Uradni list
Evropske unije

SL
Serija C

C/2025/640

10.2.2025

PRIPOROČILO SVETA

z dne 21. januarja 2025

o potrditvi nacionalnega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta Slovenije

(C/2025/640)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 121 Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) 2024/1263 in zlasti člena 17 Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

SPLOŠNE UGOTOVITVE

(1) 30. aprila 2024 je začel veljati prenovljeni okvir ekonomskega upravljanja EU. Osrednji elementi prenovljenega okvira ekonomskega upravljanja EU so Uredba (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ([1]) skupaj s spremenjeno Uredbo (ES) št. 1467/97 o izvajanju postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem ([2]) in spremenjeno Direktivo Sveta 2011/85/EU o proračunskih okvirih držav članic ([3]). Cilj okvira je spodbujati zdrave in vzdržne javne finance, z reformami in naložbami pa trajnostno in vključujočo rast in odpornost, ter preprečiti čezmerni javnofinančni primanjkljaj. Okvir spodbuja tudi nacionalno odgovornost in je srednjeročno bolj usmerjen ob učinkovitejšem in doslednejšem izvrševanju pravil.

(2) V središču novega okvira ekonomskega upravljanja so nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrti, ki jih države članice predložijo Svetu in Komisiji. Načrti morajo izpolniti dva cilja: (i) zagotoviti, da se bo med drugim dolg sektorja država do konca prilagoditvenega obdobja verjetno zmanjševal ali ostal na preudarni ravni ter da se javnofinančni primanjkljaj srednjeročno zmanjša in ohranja pod referenčno vrednostjo 3 % BDP, ter (ii) zagotoviti izvajanje reform in naložb v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, in obravnavati skupne prednostne naloge EU. V ta namen mora biti v vsakem načrtu predstavljena srednjeročna zaveza za pot gibanja očiščenih odhodkov ([4]), ki dejansko določa proračunsko omejitev v času trajanja načrta, ki zajema štiri- ali petletno obdobje (odvisno od trajanja rednega zakonodajnega obdobja v državi članici). Poleg tega je treba v načrtu pojasniti, kako bo država članica zagotovila izvajanje reform in naložb v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, zlasti v specifičnih priporočilih za državo (vključno s tistimi, ki se nanašajo na postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, če je ustrezno), in kako bo država članica obravnavala skupne prednostne naloge Unije. Obdobje za fiskalno prilagoditev traja štiri leta in se lahko podaljša za največ tri leta, če se država članica zaveže, da bo izvedla sklop ustreznih reform in naložb, ki izpolnjujejo merila iz Uredbe (EU) 2024/1263.

([1]) Uredba (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 (UL L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Uredba Sveta (EU) 2024/1264 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Direktiva Sveta (EU) 2024/1265 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Očiščeni odhodki, kot so opredeljeni v členu 2 Uredbe (EU) 2024/1263, tj. javnofinančni odhodki brez (i) odhodkov za obresti, (ii) diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, (iii) odhodkov za programe Unije, ki so v celoti izravnani s prihodki iz skladov Unije, (iv) nacionalnih odhodkov za sofinanciranje programov, ki jih financira Unija, (v) cikličnih elementov odhodkov za denarna nadomestila za brezposelnost ter (vi) enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

(3) Komisija mora po predložitvi načrta oceniti, ali načrt izpolnjuje zahteve iz Uredbe (EU) 2024/1263.

(4) Svet mora nato na priporočilo Komisije sprejeti priporočilo, v katerem določi pot gibanja očiščenih odhodkov za zadevno državo članico in po potrebi potrdi sklop zavez v zvezi z reformami in naložbami, na katerih temelji podaljšanje obdobja fiskalne prilagoditve.

UGOTOVITVE V ZVEZI Z NACIONALNIM SREDNJEROČNIM FISKALNO-STRUKTURNIM NAČRTOM SLOVENIJE

(5) Slovenija je 15. oktobra 2024 Svetu in Komisiji predložila nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt. Načrt je bil po dogovoru s Komisijo glede na razloge, ki jih je podala Slovenija, predložen po podaljšanju roka, določenega v členu 36 Uredbe (EU) 2024/1263.

Postopek pred predložitvijo načrta

(6) Da bi Komisija določila okvir za dialog, ki vodi do predložitve nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtov, je 21. junija 2024 Sloveniji poslala referenčno smer ([5]) v skladu s členom 9 Uredbe (EU) 2024/1263. Komisija je referenčno smer objavila 15. oktobra 2024 ([6]). Referenčna smer temelji na tveganjih in zagotavlja, da se do konca obdobja fiskalne prilagoditve in ob odsotnosti nadaljnjih proračunskih ukrepov po prilagoditvenem obdobju dolg sektorja država verjetno zmanjšuje ali srednjeročno ostane na preudarni ravni ter da se primanjkljaj sektorja država v prilagoditvenem obdobju zmanjša pod 3 % BDP in srednjeročno ostane pod to referenčno vrednostjo. Srednjeročno obdobje je opredeljeno kot desetletno obdobje po koncu prilagoditvenega obdobja. V skladu s členoma 7 in 8 Uredbe (EU) 2024/1263 je referenčna smer skladna tudi z zaščitnim ukrepom za vzdržnost dolga in zaščitnim ukrepom za odpornost na primanjkljaj. Referenčna smer Slovenije določa, da na podlagi predpostavk Komisije, na katerih temeljijo predhodne smernice, posredovane junija 2024, in ob predpostavki štiriletnega prilagoditvenega obdobja rast očiščenih odhodkov ne bi smela preseči vrednosti iz tabele 1. To ustreza povprečni rasti očiščenih odhodkov v višini 4,4 % v prilagoditvenem obdobju (2025–2028).

