



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 13. lipnja 2022.
(OR. fr, en)

9738/22

ECOFIN 538
UEM 141
SOC 328
EMPL 214
COMPET 429
ENV 527
EDUC 204
RECH 322
ENER 241
JAI 793
GENDER 78
ANTIDISCRIM 58
JEUN 88
SAN 332

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	9401/22 - COM(2022) 603 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Bugarske za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Bugarske za 2022.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni nacrt preporuke Vijeća, koji su na temelju prijedloga Komisije COM(2022) 603 final revidirali i o njemu se usuglasili različiti odbori Vijeća.

PREPORUKA VIJEĆA

od ...

o Nacionalnom programu reformi Bugarske za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Bugarske za 2022.

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 stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora provedbi reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime se doprinosi gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, uz jačanje otpornosti i potencijalnog rasta gospodarstava država članica. Njime se pomaže i jačanju održivih javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Maksimalni financijski doprinos po državi članici u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost bit će ažuriran u lipnju 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 24. studenoga 2021. donijela Godišnji pregled održivog rasta, čime je označen početak europskog semestra 2022. za koordinaciju ekonomskih politika. Uzela je u obzir Socijalnu obvezu iz Porta potpisanu 7. svibnja 2021. radi daljnje provedbe europskog stupa socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Europsko vijeće potvrdilo je 25. ožujka 2022. prioritete Godišnjeg pregleda održivog rasta 2022. Komisija je 24. studenoga 2021. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća³ donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu je utvrđeno da Bugarska nije jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je istog dana donijela i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2022., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je donijelo Zajedničko izvješće o zapošljavanju 14. ožujka 2022.

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.)

- (3) Ruska invazija na Ukrajinu, koja je uslijedila nakon globalne pandemije, znatno je izmijenila geopolitički i gospodarski kontekst. Posljedice invazije na gospodarstva država članica očituju se, među ostalim, u višim cijenama energije, hrane i sirovina te slabijim izgledima za rast. Više cijene energije posebno opterećuju najranjivija kućanstva koja se suočavaju s energetske siromaštvom ili su u opasnosti od njega, kao i poduzeća koja su najranjivija na povećanja cijena energije. Unija se suočava i s dosad nezabilježenim priljevom osoba koje bježe iz Ukrajine. Gospodarske posljedice koje proizlaze iz agresivnog rata Rusije asimetrično utječu na države članice. U tom je kontekstu 4. ožujka 2022. prvi put aktivirana Direktiva Vijeća 2001/55/EZ⁴ putem Provedbene odluke Vijeća (EU) 2022/382⁵, kojom se raseljenim osobama iz Ukrajine daje pravo na zakonit boravak u Uniji, kao i pristup obrazovanju i osposobljavanju, tržištu rada, zdravstvu, stanovanju i socijalnoj skrbi. Bugarskoj je u okviru inicijative Kohezijsko djelovanje za izbjeglice u Europi (CARE) i dodatnim pretfinanciranjem iz programa Pomoć za oporavak za koheziju i europska područja (REACT-EU) na raspolaganje stavljena izvanredna potpora za hitne potrebe prihvata i integracije osoba koje bježe iz Ukrajine.

⁴ Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba, (SL L 212, 7.8.2001., str. 12.).

⁵ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite (SL L 71, 4.3.2022., str. 1.).

- (4) Uzimajući u obzir gospodarsku i geopolitičku situaciju koja se ubrzano mijenja, europski semestar u 2022. nastavlja opsežnu koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja te se istodobno razvija u skladu sa zahtjevima provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost, kako je navedeno u Godišnjem pregledu održivog rasta 2022. Provedba donesenih planova za oporavak i otpornost ključna je za ostvarivanje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer se planovi odnose na sve relevantne preporuke ili na znatan dio relevantnih preporuka za pojedinu zemlju izdanih u ciklusima europskog semestra 2019. i 2020. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019. i 2020. i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241, uza sve druge preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma podnošenja takvih revidiranih, ažuriranih ili izmijenjenih planova za oporavak i otpornost.
- (5) Opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu aktivirana je u ožujku 2020. Komisija je u svojoj komunikaciji od 3. ožujka 2021. naslovljenoj „Godinu dana od izbivanja pandemije bolesti COVID-19: odgovor u okviru fiskalne politike” iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Povećana neizvjesnost i znatni negativni rizici za gospodarske izglede u kontekstu rata u Europi, dosad nezabilježeno povećanje cijena energije i kontinuirani poremećaji u lancu opskrbe opravdavaju produljenje opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu tijekom 2023.

