EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.5.2015
COM(2015) 273 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Slovenije za leto 2015

in mnenje Sveta o programu Slovenije za stabilnost za leto 2015

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Slovenije za leto 2015

in mnenje Sveta o programu Slovenije za stabilnost za leto 2015

SVET EVROPSKE UNIJE –

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

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik[1], zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij[2], zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije[3],

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta[4],

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Komisije, da začne izvajati novo strategijo za rast in delovna mesta Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter se bo osredotočala na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za povečanje potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.

(2) Svet je na predlog Komisije 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic, ki skupaj tvorita integrirane

---

1 UL L 209, 2.8.1997, str. 1.
2 UL L 306, 23.11.2011, str. 25.
3 COM(2015) 273.
4 P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

smernice. Države članice so bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo v nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

(3) Svet je 8. julija 2014 sprejel priporočilo v zvezi z nacionalnim programom reform Slovenije za leto 2014 in dal mnenje o dopolnjenem programu Slovenije za stabilnost za leto 2014. Komisija je 28. novembra 2014 predložila mnenje o osnutku proračunskega načrta Slovenije za leto 2015[5] v skladu z Uredbo (EU) št. 473/2013[6].

(4) Komisija je 28. novembra 2014 sprejela letni pregled rasti[7], ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2015. Komisija je isti dan na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja[8], v katerem je Slovenijo opredelila kot eno od držav članic, za katere je treba opraviti poglobljeni pregled.

(5) Evropski svet je 18. decembra 2014 potrdil prednostne naloge za spodbujanje naložb, pospeševanje strukturnih reform ter prizadevanje za odgovorno in rasti prijazno konsolidacijo javnih financ.

(6) Komisija je 26. februarja 2015 objavila poročilo o državi za Slovenijo za leto 2015[9]. V njem je ocenila napredek pri izpolnjevanju priporočil za posamezne države, sprejetih 8. julija 2014. Poročilo za Slovenijo vključuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da v Sloveniji obstajajo makroekonomska neravnotežja, zaradi katerih so potrebni odločni ukrepi politike in posebno spremljanje. Uravnoteženje javnih financ se nadaljuje, ob tem pa so odločni ukrepi politike, boljša izvozna uspešnost in pogoji za rast zmanjšali tveganja v primerjavi z lanskim letom, zlasti tista, ki so povezana z zunanjo vzdržnostjo. Vendar šibko korporativno upravljanje, visoka raven državnega lastništva, velika zadolženost podjetij in naraščajoč javni dolg predstavljajo tveganja za finančno stabilnost in rast ter zahtevajo posebno pozornost. Komisija zato meni, da neravnotežja niso več čezmerna, vendar jih je treba še naprej pozorno spremljati.

(7) Slovenija je 30. aprila 2015 predložila nacionalni program reform za leto 2015 in program za stabilnost za leto 2015. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

(8) Za Slovenijo trenutno velja korektivni del Pakta za stabilnost in rast. Vlada v programu za stabilnost za leto 2015 načrtuje odpravo čezmernega primanjkljaja do konca leta 2015 v skladu z rokom, ki ga je določil Svet, ter izpolnitev srednjeročnega cilja (strukturno uravnotežen proračunski položaj) do leta 2020, tj. eno leto po programskem obdobju. Vlada načrtuje postopno znižanje nominalnega primanjkljaja na 2,9 % BDP v letu 2015 in na 0,9 % BDP v letu 2019. V skladu s programom za stabilnost se pričakuje, da bo delež javnega dolga v BDP v letu 2015 dosegel najvišjo raven pri 81,6 % in se nato začel postopoma zmanjševati. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je verjeten. V pomladanski napovedi Komisije iz leta 2015 je predvidena pravočasna in trajna odprava čezmernega primanjkljaja do konca leta 2015. Obenem je fiskalni napor ob upoštevanju strukturnega salda in sprejetih diskrecijskih ukrepov manjši, kot je priporočil Svet. Ob predpostavki, da bo čezmerni primanjkljaj odpravljen v skladu z načrtom, bo za

---

5 C(2014) 8813 final.
6 UL L 140, 27.5.2013, str. 11.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 43 final/2.

Slovenijo od leta 2016 veljal preventivni del Pakta. Ukrepi za podporo načrtovanim ciljem glede primanjkljaja od leta 2016 dalje niso dovolj podrobno opredeljeni. Zato se ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2015 zdi, da obstaja tveganje znatnega odklona od zahtevane prilagoditve za dosego srednjeročnega cilja v letu 2016 in da bodo potrebni dodatni ukrepi. Svet na podlagi ocene programa za stabilnost in ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2015 meni, da obstaja tveganje, da Slovenija ne bo izpolnila določb Pakta za stabilnost in rast. Kar zadeva fiskalno pravilo, je Državni zbor leta 2013 odobril ustavno podlago za sprejetje pravila o uravnoteženih javnih financah v strukturnem smislu. Vendar ustrezna izvedbena zakonodaja še ni bila sprejeta. Spremembe zakona o javnih financah naj bi zagotovile potrebno zakonodajno podlago za postopkovna vprašanja, na katerih bo temeljil zakon o fiskalnem pravilu.