Tabela 1: Referenčna smer, ki jo je Komisija posredovala Sloveniji 21. junija 2024

	2025	2026	2027	2028	Povprečje 2025–2028
Najvišja rast očiščenih odhodkov (letno, v %)	4,9	4,5	4,3	4,2	4,4

Vir: izračuni Komisije.

(7) Slovenija je v juliju in septembru 2024 s Komisijo opravila tehnični dialog v skladu s členom 12 Uredbe (EU) 2024/1263. Dialog je bil osredotočen na pot gibanja očiščenih odhodkov, ki jo je predvidela Slovenija, in na njene temeljne predpostavke, pa tudi na predvideno izvajanje reform in naložb v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, ter na skupne prednostne naloge Unije na področju pravičnega zelenega in digitalnega prehoda, socialne in gospodarske odpornosti, energetske varnosti ter izgradnje obrambnih zmogljivosti.

(8) Slovenija se je glede na informacije, ki jih je navedla v svojem načrtu, oktobra 2024 posvetovala s socialnimi partnerji in drugimi ustreznimi deležniki v skladu s členom 11(3) in členom 36(1), točka (c), Uredbe (EU) 2024/1263. Glede na informacije, ki jih je navedla v svojem načrtu, so Ekonomsko-socialni odbor in drugi ustrezni deležniki predložili pripombe na osnutek načrta, vključno s pripombami o reformah in oceni potreb, povezanih z zelenim prehodom.

([5]) Predhodne smernice, posredovane državam članicam in Ekonomsko-finančnemu odboru, vključujejo referenčne smeri brez podaljšanja prilagoditvenega obdobja in z njegovim podaljšanjem (za štiriletno oziroma sedemletno obdobje). Vključujejo tudi glavne začetne pogoje in temeljne predpostavke, uporabljene v okviru Komisije za srednjeročne projekcije javnega dolga. Referenčna smer je bila izračunana na podlagi metodologije, opisane v poročilu o spremljanju vzdržnosti dolga za leto 2023, ki ga je pripravila Komisija (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_sl). Temelji na pomladanski napovedi Evropske komisije iz leta 2024 in njenem srednjeročnem podaljšanju do leta 2033, medtem ko so dolgoročna rast BDP in stroški staranja prebivalstva v skladu s skupnim poročilom Komisije in Sveta o staranju prebivalstva za leto 2024 (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_sl).

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

(9) Slovenski Fiskalni svet je podal mnenje o načrtu 21. oktobra. Da bi ocenil tveganja v zvezi z zavezami iz načrta, je pripravil lastne javnofinančne projekcije. Ugotovil je, da bi se lahko odstopanja od napovedanega salda sektorja država in gibanja dolga uresničila zlasti v drugem delu prilagoditvenega obdobja zaradi povečanih odhodkov, povezanih s sredstvi za zaposlene v javnem sektorju in na področju zdravstvenega varstva. Navedel je, da so za izpolnitev zavez iz načrta potrebni dodatni izravnalni ukrepi.

(10) O osnutku načrta je 4. oktobra 2024 razpravljal Državni zbor. Vlada ga je nato sprejela 10. oktobra 2024.

Drugi povezani postopki

(11) Slovenija je 15. oktobra 2024 predložila osnutek proračunskega načrta za leto 2025. Komisija je 26. novembra 2024 sprejela mnenje o tem osnutku proračunskega načrta ([7]).

(12) Svet je 21. oktobra 2024 na Slovenijo naslovil vrsto specifičnih priporočil v okviru evropskega semestra ([8]).

POVZETEK NAČRTA IN NJEGOVA OCENA S STRANI KOMISIJE

(13) Komisija je v skladu s členom 16 Uredbe (EU) 2024/1263 načrt ocenila, kot sledi:

Kontekst: makroekonomski in fiskalni položaj ter obeti

(14) Gospodarska aktivnost v Sloveniji se je v letu 2023 povečala za 2,1 %, predvsem pod vplivom domačega povpraševanja in neto izvoza. Vendar pa se je rast BDP zaradi zmanjševanja zalog zmanjšala za 1,5 odstotne točke. V skladu z jesensko napovedjo Evropske komisije iz leta 2024 naj bi kljub negativnemu prispevku neto izvoza gospodarstvo v letu 2024 zraslo za 1,4 % ob podpori zasebne in javne potrošnje ter povečanja zalog. V letu 2025 naj bi se realni BDP povečal za 2,5 %, saj naj bi zasebna potrošnja še naprej močno rasla, rast naložb pa naj bi se pospešila. V letu 2026 naj bi se realni BDP povečal za 2,6 %, saj naj bi zasebna in javna potrošnja ter naložbe še naprej rasle. V obdobju, ki ga zajema napoved (tj. 2024–2026), naj bi se potencialna rast BDP v Sloveniji rahlo zmanjšala z 2,6 % v letu 2023 na 2,5 % v letu 2026, in sicer zaradi nižjega prispevka dela. Stopnja brezposelnosti je v letu 2023 znašala 3,7 % in naj bi glede na projekcije Komisije znašala 3,5 % v letu 2024, 3,6 % v letu 2025 in 3,6 % v letu 2026. Inflacija (deflator BDP) naj bi se zmanjšala s 7,2 % v letu 2023 na 2,1 % v letu 2024 ter dosegla 3,2 % v letu 2025 in 2,1 % v letu 2026.