- (6) U skladu s pristupom iz Preporuke Vijeća od 18. lipnja 2021.⁶ i davanja mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Bugarske za 2021., opći smjer fiskalne politike trenutačno se najbolje mjeri kao promjena primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19), ali uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast⁷. Kako bi se ocijenilo je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom, uz opći smjer fiskalne politike pozornost se posvećuje i razvoju primarnih tekućih rashoda koje financira država⁸ (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez privremenih hitnih mjera uvedenih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) i razvoju ulaganja.

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

⁷ Ova Preporuka sadržava Komisijine procjene smjera fiskalne politike i njezinih komponenti na temelju pretpostavki iz Komisijine proljetne prognoze 2022. Komisijine procjene srednjoročnog potencijalnog rasta ne uključuju pozitivan učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast.

⁸ Ne financira se bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost ni sredstvima iz drugih fondova Unije.

- (7) Komisija je 2. ožujka 2022. donijela Komunikaciju s općim smjernicama za fiskalnu politiku u 2023. („fiskalne smjernice”), čiji je cilj poduprijeti pripremu programâ stabilnosti i konvergencije država članica i time ojačati koordinaciju politika. Na temelju makroekonomskih izgleda iz zimske prognoze 2022., Komisija smatra da je prelazak s ukupno poticajnog smjera fiskalne politike u razdoblju 2020.–2022. na uglavnom neutralan opći smjer fiskalne politike, uz spremnost na reagiranje na promjenjivo gospodarsko stanje, primjeren za 2023. Komisija je najavila da bi se fiskalne preporuke za 2023. trebale i dalje razlikovati po državama članicama te bi se u njima trebalo voditi računa o mogućim prelijevanjima među državama. Komisija je pozvala države članice da te smjernice uzmu u obzir u svojim programima stabilnosti i konvergencije. Komisija se obvezala da će pomno pratiti gospodarska kretanja i prema potrebi prilagoditi svoje smjernice politika, a najkasnije u okviru proljetnog paketa europskog semestra potkraj svibnja 2022.
- (8) U pogledu fiskalnih smjernica, u fiskalnim preporukama za 2023. uzimaju se u obzir pogoršani gospodarski izgledi, povećana neizvjesnost i dodatni negativni rizici te viša inflacija u usporedbi s Komisijinom zimskom prognozom 2022. Na temelju tih razmatranja fiskalnim odgovorom treba povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju i energetske sigurnost te održati kupovnu moć najranjivijih kućanstava kako bi se ciljanim i privremenim mjerama ublažio učinak povećanja cijena energije i ograničio inflacijski pritisak zbog sekundarnih učinaka. Fiskalna politika treba ostati fleksibilna radi prilagodbe okolnostima koje se brzo mijenjaju, uključujući izazove koji proizlaze iz agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine kad je riječ o obrani i sigurnosti, te se ona treba razlikovati po državama članicama, ovisno o njihovoj fiskalnoj i gospodarskoj situaciji, među ostalim u pogledu njihove izloženosti krizi i priljevu raseljenih osoba iz Ukrajine.

- (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 Bugarske⁹. 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 mjere povezane s ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima nisu preokrenute.
- (10) Bugarska je 29. travnja 2022. dostavila Nacionalni program reformi za 2022. i Program konvergencije za 2022., u skladu s rokom utvrđenim u članku 8. Uredbe (EZ) br. 1466/97. Zbog njihove uzajamne povezanosti ta su dva programa ocijenjena zajedno.
- (11) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila Izvješće za Bugarsku za 2022. U njemu je ocijenjen napredak Bugarske u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 2019., 2020. i 2021. te je analiziran njezin plan za oporavak i otpornost na temelju tablice pokazatelja za oporavak i otpornost. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u pogledu izazova koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi, uključujući one koji proizlaze iz ruske invazije na Ukrajinu. 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.

⁹ ST 8091/2022; ST 8091/2022 ADD 1.

