



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.6.2024 r.
COM(2024) 602 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Bułgarii

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 602 final}

ZALECENIE RADY

w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Bułgarii

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97¹, w szczególności jego art. 3 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241² ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez UE. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru przyczynia się on do osiągnięcia ożywienia gospodarczego i społecznego oraz do wdrażania zrównoważonych reform i inwestycji, których celem jest w szczególności promowanie zielonej i cyfrowej transformacji oraz zwiększenie odporności gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić finanse publiczne oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie, a także zwiększyć spójność terytorialną wewnątrz UE i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych.
- (2) Przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r. rozporządzenie w sprawie REPowerEU³ ma na celu stopniowe redukcje zależności Unii Europejskiej od importu paliw kopalnych

¹ Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy

z Rosji. Pomoże to osiągnąć bezpieczeństwo energetyczne i zdywersyfikować dostawy energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności magazynowania energii oraz efektywności energetycznej.

- (3) W dniu 16 marca 2023 r. Komisja wydała komunikat pt. „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa na przyszłość po 2030 r.”⁴, aby pomóc w podejmowaniu decyzji politycznych i stworzyć warunki ramowe dla zwiększenia wzrostu gospodarczego. W komunikacie tym określono ramy konkurencyjności oraz dziewięć wspierających ją wzajemnie potęgujących się czynników. Spośród tych czynników priorytetowe znaczenie mają dostęp do kapitału prywatnego, badania naukowe i innowacje, edukacja i umiejętności oraz jednolity rynek, i na te właśnie obszary polityki należy zwracać szczególną uwagę w ramach reformy i inwestycji mających na celu sprostanie obecnym wyzwaniom związanym z wydajnością, a także budowę długoterminowej konkurencyjności UE i jej państw członkowskich. W dniu 14 lutego 2024 r. Komisja przedłożyła roczne sprawozdanie na temat jednolitego rynku i konkurencyjności⁵, będące uzupełnieniem powyższego komunikatu. W sprawozdaniu wyszczególniono mocne i słabe strony europejskiego jednolitego rynku pod względem konkurencyjności i prześledzono rozwój sytuacji w skali roku pod kątem dziewięciu czynników wpływających na konkurencyjność.
- (4) Dnia 21 listopada 2023 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2024 r.⁶, rozpoczynając tym samym cykl europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2024 r. W dniu 22 marca 2024 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety tej rocznej analizy skupione wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności. W dniu 21 listopada 2023 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2024 r., w którym nie wskazała Bułgarii jako jednego z państw członkowskich, w których mogą występować zakłócenia równowagi lub które są narażone na takie zakłócenia i w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało przyjęte przez Radę w dniu 12 kwietnia 2024 r., a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2024 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych i które zostało przyjęte przez Radę w dniu 11 marca 2024 r.
- (5) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie nowe unijne ramy zarządzania gospodarczego. Ramy te tworzy m.in. nowe rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97. Obejmują one również zmienione rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie wdrażania procedury nadmiernego deficytu i zmienioną dyrektywę 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich⁷. Nowe

i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj>.

⁴ COM(2023) 168 final.

⁵ COM(2024) 77 final

⁶ COM(2023) 901 final.