(15) Kar zadeva fiskalna gibanja, je primanjkljaj sektorja država v Sloveniji v letu 2023 znašal 2,6 % BDP. Glede na jesensko napoved Evropske komisije iz leta 2024 naj bi v letu 2024 dosegel 2,4 % BDP in se v letu 2025 še zmanjšal na 2,1 % ter se, ob predpostavki nespremenjenih politik, v letu 2026 stabiliziral pri 2,1 %. Jesenska napoved Evropske komisije iz leta 2024 vključuje predlog proračuna Slovenije za leto 2025, ki ga je vlada septembra predložila Državnemu zboru. Dolg sektorja država je konec leta 2023 znašal 68,4 % BDP. Glede na jesensko napoved Evropske komisije iz leta 2024 naj bi se delež dolga konec leta 2024 zmanjšal na 67,1 % BDP. Konec leta 2025 naj bi se še zmanjšal na 64,4 % BDP, konec leta 2026 pa na 63,1 %. Dokler zaveze glede politik iz srednjeročnih načrtov niso podprte z verodostojno napovedanimi in dovolj podrobno opredeljenimi konkretnimi ukrepi politike, se kot take ne upoštevajo v fiskalni napovedi Komisije.

Pot gibanja očiščenih odhodkov in temeljne makroekonomske predpostavke v načrtu

(16) Nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Slovenije zajema obdobje 2025–2028 in določa fiskalno prilagoditev v štiriletnem obdobju.

(17) Načrt vključuje vse informacije, ki se zahtevajo v členu 13 Uredbe (EU) 2024/1263.

(18) Načrt vsebuje zavezo glede poti gibanja očiščenih odhodkov, navedeno v tabeli 2, ki ustreza povprečni rasti očiščenih odhodkov v višini 4,5 % v letih 2025–2028. Povprečna rast očiščenih odhodkov, sporočena v načrtu za prilagoditveno obdobje (2025–2028), je višja od referenčne smeri, ki jo je Komisija posredovala 21. junija 2024. V načrtu je predpostavljeno, da se bo potencialna rast BDP postopno zmanjšala z 2,9 % v letu 2024 na 2,1 % v letu

([7]) Mnenje Komisije o osnutku proračunskega načrta Slovenije, 26.11.2024, C(2024) 9064 final.
([8]) Priporočilo Sveta z dne 21. oktobra 2024 o ekonomski, proračunski in strukturni politiki ter politiki zaposlovanja Slovenije.

2028. Poleg tega se v načrtu pričakuje, da se bo stopnja rasti deflatorja BDP povečala s 3,0 % v letu 2024 na 3,7 % v letu 2025, nato pa se bo zmanjšala na 2,9 % v letu 2026 in na 2,8 % v letu 2028.

Tabela 2: Pot gibanja očiščenih odhodkov in temeljne predpostavke v načrtu Slovenije

	2024	2025	2026	2027	2028	Povprečje v obdobju veljavnosti načrta 2025–2028
Rast očiščenih odhodkov (letno, v %)	6,2	5,6	4,4	4,1	4,0	4,5
Rast očiščenih odhodkov (skupaj od izhodiščnega leta 2023, v %)	6,2	12,1	17,0	21,8	26,6	ni relevantno
Potencialna rast BDP (v %)	2,9	2,8	2,4	2,2	2,1	2,4
Inflacija (rast deflatorja BDP) (v %)	3,0	3,7	2,9	2,9	2,8	3,1

Vir: Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Slovenije in izračuni Komisije.

Posledice zavez glede očiščenih odhodkov v načrtu za dolg sektorja država

(19) Če bi se uresničile pot gibanja očiščenih odhodkov, h kateri se je Slovenija zavezala v načrtu, in temeljne predpostavke, bi se dolg sektorja država v skladu z načrtom postopno zmanjšal s 67,5 % BDP v letu 2024 na 61,2 % BDP ob koncu prilagoditvenega obdobja (2028), kot je razvidno iz naslednje tabele. Po prilagoditvi naj bi se delež dolga v srednjeročnem obdobju (tj. do leta 2038) v skladu z načrtom zmanjševal do leta 2035 in dosegel 54,5 % BDP. Nato naj bi se do leta 2038 počasi povečal na 55,6 % BDP.

Tabela 3: Gibanje dolga in salda sektorja država v načrtu Slovenije

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Javni dolg (v % BDP)	68,4	67,5	65,4	64,2	62,8	61,2	55,6
Javnofinančni saldo (v % BDP)	- 2,6	- 2,9	- 2,6	- 1,9	- 1,6	- 1,2	- 2,8

Vir: Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Slovenije.

