Uradni list
Evropske unije

SL
Serija C

C/2024/6831

29.11.2024

PRIPOROČILO SVETA

z dne 21. oktobra 2024

o ekonomski, proračunski in strukturni politiki ter politiki zaposlovanja Slovenije

(C/2024/6831)

SVET EVROPSKE UNIJE –

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

ob upoštevanju Uredbe (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 ([1]) in zlasti člena 3(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

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) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta ([2]), s katero je bil vzpostavljen Mehanizem za okrevanje in odpornost (v nadaljnjem besedilu: Mehanizem), je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem državam članicam zagotavlja finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira Unija. V skladu s prednostnimi nalogami evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik Mehanizem pripomore k doseganju gospodarskega in socialnega okrevanja ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, zlasti tistih za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda ter krepitev odpornosti gospodarstev držav članic. Poleg tega prispeva h krepitvi javnih financ, spodbujanju rasti in ustvarjanja delovnih mest v srednje- in dolgoročnem obdobju, izboljševanju teritorialne kohezije v Uniji ter podpiranju nadaljnjega izvajanja evropskega stebra socialnih pravic.

(2) Cilj Uredbe (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta ([3]) (v nadaljnjem besedilu: uredba REPowerEU), ki je bila sprejeta 27. februarja 2023, je čim prej postopno odpraviti odvisnost Unije od uvoza ruskih fosilnih goriv. To bi pripomoglo k doseganju energetske varnosti in diverzifikaciji oskrbe Unije z energijo, hkrati pa povečalo uporabo energije iz obnovljivih virov, zmogljivosti za shranjevanje energije in energetsko učinkovitost. Slovenija je v svoj nacionalni načrt za okrevanje in odpornost dodala novo poglavje REPowerEU za financiranje ključnih reform in naložb, ki bodo pomagale doseči cilje načrta REPowerEU.

([1]) UL L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).
([3]) Uredba (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. februarja 2023 o spremembi Uredbe (EU) 2021/241 glede poglavij REPowerEU v načrtih za okrevanje in odpornost ter spremembi uredb (EU) št. 1303/2013, (EU) 2021/1060 in (EU) 2021/1755 ter Direktive 2003/87/ES (UL L 63, 28.2.2023, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

(3) Komisija je 16. marca 2023 objavila sporočilo z naslovom Dolgoročna konkurenčnost EU: pogled v obdobje po letu 2030, da bi prispevala k odločitvam o politikah in ustvarila okvirne pogoje za povečanje rasti. V sporočilu je opredeljenih devet dejavnikov konkurenčnosti, ki se medsebojno krepijo. Med temi dejavniki se dostop do zasebnega kapitala, raziskave in inovacije, izobraževanje in spretnosti ter delujoč enotni trg poudarjajo kot najpomembnejše prednostne naloge politike za reforme in naložbe za reševanje sedanjih izzivov glede produktivnosti ter za krepitev dolgoročne konkurenčnosti Unije in njenih držav članic. Komisija je 14. februarja 2024 objavila sporočilo z naslovom Letno poročilo o enotnem trgu in konkurenčnosti za leto 2024. V tem sporočilu so podrobno opisane konkurenčne prednosti in izzivi evropskega enotnega trga, pri čemer se spremlja letni razvoj glede na devet dejavnikov konkurenčnosti.

(4) Komisija je 21. novembra 2023 sprejela letni pregled trajnostne rasti za leto 2024, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za leto 2024. Evropski svet je 22. marca 2024 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda trajnostne rasti za leto 2024 v zvezi s štirimi razsežnostmi konkurenčne trajnostnosti. Komisija je 21. novembra 2023 sprejela tudi mnenje o osnutku proračunskega načrta Slovenije za leto 2024. Sprejela je tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2024 z analizo izvajanja smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic. Svet je priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja ([4]) (v nadaljnjem besedilu: priporočilo o euroobmočju za leto 2024) sprejel 12. aprila 2024, skupno poročilo o zaposlovanju pa 11. marca 2024.