- (12) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatralo proračunsko stanje Bugarske jer je njezin deficit opće države 2021. premašio referentnu vrijednost od 3 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da kriterij deficita nije ispunjen. U skladu s Komunikacijom od 2. ožujka 2022. Komisija nije predložila pokretanje novih postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2022. te će u jesen 2022. ponovno procijeniti je li potrebno predložiti pokretanje takvih postupaka.
- (13) Vijeće je u Preporuci od 20. srpnja 2020.¹⁰ Bugarskoj preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju u 2020. i 2021. poduzme sve potrebne mjere za djelotvoran odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Bugarska, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Prema podacima koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Bugarskoj se u 2021. smanjio na 4,1 % s 4,0 % BDP-a, koliko je iznosio u 2020. Bugarska je odgovorom u okviru fiskalne politike poduprla gospodarski oporavak u 2021., a privremene hitne mjere povećale su se s 2,9 % BDP-a u 2020. na 4,3 % u 2021. Mjere koje je Bugarska poduzela u 2021. bile su u skladu s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. bile su uglavnom privremene ili popraćene kompenzacijskim mjerama. Prema podacima koje je Eurostat potvrdio, dug opće države povećao se sa 24,7 % BDP-a u 2020. na 25,1 % BDP-a u 2021.

¹⁰ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Bugarske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Bugarske za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 8).

(14) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije u Programu konvergencije za 2022 povoljan je za 2022., a nakon toga realan. Vlada predviđa da će se realni BDP povećati za 2,6 % u 2022. i za 2,8 % u 2023. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se manji rast realnog BDP-a, od 2,1 % u 2022. i veći rast realnog BDP-a, od 3,1 % u 2023., uglavnom zbog različitih predviđanja rasta zaposlenosti i ulaganja. Vlada u Programu konvergencije za 2022. očekuje da će se ukupni deficit povećati na 5,3 % BDP-a u 2022. i smanjiti na 2,9 % u 2023. Povećanje deficita 2022., koje je ublaženo postupnim ukidanjem nekih hitnih mjera uvedenih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19, uglavnom odražava nagli porast intermedijarne potrošnje, mjere potpore poduzećima, energetske mjere i izmjene mirovinskog sustava. Prema programu konvergencije za 2022. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u povećati na 25,5 % u 2022. i na 27,7 % u 2023. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se državni deficit od 3,7 % BDP-a za 2022. i 2,4 % BDP-a za 2023. To je znatno niže od deficita za 2022. predviđenog u Programu konvergencije za 2022., uglavnom zbog različitih makroekonomskih predviđanja, manjeg rasta intermedijarne potrošnje i većih prihoda od poreza na proizvodnju i uvoz u 2022. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se manji udio duga opće države u BDP-u, od 25,3 % u 2022. i 25,6 % u 2023. Razlika je posljedica nižih deficita u obje godine i većeg predviđenog gospodarskog rasta u 2023. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje iznositi 1,8 %. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast Bugarske.

- (15) Vlada je 2022. postupno ukinula većinu mjera poduzetih kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, pa se predviđa da će se privremene hitne mjere smanjiti s 4,3 % BDP-a u 2021. na 1,8 % BDP-a u 2022. Na državni deficit utječu mjere donesene radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije, koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. procjenjuju na 0,9 % BDP-a u 2022. i 0,0 % BDP-a u 2023.¹¹ Te se mjere uglavnom sastoje od programa potpore za javne komunalne usluge, industrijske krajnje korisnike električne energije i kućanstva koja su potrošači plina. Mjere su najavljene kao uglavnom privremene. Međutim, ako cijene energije ostanu povišene u 2023., neke od tih mjera mogle bi se nastaviti. Neke od tih mjera nisu ciljane, posebno moratorij na cijene energije za kućanstva. Na državni deficit utječu i troškovi pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine, za koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa da će iznositi 0,1 % BDP-a u 2022. i 0,2 % BDP-a u 2023.¹²

¹¹ Iznosi predstavljaju razinu godišnjih proračunskih troškova tih mjera poduzetih od jeseni 2021., uključujući tekuće prihode i rashode te, prema potrebi, mjere za kapitalne rashode.