V skladu z načrtom bi se torej dolg sektorja država srednjeročno zmanjšal pod referenčno vrednost 60 % BDP iz Pogodbe. To je verjetno, saj naj bi dolg na podlagi predpostavk iz načrta glede na vse deterministične obremenitvene teste analize vzdržnosti dolga, ki jo je izvedla Komisija, do leta 2038 znašal manj kot 60 % BDP. Pot gibanja očiščenih odhodkov, predlagana v načrtu, je torej na podlagi zavez politike in makroekonomskih predpostavk iz načrta skladna z zahtevo glede dolga iz člena 6, točka (a), in člena 16(2) Uredbe (EU) 2024/1263.

Posledice zavez glede očiščenih odhodkov v načrtu za saldo sektorja država

(20) Na podlagi poti gibanja očiščenih odhodkov in predpostavk iz načrta bi se primanjkljaj sektorja država postopoma zmanjšal z 2,9 % BDP v letu 2024 na 1,2 % BDP v letu 2028. V skladu z načrtom torej saldo sektorja država do konca prilagoditvenega obdobja (2028) ne bi presegel referenčne vrednosti 3 % BDP. Poleg tega javnofinančni primanjkljaj v desetih letih po prilagoditvenem obdobju (tj. do leta 2038) ne bi presegel 3 % BDP. Pot gibanja

očiščenih odhodkov, predlagana v načrtu, je torej na podlagi zavez politike in makroekonomskih predpostavk iz načrta skladna z zahtevo glede primanjkljaja iz člena 6, točka (b), in člena 16(2) Uredbe (EU) 2024/1263.

Časovni profil fiskalne prilagoditve

(21) Časovni profil fiskalne prilagoditve, izmerjen kot sprememba primarnega strukturnega salda, kot je opisan v načrtu, je linearen, kot se zahteva v členu 6, točka (c), Uredbe (EU) 2024/1263. Pot gibanja očiščenih odhodkov, predlagana v načrtu, je torej na podlagi zavez politike in makroekonomskih predpostavk iz načrta skladna z zaščitno določbo, ki ne dovoljuje zamika proti koncu obdobja, iz člena 6, točka (c), in prehodno določbo iz člena 36(1), točka (e), Uredbe (EU) 2024/1263.

Tabela 4: Gibanje primarnega strukturnega salda v načrtu Slovenije

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Primarni strukturni saldo (v % BDP)	- 1,8	- 1,3	- 0,9	- 0,4	0,0	0,5
Sprememba primarnega strukturnega salda (v odstotnih točkah)	ni relevantno	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4

Vir: Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Slovenije.

Skladnost načrta z zaščitnim ukrepom za odpornost na primanjkljaj

(22) V skladu s členom 8 Uredbe (EU) 2024/1263 letna prilagoditev primarnega strukturnega salda ne bi smela biti nižja od 0,4 odstotne točke BDP, če je strukturni primanjkljaj v predhodnem letu ostal nad 1,5 % BDP, da se doseže skupen razpon odpornosti v strukturnem smislu v višini 1,5 % BDP. Letna fiskalna prilagoditev, ki izhaja iz zavez politike in makroekonomskih predpostavk iz načrta, v celotnem prilagoditvenem obdobju znaša 0,4 % BDP. Pot gibanja očiščenih odhodkov, predlagana v načrtu, je torej na podlagi zavez politike in makroekonomskih predpostavk iz načrta skladna z zaščitnim ukrepom za odpornost na primanjkljaj.

Skladnost načrta z zaščitnim ukrepom za vzdržnost dolga

(23) Ker bo dolg sektorja država v prilagoditvenem obdobju v skladu z načrtom znašal med 60 % in 90 % BDP, se mora delež dolga v skladu s členom 7 Uredbe (EU) 2024/1263 v povprečju zmanjšati za vsaj 0,5 odstotne točke na leto, dokler ne pade pod 60 %. To povprečno zmanjšanje se izračuna za obdobje 2024–2028 in znaša 1,6 odstotne točke (glej tabelo 3). Pot gibanja očiščenih odhodkov, predlagana v načrtu, je torej na podlagi zavez politike in makroekonomskih predpostavk iz načrta skladna z zaščitnim ukrepom za vzdržnost dolga.

Makroekonomske in fiskalne predpostavke v načrtu

(24) Načrt temelji na sklopu predpostavk, ki se razlikujejo od predpostavk, ki jih je Komisija posredovala Sloveniji 21. junija 2024. V načrtu so zlasti uporabljene različne predpostavke za osem spremenljivk, in sicer za posodobljene pretekle podatke, izhodiščni položaj za leto 2024 (vključno s primarnim primanjkljajem in deležem primarnih odhodkov v letu 2024), potencialno rast BDP, rast deflatorja BDP, realno rast BDP, obrestne mere, prilagoditve stanj in tokov ter enkratne ukrepe. Te razlike v predpostavkah je treba skrbno oceniti za zagotovitev, da so podprte s trdnimi in na podatkih temelječimi ekonomskimi argumenti, zlasti ker je povprečna rast očiščenih odhodkov v načrtu višja kot v referenčni smeri. V nadaljevanju so navedene razlike v predpostavkah z najznatnejšim učinkom na povprečno rast očiščenih odhodkov, skupaj z oceno posameznih razlik v predpostavkah, ki so obravnavane ločeno.

— V načrtu se predpostavlja nižja potencialna rast BDP za povprečno 0,1 odstotne točke med letoma 2024 in 2033 na podlagi posodobljenih modelskih izračunov, v katerih se upoštevajo revidirani in novi podatki, v primerjavi s predpostavkami, na katerih temelji referenčna smer. Ta predpostavka je previdna in zato ustrezno utemeljena. Prispeva k nižji povprečni rasti očiščenih odhodkov v prilagoditvenem obdobju v načrtu v primerjavi s predpostavkami Komisije.

— V načrtu se predpostavlja, da bo deflator BDP za leto 2025 znatno višji v primerjavi s predpostavkami, na katerih temelji referenčna smer, medtem ko rast deflatorja za preostala leta prilagoditvenega obdobja ostaja usklajena z rastjo referenčne smeri. V načrtu so uporabljeni tudi posodobljeni podatki na podlagi tržnih pričakovanj. To prispeva k višji povprečni rasti očiščenih odhodkov v prilagoditvenem obdobju v načrtu kot v skladu s predpostavkami Komisije. Deflator BDP naj bi se v letu 2025 v primerjavi z letom 2024 povečal zaradi začetka plačne reforme v javnem sektorju in višje predvidene inflacije v letu 2025. Inflacija naj bi se po napovedih povečala zaradi odprave preostalih ukrepov za ublažitev vpliva visokih cen energije (ponovna uvedba prispevka za podporo proizvodnji električne energije iz obnovljivih virov energije in soproizvodnji z visokim izkoristkom) ter dodatne obdavčitve pijač (npr. alkoholnih pijač in pijač z dodanim sladkorjem). Ta predpostavka vključuje najnovejše odločitve politike in najnovejše podatke, zato se šteje, da je ustrezno utemeljena.

Preostale razlike nimajo znatnega učinka na povprečno rast očiščenih odhodkov v primerjavi s predpostavkami Komisije. V celoti gledano vse razlike v predpostavkah skupaj vodijo do povprečne rasti očiščenih odhodkov v načrtu, ki je višja od referenčne smeri. Na podlagi te ocene načrt izpolnjuje zahtevo iz člena 13(b) Uredbe (EU) 2024/1263. Komisija bo zgornjo oceno predpostavk iz načrta upoštevala pri prihodnjih ocenah skladnosti s tem priporočilom.

Fiskalna strategija načrta

(25) V skladu z okvirno fiskalno strategijo v načrtu se bodo zaveze glede očiščenih odhodkov izpolnjevale z omejevanjem odhodkov in diskrecijskimi povečanji prihodkov. V načrtu so za leto 2025 napovedani nov obvezni prispevek za dolgotrajno oskrbo, ki naj bi se zaračunaval od 1. julija 2025, višja dajatev na emisije CO_2, višja obdavčitev alkoholnih pijač in pijač z dodanim sladkorjem ter umik preostalih ukrepov za ublažitev učinka visokih cen energije. Povečanje prihodkov se bo delno izravnalo z morebitnimi povečanji odhodkov, ki izhajajo iz reforme plačnega sistema v javnem sektorju, ki bo postopno uvedena v obdobju 2025–2028. V načrtu je navedeno, da bo Služba za notranji nadzor javnih financ na Ministrstvu za finance leta 2025 začela obravnavati pomanjkljivosti obstoječega sistema notranjega nadzora javnih financ. Poleg tega so v načrtu za leto 2026 in pozneje predvideni dodatni davčni ukrepi, pokojninska reforma in reforma dolgotrajne oskrbe ter zdravstvena reforma. Pokojninska in zdravstvena reforma ter reforma dolgotrajne oskrbe in reforma plačnega sistema v javnem sektorju so vključene v načrt za okrevanje in odpornost. Vlada je dala soglasje k osnutku sprememb pokojninske zakonodaje in se trenutno posvetuje s socialnimi partnerji. Reforma dolgotrajne oskrbe je bila sprejeta in se bo začela postopoma izvajati z novim obveznim prispevkom, ki bo uveden leta 2025. Opredelitev ukrepov politike, ki naj bi bili sprejeti, se potrdi ali prilagodi in količinsko opredeli v letnih proračunih. Hkrati obstajajo tveganja v zvezi z izvajanjem okvirne fiskalne strategije v načrtu, ki izhajajo iz višjih odhodkov od načrtovanih, povezanih s tekočo reformo plačnega sistema v javnem sektorju, reformo dolgotrajne oskrbe in zdravstveno reformo ter velikimi investicijskimi projekti. Poleg tega osnutek proračunskega načrta za leto 2025 določa ukrepe politike, s katerimi bo dosežena zaveza glede očiščenih odhodkov za leto 2025 ([9]).

Reforme in naložbe v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, ter za obravnavanje skupnih prednostnih nalog Unije

(26) V načrtu so opisane namere politike v zvezi z reformami in naložbami v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, zlasti v specifičnih priporočilih za državo, in za obravnavanje skupnih prednostnih nalog EU. Načrt vključuje sedem celovitih reform (pokojninska reforma, zdravstvena reforma, reforma dolgotrajne oskrbe, reforma plačnega sistema v javnem sektorju, stanovanjska politika, spremembe v izobraževanju in davčne spremembe). Prav tako vključuje ukrepe na drugih področjih, med drugim za spodbujanje produktivnosti ter za zeleni in digitalni prehod. Načrt zajema več kot 40 reform in naložb.

(27) Kar zadeva skupno prednostno nalogo pravičnega zelenega in digitalnega prehoda, vključno s podnebnimi cilji iz Uredbe (EU) 2021/1119, načrt vključuje več zakonodajnih in nezakonodajnih aktov. Med drugim je v pripravi podnebni zakon, ki bo urejal boj proti podnebnim spremembam in doseganje podnebne nevtralnosti v Sloveniji do leta 2045. V zvezi s tem namerava Slovenija okrepiti ukrepe proti podnebnim spremembam in podnebnim nesrečam s poudarkom na preprečevanju poplav. Več naložb je namenjenih spodbujanju krožnega gospodarstva, in sicer s povečanjem učinkovite rabe virov, spodbujanjem eko-inovacij in izboljšanjem ravnanja z odpadki. Strategija razvoja prometa do leta 2030 se osredotoča na celovito načrtovanje trajnostnega prometa in mobilnosti. Slovenija

([9]) Glej mnenje Komisije o osnutku proračunskega načrta Slovenije, 26.11.2024, C(2024) 9064 final.

izvaja cilje, ki so bili opredeljeni v Strategiji digitalne preobrazbe do leta 2030 in se odražajo tudi v Nacionalnem strateškem načrtu za digitalno desetletje do leta 2030. To vključuje ukrepe na področju povezljivosti iz Načrta razvoja gigabitne infrastrukture do leta 2030 na področju naprednih digitalnih tehnologij in infrastrukture ter digitalne preobrazbe podjetij in digitalnih kompetenc (npr. Zakon o spodbujanju digitalne vključenosti). Izvaja se več strateških dokumentov, kot so Načrt gigabitne infrastrukture 2030, Strategija digitalne transformacije gospodarstva 2030 in Strategija digitalnih javnih storitev 2030. Več ukrepov, ki jih podpirajo načrt za okrevanje in odpornost ter skladi kohezijske politike, se poleg tega, kot je bilo načrtovano, predlaga za obravnavanje skupne prednostne naloge pravičnega zelenega in digitalnega prehoda, na primer ukrepi za digitalno preobrazbo gospodarstva (podjetij in industrije), zagotavljanje okolju prijaznejše izobraževalne infrastrukture v Sloveniji, celovito preobrazbo zelenega in digitalnega izobraževanja ter povečanje zmogljivosti železniške infrastrukture. Reforme in naložbe, vključene v načrt, naj bi naslovile specifični priporočili za Slovenijo iz let 2019 in 2020, da bi se ekonomska politika, povezana z naložbami, osredotočala na raziskave in inovacije, prehod na nizkoogljično gospodarstvo in trajnostni promet, kot so železnice in okoljska infrastruktura, ob upoštevanju regionalnih razlik; specifično priporočilo za Slovenijo iz leta 2020, da se spodbudijo digitalne zmogljivosti podjetij ter krepijo digitalne spretnosti, e-trgovina in e-zdravje, ter specifično priporočilo za Slovenijo iz leta 2022, da se razširijo javne naložbe za zeleni in digitalni prehod.

(28) Kar zadeva skupno prednostno nalogo socialne in gospodarske odpornosti, vključno z evropskim stebrom socialnih pravic, načrt vključuje več zakonodajnih in nezakonodajnih aktov. Glavni predlagani ukrepi so pokojninska reforma, zdravstvena reforma in reforma dolgotrajne oskrbe. V načrtu je navedeno, da bo pokojninska reforma zagotovila vzdržnost pokojninskega sistema in primerno raven pokojnin ter jo bodo dopolnjevali nadaljnji ukrepi na trgu dela, da se spodbudi delovna aktivnost zlasti starejših delavcev. V njem je opisanih več ukrepov politike in naložb, sprejetih in načrtovanih na področju izobraževanja, spretnosti in vseživljenjskega učenja, ter se sklicuje na pripravo akcijskega načrta za povečanje produktivnosti in konkurenčnosti. Drugi ukrepi vključujejo strategijo razvoja trga kapitala v Sloveniji za obdobje 2023–2030. Načrt vključuje tudi sprejetje slovenske startup strategije. Namen sprememb financiranja znanstvenoraziskovalnih in inovacijskih dejavnosti je povečati naložbe v raziskave in razvoj na 3,5 % BDP do leta 2030. V načrt so vključeni tudi načrtovani ukrepi politike za cenovno dostopnost stanovanj. Več ukrepov, ki jih podpirata načrt za okrevanje in odpornost ter kohezijska politika EU, vključno s tistimi iz stebra III Sklada za pravični prehod, je namenjenih tudi obravnavanju skupne prednostne naloge socialne in gospodarske odpornosti, na primer zagotavljanju javnih najemnih stanovanj, učinkovitemu obravnavanju nalezljivih bolezni, hitrejšemu vstopanju mladih na trg dela in strukturnim ukrepom za krepitev odpornosti trga dela, zagotavljanje usposobljene delovne sile in odpravo pomanjkanja delovne sile. Sprejetih ali načrtovanih je bilo več ukrepov za olajšanje in pospešitev vključevanja tujih delavcev na trg dela in v družbo. Z reformami in naložbami, vključenimi v načrt, naj bi obravnavali specifični priporočili za Slovenijo iz let 2019 in 2024, da bi se zagotovili dolgoročna vzdržnost in ustreznost pokojninskega sistema; specifično priporočilo za Slovenijo iz leta 2019 za povečanje zaposljivosti nizko usposobljenih in starejših delavcev; specifično priporočilo za Slovenijo iz leta 2019 za izboljšanje konkurence, profesionalizacije in neodvisnega nadzora na področju javnega naročanja (obravnavano v okviru načrta za okrevanje in odpornost); specifično priporočilo za Slovenijo iz leta 2020 za izboljšanje shem skrajšanega delovnega časa in prožnih ureditev dela ter zagotovitev, da ti ukrepi zagotavljajo primerno zaščito delavcev v nestandardnih oblikah dela; specifična priporočila za Slovenijo iz let 2019, 2020, 2022, 2023 in 2024 za zagotovitev odpornosti in dolgoročne vzdržnosti sistema zdravstvenega varstva in sistema dolgotrajne oskrbe; specifična priporočila za Slovenijo iz let 2022, 2023 in 2024 za ponovno uravnoteženje davčnih prihodkov v smeri rasti prijaznejših in bolj trajnostnih virov; specifična priporočila za Slovenijo iz let 2019, 2020 in 2024 za ustanavljanje hitro rastočih podjetij z izboljšanjem pogojev za naložbe tveganega kapitala in institucionalne vlagatelje, zagotavljanje likvidnosti in financiranja za podjetja ter podpiranje razvoja trgov lastniških vrednostnih papirjev in izboljšanje poslovnega okolja; ter specifično priporočilo za Slovenijo iz leta 2024 za okrepitev konkurenčnosti, da bi se še dodatno zvišale ravni spretnosti.

(29) Kar zadeva skupno prednostno nalogo energetske varnosti, načrt vključuje več zakonodajnih in nezakonodajnih aktov. Med drugim navaja sprejeti Energetski zakon, med akti, ki so še v pripravi, pa končni posodobljeni Nacionalni energetski in podnebni načrt in Zakon o prestrukturiranju premogovnika Velenje. Tudi več ukrepov, ki jih podpirata načrt za okrevanje in odpornost, zlasti komponenta REPowerEU, in Sklad za pravični prehod v okviru kohezijske politike EU, prispeva k skupni prednostni nalogi energetske varnosti, na primer s krepitvijo omrežja za distribucijo električne energije ter načrtovanjem in financiranjem energetske prenove stavb v javnem sektorju in vzpostavitvijo infrastrukture za alternativna goriva. Z reformami in naložbami, vključenimi v načrt, naj bi se obravnavali specifični priporočili za Slovenijo iz let 2022 in 2023, da bi se s pospeševanjem uvajanja obnovljivih virov energije zmanjšala

splošna odvisnost od fosilnih goriv ter povečalo izvajanje ukrepov za energetsko učinkovitost; ter specifični priporočili za Slovenijo iz let 2022 in 2023 za spodbujanje elektrifikacije prometnega sektorja.

(30) Kar zadeva skupno prednostno nalogo obrambnih zmogljivosti, načrt vključuje sprejeti Zakon o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026, kar bo vojski zagotovilo 780 milijonov EUR.

(31) Načrt zagotavlja informacije o doslednosti in po potrebi dopolnjevanju s skladi kohezijske politike EU ter načrtom za okrevanje in odpornost Slovenije. V načrtu je omenjenih več politik, ki so podprte v okviru načrta za okrevanje in odpornost ter kohezijskih skladov EU. Poleg tega načrt vključuje korelacijske tabele, ki posamezna področja politike, ki se financirajo iz Programa evropske kohezijske politike v obdobju 2021–2027, povezujejo s specifičnimi priporočili za državo.