(9) Slovenija je sprejela ukrepe za zmanjšanje pritiskov na srednjeročno vzdržnost pokojninskega sistema, vendar je treba še prilagoditi ključne parametre, da se zagotovi vzdržnost sistema po letu 2020. Učinki pokojninske reforme iz leta 2013 so pozitivni in junija 2015 naj bi bil sprejet zakon o ustanovitvi demografskega sklada. Vendar bodo za zagotovitev dolgoročne vzdržnosti pokojnin potrebne dodatne reforme. Pri reformi sistema dolgotrajne oskrbe ni bilo napredka. Konec leta 2013 je vlada sprejela načrt za reformo dolgotrajne oskrbe, vendar je bilo sprejetje zakonodaje za izvedbo reforme odloženo na konec leta 2015, ker je treba najprej sprejeti odločitve o reformi zdravstvenega zavarovanja, vključno z vprašanjem virov financiranja celotnega sistema zdravstvenega varstva in sistema dolgotrajne oskrbe. S staranjem prebivalstva povezane stroške za dolgotrajno oskrbo je mogoče omejiti tako, da se socialni prejemki ciljno usmerijo na tiste, ki pomoč najbolj potrebujejo, in da se namesto institucionalne oskrbe da večji poudarek pomoči na domu.

(10) Januarja 2015 je bil sklenjen socialni sporazum, ki določa, da mora rast plač v javnem sektorju zaostajati za rastjo plač v zasebnem sektorju. Sporazum ne ureja sestave minimalnih plač in njihove indeksacije. Rast minimalne plače je bila v zadnjem času omejena, čeprav je v primerjavi s povprečno plačo še vedno razmeroma visoka. Ocena reforme trga dela iz leta 2013 kaže, da so se omejitve na trgu dela zmanjšale, še vedno pa so prisotni strukturni problemi v zvezi z dolgotrajno brezposelnostjo in nizkimi stopnjami zaposlenosti nizkokvalificiranih in starejših delavcev. Slovenija je izvedla nekaj ukrepov za zmanjšanje neskladja med ponudbo znanj in spretnosti ter povpraševanjem po njih, do leta 2020 pa so v načrtu še številni dodatni ukrepi.

(11) Bančni sektor se je z dokapitalizacijo Abanke in Banke Celje leta 2014 dodatno stabiliziral. Januarja 2015 je bil pripravljen celovit akcijski načrt za banke, ki je bil predložen uradu predsednika vlade. Banka Slovenije zagotavlja nadaljnje ukrepanje v zvezi s pomanjkljivostmi, ugotovljenimi pri pregledu kakovosti sredstev leta 2013, in bo začela v prvem četrtletju leta 2015 ponovno izvajati inšpekcijske preglede na kraju samem, da bi preverila, ali banke izvajajo priporočila. Večje banke so se reorganizirale ter okrepile svoje enote za izterjavo in prestrukturiranje. Vendar bo za bolj zdrav bančni sektor treba povečati dolgoročno dobičkonosnost in zmanjšati obseg slabih posojil podjetniškega sektorja. Pripravljen je bil krovni načrt za prestrukturiranje podjetij in ustanovljena centralizirana delovna skupina za prestrukturiranje podjetij. Nadaljnje razdolževanje podjetniškega sektorja, med drugim prek Družbe za upravljanje terjatev bank in s polnim izvajanjem nove insolvenčne zakonodaje, bi pripomoglo k ponovni vzpostavitvi pogojev za povečanje zasebnih naložb. Bančno kreditiranje še naprej upada, kar vpliva zlasti na mala in srednja podjetja. Rezultati nedavne dokapitalizacije bančnega sektorja naj bi se v

celoti pokazali šele leta 2016. Omejeno bančno kreditiranje in visoke obrestne mere omejujejo zmogljivost malih in srednjih podjetij za financiranje. Medtem ko se je delež zavrnjenih prošenj za posojilo v zadnjih šestih letih zmanjšal, se je število malih in srednjih podjetij, ki poročajo o slabši pripravljenosti bank za dajanje posojil, znatno povečalo in je med najvišjimi v EU.