⁷ Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu

ramy mają na celu osiągnięcie stabilności długu publicznego oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu przez stopniową konsolidację fiskalną oraz reformy i inwestycje. Przyczyniają się one do zapewnienia poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym i koncentrują się w większym stopniu na perspektywie średniookresowej oraz jednocześnie na bardziej rygorystycznym i spójniejszym egzekwowaniu reguł. Każde państwo członkowskie powinno przedłożyć Radzie i Komisji krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne zawierają zobowiązania państwa członkowskiego dotyczące polityki budżetowej, reform i inwestycji, w odniesieniu do cztero- lub pięcioletniego horyzontu czasowego objętego planem, w zależności od zwykłej długości kadencji ustawodawcy krajowego. Ścieżka wydatków netto⁸ w ramach krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego powinna spełniać wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263, w tym wymóg dotyczący wprowadzenia lub utrzymania prawdopodobnej tendencji spadkowej długu sektora instytucji rządowych i samorządowych najpóźniej do końca okresu dostosowawczego lub utrzymania długu na ostrożnym poziomie poniżej 60 % PKB oraz sprowadzenia lub utrzymania deficytu publicznego poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB, w średnim okresie. W przypadku gdy państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia odpowiedniego pakietu reform i inwestycji zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu (UE) 2024/1263, okres dostosowawczy może zostać przedłużony o nie więcej niż 3 lata. Aby pomóc w przygotowaniu tych planów, w dniu [21 czerwca] 2024 r. Komisja ma przedłożyć państwom członkowskim wytyczne dotyczące treści planów oraz rocznych sprawozdań z postępów, które państwa te będą musiały następnie przedłożyć, a także – zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) 2024/1263 – Komisja przekaże państwom członkowskim wytyczne techniczne dotyczące dostosowań fiskalnych (trajektorie referencyjne i informacje techniczne, w stosownych przypadkach). Państwa członkowskie powinny przedłożyć swoje średniookresowe plany budżetowo-strukturalne do dnia 20 września 2024 r., chyba że dane państwo członkowskie i Komisja uzgodnią przedłużenie tego terminu o rozsądny okres. Państwa członkowskie powinny zapewnić udział swoich parlamentów narodowych, a w stosownych przypadkach konsultacje z niezależnymi instytucjami fiskalnymi, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi podmiotami krajowymi.

- (6) W 2024 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal rozwija się równolegle z wdrażaniem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te przyczyniają się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych

(Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj>) i dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj>).

⁸ Wydatki netto w rozumieniu art. 2 rozporządzenia Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>). Wydatki netto oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

krajów wydanych w ostatnich latach. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019, 2020, 2022 i 2023 pozostają aktualne również w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.

- (7) W dniu 15 października 2021 r. Bułgaria przedstawiła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny zawartymi w załączniku V do tego rozporządzenia. W dniu 4 maja 2022 r. Rada przyjęła decyzję w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Bułgarii⁹, którą to decyzję zmieniono dnia 8 grudnia 2023 r. zgodnie z przepisami art. 18 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241 w celu zaktualizowania maksymalnego wkładu finansowego na rzecz bezzwrotnego wsparcia finansowego¹⁰. Uruchomienie transz jest uzależnione od decyzji Komisji podjętej zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241 i stwierdzającej, że Bułgaria osiągnęła w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone.
- (8) W dniu 30 kwietnia 2024 r. Bułgaria przedłożyła swój krajowy program reform na 2024 r. i program konwergencji na 2024 r., zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2024 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Bułgarii z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności.
- (9) W dniu 19 czerwca 2024 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2024 r. dotyczące Bułgarii¹¹. Oceniała w nim postępy Bułgarii we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2023 oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Bułgarię. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki w stosunku do wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowe i pojawiające się wyzwania. Oceniono w nim również postępy Bułgarii we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów UE dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.
- (10) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat¹² deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Bułgarii zmniejszył się z 2,9 % PKB w 2022 r. do 1,9 % w 2023 r., a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z poziomu 22,6 % PKB na koniec 2022 r. do 23,1 % na koniec 2023 r.

⁹ Decyzja wykonawcza Rady z dnia 4 maja 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Bułgarii (8091/22).

¹⁰ Decyzja wykonawcza Rady z dnia 8 grudnia 2023 r. zmieniająca decyzję wykonawczą z dnia 4 maja 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Bułgarii (15837/2023).

¹¹ SWD(2024) 602

¹² Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22.04.2024.