(32) Načrt vsebuje pregled prioritetnih potreb Slovenije po javnih naložbah, povezanih s skupnimi prednostnimi nalogami EU. Kar zadeva skupno prednostno nalogo pravičnega zelenega in digitalnega prehoda, vključno s podnebnimi cilji, so v načrtu opredeljene potrebe po naložbah v učinkovito rabo energije, prometno infrastrukturo (železnice) in trajnostno mobilnost. Slednja zajema ureditev kolesarske infrastrukture, multimodalnih vozlišč ter izboljšanje infrastrukture javnega prometa in infrastrukture za pešce. Kar zadeva skupno prednostno nalogo socialne in gospodarske odpornosti, vključno z evropskim stebrom socialnih pravic, so v načrtu opredeljene potrebe po naložbah na področju zdravstva, dolgotrajne oskrbe in stanovanjske politike. Kar zadeva skupno prednostno nalogo energetske varnosti, so v načrtu opredeljene potrebe po naložbah za povezanost energetskih sistemov in omrežij, proizvodne kapacitete (sončne elektrarne) in pravičen prehod v premogovnih regijah. Namen načrta je prispevati k izpolnitvi potreb Slovenije po javnih naložbah, povezanih s skupnimi prednostnimi nalogami EU. Kar zadeva skupno prednostno nalogo obrambnih zmogljivosti, so v načrtu opredeljene potrebe po naložbah na področju bojnih zmogljivosti in za njihovo podporo, logistike, vojaške infrastrukture ter zmogljivosti za poveljevanje in kontrolo. V skladu z načrtom je v Resoluciji o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske do leta 2040 načrtovano povečanje odhodkov za obrambo na 2 % BDP do leta 2030, kar je v skladu z zavezo Natu. Načrtuje se, da bo 20 % odhodkov za obrambo namenjenih za naložbe.

Zaključek ocene Komisije

(33) Na splošno Komisija meni, da načrt Slovenije izpolnjuje zahteve iz Uredbe (EU) 2024/1263.

SPLOŠNI ZAKLJUČEK SVETA

(34) Svet pozdravlja srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Slovenije in meni, da bi njegovo dosledno izvajanje prispevalo k zagotavljanju zdravih javnih financ in podpiranju vzdržnosti javnega dolga ter k trajnostni in vključujoči rasti.

(35) Svet je seznanjen z oceno načrta, ki jo je pripravila Komisija. Vendar slednjo poziva, naj svojo oceno prihodnjih načrtov predstavi v dokumentu, ki bo ločen od njenih priporočil za priporočila Sveta.

(36) Svet je seznanjen z oceno Komisije v zvezi s potjo gibanja očiščenih odhodkov in glavnimi makroekonomskimi predpostavkami v načrtu, tudi kar zadeva predhodne smernice Komisije, ter posledicami poti gibanja očiščenih odhodkov iz načrta za javnofinančni primanjkljaj in javni dolg. Obenem je seznanjen z oceno Komisije, da so makroekonomske in fiskalne predpostavke, ki se mestoma sicer razlikujejo od predpostavk Komisije, tudi zaradi upoštevanja posodobljenih makroekonomskih in fiskalnih podatkov, na splošno ustrezno utemeljene in podprte s trdnimi ekonomskimi argumenti. Seznanjen je tudi s splošno fiskalno strategijo načrta in tveganji za obete, ki bi lahko vplivala na uresničitev tako makroekonomskega scenarija in temeljnih predpostavk kot tudi poti gibanja očiščenih odhodkov iz načrta. Poleg tega pa zlasti pozdravlja dejstvo, da so bili na nacionalni ravni ustrezni deležniki vključeni še pred predložitvijo načrta. Hkrati ugotavlja, da so lahko zaradi geopolitičnih tveganj odhodki za obrambo pod pritiskom.

(37) Svet pričakuje, da bo Slovenija pripravljena po potrebi prilagoditi svojo fiskalno strategijo, da bi zagotovila uresničitev svoje poti gibanja očiščenih odhodkov. Odločen je pozorno spremljati ekonomska in fiskalna gibanja, vključno s tistimi, na katerih temelji scenarij iz načrta.

(38) Svet meni, da so potrebne nadaljnje razprave, da bi še pred naslednjim krogom fiskalnega nadzora dosegli skupni dogovor glede posledic skupnih stopenj rasti očiščenih odhodkov za letni nadzor.

(39) Svet je seznanjen z opisom potreb in namer, ki ga je v zvezi z reformami in naložbami v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, pripravila Komisija, ter poudarja, kako pomembno je zagotoviti izvajanje teh reform in naložb. Na podlagi poročil, ki jih bo predložila Komisija, bo ocenil te reforme in naložbe ter spremljal njihovo izvajanje v okviru evropskega semestra.

(40) Svet z zanimanjem pričakuje letna poročila Slovenije o napredku, ki bodo vsebovala zlasti informacije o napredku pri izvajanju poti gibanja očiščenih odhodkov, kot jo je določil Svet, ter o izvajanju širših reform in naložb v okviru evropskega semestra.

(41) Svet bi moral v skladu s členom 17 Uredbe (EU) 2024/1263 Sloveniji priporočiti pot gibanja očiščenih odhodkov, kot je določena v načrtu –

PRIPOROČA, da Slovenija:

1. zagotovi, da rast očiščenih odhodkov ne preseže najvišjih vrednosti, določenih v Prilogi I k temu priporočilu.

V Bruslju, 21. januarja 2025

Za Svet

predsednik

A. DOMAŃSKI

PRILOGA I

Najvišje stopnje rasti očiščenih odhodkov
(letne in skupne stopnje rasti, nominalno)

Slovenija

Leto		2025	2026	2027	2028
Stopnje rasti (v %)	letne	5,6	4,4	4,1	4,0
	skupne (*)	12,1	17,0	21,8	26,6

(*) Skupne stopnje rasti se izračunajo glede na izhodiščno leto 2023. Skupne stopnje rasti se uporabljajo pri letnem naknadnem spremljanju skladnosti v kontrolnem računu.