¹² Pretpostavlja se da će ukupan broj raseljenih osoba iz Ukrajine u Uniji postupno dosegnuti 6 milijuna do kraja 2022., a njihova se geografska razmještenost procjenjuje na temelju veličine postojeće dijaspore, relativnog broja stanovnika države članice primateljice i stvarne razmještenosti raseljenih osoba iz Ukrajine diljem Unije od ožujka 2022. Kad je riječ o proračunskim troškovima po osobi, procjene se temelje na modelu mikrosimulacije Euromod Zajedničkog istraživačkog centra Komisije, pri čemu se u obzir uzimaju novčani transferi na koje bi osobe mogle imati pravo i naknade u naravi kao što su obrazovanje i zdravstvena zaštita.

- (16) Vijeće je u Preporuci od 18. lipnja 2021. preporučilo Bugarskoj da u 2022. provodi poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država. Vijeće je Bugarskoj preporučilo i da zadrži pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država. Preporučilo je i da Bugarska, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti, uz istodobno povećanje ulaganja radi poticanja potencijala rasta.

(17) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. i podacima iz Programa konvergencije Bugarske za 2022. predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike biti poticajan i iznositi – 3.4 % BDP-a, u skladu s preporukom Vijeća¹³. Bugarska namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja u skladu s preporukom Vijeća. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 1,1 postotni bod BDP-a u odnosu na 2021. Predviđa se da će ulaganja koja financira država u 2022. imati ekspanzivan učinak na smjer fiskalne politike od 1,1 postotni bod BDP-a¹⁴. Stoga u skladu s preporukom Vijeća Bugarska namjerava očuvati ulaganja koja financira država. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2022. imati ekspanzivan učinak od 1,4 postotna boda na opći smjer fiskalne politike. Taj znatan ekspanzivni učinak uključuje dodatni učinak mjera za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije (0,2 postotna boda BDP-a) i troškova pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine (0,1 postotni bod BDP-a), a predviđa se da će rastu neto tekućih rashoda doprinijeti i izmjene mirovinskog sustava (0,6 % BDP-a) te povećanja plaća (0,3 % BDP-a). Bugarska stoga, na temelju trenutačnih procjena Komisije, u 2022. ne drži dovoljno pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država.

¹³ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

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

- (18) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se da će u 2023. smjer fiskalne politike iznositi $-1,3$ % BDP-a uz pretpostavku nepromijenjenih politika¹⁵. Predviđa se da će Bugarska 2023. nastaviti upotrebljavati bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za $0,7$ postotnih bodova BDP-a u odnosu na 2022. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država u 2023. biti ekspanzivan i iznositi $0,2$ postotna boda BDP-a¹⁶. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2023. imati ekspanzivan učinak od $0,5$ postotna boda na opći smjer fiskalne politike. To uključuje učinak postupnog ukidanja mjera za ublažavanje posljedica povećanja cijena energije ($0,9$ % BDP-a), a predviđa se da će povećani socijalni transferi i povećanja plaća doprinijeti rastu neto tekućih rashoda.
- (19) U Programu konvergencije za 2022. očekuje se da će se deficit opće države postupno smanjiti na $2,8$ % BDP-a u 2024. i na $2,4$ % do 2025. Stoga se predviđa da će deficit opće države tijekom trajanja Programa ostati ispod 3 % BDP-a. U tim se predviđanjima pretpostavlja povećanje prihoda od izravnih poreza i socijalnih doprinosa, što je posljedica većeg dohotka kućanstava i većih prijenosa kapitala koji proistječu iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Prema Programu konvergencije za 2022., očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u povećati do 2025., točnije na $29,1$ % u 2024. i na $30,4$ % u 2025. Prema analizi Komisije čini se da su rizici za održivost duga u srednjoročnom razdoblju srednje razine.

¹⁵ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

¹⁶ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan i iznositi $0,0$ postotnih bodova BDP-a.

- (20) 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 koje treba provesti i koji se međusobno dopunjuju, s okvirnim vremenskim rasporedom za završetak provedbe do 31. kolovoza 2026. Njima se doprinosi svladavanju svih ili znatnog dijela ekonomskih i socijalnih izazova navedenih u preporukama za pojedinu zemlju koje je Vijeće uputilo Bugarskoj u okviru europskog semestra 2019. i 2020., uza sve preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma donošenja plana za oporavak i otpornost. Planom za oporavak i otpornost posebno se odgovara na preporuke za pojedinu zemlju u području socijalnih pitanja, i to mjerama za poboljšanje socijalne uključenosti, za koje se očekuje da će poboljšati primjerenost i obuhvat programa minimalnog dohotka, te mjerama za bolju integraciju službi za zapošljavanje i socijalnih službi. Druge mjere kojima se odgovara na preporuke za pojedinu zemlju usmjerene su na stjecanje vještina, posebno digitalnih vještina, na poboljšanje relevantnosti sustava obrazovanja i cjeloživotnog učenja za tržište rada te na proširenje ponude zdravstvenih usluga u cijeloj Bugarskoj. Te mjere mogu pomoći u postizanju ciljeva i daljnjeg napretka u pogledu europskog stupa socijalnih prava i njegova akcijskog plana do 2030. Nadalje, planom za oporavak i otpornost odgovara se na preporuke za pojedinu zemlju poticanjem dekarbonizacije energetske sektora, povećanjem ukupne energetske učinkovitosti i provedbom mjera za održivi promet te digitalnu infrastrukturu i usluge. Osim toga, plan sadržava dalekosežne mjere za poboljšanje učinkovitosti javne uprave i pravosuđa, sprečavanje, otkrivanje i suzbijanje korupcije, poboljšanje poslovnog okruženja, podupiranje ulaganja i poboljšanje sustava istraživanja i inovacija. Time će se doprinijeti i potpori Bugarskoj u odgovaranju na pitanja i primjedbe u okviru mehanizma vladavine prava.

(21) Očekuje se da će provedba plana za oporavak i otpornost Bugarske doprinijeti daljnjem napretku u zelenoj i digitalnoj tranziciji. Mjerama potpore klimatskim ciljevima u Bugarskoj namijenjeno je 58,9 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana za oporavak i otpornost, dok je mjerama potpore digitalnim ciljevima namijenjeno 25,8 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana za oporavak i otpornost. Potpuna provedba plana za oporavak i otpornost, u skladu s relevantnim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima, pomoći će Bugarskoj da se brzo oporavi od posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19, uz istodobno jačanje otpornosti. Istodobno će daljnji napori u cilju potpunog iskorištavanja javnih službi za zapošljavanje i pružanje integrirane potpore zapošljavanju i socijalne potpore doprinijeti ublažavanju posljedica predviđenih demografskih promjena i poduprijeti pravednu zelenu i digitalnu tranziciju. Sustavno uključivanje 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 plana za oporavak i otpornost, kako bi se osigurala opća odgovornost za cjelokupni program politike.

- (22) Bugarska je 11. svibnja 2022. dostavila sporazum o partnerstvu predviđen u Uredbi (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća¹⁷, a druge programe kohezijske politike još nije dostavila. U skladu s Uredbom (EU) 2021/1060 Bugarska u obzir treba uzeti relevantne preporuke za pojedinu zemlju pri programiranju fondova kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. To je preduvjet za poboljšanje učinkovitosti i maksimalno povećanje dodane vrijednosti financijske potpore koju će primiti iz fondova kohezijske politike, uz istodobno promicanje koordinacije, komplementarnosti i koherentnosti između tih fondova kohezijske politike i drugih instrumenata i fondova Unije. Uspješna provedba Mehanizma za oporavak i otpornost i programa kohezijske politike ovisi i o uklanjanju prepreka ulaganjima radi potpore zelenoj i digitalnoj tranziciji i uravnoteženom teritorijalnom razvoju.
- (23) Na temelju ovlasti koje su šefovi država ili vlada Unije utvrdili u Izjavi iz Versaillesa, Komisijinim prijedlogom plana REPowerEU nastoji se čim prije postupno ukinuti ovisnost Unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. U tu svrhu, u dijalogu s državama članicama, Komisija namjerava utvrditi najprikladnije projekte, ulaganja i reforme na nacionalnoj i regionalnoj razini te na razini Unije. U kontekstu energetske krize i u skladu s mandatom koji je Europsko vijeće dodijelilo u ožujku 2022. Komisija i države članice uspostavile su Platformu EU-a za energiju za dobrovoljnu zajedničku kupnju plina, ukapljenog prirodnog plina i vodika. Cilj je tih mjera smanjiti sveukupnu ovisnost o fosilnim gorivima i potaknuti odmak od uvoza fosilnih goriva iz Rusije.