(5) 30. aprila 2024 je začel veljati novi okvir ekonomskega upravljanja Unije. Okvir vključuje novo Uredbo (EU) 2024/1263 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru, spremenjeno Uredbo Sveta (ES) št. 1467/97 ([5]) o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem in spremenjeno Direktivo Sveta 2011/85/EU ([6]) o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic. Cilj novega okvira ekonomskega upravljanja je z reformami in naložbami spodbujati zdrave in vzdržne javne finance, trajnostno in vključujočo rast ter odpornost in preprečiti čezmerni javnofinančni primanjkljaj. Novi okvir ekonomskega upravljanja tudi spodbuja nacionalno odgovornost in je usmerjen bolj srednjeročno, hkrati pa je izvrševanje učinkovitejše in doslednejše. Vsaka država članica mora Svetu in Komisiji predložiti nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt. Nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt vsebuje fiskalne, reformne in naložbene zaveze države članice in zajema obdobje štirih ali petih let, odvisno od rednega trajanja zakonodajnega obdobja v zadevni državi članici. Pot gibanja očiščenih odhodkov ([7]) v nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtih mora biti skladna z zahtevami iz Uredbe (EU) 2024/1263, vključno z zahtevami, da se začne dolg sektorja država najpozneje do konca prilagoditvenega obdobja dovolj verjetno zmanjševati ali se še naprej zmanjšuje ali pa ostane na preudarni ravni pod 60 % bruto domačega proizvoda (BDP) ter da se primanjkljaj sektorja država srednjeročno zmanjša pod referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe in/ali ohranja pod to vrednostjo. Kadar se država članica zaveže ustreznemu sklopu reform in naložb v skladu z merili iz Uredbe (EU) 2024/1263, se lahko prilagoditveno obdobje podaljša za največ tri leta. V podporo pripravi teh nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtov je Komisija 21. junija 2024 objavila smernice o informacijah, ki jih morajo zagotoviti države članice v svojih nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtih in letnih poročilih o napredku. Komisija je v skladu s členoma 5 in 36 Uredbe (EU) 2024/1263 državam članicam posredovala referenčne smeri in tehnične informacije, kjer je bilo to ustrezno. Države članice morajo svoje srednjeročne fiskalno-strukturne načrte predložiti do 20. septembra 2024, razen če se država članica in Komisija dogovorita o razumnem podaljšanju tega roka. Države članice lahko v skladu z nacionalnim pravnim okvirom o osnutku svojih srednjeročnih načrtov razpravljajo z nacionalnimi parlamenti, neodvisne fiskalne institucije lahko prosijo, da izdajo mnenje, ter se lahko posvetujejo s socialnimi partnerji in drugimi nacionalnimi deležniki

([4]) Priporočilo Sveta z dne 12. aprila 2024 o ekonomski politiki euroobmočja (UL C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([5]) Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L 209, 2.8.1997, str. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([6]) Direktiva Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L 306, 23.11.2011, str. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([7]) Očiščeni odhodki, kot so opredeljeni v členu 2, točka (2), Uredbe (EU) 2024/1263: Očiščeni odhodki pomenijo javnofinančne odhodke 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.

(6) Evropski semester se v letu 2024 nadalje razvija v skladu z izvajanjem Mehanizma. Za izpolnjevanje prednostnih nalog politik v okviru evropskega semestra je še vedno bistveno, da se v celoti izvajajo načrti za okrevanje in odpornost, saj prispevajo k učinkoviti obravnavi vseh ali znatnega dela izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za države, izdanih v zadnjih letih. Specifična priporočila za države iz let 2019, 2020, 2022 in 2023 ostajajo enako relevantna tudi za načrte za okrevanje in odpornost, ki so bili dopolnjeni, posodobljeni ali spremenjeni v skladu s členi 14, 18 in 21 Uredbe (EU) 2021/241.

(7) Slovenija je 30. aprila 2021 Komisiji predložila nacionalni načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 18(1) Uredbe (EU) 2021/241. Komisija je na podlagi člena 19 Uredbe (EU) 2021/241 in v skladu s smernicami za ocenjevanje iz Priloge V k navedeni uredbi ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost. Svet je 28. julija 2021 sprejel Izvedbeni sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Slovenijo ([8]), ki je bil spremenjen 16. oktobra 2023 na podlagi člena 11(2) Uredbe (EU) 2021/241 zaradi posodobitve najvišjega finančnega prispevka za nepovratno finančno podporo in vključitve poglavja REPowerEU ([9]). Izplačilo obrokov je pogojeno s sprejetjem sklepa Komisije v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, ki ugotavlja, da je Slovenija zadovoljivo izpolnila ustrezne mejnike in cilje, določene v Izvedbenem sklepu Sveta. Zadovoljiva izpolnitev temelji na predpostavki, da doseženi predhodni mejniki in cilji niso bili izničeni.

(8) Komisija je 19. junija 2024 objavila poročilo o državi za Slovenijo za leto 2024. V njem je ocenila napredek Slovenije pri izvajanju zadevnih specifičnih priporočil za državo, ki jih je Svet sprejel med letoma 2019 in 2023, ter izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v Sloveniji. Na podlagi te analize so bile v poročilu o državi opredeljene vrzeli v zvezi z izzivi, ki jih načrt za okrevanje in odpornost ne obravnava ali jih obravnava le delno, kot tudi novimi in nastajajočimi izzivi. V njem je bil ocenjen tudi napredek Slovenije pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic, pa tudi pri doseganju krovnih ciljev Unije glede zaposlovanja, spretnosti in zmanjševanja revščine ter ciljev trajnostnega razvoja Združenih narodov.

(9) Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat, se je primanjkljaj sektorja država v Sloveniji zmanjšal s 3,0 % BDP v letu 2022 na 2,5 % v letu 2023, dolg sektorja država pa se je zmanjšal z 72,5 % BDP konec leta 2022 na 69,2 % konec leta 2023. Kot je bilo napovedano v sporočilu Komisije z dne 8. marca 2023 z naslovom Smernice za fiskalno politiko za leto 2024, je Komisija v skladu z veljavnimi pravnimi določbami izvedla prvi korak za začetek postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju. Komisija je 19. junija 2024 izdala poročilo na podlagi člena 126(3) Pogodbe. V tem poročilu je bil ocenjen proračunski položaj Slovenije, saj načrtovani primanjkljaj sektorja država v letu 2024 presega referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe. V poročilu je bilo ugotovljeno, da glede na to oceno in ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora, oblikovanega v skladu s členom 126(4) Pogodbe, Komisija ne namerava predlagati začetka postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem za Slovenijo v juliju 2024.

(10) Svet je 12. julija 2022 Sloveniji priporočil ([10]), naj ukrepa tako, da v letu 2023 zagotovi, da bo rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov v skladu s splošno nevtralno naravnanostjo fiskalne politike ([11]), ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine. Sloveniji je bilo priporočeno, naj trenutno porabo prilagodi spreminjajočim se razmeram. Sloveniji je bilo priporočeno tudi, naj razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost, ob upoštevanju pobude REPowerEU, med drugim tudi z uporabo Mehanizma in drugih skladov Unije. Po ocenah Komisije je bila fiskalna naravnanost ([12]) v letu 2023 v razmerah visoke inflacije restriktivna in je znašala 0,5 % BDP. Rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2023 je imela restriktiven učinek na fiskalno naravnanost v višini 0,4 % BDP. To

([8]) ST 10612/21 INIT; ST 10161/21 ADD 1.

([9]) Izvedbeni sklep Sveta z dne 16. oktobra 2023 o spremembi Izvedbenega sklepa z dne 28. julija 2021 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Slovenijo (ST 13615/23; ST 13615/23 ADD 1).

([10]) Priporočilo Sveta z dne 12. julija 2022 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2022 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Slovenije za leto 2022 (UL C 334, 1.9.2022, str. 197).

([11]) Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 je srednjeročna rast potencialnega proizvoda Slovenije v letu 2023, ki se uporablja za merjenje fiskalne naravnanosti, na podlagi 10-letne povprečne realne stopnje potencialne rasti in deflatorja BDP za leto 2023 nominalno ocenjena na 11,5 %.