- (11) W dniu 12 lipca 2022 r. Rada zaleciła Bułgarii¹³ podjęcie działań dla zapewnienia, aby w 2023 r. wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki¹⁴, przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Bułgarii zalecono, aby dostosowała wydatki bieżące do zmieniającej się sytuacji. Bułgarii zalecono również rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, uwzględniając inicjatywę REPowerEU, m.in. poprzez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej¹⁵ w 2023 r. był zasadniczo neutralny, na poziomie 0,0 % PKB. Wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) w 2023 r. miał zasadniczo neutralny wpływ na kurs polityki fiskalnej, wynoszący 0,2 % PKB. Obejmuje to zmniejszenie o 1,3 % PKB kosztów nadzwyczajnych środków wsparcia (ukierunkowanego i nieukierunkowanego) dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w reakcji na wzrost cen energii. Obejmuje to również wyższe (o 0,3 % PKB) koszty zapewnienia tymczasowej ochrony osobom wysiedlonym z Ukrainy. Głównymi czynnikami napędzającymi wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) były niedawno uchwalone podwyżki wynagrodzeń oraz rent i emerytur. Łącznie wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych w 2023 r. był zgodny z zaleceniem Rady. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE wyniosły w 2023 r. 1,2 % PKB. Inwestycje finansowane ze środków krajowych wyniosły w 2023 r. 2,7 % PKB, co oznacza roczny wzrost o 0,8 punktu procentowego w porównaniu z 2022 r. Bułgaria sfinansowała dodatkowe inwestycje ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE. Bułgaria sfinansowała inwestycje publiczne na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, takie jak inwestycje w instalacje i modele biznesowe dotyczące wykorzystania odpadów jako zasobów wspierających gospodarkę o obiegu zamkniętym, jak również inwestycje w celu zwiększenia efektywności energetycznej i wsparcia skutecznej ochrony siedlisk przyrodniczych

¹³ Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Bułgarii na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na 2022 r., Dz.U. C 334 z 1.9.2022, s. 11.

¹⁴ Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2024 r. średniookresowy wzrost produktu potencjalnego Bułgarii w 2023 r., wykorzystywany do pomiaru kursu polityki fiskalnej, szacuje się – w oparciu o średnią rzeczywistą stopę wzrostu potencjalnego z 10 lat oraz deflator PKB z 2023 r. – na 10,1 % w ujęciu nominalnym.

¹⁵ Kurs polityki fiskalnej jest zdefiniowany jako miara rocznej zmiany sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ma on na celu ocenę impulsu dla gospodarki wynikającego z polityk fiskalnych, zarówno tych finansowanych ze środków krajowych, jak i z budżetu UE. Miernikiem kursu polityki fiskalnej jest różnica między (i) potencjalnym wzrostem w perspektywie średnioterminowej a (ii) zmianą poziomu wydatków pierwotnych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów (i nieuwzględniającą tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem wywołanym COVID-19), ale uwzględniającą wydatki pokryte za pomocą bezzwrotnego wsparcia (dotacji) z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

i gatunków chronionych, które to inwestycje są częściowo finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE.

- (12) Główne prognozy zawarte w programie konwergencji na 2024 r. można podsumować następująco: Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, przewiduje wzrost realnego PKB na poziomie 3,2 % w 2024 r. i 2,7 % w 2025 r. oraz inflację HICP na poziomie 2,4 % w 2024 r. i 2,8 % w 2025 r. Oczekuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 3 % PKB i utrzyma ten poziom zarówno w 2024 r., jak i w 2025 r., a relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 25 % do końca 2024 r. i do 27,3 % do końca 2025 r. Prognozuje się, że po 2025 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 2,8 % PKB w 2026 r., a następnie ponownie wzrośnie do 3,0 % PKB w 2027 r. W związku z tym planuje się, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczy w okresie objętym programem wartości odniesienia deficytu wynoszącej 3 % PKB. Z kolei w odniesieniu do okresu po 2025 r. prognozowane jest, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB stopniowo wzrośnie do 30 % w 2026 r. i do 30,7 % w 2027 r.
- (13) Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. realny PKB wzrośnie o 1,9 % w 2024 r. i 2,9 % w 2025 r., a inflacja HICP wyniesie 3,1 % w 2024 r. i 2,6 % w 2025 r.
- (14) W prognozie Komisji z wiosny 2024 r. przewiduje się deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 2,8 % PKB w 2024 r., natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 24,8 % do końca 2024 r. Wzrost deficytu w 2024 r. wynika głównie z wydatków na emerytury i wynagrodzenia. Na podstawie szacunków Komisji prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej w 2024 r. będzie restrykcyjny, na poziomie 0,3 % PKB.
- (15) Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. wydatki wynoszące 0,4 % PKB mają być finansowane w 2024 r. za pomocą bezzwrotnego wsparcia („dotacji”) z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, podczas gdy w 2023 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0,1 % PKB. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności umożliwią wysokiej jakości inwestycje i reformy zwiększające wydajność bez wywierania bezpośredniego wpływu na saldo i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Bułgarii.
- (16) Dnia 14 lipca 2023 r. Rada zaleciła¹⁶ Bułgarii zapewnienie rozważnej polityki fiskalnej, w szczególności poprzez ograniczenie nominalnego wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych¹⁷ do nie więcej niż 4,6 % w 2024 r. Państwa członkowskie zostały poproszone, aby przy wykonywaniu swoich budżetów na 2023 r. i przygotowaniu projektów planu budżetowego na 2024 r. uwzględniły fakt, że Komisja proponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu, na podstawie danych dotyczących wyników za 2023 r. W prognozie Komisji z wiosny 2024 r. przewiduje się, że wydatki pierwotne netto Bułgarii finansowane ze środków krajowych wzrosną o 6,2 %

¹⁶ Zalecenie Rady z dnia 14 lipca 2023 r. w sprawie krajowego programu reform Bułgarii na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na 2023 r., Dz.U. C 312 z 1.9.2023, s. 13.

¹⁷ Wydatki pierwotne netto definiuje się jako wydatki finansowane ze środków krajowych po skorygowaniu o (i) działania dyskrecyjne po stronie dochodów, (ii) wydatki z tytułu odsetek, (iii) cykliczne wydatki związane z bezrobociem oraz (iv) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

w 2024 r., która to zmiana przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu. To przekroczenie zalecanej maksymalnej stopy wzrostu przez wydatki pierwotne netto finansowane ze środków krajowych odpowiada 0,6 % PKB w 2024 r. Wydatki netto w 2023 r. były jednak niższe niż oczekiwano w momencie wydania zalecenia (o 3,3 % PKB). W związku z tym w ocenie zgodności należy uwzględnić również efekt bazy z 2023 r., ponieważ zalecenie na 2024 r. zostało sformułowane jako stopa wzrostu. Gdyby wydatki netto w 2023 r. były takie same, jak oczekiwano w momencie wydania zalecenia, stopa wzrostu wydatków netto w 2024 r. byłaby w rezultacie niższa od zalecanej maksymalnej stopy wzrostu o 2,7 % PKB. Wydatki pierwotne netto finansowane ze środków krajowych ocenia się zasadniczo jako obciążone ryzykiem, że nie będą w pełni zgodne z zaleceniem.

- (17) Rada zaleciła ponadto Bułgarii, aby w latach 2023 i 2024 podjęła działania w celu jak najszybszego wycofania obowiązujących nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii i wykorzystania uzyskane w ten sposób oszczędności do zmniejszenia deficytu publicznego. Rada doprecyzowała ponadto, że gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia nowych lub dalszego stosowania dotychczasowych środków wsparcia, Bułgaria powinna zapewnić, aby środki te były ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, były możliwe do udźwignięcia przez budżet i utrzymywały zachęty do oszczędzania energii. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2024 r. koszt budżetowy netto¹⁸ nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii szacowany jest na poziomie 0,0 % PKB w 2023 r. i ma wynieść 0,0 % również w 2024 r. i w 2025 r. W latach 2023 i 2024 nadzwyczajne środki wsparcia w dziedzinie energii zostały szybko wycofane. Jest to zgodne z zaleceniami Rady.
- (18) Oprócz tego Rada zaleciła też Bułgarii utrzymanie inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych i zapewnienie skutecznej absorpcji dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, zwłaszcza w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji. Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. inwestycje publiczne finansowane ze środków krajowych spadną do 2,1 % PKB w 2024 r., z 2,7 % PKB w 2023 r. Spadek ten częściowo wynika z zakończenia okresu programowania funduszy strukturalnych UE, obejmującego lata 2014–2020, w ramach którego fundusze były dostępne do 2023 r., lecz przekracza spadek, który można by wytłumaczyć udziałem współfinansowania krajowego. W związku z tym istnieje ryzyko, że inwestycje publiczne finansowane ze środków krajowych nie będą zgodne z zaleceniami Rady. Jeżeli chodzi o wydatki publiczne finansowane z dochodów z funduszy UE, w tym z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, spodziewane jest z kolei, że spadną one do 0,8 % PKB w 2024 r., z 1,2 % PKB w 2023 r. Spadek ten wynika z zakończenia okresu programowania funduszy strukturalnych UE, obejmującego lata 2014–2020, w ramach którego fundusze były dostępne do 2023 r.
- (19) Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy i przy założeniu niezmiennego kursu polityki deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2024 r. ma wynieść 2,9 % PKB. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 24,6 % do końca 2025 r.

¹⁸ Te dane liczbowe odzwierciedlają poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków, z uwzględnieniem dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – po odliczeniu dochodów z podatków od nieoczekiwanych zysków dostawców energii.

- (20) Możliwe jest zwiększenie efektywności zarządzania inwestycjami publicznymi przez wzmocnienie wdrażania głównych środków. Bułgaria nadal wykazuje niedociągnięcia w kluczowych obszarach, takich jak dostosowanie decyzji inwestycyjnych do długoterminowych celów strategicznych oraz terminowa realizacja wydatków kapitałowych. Nie wprowadzono jeszcze standardowych procedur wyboru i oceny projektów na podstawie obiektywnych kryteriów opłacalności.
- (21) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) i kryterium 2.2 załącznika V do rozporządzenia (UE) 2021/241 plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Spodziewane jest, że przyczynią się one do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów. Ze względu na te krótkie ramy czasowe szybkie przystąpienie do skutecznej realizacji planu jest nieodzowne dla zwiększenia długoterminowej konkurencyjności Bułgarii dzięki zielonej i cyfrowej transformacji, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwości społecznej. Aby zrealizować do sierpnia 2026 r. przewidziane w planie zobowiązania, Bułgaria musi znacznie przyspieszyć wdrażanie reform i realizowanie inwestycji przez poprawę funkcjonowania administracji publicznej i poprawę zarządzania inwestycjami publicznymi. Konieczne są dalsze wysiłki na rzecz cyfryzacji procedur administracyjnych i poprawy jakości postępowań o udzielenie zamówienia. Zasadnicze znaczenie dla zbudowania kompetentnej administracji na szczeblu centralnym i lokalnym ma nabór personelu, szkolenie i zatrzymywanie utalentowanych pracowników. Regulacja działalności gospodarczej nadal stanowi kluczowy problem dla przedsiębiorstw – połowa z nich uznaje tę kwestię za główną przeszkodę w inwestycjach długoterminowych. Około 53 % inwestorów nie jest przekonanych, że prawo i sądy chronią ich inwestycje. Wszystkie te elementy również poprawiłyby otoczenie działalności gospodarczej w Bułgarii. Szybkie włączenie rozdziału REPowerEU do planu odbudowy i zwiększania odporności umożliwi finansowanie dodatkowych reform i inwestycji wspierających cele strategiczne Bułgarii i UE w dziedzinie energii i zielonej transformacji. Systematyczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne dla zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślną realizację planu odbudowy i zwiększania odporności.
- (22) W ramach przeglądu śródkresowego programów polityki spójności Bułgaria ma obowiązek, zgodnie z art. 18 rozporządzenia (UE) 2021/1060, dokonać przeglądu poszczególnych programów do marca 2025 r., biorąc pod uwagę m.in. wyzwania wskazane w zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2024 r. oraz krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu. Przegląd ten stanowi podstawę ostatecznej alokacji finansowania unijnego w ramach poszczególnych programów. Bułgaria poczyniła postęp we wdrażaniu polityki spójności i Europejskiego filaru praw socjalnych, ale pozostają pewne wyzwania. Bułgaria wykazuje spadek liczby ludności i znaczne dysproporcje terytorialne, zwłaszcza trzy regiony na północy pozostają słabiej rozwinięte. Niezwykle istotne jest przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności i wzmocnienie zdolności administracyjnych na wszystkich poziomach. Priorytety uzgodnione w ramach programów pozostają aktualne. Nadal znaczenie ma zdolność podmiotów regionalnych i lokalnych do stosowania zintegrowanego podejścia do inwestycji na szczeblu lokalnym. Szczególnie ważne jest promowanie regionalnych i lokalnych sieci wsparcia na rzecz badań naukowych, innowacji i przedsiębiorczości za pomocą ukierunkowanych środków transferu technologii