(12) Izvajanje programa privatizacije napreduje, čeprav z zamudami. Prestrukturiranje petih velikih bank v državni lasti in postopek likvidacije dveh manjših domačih bank potekata po načrtih. Slovenski državni holding, ki je odgovoren za upravljanje in prodajo državnih naložb, je zdaj v celoti operativen. Slovenski državni zbor mora še potrditi predlog strategije o upravljanju naložb, temu pa naj bi sledila objava časovnega načrta prodaje več skrbno izbranih naložb v državni lasti. Slovenski državni holding je decembra 2014 sprejel nov kodeks korporativnega upravljanja, januarja 2015 pa je bil imenovan pooblaščenec za skladnost poslovanja.

(13) Učinkovitost sodišč se je leta 2014 še naprej izboljševala, čeprav počasneje. Kljub določenemu napredku pri skrajšanju trajanja sodnih postopkov na prvi stopnji v pravdah v civilnih in gospodarskih sodnih zadevah, tudi v zadevah s področja insolvenčne zakonodaje, so sodni postopki še vedno dolgotrajni in zaostanki pri številu nerešenih zadev znatni.

(14) Nespodbudno poslovno okolje v Sloveniji je eden ključnih dejavnikov za nizko raven naložb v slovenskih podjetjih, saj veliko število zakonov in številne spremembe zakonodaje otežujejo poslovanje in zagotavljanje skladnosti z nacionalnimi predpisi. Število reguliranih poklicev se je zmanjšalo s 323 na 242, vendar je še vedno veliko. Izvedenih je bilo približno 25 % ukrepov iz enotnega dokumenta za zmanjšanje upravne obremenitve. Zagotovljeni sta zadostna proračunska avtonomija Javne agencije za varstvo konkurence in njena institucionalna neodvisnost.

(15) Nova vlada je ponovno potrdila svojo zavezanost boju proti korupciji in januarja 2015 sprejela nov dveletni program, ki vsebuje 11 trajnih ukrepov. Določen napredek je bil dosežen na področju preglednosti in odgovornosti. Celovita reforma javnega sektorja je v pripravi. Pri poročanju o postopkih za ocenjevanje uspešnosti in kontrolo kakovosti ni bilo napredka.

(16) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla obsežno analizo ekonomske politike Slovenije in jo objavila v poročilu o državi za leto 2015. Prav tako je ocenila program za stabilnost in nacionalni program reform ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Slovenija prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno gospodarsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko v Sloveniji, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami EU. Priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih 1 do 4 spodaj.

(17) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni program reform in program za stabilnost. Priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 1 do 4 spodaj.

(18) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla tudi analizo ekonomske politike euroobmočja kot celote. Na podlagi te analize je Svet izdal posebna priporočila za države članice, katerih valuta je euro. Slovenija bi morala zagotoviti tudi celovito in pravočasno izvedbo teh priporočil –

PRIPOROČA, da Slovenija v obdobju 2015–2016 ukrepa tako, da:

1. Zagotovi trajno odpravo čezmernega primanjkljaja v letu 2015 in doseže fiskalno prilagoditev v višini 0,6 % BDP za dosego srednjeročnega cilja v letu 2016. Sprejme zakon o fiskalnem pravilu in spremembe zakona o javnih financah. Nadaljuje z dolgoročno reformo pokojninskega sistema. Do konca leta 2015 sprejme reformo sistemov zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe.

2. V posvetovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalnimi praksami pregleda mehanizem za določanje minimalne plače, zlasti vlogo nadomestil, z vidika njegovega vpliva na revščino zaposlenih, ustvarjanje delovnih mest in konkurenčnost. Poveča zaposljivost nizkokvalificiranih in starejših delavcev. Sprejme ukrepe za zmanjšanje dolgotrajne brezposelnosti in zagotovi ustrezne spodbude za podaljšanje delovne dobe.

3. Zmanjša obseg slabih posojil v bankah z uvedbo natančno opredeljenih ciljev. Izboljša zmogljivosti za spremljanje kreditnega tveganja v bankah. Nadaljuje s prestrukturiranjem podjetij in ohrani trdno korporativno upravljanje v Družbi za upravljanje terjatev bank. Sprejme ukrepe za izboljšanje dostopa do financiranja za mala in srednja ter mikro podjetja. Sprejme strategijo za Slovenski državni holding z jasno klasifikacijo naložb, izvede letni načrt upravljanja naložb in uporabi merila uspešnosti.

4. Zagotovi, da reforme, sprejete za izboljšanje učinkovitosti civilnega pravosodja, prispevajo k skrajšanju sodnih postopkov.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik