C/2025/640

10.2.2025

ZALECENIE RADY

z dnia 21 stycznia 2025 r.

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Słowenii

(C/2025/640)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121,

uwzględniając rozporządzenie (UE) 2024/1263, w szczególności jego art. 17,

uwzględniając zalecenie Komisji,

a także mając na uwadze, co następuje:

KWESTIE OGÓLNE

(1) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie zreformowane unijne ramy zarządzania gospodarczego. Podstawowymi elementami zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego są: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego ([1]), wraz ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 w sprawie procedury nadmiernego deficytu ([2]), oraz zmieniona dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich ([3]). Celem ram jest wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom publicznym. Ramy wspierają także poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym i w większym stopniu koncentrują się na perspektywie średniookresowej, a jednocześnie służą bardziej skutecznemu i spójnemu egzekwowaniu reguł.

(2) W centrum nowych ram zarządzania gospodarczego znajdują się krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne, przedkładane przez państwa członkowskie Radzie i Komisji. Plany mają przyczynić się do osiągnięcia dwóch celów, a są nimi: (i) zapewnienie, aby m.in. na koniec okresu dostosowawczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub utrzymywał się na ostrożnym poziomie, oraz aby deficyt budżetowy został w średnim okresie sprowadzony do poziomu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB i utrzymywał się poniżej tej wartości, oraz (ii) zapewnienie realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów UE. W tym celu w każdym planie należy przedstawić średnioterminowe zobowiązanie do realizacji ścieżki wydatków netto ([4]), co wiąże się ze skutecznym ustanowieniem ograniczenia budżetowego w okresie objętym planem, tzn. czterech lub pięciu lat (w zależności od zwykłej długości kadencji parlamentarnej w państwie członkowskim). Co więcej, w planie należy wyjaśnić, w jaki sposób państwo członkowskie zapewni realizację reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów (w tym związanych z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, w stosownych przypadkach) oraz w jaki sposób państwo członkowskie zrealizuje wspólne priorytety Unii. Okres dostosowania fiskalnego obejmuje okres czterech lat, który może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata, jeżeli państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia pakietu odpowiednich reform i inwestycji spełniającego kryteria określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

([1]) 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 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) 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 (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) 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).

([4]) Wydatki netto w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, tzn. 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.

(3) Po tym, jak plan zostanie przedłożony, Komisja ma ocenić, czy spełnia on wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

(4) Na zalecenie Komisji Rada ma następnie przyjąć zalecenie wyznaczające ścieżkę wydatków netto danego państwa członkowskiego oraz, w stosownych przypadkach, zatwierdzić zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego.

KWESTIE DOTYCZĄCE KRAJOWEGO ŚREDNIOOKRESOWEGO PLANU BUDŻETOWO-STRUKTURALNEGO SŁOWENII

(5) W dniu 15 października 2024 r. Słowenia przedłożyła Radzie i Komisji swój krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Przedłożenie planu nastąpiło po przedłużeniu terminu określonego w art. 36 rozporządzenia (UE) 2024/1263, zgodnie z ustaleniami z Komisją z uwzględnieniem przedstawionego przez Słowenię uzasadnienia.

Proces poprzedzający przedłożenie planu

(6) Aby ukierunkować dialog prowadzący do przedłożenia krajowych średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych, w dniu 21 czerwca 2024 r. Komisja przesłała Słowenii, zgodnie z art. 9 rozporządzenia (UE) 2024/1263, trajektorię referencyjną ([5]). Komisja opublikowała trajektorię referencyjną w dniu 15 października 2024 r. ([6]) Trajektoria referencyjna opiera się na analizie ryzyka i zapewnia, aby – do końca okresu dostosowania fiskalnego i przy braku dalszych działań budżetowych po okresie dostosowawczym – dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub pozostawał na ostrożnym poziomie w średnim okresie oraz aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został obniżony do poziomu poniżej 3 % PKB w okresie dostosowawczym i był utrzymywany poniżej tej wartości odniesienia w średnim okresie. Średni okres definiuje się jako okres dziesięciu lat po zakończeniu okresu dostosowawczego. Zgodnie z art. 7 i 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263 trajektoria referencyjna jest również spójna z mechanizmem zapewnienia stabilności długu i mechanizmem zapewnienia odporności deficytu. Trajektoria referencyjna Słowenii wskazuje, że – według założeń Komisji leżących u podstaw uprzednich zaleceń przekazanych w czerwcu 2024 r. i przy założeniu 4-letniego okresu dostosowawczego – wydatki netto nie powinny wzrosnąć o więcej niż o wartości podane w tabeli 1. Odpowiada to średniemu wzrostowi wydatków netto o 4,4 % w okresie dostosowawczym (2025–2028).

Tabela 1: Trajektoria referencyjna przedstawiona przez Komisję Słowenii w dniu 21 czerwca 2024 r.

	2025	2026	2027	2028	Średnia w latach 2025–2028
Maksymalny wzrost wydatków netto (roczny, %)	4,9	4,5	4,3	4,2	4,4

Źródło: obliczenia Komisji.

(7) Zgodnie z art. 12 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Słowenia i Komisja prowadziły dialog techniczny w lipcu i we wrześniu 2024 r. Dialog koncentrował się na ścieżce wydatków netto przewidzianej przez Słowenię i jej podstawowych założeniach, a także na planowanej realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służące realizacji wspólnych priorytetów Unii w zakresie sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, odporności społeczno-gospodarczej, bezpieczeństwa energetycznego i budowania zdolności obronnych.

(8) Z informacji przedstawionych przez Słowenię w jej planie wynika, że w październiku 2024 r., zgodnie z art. 11 ust. 3 i art. 36 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263, państwo to zaangażowało się w proces konsultacji z partnerami społecznymi i innymi odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami. Zgodnie z informacjami, które Słowenia przedstawiła w swoim planie, otrzymano uwagi dotyczące projektu planu, w tym na temat reform i oceny potrzeb związanych z zieloną transformacją, od Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz od innych odpowiednich zainteresowanych stron.

([5]) Uprzednie zalecenia przekazywane państwom członkowskim oraz Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu obejmują trajektorie nieprzewidujące przedłużenia okresu dostosowawczego i przewidujące takie przedłużenie (tj. obejmujące okres odpowiednio 4 i 7 lat). W zaleceniach tych zawarte są również główne początkowe warunki i podstawowe założenia zastosowane w ramach średniookresowych prognoz Komisji dotyczących długu publicznego. Trajektorię referencyjną obliczono na podstawie metodyki opisanej w wydanym przez Komisję monitorze stabilności długu z 2023 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Opiera się ona na prognozie Komisji Europejskiej z wiosny 2024 r. oraz wydłużeniu tej prognozy w średnim okresie do 2033 r., a długoterminowy wzrost PKB i koszty starzenia się społeczeństwa są zgodne ze wspólnym sprawozdaniem Komisji i Rady na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#slovenia.

(9) Słoweńska Rada Fiskalna wydała opinię w sprawie planu w dniu 21 października. Na potrzeby oceny ryzyka dla zobowiązań wynikających z planu rada fiskalna przygotowała własne prognozy dotyczące finansów publicznych. Rada fiskalna stwierdziła, że mogą wystąpić odchylenia od ścieżki prognozowanego wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, zwłaszcza w drugiej części okresu dostosowawczego, ze względu na zwiększone koszty związane z zatrudnieniem w sektorze publicznym oraz w dziedzinie opieki zdrowotnej. Rada fiskalna wskazała na potrzebę wprowadzenia dodatkowych środków wyrównawczych w celu wypełnienia zobowiązań wynikających z planu.

(10) Projekt planu został omówiony przez parlament narodowy w dniu 4 października 2024 r. Następnie w dniu 10 października 2024 r. został przyjęty przez rząd.

Inne powiązane procesy

(11) Dnia 15 października 2024 r. Słowenia przedłożyła projekt planu budżetowego na rok 2025. Komisja przyjęła opinię w sprawie tego projektu planu budżetowego w dniu 26 listopada 2024 r. ([7])

(12) W dniu 21 października 2024 r. Rada skierowała do Słowenii szereg zaleceń krajowych w ramach europejskiego semestru ([8]).

STRESZCZENIE PLANU I JEGO OCENA DOKONANA PRZEZ KOMISJĘ

(13) Zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja oceniła plan w następujący sposób:

Kontekst: sytuacja i perspektywy makroekonomiczne i budżetowe

(14) Działalność gospodarcza w Słowenii wzrosła w 2023 r. o 2,1 %, co spowodowane było głównie popytem krajowym i eksportem netto. Dekumulacja zapasów zmniejszyła jednak wzrost PKB o 1,5 punktu procentowego. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że w 2024 r. gospodarka wzrośnie o 1,4 % dzięki spożyciu prywatnemu i publicznemu oraz akumulacji zapasów, pomimo negatywnego wkładu eksportu netto. W 2025 r. przewiduje się wzrost realnego PKB o 2,5 %, w oparciu o założenie, że spożycie prywatne będzie rosło w szybkim tempie i że przyspieszyć ma wzrost inwestycji. Oczekuje się, że w 2026 r. realny PKB zwiększy się o 2,6 % za sprawą prognozowanego dalszego wzrostu spożycia prywatnego i publicznego oraz inwestycji. Spodziewane jest, że w horyzoncie prognozy (tj. w latach 2024–2026) wzrost potencjalnego PKB w Słowenii marginalnie spadnie, z 2,6 % w 2023 r. do 2,5 % w 2026 r., co wynika z mniejszego wkładu pracy. Stopa bezrobocia w 2023 r. wyniosła 3,7 %, a według prognoz Komisji w 2024 r. wyniesie ona 3,5 %, w 2025 r. – 3,6 %, a w 2026 r. – 3,6 %. Prognozuje się, że inflacja (deflator PKB) zmaleje z 7,2 % w 2023 r. do 2,1 % w 2024 r. i osiągnie 3,2 % w 2025 r. oraz 2,1 % w 2026 r.

(15) Jeżeli chodzi o rozwój sytuacji fiskalnej, w 2023 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Słowenii wyniósł 2,6 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że osiągnie on 2,4 % PKB w 2024 r. i będzie dalej spadać do poziomu 2,1 % PKB w 2025 r. oraz, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki, ustabilizuje się na poziomie 2,1 % w 2026 r. Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. uwzględnia projekt budżetu Słowenii na 2025 r., który we wrześniu został przedłożony przez rząd parlamentowi narodowemu. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił 68,4 % PKB na koniec 2023 r. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że na koniec 2024 r. wskaźnik zadłużenia spadnie do 67,1 % PKB. Prognozowany jest jego dalszy spadek do poziomu 64,4 % PKB na koniec 2025 r. i 63,1 % PKB na koniec 2026 r. W prognozie budżetowej Komisji nie uwzględnia się zobowiązań politycznych zawartych w planach średniookresowych jako takich, dopóki nie zostaną one poparte konkretnymi środkami z zakresu polityki, które zostaną zapowiedziane w wiarygodny sposób i wystarczająco szczegółowo określone.

Ścieżka wydatków netto i główne założenia makroekonomiczne przedstawione w planie

(16) Krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Słowenii obejmuje lata 2025–2028 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat.

(17) Plan zawiera wszystkie informacje wymagane na mocy art. 13 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

(18) W planie zobowiązano się do realizacji ścieżki wydatków netto wskazanej w tabeli 2, odpowiadającej średniemu wzrostowi wydatków netto na poziomie 4,5 % w latach 2025–2028. Średni wzrost wydatków netto, podany w planie w odniesieniu do okresu dostosowawczego (2025–2028), jest wyższy od trajektorii referencyjnej przekazanej przez Komisję w dniu 21 czerwca 2024 r. W planie zakłada się, że wzrost potencjalnego PKB

([7]) Opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Słowenii, 26.11.2024, C(2024)9064 final.
([8]) Zalecenie Rady z dnia 21 października 2024 r. w sprawie polityki gospodarczej, polityki budżetowej, polityki zatrudnienia i polityki strukturalnej Słowenii.

stopniowo zmniejszy się z 2,9 % w 2024 r. do 2,1 % w 2028 r. Ponadto w planie przewiduje się, że stopa wzrostu deflatora PKB wzrośnie z 3,0 % w 2024 r. do 3,7 % w 2025 r., a następnie spadnie do 2,9 % w 2026 r. i 2,8 % w latach w 2028 r.

Tabela 2: Ścieżka wydatków netto i główne założenia przedstawione w planie Słowenii

	2024	2025	2026	2027	2028	Średnia w okresie obowiązywania planu w latach 2025–2028
Wzrost wydatków netto (roczny, %)	6,2	5,6	4,4	4,1	4,0	4,5
Wzrost wydatków netto (skumulowany, od roku bazowego 2023, %)	6,2	12,1	17,0	21,8	26,6	nie dotyczy
Wzrost potencjalnego PKB (%)	2,9	2,8	2,4	2,2	2,1	2,4
Inflacja (wzrost deflatora PKB) (%)	3,0	3,7	2,9	2,9	2,8	3,1

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Słowenii i obliczenia Komisji.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

(19) Jeżeli ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, i leżące u jej podstaw założenia się urzeczywistnią, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo maleć, według planu, z 67,5 % PKB w 2024 r. do 61,2 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.), zgodnie z poniższą tabelą. Według planu prognozuje się, że po dostosowaniu, w perspektywie średnioterminowej (tj. do 2038 r.) wskaźnik zadłużenia będzie wykazywał tendencję spadkową do 2035 r., osiągając poziom 54,5 % PKB. Następnie powoli wzrośnie do 55,6 % PKB do 2038 r.

Tabela 3: Zmiany długu oraz wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych przedstawione w planie Słowenii 2023 r.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Dług publiczny (% PKB)	68,4	67,5	65,4	64,2	62,8	61,2	55,6
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	- 2,6	- 2,9	- 2,6	- 1,9	- 1,6	- 1,2	- 2,8

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Słowenii.

Tym samym, zgodnie z planem dług sektora instytucji rządowych i samorządowych zostałby sprowadzony w średnim okresie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB. Jest to wiarygodne w świetle założeń planu, ponieważ przewiduje się, że dług będzie pozostawać – zgodnie ze wszystkimi deterministycznymi testami warunków skrajnych w ramach przeprowadzonej przez Komisję analizy stabilności długu – poniżej 60 % PKB do 2038 r. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym długu, określonym w art. 6 lit. a) oraz art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

(20) Na podstawie ścieżki wydatków netto zawartej w planie i przyjętych w nim założeń przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo się obniżał z 2,9 % PKB w 2024 r. do 1,2 % PKB w 2028 r. Tym samym, zgodnie z planem wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.) wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB. Ponadto, w ciągu dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym (tj. do 2038 r.) deficyt budżetowy nie przekroczyłby 3 % PKB.

W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym deficytu, określonym w art. 6 lit. b) oraz art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Profil czasowy dostosowania fiskalnego

(21) Opisany w planie profil czasowy dostosowania fiskalnego, mierzony jako zmiana strukturalnego wyniku pierwotnego, jest zasadniczo liniowy, zgodnie z wymogiem art. 6 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z klauzulą dotyczącą zabezpieczenia przed koncentrowaniem wysiłków na rzecz dostosowania fiskalnego na etapie końcowym okresu dostosowawczego, określoną w art. 6 lit. c), i przepisem przejściowym zawartym w art. 36 ust. 1 lit. e) rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Tabela 4: Zmiany strukturalnego wyniku pierwotnego przedstawione w planie Słowenii

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Strukturalny wynik pierwotny (% PKB)	- 1,8	- 1,3	- 0,9	- 0,4	0,0	0,5
Zmiana strukturalnego wyniku pierwotnego (pp.)	nie dotyczy	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Słowenii.

Spójność planu z mechanizmem zapewnienia odporności deficytu

(22) Zgodnie z art. 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263, w celu osiągnięcia wspólnego marginesu odpornościowego w ujęciu strukturalnym wynoszącego 1,5 % PKB roczna poprawa strukturalnego wyniku pierwotnego nie powinna wynosić mniej niż 0,4 punktu procentowego PKB, jeżeli deficyt strukturalny pozostawał powyżej 1,5 % PKB w poprzednim roku. Roczne dostosowanie fiskalne, które wynika z zawartych w planie zobowiązań politycznych i założeń makroekonomicznych, wynosi 0,4 % PKB w całym okresie dostosowawczym. W związku z powyższym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z mechanizmem zapewnienia odporności deficytu.

Spójność planu z mechanizmem zapewnienia stabilności długu

(23) Zgodnie z art. 7 rozporządzenia (UE) 2024/1263, ponieważ dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie według planu utrzymywał się w okresie dostosowawczym na poziomie od 60 % do 90 % PKB, wymagane jest obniżenie relacji tego długu do PKB średnio o co najmniej 0,5 punktu procentowego każdego roku do czasu, gdy spadnie on poniżej 60 %. Ten średni spadek wskaźnika zadłużenia obliczany jest w okresie obejmującym lata 2024–2028 i wynosi 1,6 punktu procentowego (zob. tabela 3). W związku z powyższym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z mechanizmem zapewnienia stabilności długu.

Założenia makroekonomiczne i fiskalne planu

(24) Plan opiera się na zestawie założeń, które różnią się od założeń Komisji przekazanych Słowenii w dniu 21 czerwca 2024 r. W szczególności w planie przyjęto odmienne założenia dotyczące ośmiu zmiennych, tj. zaktualizowanych danych historycznych, sytuacji wyjściowej w 2024 r. (w tym deficycie pierwotnym i udziale wydatków pierwotnych w 2024 r.), wzroście potencjalnego PKB, wzroście deflatora PKB, wzroście realnego PKB, stopach procentowych, wartościach rezydualnych zmiany długu oraz środkach jednorazowych. Te różnice w założeniach wymagają uważnej oceny z myślą o zapewnieniu, by były one poparte solidnymi i opartymi na danych argumentami ekonomicznymi, zwłaszcza że przewidziany w planie średni wzrost wydatków netto jest wyższy, niż to określono w trajektorii referencyjnej. Poniżej wymieniono różnice w założeniach mające największy wpływ na średni wzrost wydatków netto, a także ocenę każdej różnicy w założeniach rozpatrywanej oddzielnie.

— Plan zakłada wzrost potencjalnego PKB niższy o średnio 0,1 punktu procentowego w latach 2024–2033, w oparciu o zaktualizowane obliczenia modelowe, w których uwzględniono zmienione i nowe dane, w porównaniu z założeniami stanowiącymi podstawę trajektorii referencyjnej. Założenie to jest ostrożne, a w związku z tym należycie uzasadnione. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest mniejszy, niż wynika z założeń Komisji.

— Plan przewiduje, że deflator PKB na 2025 r. będzie znacznie wyższy od założeń leżących u podstaw trajektorii referencyjnej, natomiast wzrost deflatora w pozostałych latach okresu dostosowawczego pozostaje spójny ze wzrostem trajektorii referencyjnej. W planie wykorzystano również zaktualizowane dane oparte na oczekiwaniach rynkowych. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest większy niż wynika z założeń Komisji. Prognozuje się, że deflator PKB wzrośnie w 2025 r. w porównaniu z 2024 r. ze względu na rozpoczęcie reformy wynagrodzeń w sektorze publicznym i wyższą przewidywaną inflację w 2025 r. Zakłada się, że inflacja wzrośnie w wyniku wycofania pozostałych środków mających na celu złagodzenie skutków wysokich cen energii (ponowne wprowadzenie środków przeznaczonych na wsparcie produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i kogeneracji o wysokiej wydajności), a także dodatkowego opodatkowania napojów (np. napojów alkoholowych i napojów z dodatkiem cukru). Założenie to uwzględnia ostatnie decyzje polityczne i najnowsze dane, w związku z czym uznaje się je za należycie uzasadnione.

Pozostałe różnice nie mają znaczącego wpływu na średni wzrost wydatków netto w porównaniu z założeniami Komisji. Ogółem wszystkie różnice w założeniach prowadzą do tego, że średni wzrost wydatków netto według planu jest większy od trajektorii referencyjnej. Zgodnie z tą oceną plan spełnia wymóg określony w art. 13 lit. b) rozporządzenia (UE) 2024/1263. Komisja uwzględni powyższą ocenę założeń planu w przyszłych ocenach zgodności z niniejszym zaleceniem.

Strategia fiskalna w planie

(25) Zgodnie z przyjętą w planie orientacyjną strategią fiskalną zobowiązania dotyczące wydatków netto zostaną wypełnione przez ograniczanie wydatków i przez wzrosty dochodów dyskrecjonalnych. Na 2025 r. plan przewiduje nową, obowiązkową składkę na opiekę długoterminową, która ma być pobierana od 1 lipca 2025 r., wyższy podatek od emisji CO2, wyższe opodatkowanie napojów alkoholowych i napojów z dodatkiem cukru oraz wycofanie pozostałych środków mających na celu złagodzenie skutków wysokich cen energii. Nadwyżki dochodów będą częściowo równoważone przez potencjalny wzrost wydatków wynikający z reformy wynagrodzeń w sektorze publicznym, która ma być stopniowo wprowadzana w latach 2025–2028. Plan zakłada, że służba audytu wewnętrznego finansów publicznych w Ministerstwie Finansów rozpocznie w 2025 r. usuwanie istniejących uchybień zidentyfikowanych w ramach audytu wewnętrznego finansów publicznych. Ponadto w 2026 r. i w kolejnych latach plan przewiduje dalsze środki podatkowe, reformę systemu emerytalnego i opieki długoterminowej oraz reformę systemu opieki zdrowotnej. Reformy systemu emerytalnego, opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej oraz reformę wynagrodzeń w sektorze publicznym uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności (RRP). Rząd zgodził się na opracowanie projektu zmian w przepisach emerytalnych i obecnie prowadzi konsultacje z partnerami społecznymi. Przyjęto reformę opieki długoterminowej i przystąpiono do jej stopniowego wdrażania, a nowa obowiązkowa składka wejdzie w życie w 2025 r. Specyfikacja środków z zakresu polityki, które mają zostać przyjęte, powinna zostać potwierdzona lub skorygowana i określona ilościowo w budżetach rocznych. Równocześnie istnieją ryzyka zagrażające wdrożeniu zawartej w planie orientacyjnej strategii fiskalnej, wynikające z przekroczeń planowanych wydatków związanych z przeprowadzanymi obecnie reformami systemu wynagrodzeń w sektorze publicznym, z reformami systemów opieki długoterminowej i ochrony zdrowia, a także z dużymi projektami inwestycyjnymi. Co więcej, w projekcie planu budżetowego na 2025 r. określono środki z zakresu polityki, za pomocą których osiągnięte zostanie zobowiązanie dotyczące wydatków netto na 2025 r. ([9])

Reforma i inwestycje odpowiadające na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służące realizacji wspólnych priorytetów Unii

(26) W planie opisano zamiary polityczne dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, a w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, oraz służących realizacji wspólnych priorytetów UE. Plan zawiera siedem kompleksowych reform (reformę systemu emerytalnego, reformę systemu opieki zdrowotnej, reformę opieki długoterminowej, reformę systemu wynagrodzeń w sektorze publicznym, politykę mieszkaniową, zmiany w systemie edukacji i zmiany podatkowe). Plan przewiduje również środki w innych obszarach, takich jak zwiększenie wydajności, zielona i cyfrowa transformacja. Plan zakłada ponad 40 reform i inwestycji.

(27) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119, plan obejmuje szereg aktów o charakterze ustawodawczym i nieustawodawczym. W przygotowaniu jest m.in. ustawa o klimacie, aby przeciwdziałać zmianie klimatu i osiągnąć neutralność klimatyczną w Słowenii do 2045 r. W tym kontekście Słowenia zamierza wzmocnić środki służące przeciwdziałaniu zmianie klimatu i klęskom żywiołowym, ze szczególnym uwzględnieniem powodzi. Kilka inwestycji ma na celu pobudzenie gospodarki o obiegu zamkniętym poprzez zwiększenie efektywnego wykorzystania zasobów, promowanie innowacji ekologicznych i poprawę gospodarowania odpadami. Strategia

([9]) Zob. opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Słowenii, 26.11.2024, C(2024) 9064 final.

rozwoju transportu do 2030 r. koncentruje się na kompleksowym planowaniu zrównoważonego transportu i mobilności. Słowenia realizuje cele określone w strategii transformacji cyfrowej do 2030 r., odzwierciedlone również w krajowym strategicznym planie działania dotyczącym cyfrowej dekady do 2030 r. Obejmuje to środki w obszarze łączności przewidziane w planie rozwoju infrastruktury gigabitowej do 2030 r., w obszarze zaawansowanych technologii cyfrowych i infrastruktury cyfrowej oraz transformacji cyfrowej przedsiębiorstw i umiejętności cyfrowych (np. ustawa o promowaniu włączenia cyfrowego). Obecnie w trakcie wdrażania jest szereg dokumentów strategicznych, takich jak plan infrastruktury gigabitowej do 2030 r., strategia na rzecz transformacji cyfrowej gospodarki do 2030 r. oraz strategia cyfrowych usług publicznych do 2030 r. Przedstawiono także kilka działań wspieranych w ramach RRP i funduszy polityki spójności, ukierunkowanych na realizację wspólnego priorytetu, jakim jest sprawiedliwa zielona i cyfrowa transformacja, na przykład transformację cyfrową gospodarki (biznes i przemysł), ekologizację infrastruktury edukacyjnej w Słowenii, kompleksową transformację edukacji ekologicznej i cyfrowej oraz zwiększenie zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej. Zawarte w planie reformy i inwestycje zakładają, że zrealizowane zostaną: zalecenia krajowe na lata 2019 i 2020 dotyczące skoncentrowania polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badaniach naukowych i innowacjach, transformacji w kierunku niskoemisyjności, zrównoważonym transporcie, takim jak transport kolejowy, oraz infrastrukturze środowiskowej, z uwzględnieniem różnic regionalnych; zalecenie krajowe z 2020 r. dotyczące promowania cyfrowych zdolności przedsiębiorstw oraz wzmacniania umiejętności cyfrowych, handlu elektronicznego i e-zdrowia i zalecenie krajowe z 2022 r. dotyczące zwiększenia inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji.

(28) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego odporności społeczno-gospodarczej, w tym Europejskiego filaru praw socjalnych, plan obejmuje szereg aktów o charakterze ustawodawczym i nieustawodawczym. Główne zaproponowane środki to reforma systemu emerytalnego, reforma systemu opieki zdrowotnej oraz reforma opieki długoterminowej. Plan zakłada, że reforma systemu emerytalnego zapewni stabilność tego systemu i odpowiedni poziom emerytur oraz zostanie uzupełniona dalszymi środkami dotyczącymi rynku pracy w celu zwiększenia uczestnictwa, w szczególności pracowników w starszym wieku. W planie przedstawiono szereg środków z zakresu polityki i inwestycji przyjętych i planowanych w obszarze edukacji, umiejętności i uczenia się przez całe życie oraz odniesiono się do przygotowania planu działania na rzecz zwiększenia wydajności i konkurencyjności. Inne środki obejmują strategię rozwoju rynku kapitałowego w Słowenii na lata 2023–2030. Plan przewiduje również przyjęcie słoweńskiej strategii w zakresie przedsiębiorstw typu start-up. Zmiany w finansowaniu działalności w obszarze badań naukowych i innowacji mają na celu zwiększenie inwestycji w tym obszarze do 3,5 % PKB do 2030 r. Plan obejmuje planowane środki z zakresu polityki na rzecz przystępności cenowej mieszkań. Realizacji wspólnego priorytetu dotyczącego odporności społeczno-gospodarczej służy również szereg działań wspieranych w ramach RRP i polityki spójności UE, w tym działania w ramach filaru III Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, na przykład wzmocnienie zasobów publicznych mieszkań na wynajem, skuteczne leczenie chorób zakaźnych, szybsze wejście młodych ludzi na rynek pracy oraz środki strukturalne mające na celu wzmocnienie odporności rynku pracy, zapewnienie wykwalifikowanej siły roboczej i rozwiązanie problemu niedoboru siły roboczej. Przyjęto lub zaplanowano szereg środków ukierunkowanych na ułatwienie i przyspieszenie integracji pracowników zagranicznych na rynku pracy i w społeczeństwie. Reformy i inwestycje zawarte w planie przewidują, że zostaną zrealizowane: zalecenia krajowe z 2019 i 2024 r. dotyczące zapewnienia długoterminowej stabilności i adekwatności systemu emerytalnego; zalecenie krajowe z 2019 r. dotyczące zwiększenia szans na zatrudnienie osób o niskich kwalifikacjach oraz pracowników starszych; zalecenie krajowe z 2019 r. dotyczące poprawy konkurencji, profesjonalizacji i niezależnego nadzoru w dziedzinie zamówień publicznych (realizowane w ramach RRP); zalecenie krajowe z 2020 r. dotyczące wzmocnienia mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i elastycznych form organizacji pracy oraz zadbania o to, by środki te zapewniały odpowiednią ochronę osób zatrudnionych w oparciu o niestandardowe formy zatrudnienia; zalecenia krajowe z 2019, 2020, 2022, 2023 i 2024 r. dotyczące zapewnienia odporności i długoterminowej stabilności systemu opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej; zalecenia krajowe z 2022, 2023 i 2024 r. dotyczące przesunięcia ciężaru dochodów podatkowych w kierunku źródeł bardziej sprzyjających wzrostowi i bardziej zrównoważonych; zalecenia krajowe z 2019, 2020 i 2024 r. dotyczące tworzenia przedsiębiorstw wysokiego wzrostu dzięki poprawie warunków dla inwestycji kapitału wysokiego ryzyka i inwestorów instytucjonalnych, zapewnienia przedsiębiorstwom płynności i finansowania oraz wspieranie rozwoju rynków akcji i poprawy otoczenia działalności biznesowej oraz zalecenie krajowe z 2024 r. dotyczące zwiększenia konkurencyjności przez podnoszenie poziomu umiejętności.

(29) Co do wspólnego priorytetu dotyczącego bezpieczeństwa energetycznego plan obejmuje kilka aktów ustawodawczych i nieustawodawczych. Plan odnosi się między innymi do przyjętej ustawy – Prawo energetyczne, a spośród tych, które są jeszcze w przygotowaniu – do ostatecznej wersji zaktualizowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu (KPEiK) oraz ustawy o restrukturyzacji kopalni w Velenju. Do realizacji wspólnego priorytetu dotyczącego bezpieczeństwa energetycznego przyczynia się również szereg działań wspieranych w ramach RRP, w szczególności komponent REPowerEU, oraz Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w ramach polityki spójności UE, na przykład poprzez wzmocnienie sieci dystrybucji energii elektrycznej oraz planowanie i finansowanie renowacji energetycznej budynków w sektorze publicznym oraz rozwój infrastruktury paliw alternatywnych. Reformy i inwestycje zawarte w planie zakładają, że realizowane będą zalecenia krajowe z 2022 i 2023 r. dotyczące zmniejszenia ogólnej zależności od paliw kopalnych poprzez przyspieszenie wdrażania

odnawialnych źródeł energii oraz dotyczące intensyfikacji wdrażania środków w zakresie efektywności energetycznej, a także zalecenia krajowe z 2022 i 2023 r. dotyczące promowania elektryfikacji sektora transportu.

(30) Jeżeli chodzi o wspólny priorytet dotyczący zdolności obronnych, plan obejmuje przyjętą ustawę o zasileniu funduszy inwestycyjnych dla armii słoweńskiej w latach 2021–2026, w której to ustawie przewidziano 780 mln EUR na rzecz armii.

(31) Plan zawiera informacje na temat spójności, a w stosownych przypadkach także komplementarności z unijnymi funduszami polityki spójności oraz RRP Słowenii. Plan odnosi się do szeregu polityk, które są wspierane w ramach RRP i funduszy spójności UE. Ponadto plan zawiera tabele korelacji określające, które obszary polityki, finansowane w ramach programu europejskiej polityki spójności na lata 2021–2027, odnoszą się do poszczególnych zaleceń krajowych.

(32) W planie omówiono priorytetowe potrzeby Słowenii w zakresie inwestycji publicznych związanych ze wspólnymi priorytetami UE. W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, w planie określono potrzeby inwestycyjne w zakresie efektywnego wykorzystania energii, infrastruktury transportowej (kolejowej) i mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju. Ten ostatni element obejmuje infrastrukturę rowerową, węzły multimodalne, a także ulepszoną infrastrukturę transportu publicznego i infrastrukturę dla pieszych. Co się tyczy wspólnego priorytetu dotyczącego odporności społeczno-gospodarczej, w tym Europejskiego filaru praw socjalnych, plan określa potrzeby inwestycyjne w obszarze opieki zdrowotnej, opieki długoterminowej i polityki mieszkaniowej. Co do wspólnego priorytetu dotyczącego bezpieczeństwa energetycznego plan określa potrzeby inwestycyjne w zakresie łączności systemów i sieci energetycznych, zdolności produkcyjnych (elektrownie słoneczne) oraz sprawiedliwej transformacji regionów górniczych. Plan ma na celu przyczynienie się do zaspokojenia potrzeb Słowenii w zakresie inwestycji publicznych związanych ze wspólnymi priorytetami UE. W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego zdolności obronnych plan przewiduje potrzeby inwestycyjne w zakresie zdolności bojowych i wsparcia tych zdolności, logistyki, infrastruktury wojskowej oraz zdolności dowodzenia i kontroli. Według planu w rezolucji w sprawie ogólnego długoterminowego programu rozwoju i wyposażenia słoweńskich sił zbrojnych do 2040 r. planuje się osiągnięcie wydatków na obronę na poziomie 2 % PKB do 2030 r., zgodnie ze zobowiązaniem NATO. 20 % wydatków na obronę planuje się przeznaczyć na cele inwestycyjne.

Wnioski z oceny Komisji

(33) Ogółem Komisja jest zdania, że plan Słowenii spełnia wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

OGÓLNE WNIOSKI RADY

(34) Rada z zadowoleniem odnotowuje średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Słowenii i uważa, że jego pełna realizacja doprowadziłaby do zapewnienia zdrowych finansów publicznych i wspierania stabilności długu publicznego, a także zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu.

(35) Rada przyjmuje do wiadomości dokonaną przez Komisję ocenę planu. Rada zwraca się jednak do Komisji, by oceny przyszłych planów przedstawiała w odrębnych dokumentach zamiast w zaleceniach Komisji dotyczących zaleceń Rady.

(36) Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji dotyczącą ścieżki wydatków netto i głównych założeń makroekonomicznych przedstawionych w planie, w tym w związku z uprzednimi zaleceniami Komisji, a także wpływu przewidzianej w planie ścieżki wydatków netto na deficyt budżetowy i dług publiczny. Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji, zgodnie z którą założenia makroekonomiczne i budżetowe – choć w niektórych przypadkach różnią się od założeń Komisji, m.in. dlatego, że uwzględniają zaktualizowane dane makroekonomiczne i budżetowe – są ogólnie należycie uzasadnione i poparte solidnymi argumentami ekonomicznymi. Rada przyjmuje do wiadomości zawartą w planie ogólną strategię fiskalną oraz zagrożenia dla przedstawionej prognozy, które mogą wpłynąć na urzeczywistnienie scenariusza makroekonomicznego i założeń leżących u jego podstaw oraz na realizację ścieżki wydatków netto. W szczególności Rada z zadowoleniem przyjmuje także fakt, że przed przedłożeniem planu przeprowadzono dyskusję z odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami na szczeblu krajowym. Rada odnotowuje również, że zagrożenia geopolityczne mogą wywierać presję na wydatki obronne.

(37) Rada oczekuje, że Słowenia będzie gotowa dostosowywać swoją strategię fiskalną stosownie do potrzeb, tak by zapewnić realizację ścieżki wydatków netto. Rada postanawia ściśle monitorować rozwój sytuacji gospodarczej i budżetowej, w tym zmiany leżące u podstaw scenariusza przedstawionego w planie.

(38) Rada uważa, że uzasadnione jest przeprowadzenie – odpowiednio wcześnie przed kolejną rundą nadzoru budżetowego – dalszych dyskusji w celu wypracowania wspólnego zrozumienia konsekwencji, jakie dla rocznego nadzoru mają skumulowane stopy wzrostu wydatków netto.

(39) Rada przyjmuje do wiadomości przedstawiony przez Komisję opis potrzeb i zamiarów w zakresie reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru; podkreśla też, jak ważne jest, by takie reformy i inwestycje zostały zrealizowane. Na podstawie sprawozdań przedłożonych przez Komisję Rada oceni te reformy i inwestycje oraz będzie monitorować ich realizację w ramach europejskiego semestru.

(40) Rada oczekuje na sporządzane przez Słowenię roczne sprawozdania z postępów, które to sprawozdania powinny zawierać w szczególności informacje na temat postępów w realizacji ustalonej przez Radę ścieżki wydatków netto oraz w realizacji szerzej zakrojonych reform i inwestycji w kontekście europejskiego semestru.

(41) Zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Rada powinna zalecić Słowenii przyjęcie ścieżki wydatków netto przedstawionej w planie,

NINIEJSZYM ZALECA Słowenii:

1. Zapewnienie, aby wzrost wydatków netto nie przekraczał maksymalnych wartości określonych w załączniku I do niniejszego zalecenia.

Sporządzono w Brukseli dnia 21 stycznia 2025 r.

W imieniu Rady

Przewodniczący

A. DOMAŃSKI

ZAŁĄCZNIK I

Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto
(roczne i skumulowane stopy wzrostu, w ujęciu nominalnym)

Słowenia

Rok		2025	2026	2027	2028
Stopy wzrostu (%)	Roczne	5,6	4,4	4,1	4,0
	Skumulowane (*)	12,1	17,0	21,8	26,6

(*) Skumulowane stopy wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2023. Skumulowane stopy wzrostu wykorzystuje się w ramach rocznego monitorowania zgodności ex post w rachunku kontrolnym.