¹⁷ Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 231, 30.6.2021., str. 159.).

(24) Bugarsko gospodarstvo ima najveće emisije ugljika u Uniji, s intenzitetom stakleničkih plinova koji je više od četiri puta veći od prosjeka Unije. Aktualni udio fosilnih goriva u strukturi izvora energije u Bugarskoj iznosi 61,5 %, pri čemu nuklearna energija čini 24 %, a obnovljiva energija 14,5 % (ispod prosjeka Unije za obnovljive izvore energije od 19 %). Bugarska je do travnja 2022.¹⁸ u velikoj mjeri ovisila o Rusiji kad je riječ o prirodnom plinu. U 2020. iz Rusije je uvezeno 75 % prirodnog plina, što je iznad prosjeka Unije od 43,2 %. Međutim, njegov je udio u strukturi izvora energije iznosio samo 13,9 %, što je niže od prosjeka Unije od 24,4 %. Industrija je s udjelom od 40 % i dalje najveći potrošač plina, uključujući neenergetsku upotrebu, dok se udio energetskega sektora smanjio s 30 % u 2010. na 25 % u 2019. Centralizirano grijanje oslanja se na prirodni plin, a prostora za poboljšanje je malo jer se sustavi centraliziranog grijanja ne mogu zamijeniti alternativnim izvorima. Iako se u planu za oporavak i otpornost istražuje potencijal geotermalne energije za grijanje, mogla bi se osigurati dodatna ulaganja za potporu ugradnji velikih toplinskih crpki. Proizvodnja električne energije iz ugljena u potpunosti je pokrivena domaćom proizvodnjom lignita, a Bugarska iz Rusije uvozi ograničene količine ugljena za industrijsku uporabu (0,56 milijuna tona, što čini 85 % ukupnog uvoza ugljena). S druge strane, Bugarska ovisi o Rusiji kad je riječ o sirovoj nafti (63 % sirove nafte dolazi iz Rusije¹⁹, što je znatno više od prosjeka Unije od 26 %) i iz Rusije uvozi 22 % svojih rafiniranih naftnih derivata, što je ispod prosjeka Unije od 35 %. Ukupno gledajući, udio nafte u strukturi izvora energije u 2020. iznosio je 23,9 %, što je ispod prosjeka Unije od 32,7 %. Bugarski plan za oporavak i otpornost uključuje donošenje plana za klimatsku neutralnost. Uključuje korake za dovršetak postupnog ukidanja ugljena i lignita najkasnije do 2038. te znatna ulaganja i reforme kako bi se ubrzalo uvođenje obnovljivih izvora energije, no postizanje ciljeva klimatske i energetske tranzicije iziskivat će dodatne napore.

¹⁸ Od travnja 2022., nakon što je Gazprom jednostrano obustavio opskrbu plinom, Bugarska se više ne opskrbljuje plinom iz Rusije.

¹⁹ Podaci Eurostata za 2019. odnose se na bugarske podatke o uvozu. Podaci o uvozu za 2020. nisu informativni jer za velike količine uvezenih sirovina trgovinski partneri nisu jasno navedeni. Prosjek EU-a odnosi se na udio uvoza sirove nafte i rafiniranih naftnih derivata iz Rusije u ukupnom uvozu izvan EU-27.

Kad je riječ o obnovljivim izvorima energije, Bugarska se obvezala dodati najmanje 3 500 MW novih kapaciteta iz obnovljivih izvora energije (vjetar i solarna energija) i stvoriti tehničke uvjete za integraciju dodatnih 4 500 MW u elektroenergetski sustav do 2026. Plan uključuje i reformu za uklanjanje ključnih prepreka razvoju tehnologija za proizvodnju vodika iz obnovljivih izvora i lanaca vrijednosti, kao i ulaganja za potporu razvoju pilot-projekata za proizvodnju vodika iz obnovljivih izvora i održivog bioplina. Predviđene su i mjere za pomoć kućanstvima u instalaciji solarnih sustava za grijanje vode i solarnih fotonaponskih sustava. Planom će se definirati i energetska siromaštvo. Treba napomenuti da ciljevi za smanjenje emisija stakleničkih plinova i povećanje upotrebe energije iz obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti trebaju biti ambiciozniji radi usklađivanja Bugarske s ciljevima paketa „Spremni za 55 %”.