i komercjalizacji. Priorytetem są wciąż inwestycje w zrównoważony transport, w tym rozwój infrastruktury kolejowej i drogowej, a także intermodalność. Na szczególną uwagę zasługuje wdrażanie terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, również pod względem skutecznego zarządzania, koordynacji i zdolności podmiotów krajowych, regionalnych i lokalnych. Konieczne jest również kontynuowanie zielonych inwestycji, zwłaszcza poprawa gospodarki wodnej, podaży wody pitnej i oczyszczania ścieków, oraz zapewnienie wydajnego zarządzania odpadami i zasobami. Utrzymuje się niedobór pracowników, co w szczególności wywiera wpływ na zawody związane z usługami społecznymi, takie jak pielęgniarki i pielęgniarze. Chociaż bezrobocie jest ogólnie niskie, utrzymuje się ono na znacznie wyższym poziomie wśród najbardziej wrażliwych grup społecznych (młodzieży, osób z niepełnosprawnościami i Romów) oraz w niektórych regionach, co sugeruje, że istnieje możliwość zwiększenia odsetka ludności aktywnej zawodowo. Priorytetem pozostają środki aktywnej polityki rynku pracy, zwłaszcza dla grup bardziej oddalonych od rynku pracy, oraz inwestycje w nabywanie umiejętności, zwłaszcza w kontekście zielonej i cyfrowej transformacji. Nadal priorytetem jest wysokiej jakości i integracyjny system edukacji, w tym wdrożenie europejskiej gwarancji dla dzieci. Pomimo stopniowej poprawy wyników Bułgaria ma jeden z najwyższych w UE odsetek ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym – w sytuacji takiej jest ponad jedna trzecia dzieci i osób starszych (65+). Odsetek ten jest znacznie wyższy w przypadku osób z niepełnosprawnościami i Romów. Wyraźne są również nierówności w dochodach. Sprostanie tym wyzwaniom przyczyniłoby się także do wsparcia pozytywnej konwergencji społecznej zgodnie z analizą dotyczącą poszczególnych państw, przeprowadzoną na drugim etapie przez służby Komisji w oparciu o cechy ram konwergencji społecznej¹⁹. Bułgaria może również wykorzystać inicjatywę „Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy” m.in. do zwiększenia inwestycji w cyfryzację, czyste i zasobooszczędne technologie oraz w zieloną transformację przemysłową. Inicjatywa ta mogłaby umożliwić Bułgarii realizację jej zobowiązań w zakresie czystych technologii, niskoemisyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym w ramach strategii inteligentnej specjalizacji; mogłaby również zapewnić spójne podejście do zrównoważonego rozwoju przemysłu.

- (23) Bułgaria stoi w obliczu kilku wyzwań, które dotyczą dekarbonizacji gospodarki, wytwarzania energii, zrównoważonego transportu, a także jakości edukacji i umiejętności. Kwestie te można by uwzględnić w dodatkowych działaniach, wykraczających poza zakres planu odbudowy i zwiększania odporności oraz programy polityki spójności.
- (24) Dostęp do czystej i przystępnej cenowo energii pozostaje dla Bułgarii kwestią priorytetową. Poczyniono wprawdzie ograniczony postęp, ale nadal występują problemy strukturalne. Zwłaszcza opóźnienie liberalizacji rynku energii elektrycznej, która jest jedną z zasadniczych reform dekarbonizacji w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności, utrudnia przejście na czystą i przystępną cenowo energię. Ponadto systemy ciepłownicze w Bułgarii są często w złym stanie technicznym, a większość z nich opiera się głównie na gazie ziemnym lub węglu. W 2023 r. nastąpił znaczny wzrost wykorzystania fotowoltaiki – ponad 1,2 GW nowo zainstalowanej mocy, co daje łącznie prawie 3 GW. W ostatnim dziesięcioleciu współczynnik zainstalowanej mocy energii wiatrowej utrzymał się jednak na podobnym poziomie – łącznie 700 MW w instalacjach lądowych. Wszystko to mimo tego, że energia

¹⁹ SWD(2024)132 final.

wiatrowa ma potencjał w zakresie zwiększenia mocy bilansującej systemu elektroenergetycznego w okresach pozaszczytowych. Niewykorzystany techniczny potencjał morskiej energii wiatrowej szacuje się z kolei na 26 GW²⁰. Jednocześnie coraz bardziej widoczny jest brak wystarczających zdolności do magazynowania energii, zwłaszcza w godzinach słonecznych, co stwarza ryzyko dla ciągłości wdrażania w Bułgarii odnawialnych źródeł energii w skali sieci. Pomimo dobrych elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych z sąsiadującymi krajami, w tym nowej linii 400 kV z Grecją (Marica Wschodnia–Nea Santa), nadal występują wąskie gardła w sieci przesyłowej i dystrybucyjnej. Sytuację poprawić by mogły dalsze działania usprawniające zarządzanie sieciami przez wprowadzenie elementów inteligentnych sieci, w tym inteligentnych liczników i środków po stronie popytu. Chociaż w Bułgarii odnotowano nieznaczną poprawę wskaźników ubóstwa energetycznego, nadal istnieją poważne wyzwania. Odsetek ludności, która nie jest w stanie odpowiednio ogrzać swoich domów, wyniósł w 2022 r. 22,5 % – jest to najwyższy odsetek w UE, znacznie powyżej średniej unijnej wynoszącej 9,3 %. Chociaż Bułgaria przyjęła oficjalną definicję ubóstwa energetycznego, konkretne programy wsparcia nie zostały jeszcze w pełni opracowane – obowiązujący obecnie ukierunkowany dodatek do ogrzewania jest ograniczony zarówno pod względem czasu trwania, jak i zasięgu.

- (25) Emisje gazów cieplarnianych z transportu stanowią poważny problem dla Bułgarii, zwłaszcza w przypadku transportu drogowego, gdzie w 2022 r. emisje gazów cieplarnianych wzrosły o 29 % (w porównaniu z poziomami z 2005 r.). Korzystanie z samochodów osobowych jest nadal powszechne, a odsetek pojazdów elektrycznych o napędzie akumulatorowym jest wciąż bardzo niski. Ponadto infrastruktura ładowania jest nadal niewystarczająca – na każde trzy pojazdy elektryczne przypada tylko jeden punkt ładowania, co utrudnia upowszechnianie elektromobilności. Bułgarska infrastruktura kolejowa pozostaje w tyle za średnią unijną, w szczególności występują różnice między regionami północnymi i południowymi. Kluczowe znaczenie ma zwiększenie inwestycji w sieć kolejową kraju oraz zwiększenie liczby inicjatyw w zakresie zrównoważonego transportu miejskiego – chodzi o zapewnienie połączeń transportowych między północą a południem kraju, dużymi ośrodkami miejskimi oraz obszarami wiejskimi i peryferyjnymi, a także ukończenie połączeń z siecią TEN-T.
- (26) Pomimo pewnych zmian ram regulacyjnych w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności wyniki kształcenia w Bułgarii są niskie i uległy dalszemu pogorszeniu. W ostatnich edycjach ocen międzynarodowych Bułgaria odnotowała niższe wyniki w porównaniu z poprzednimi latami. Jak wynika z Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów OECD, odsetek uczniów osiągających słabe wyniki w matematyce, czytaniu ze zrozumieniem i naukach ścisłych to jeden z najgorszych wyników w UE. 53,5 % piętnastolatków nie osiągnęło podstawowego poziomu w matematyce, 52,9 % – w czytaniu, a 48 % – w naukach przyrodniczych, przy czym odsetek uczniów ze środowisk defaworyzowanych osiągających słabe wyniki w nauce jest bardzo wysoki. W standardowych egzaminach krajowych wyraźnie widać duże i rosnące nierówności w wynikach oraz silną segregację społeczną w bułgarskim systemie edukacji. Około 50 % nauczycieli szkolnych ma co najmniej 50 lat i zaczynają pojawiać się niedobory nauczycieli. Pomimo pewnych postępów nadal występują wyzwania związane z poprawą kształcenia wstępnego nauczycieli i ich

