto 2023 je predvideno postopno opuščanje večine energetskih podpornih ukrepov do leta 2024. Komisija trenutno predvideva, da bodo neto stroški energetskih podpornih ukrepov v letu 2024 znašali 0,1 % BDP (v letu 2023 so znašali 0,8 % BDP). To temelji na predpostavki, da se cene energije ne bodo ponovno povečale. Energetski podporni ukrepi, ki naj bi še naprej veljali tudi v letu 2024, se ne zdijo usmerjeni v ranljiva gospodinjstva ali podjetja. Ne ohranjajo v celoti cenovnega signala za zmanjšanje povpraševanja po energiji in povečanje energetske učinkovitosti.
- (23) Uredba (ES) št. 1466/97 poziva k letnemu izboljšanju strukturnega proračunskega salda v smeri srednjeročnega proračunskega cilja, pri čemer je referenčno merilo 0,5 % BDP¹⁵. Ob upoštevanju pomislekov, povezanih z vzdržnostjo javnih financ, in potrebe po zmanjšanju primanjkljaja pod referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe bi bilo po mnenju Komisije ustrezno, da se strukturni saldo izboljša za vsaj 0,5 % BDP. Za zagotovitev takega izboljšanja in v skladu z metodologijo Komisije rast neto nacionalno financiranih primarnih odhodkov¹⁶ v letu 2024 ne bi smela preseči 4,6 %, kot je izraženo v tem priporočilu. Hkrati bi bilo treba postopoma odpraviti preostale energetske podpirne ukrepe (ki jih Komisija trenutno ocenjuje na 0,8 % BDP v letu 2023), odvisno od razvoja energetskega trga in začeni z najmanj ciljno usmerjenimi ukrepi, s tem povezane prihranke pa bi bilo treba uporabiti za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Po ocenah Komisije bi to privedlo do rasti neto primarnih odhodkov pod priporočeno najvišjo stopnjo rasti za leto 2024. Poleg tega glede na spomladansko napoved Komisije 2023 rast neto nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov v letu 2023 ni v skladu s Priporočilom Sveta z dne 12. julija 2022. Če se to potrdi, bi bila primerna nižja rast neto primarnih odhodkov v letu 2024.

¹⁵ Člen 5 Uredbe (ES) št. 1466/97 zahteva tudi prilagoditev v višini več kot 0,5 % BDP za države članice, katerih javni dolg presega 60 % BDP ali ki imajo izrazitejša tveganja za vzdržnost dolga.

¹⁶ Neto primarni odhodki so opredeljeni kot nacionalno financirani odhodki brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov ter brez odhodkov za obresti in odhodkov za ciklično brezposelnost.

- (24) Ob predpostavki nespremenjenih politik je v spomladanski napovedi Komisije iz leta 2023 predvideno, da se bodo neto nacionalno financirani primarni odhodki v letu 2024 povečali za 5,4 %, kar je nad priporočeno stopnjo rasti. Prilagoditev, predvidena v spomladanski napovedi Komisije iz leta 2023, je manjša od prihrankov zaradi popolne postopne odprave energetskega podpornih ukrepov, kar je predvsem posledica letnega učinka zvišanja pokojnin in načrtovanega povečanja nekaterih plač v javnem sektorju, zaradi katerih se več kot izravna pozitivni učinek postopnega opuščanja energetskega podpornih ukrepov.
- (25) Glede na konvergenčni program za leto 2023 naj bi se javne naložbe povečale s 4 % BDP v letu 2023 na 4,6 % BDP v letu 2024. Večje naložbe odražajo večje nacionalno financirane naložbe in naložbe, ki jih financira Unija, in sicer prek mehanizma.
- (26) V konvergenčnem programu za leto 2023 je opisana srednjeročna fiskalna usmeritev do leta 2026. V skladu s konvergenčnim programom za leto 2023 naj bi se primanjkljaj sektorja država zmanjšal na 4,9 % BDP v letu 2025 in na 5 % do leta 2026. Primanjkljaj sektorja država naj se zato v obdobju, ki ga zajema program, ne bi ponovno spustil pod 3 % BDP. Glede na konvergenčni program za leto 2023 naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP povečal s 30,7 % konec leta 2024 na 37,1 % do konca leta 2026.

(27) V skladu s členom 19(3), točka (b), Uredbe (EU) 2021/241 in merilom 2.2 iz Priloge V k Uredbi načrt za okrevanje in odpornost vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se vzajemno krepijo in ki jih je treba izvesti do leta 2026. Bolgarski načrt za okrevanje in odpornost se izvaja, čeprav z vedno večjim tveganjem zamud. Bolgarija je predložila en zahtevek za plačilo, ki ustreza 22 mejnikom in ciljem iz načrta, skupno izplačilo pa je znašalo 1,37 milijarde EUR. Visoka raven vladne nestabilnosti je povzročila zamude pri ključnih zakonodajnih reformah, kot so reforme na področju javnih naročil, boja proti korupciji in odgovornosti generalnega tožilca. Pomanjkanje politične stabilnosti in upravne zmogljivosti se je odražalo tudi v upočasnitvi izvajanja več pomembnih naložb v energijo in promet ter analize ključnih vidikov načrta, in sicer vprašanja razogljichenja energetskega sektorja. Drugi zahtevek za plačilo je bil odložen in je zdaj načrtovan za september 2023. Vendar obstaja precejšnje tveganje, da več mejnikov in ciljev, povezanih s ključnimi reformami, v času predložitve ne bo izpolnjenih. Delo v zvezi z dodatkom k načrtu in poglavjem REPowerEU še poteka. Časovni okvir za dokončanje tega dela je še vedno nejasen zaradi političnih razmer. Hitra vključitev novega poglavja REPowerEU v načrt za okrevanje in odpornost bo omogočila financiranje dodatnih reform in naložb v podporo strateškim ciljem Bolgarije na področju energije in zelenega prehoda. Sistematično in učinkovito vključevanje lokalnih in regionalnih organov, socialnih partnerjev in drugih ustreznih deležnikov ostaja pomembno za uspešno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost ter drugih ekonomskih politik in politik zaposlovanja, ki presegajo načrt, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za celoten program politik.

- (28) Komisija je leta 2022 odobrila vse programske dokumente Bolgarije za kohezijsko politiko, razen prednostne naloge Sklada za pravični prehod in območnih načrtov za pravični prehod, ki so ključni za ublažitev posledic prehoda za premogovniške regije. Nadaljnje sprejemanje programov kohezijske politike in njihovo hitro izvajanje ob dopolnjevanju in v sinergiji z načrtom za okrevanje in odpornost, vključno s poglavjem REPowerEU, sta ključnega pomena za doseg zelenega in digitalnega prehoda, povečanje gospodarske in socialne odpornosti ter zagotovitev uravnoveženega teritorialnega razvoja v Bolgariji.
- (29) Poleg gospodarskih in socialnih izzivov, obravnavanih v načrtu za okrevanje in odpornost ter programih kohezijske politike, se Bolgarija sooča z vrsto dodatnih izzivov, povezanih z razogljičenjem gospodarstva in proizvodnje energije.
- (30) Bolgarija ima še vedno najbolj ogljično intenzivno gospodarstvo v Uniji, saj je intenzivnost toplogrednih plinov več kot štirikrat višja od povprečja Unije. Delež fosilnih goriv v mešanici energijskih virov Bolgarije je leta 2021 znašal 63 %, delež energije iz premoga je znašal 26 %, delež jedrske energije 22 %, delež obnovljivih virov energije pa 15 % (kar je manj kot povprečni delež obnovljivih virov v Uniji, ki znaša 18 %). Bolgarski načrt za okrevanje in odpornost vključuje reformo strateškega okvira za razogljičenje gospodarstva, zlasti energetskega sektorja. To vključuje pripravo scenarijev in priporočil komisije za energetski prehod ter poznejše sprejetje načrta za podnebno nevtralnost v narodni skupščini s končnim rokom za postopno opuščanje premoga/lignita najpozneje do leta 2038. Čeprav je bila komisija za energetski prehod ustanovljena leta 2022, je bilo njeno poročilo s priporočili odloženo. Poleg tega je narodna skupščina januarja 2023 sprejela resolucijo, s katero je vlado obvezala k ponovnim pogajanjem o zavezah Bolgarije glede razogljičenja, vključno z naložbami v shranjevanje električne energije, v okviru načrta za okrevanje in odpornost.

- (31) Bolgarija je pokazala visoko raven zanesljivosti oskrbe s plinom v težkih razmerah. Zlasti njena oskrba s plinom iz Rusije se je zmanjšala kmalu po invaziji na Ukrajino. Bolgarija je uspešno sklenila kratkoročne pogodbe za dobavo utekočinjenega zemeljskega plina prek Grčije. Povezovalni plinovod med Grčijo in Bolgarijo je začel delovati oktobra 2022. To je Bolgariji omogočilo, da je prejela celotni obseg pogodbenih dobav iz Azerbajdžana (1 milijarda kubičnih metrov na leto, kar je pokrilo približno 30 % domače potrošnje). Delež plina v mešanici energijskih virov je znašal 14 %, kar je manj kot povprečje Unije, ki znaša 23 %. Industrija ostaja največji porabnik plina z 42-odstotnim deležem, vključno z neenergetsko uporabo. Sistemi daljinskega ogrevanja v večjih mestih Sofija in Plovdiv so odvisni od zemeljskega plina, kar predstavlja približno tretjino skupne porabe zemeljskega plina v Bolgariji. Poraba zemeljskega plina v Bolgariji se je v obdobju od avgusta 2022 do marca 2023 zmanjšala za 22 % v primerjavi s povprečno porabo plina v enakem obdobju v zadnjih petih letih, s čimer je bil presežen cilj 15-odstotnega zmanjšanja, določen v Uredbi Sveta (EU) 2022/1369¹⁷. Bolgarija naj nadaljuje prizadevanja za začasno zmanjšanje povpraševanja po plinu do 31. marca 2024 v skladu z Uredbo Sveta (EU) 2023/706¹⁸.

¹⁷ Uredba Sveta (EU) 2022/1369 z dne 5. avgusta 2022 o usklajenih ukrepih za zmanjšanje povpraševanja po plinu (UL L 206, 8.8.2022, str. 1).

¹⁸ Uredba Sveta (EU) 2023/706 z dne 30. marca 2023 o spremembi Uredbe (EU) 2022/1369 glede podaljšanja obdobja zmanjšanja povpraševanja pri ukrepih za zmanjšanje povpraševanja po plinu ter okrepitev poročanja in spremljanja njihovega izvajanja (UL L 93, 31.3.2023, str. 1).

- (32) Kar zadeva obnovljive vire energije, Bolgarija še ni odpravila ovir za namestitve objektov za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov in njihovo povezavo z omrežjem, kar je del zaveze v okviru njenega načrta za okrevanje in odpornost. Ker Bolgarija ni prenesla Direktive (EU) 2018/2001 Evropskega parlamenta in Sveta¹⁹ v nacionalno zakonodajo, je Komisija v skladu s členom 260(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije januarja 2023 proti njej začela postopek pred Sodiščem Evropske unije. Večji poudarek na shranjevanju energije bi pomagal pospešiti uvajanje obnovljivih virov energije na ravni omrežja v Bolgariji. Poleg tega bi lahko boljše upravljanje omrežja, da bi to postalo prožnejše, olajšalo vključevanje dodatnih obratov za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov. Hkrati bi morala Bolgarija še naprej razvijati energetske povezovalne daljnovode z zadostno zmogljivostjo s sosednjimi državami. Naložbe v infrastrukturo za fosilna goriva morajo biti omejene na nujno potrebne in zasnovane tako, da bodo kos izzivom prihodnosti, da se prepreči vezanost na tehnologije, ki niso skladne s podnebnimi cilji, ali povišanje stroškov energetskega prehoda.
- (33) Bolgarski načrt za okrevanje in odpornost vključuje več kot milijardo EUR naložb, namenjenih izboljšanju energetske učinkovitosti v javnih in zasebnih stavbah, pri čemer so v teku razpisi za izvajanje projektov na terenu. Ustanovitev nacionalnega sklada za razogljičenje, predvidena za leto 2023, je ključnega pomena, da se uresniči dolgoročna strategija Bolgarije za prenavo stavbnega fonda, hkrati pa s prilagoditvijo njenega pristopa k programom prenove privabi več zasebnih naložb. Potrebna so dodatna prizadevanja za strukturno obravnavo energetske revščine, zlasti z namenskimi shemami ter tehnično in upravno pomočjo, ki bo odražala potrebe ranljivih skupin. Da bi Bolgarija izpolnila cilje svežnja „Pripravljeni na 55“, bo potrebna večja ambicioznost za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov ter za določitev višjih ciljev glede obnovljivih virov energije in energetske učinkovitosti.

¹⁹ Direktiva (EU) 2018/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (UL L 328, 21.12.2018, str. 82).

- (34) Med letoma 2005 in 2021 so se emisije toplogrednih plinov iz domačega prometa, razen letalstva, v Bolgariji povečale za 19,5 %, v Uniji pa so se v povprečju zmanjšale za 7,5 %. V tem sektorju nastane približno četrtna emisij toplogrednih plinov v državi. V Bolgariji je uvajanje brezemisijskih osebnih avtomobilov na nizki ravni, prav tako gostota javnih električnih polnilnih postaj. Pri razvoju bolgarskega dela vseevropskega prometnega omrežja prihaja do zamud, zlasti v zvezi z železniško infrastrukturo, kar ovira multimodalnost ter potencial za izboljšanje učinkovitosti in trajnosti v prometu. Onesnaženost zraka znatno ogroža zdravje prebivalcev Bolgarije.
- (35) Pomanjkanje delovne sile in spretnosti v sektorjih in poklicih, ki so ključni za zeleni prehod, vključno s proizvodnjo, uvajanjem in vzdrževanjem neto ničelnih tehnologij, ustvarja ozka grla pri prehodu na neto ničelno gospodarstvo. Visokokakovostni sistemi izobraževanja in usposabljanja, ki se odzivajo na spreminjajoče se potrebe trga dela, ter ciljno usmerjeni ukrepi izpopolnjevanja in preusposabljanja so ključni za zmanjšanje pomanjkanja spretnosti ter spodbujanje vključevanja in prerazporejanja delovne sile. Da bi se sprostila neizkoriščena ponudba delovne sile, morajo biti ti ukrepi dostopni, zlasti za posameznike ter v sektorjih in regijah, ki jih bo zeleni prehod najbolj prizadel. Leta 2022 se je v zvezi z Bolgarijo poročalo o pomanjkanju delovne sile za več poklicev, ki zahtevajo posebne spretnosti ali znanja za zeleni prehod²⁰. Iz Evropskega socialnega sklada plus je bilo 152 milijonov EUR dodeljenih ukrepom za spodbujanje zelenih spretnosti in delovnih mest za obdobje 2021–2027. Sklad za pravični prehod je tudi priložnost za obravnavo socialne razsežnosti zelenega prehoda za tri upravičene regije v državi.
- (36) Svet je ob upoštevanju ocene Komisije preučil konvergenčni program za leto 2023, njegovo mnenje²¹ pa je izraženo v priporočilih 1, 2 in 3 –

²⁰ Poročilo o pomanjkanju delovne sile za leto 2022 – Evropski organ za delo.

²¹ V skladu s členom 9(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.

PRIPOROČA, da Bolgarija v letih 2023 in 2024 ukrepa tako, da:

1. v letih 2023 in 2024 čim prej postopoma odpravi veljavne izredne energetske podporne ukrepe, pri čemer uporabi s tem povezane prihranke za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Če bodo zaradi ponovnih zvišanj cen energije potrebni novi ali nadaljnji podporni ukrepi, zagotovi, da bodo ti podporni ukrepi usmerjeni v zaščito ranljivih gospodinjstev in podjetij, da bodo fiskalno vzdržni in da bodo ohranili spodbude za varčevanje z energijo;

zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejitvijo nominalnega povečanja nacionalno financiranih neto primarnih odhodkov v letu 2024 na največ 4,6 %²²;

ohrani nacionalno financirane javne naložbe in zagotovi učinkovito črpanje nepovratnih sredstev iz mehanizma in drugih sredstev Unije, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda;

v obdobju po letu 2024 še naprej izvaja srednjeročno fiskalno strategijo postopne in vzdržne konsolidacije v kombinaciji z naložbami in reformami, ki spodbujajo večjo trajnostno rast, da bi dosegla preudaren srednjeročni fiskalni položaj;

2. zagotovi učinkovito strukturo upravljanja in okrepi upravno zmogljivost, da se omogoči hitro in dosledno izvajanje njenega načrta za okrevanje in odpornost; hitro dokonča poglavje REPowerEU, da bi se lahko čim prej začelo izvajati; nadaljuje hitro izvajanje programov kohezijske politike ob tesnem dopolnjevanju in v sinergiji z načrtom za okrevanje in odpornost;

²² Kar po ocenah ustreza letnemu izboljšanju strukturnega proračunskega salda za vsaj 0,5 % BDP za leto 2024, kot je opisano v uvodni izjavi 23.

3. zmanjša odvisnost od fosilnih goriv in pospeši energetske prehod s hitrejšim uvajanjem obnovljivih virov energije, hkrati pa zagotovi zmogljivosti za shranjevanje, da se poveča prožnost energetskega sistema; okrepi infrastrukturo elektroenergetskega omrežja in izboljša njeno upravljanje z racionalizacijo postopkov priključitve in uvedbo elementov pametnega omrežja; nadaljuje prizadevanja za okrepitev povezanosti s sosednjimi državami; pospeši prenovo stavb za spodbuditev energetske učinkovitosti in odpravo energetske revščine; spodbuja nove rešitve na področju daljinskega ogrevanja in trajnostnega mestnega prometa, ki bodo kos izzivom prihodnosti, ter pospeši razvoj železniške infrastrukture; okrepi prizadevanja politik, namenjena zagotavljanju in pridobivanju spretnosti in kompetenc, potrebnih za zeleni prehod.

V Bruslju,

Za Svet

predsednik/predsednica