- (25) Istodobno se bugarskim planom za oporavak i otpornost predviđa više od jedne milijarde EUR ulaganja u mjere energetske učinkovitosti namijenjene javnim i privatnim stambenim objektima. To je pojačano reformama za uklanjanje prepreka ulaganjima u energetska učinkovitost i smanjenje administrativnog opterećenja povezanog s obnovom. Bugarska bi unatoč tome trebala nastojati dodatno smanjiti potrošnju energije i ovisnost o fosilnim gorivima kako bi ostvarila ciljeve iz svoje dugoročne strategije obnove fonda stambenih objekata. Ta bi se mjera mogla poduprijeti nacionalnim fondom za dekarbonizaciju koji će biti osnovan 2023. Bugarska istovremeno mora osigurati energetske interkonekcije s dovoljnim kapacitetom, među ostalim sa susjednim zemljama. Dopršetkom tekućih ulaganja Bugarska može iskoristiti prednosti jedinstvenog tržišta, osigurati sigurnost opskrbe i ubrzati diversifikaciju putova opskrbe plinom. Preporučuje se da nova ulaganja u plinsku infrastrukturu budu, ako je to moguće, otporna na buduće promjene kako bi se budućom prenamjenom za održiva goriva omogućila njezina dugoročna održivost.

- (26) Iako će ubrzanje prelaska na klimatsku neutralnost i napuštanja fosilnih goriva stvoriti znatne troškove restrukturiranja u više sektora, Bugarska može iskoristiti mehanizam za pravednu tranziciju u kontekstu kohezijske politike kako bi smanjila socioekonomske posljedice tranzicije u najteže pogođenim regijama. Osim toga, Bugarska može iskoristiti i Europski socijalni fond plus, uspostavljen Uredbom (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća²⁰, kako bi poboljšala mogućnosti za zapošljavanje i ojačala socijalnu koheziju.
- (27) Uzimajući u obzir Komisijinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program konvergencije za 2022. i njegovo je mišljenje²¹ navedeno u preporuci 1.
- (28) Bugarski lev uključen je 10. srpnja 2020. u Europski tečajni mehanizam II (ERM II) kao pripremni korak prema uvođenju eura. Kako bi se očuvala gospodarska i financijska stabilnost i postigao visok stupanj održive gospodarske konvergencije, bugarska tijela obvezala su se na provedbu posebnih mjera politika za osiguravanje održivosti nebankarskog financijskog sektora i jačanje upravljanja poduzećima u državnom vlasništvu, kao i okvira za nesolventnost i sprečavanje pranja novca. Napredak Bugarske u ispunjavanju potrebnih zahtjeva za uvođenje eura bit će ocijenjen u izvješćima o konvergenciji za 2022. Europske komisije i Europske središnje banke,

²⁰ Uredba (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1296/2013 (SL L 231, 30.6.2021., str. 21.).

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

PREPORUČUJE da Bugarska u 2022. i 2023. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Osigurati da rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. bude u skladu s općim neutralnim smjerom politike, uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije i osobama koje bježe iz Ukrajine. Trenutačnu potrošnju prilagoditi razvoju situacije. Povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetske sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije. U razdoblju nakon 2023. provoditi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija.
2. Nastaviti s provedbom plana za oporavak i otpornost, u skladu s ključnim etapama i ciljnim vrijednostima iz Provedbene odluke Vijeća od 4. svibnja 2022. Dostaviti programske dokumente kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. u cilju dovršetka pregovora s Komisijom i početka njihove provedbe.
3. Smanjiti ukupnu ovisnost o fosilnim gorivima i uvozu fosilnih goriva ubrzavanjem uvođenja obnovljivih izvora te diversificirati izvore i rute opskrbe plinom povećanjem interkonekcija sa susjednim zemljama. Pojačati napore za smanjenje potražnje za energijom povećanjem energetske učinkovitosti u industriji te u privatnim i javnim stambenim zgradama. Promicati nova održiva rješenja za centralizirano grijanje.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće

Predsjednik/Predsjednica