²⁰

[Bank Światowy, Offshore Wind Energy Potential in the Black Sea \[„Potencjał morskiej energii wiatrowej na Morzu Czarnym”\], Washington, D.C., marzec 2020.](#)

ustawicznego rozwoju zawodowego – rozwiązanie tych problemów ułatwiłoby poprawę jakości i równości w edukacji. Odsetek osób wcześniej kończących naukę poprawił się w ostatnich latach, ale pozostaje szczególnie wysoki wśród Romów i na obszarach wiejskich. Ponadto niski udział dorosłych w uczeniu się (9,5 % w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 39,5 %) przełożył się na niewystarczające lub nieodpowiednie umiejętności, co stwarza wąskie gardła w zdolności do zatrudnienia i ogólnej konkurencyjności. Ramy regulacyjne kształcenia i szkolenia zawodowego wprowadzają obowiązkowe kompetencje w zakresie ochrony środowiska jako element ogólnego szkolenia zawodowego dla wszystkich zawodów. Ponadto plany sprawiedliwej transformacji dla regionów górniczych obejmują szereg środków, które mają na celu przekwalifikowanie pracowników i tworzenie miejsc pracy w takich regionach w Bułgarii. Poziom umiejętności cyfrowych jest nadal poniżej średniej unijnej (35,5 % w porównaniu z 55,5 % w 2023 r.) i ma wpływ na zdolność do zatrudnienia. Problemom tym ma zaradzić ambitny projekt finansowany z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, którego celem jest wprowadzenie ulepszeń, jeśli chodzi o podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowanie pracowników, ze szczególnym uwzględnieniem umiejętności cyfrowych, ale wdrożenie tego projektu opóźnia się,

NINIEJSZYM ZALECA Bułgarii podjęcie w latach 2024 i 2025 działań mających na celu:

1. Terminowe przedłożenie średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego. Ograniczenie – zgodnie z wymogami zreformowanego paktu stabilności i wzrostu – wzrostu wydatków netto²¹ w 2025 r. do wskaźnika umożliwiającego utrzymanie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB oraz utrzymanie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na ostrożnym poziomie w średnim okresie.
2. Znaczne przyspieszenie realizacji programów polityki spójności oraz planu odbudowy i zwiększania odporności, zapewnienie zakończenia reform i inwestycji do sierpnia 2026 r., przez usprawnienie działania i wzmocnienie zdolności administracji publicznej, w tym na szczeblu regionalnym, ulepszenie jakości postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz zwiększenie niezależności i poprawę funkcjonowania organów regulacyjnych. Szybkie sfinalizowanie rozdziału REPowerEU. W kontekście przeglądu śródokresowego programów spójności – dalsze koncentrowanie się na uzgodnionych priorytetach, przy jednoczesnym uwzględnieniu możliwości oferowanych przez inicjatywę „Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy” w zakresie poprawy konkurencyjności.
3. Ulepszenie systemu kształcenia i szkolenia, m.in. w odniesieniu do grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, przez ulepszenie kształcenia nauczycieli i wdrożenie nauczania i uczenia się opartego na kompetencjach. Rozwiązanie problemu niedoboru siły roboczej oraz poprawienie umiejętności pracowników w celu zwiększenia konkurencyjności i wsparcia zielonej transformacji.

²¹ Zgodnie z art. 2 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263 „wydatki netto” oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o wydatki z tytułu odsetek, działania dyskrecyjne po stronie dochodów, wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

4. Zmniejszenie zależności od paliw kopalnych i przyspieszenie transformacji w kierunku czystej energii, w szczególności przez przejście na energię ze źródeł odnawialnych w systemach ciepłowniczych i instalowanie turbin wiatrowych. Zapewnienie wystarczających zdolności magazynowania w celu zwiększenia elastyczności systemu energetycznego. Wzmocnienie infrastruktury sieci elektroenergetycznej przez wprowadzenie elementów inteligentnych sieci i poprawę połączeń międzysystemowych z krajami sąsiadującymi. Rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego przez wdrożenie ukierunkowanych środków mających obniżyć odsetek ludności, która nie jest w stanie odpowiednio ogrzać swoich domów. Propagowanie rozwoju zrównoważonego transportu miejskiego i kolejowego i korzystania z tego transportu, m.in. przez przyspieszenie rozwoju niezbędnej infrastruktury.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*