([12]) Fiskalna naravnanost je opredeljena kot merilo spremembe osnovnega proračunskega položaja sektorja država na letni ravni. Cilj te naravnanosti je oceniti gospodarsko spodbudo, ki izhaja iz fiskalnih politik, tako tistih, ki se financirajo na nacionalni ravni, kot tistih, ki se financirajo iz proračuna Unije. Fiskalna naravnanost se meri kot razlika med (i) srednjeročno potencialno rastjo in (ii) spremembo primarnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov (in brez začasnih izrednih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19), vključno z odhodki, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) v okviru Mehanizma in drugih skladov Unije.

vključuje za 0,3 % BDP nižje stroške ciljno usmerjenih izrednih podpornih ukrepov za gospodinjstva in podjetja, ki so najbolj ranljiva za zvišanje cen energije. Rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov leta 2023 je bila v skladu s priporočilom Sveta z dne 12. julija 2022. Odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz Mehanizma in drugih skladov Unije, so v letu 2023 znašali 1,3 % BDP. Nacionalno financirane naložbe so v letu 2023 znašale 4,6 % BDP, kar pomeni zmanjšanje za 0,2 odstotne točke na letni ravni v primerjavi z letom 2022. Slovenija je dodatne naložbe financirala iz Mehanizma in drugih skladov Unije. Slovenija je financirala javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost, na primer v železniško infrastrukturo, obnovljive vire energije in preprečevanje naravnih nesreč. Te javne naložbe se delno financirajo iz Mehanizma in drugih skladov Unije.

(11) Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi realni BDP zrasel za 2,3 % v letu 2024 in za 2,6 % v letu 2025, inflacija, merjena s harmoniziranim indeksom cen življenjskih potrebščin (HICP), pa naj bi znašala 2,8 % v letu 2024 in 2,4 % v letu 2025.

(12) V pomladanski napovedi Komisije 2024 je predviden javnofinančni primanjkljaj v višini 2,8 % BDP v letu 2024, medtem ko naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP do konca leta 2024 zmanjšal na 68,1 %. Povečanje primanjkljaja v letu 2024 je predvsem posledica višjih javnih naložb, vključno z nacionalno financiranimi odhodki za obnovo po poplavah, ter indeksacije socialnih prejemkov in nadomestil, se pa delno izravna z zmanjšanjem subvencij, odpravo ukrepov za ublažitev učinka visokih cen energije, ki zmanjšujejo prihodke, in z začasnim zvišanjem stopnje davka od dohodkov pravnih oseb. Glede na ocene Komisije naj bi bila fiskalna naravnanost v letu 2024 restriktivna in naj bi znašala 0,2 % BDP.

(13) Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz Mehanizma v letu 2024 financirali odhodki v višini 0,7 % BDP v primerjavi z 0,2 % BDP v letu 2023. Odhodki, financirani z nepovratnimi sredstvi iz Mehanizma, bodo omogočili visokokakovostne naložbe in reforme za povečanje produktivnosti brez neposrednega učinka na saldo ali dolg sektorja država v Sloveniji. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi bili s posojili iz Mehanizma v letu 2024 podprti odhodki v višini 0,4 % BDP v primerjavi z 0,1 % BDP v letu 2023.

(14) Svet je 14. julija 2023 Sloveniji priporočil ([13]), naj zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejitvijo nominalnega povečanja nacionalno financiranih neto primarnih odhodkov ([14]) v letu 2024 na največ 5,5 %. Države članice so bile pozvane, naj pri izvrševanju svojih proračunov za leto 2023 in pripravi osnutkov proračunskih načrtov za leto 2024 upoštevajo, da bo Komisija na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 Svetu predlagala začetek postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se nacionalno financirani očiščeni primarni odhodki Slovenije v letu 2024 povečali za 5,6 % ([15]), kar presega priporočeno najvišjo stopnjo rasti. Presežek nad priporočeno najvišjo stopnjo rasti nacionalno financiranih očiščenih primarnih odhodkov v letu 2024 ustreza manj kot 0,1 % BDP. Pri tem obstaja tveganje, da to ne bo v celoti skladno s priporočilom Sveta.

(15) Poleg tega je Svet Sloveniji priporočil, naj ukrepa tako, da v letih 2023 in 2024 čim prej postopoma odpravi veljavne izredne energetske podporne ukrepe ter pri tem uporabi s tem povezane prihranke za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Svet je Sloveniji nadalje priporočil, naj, če bodo zaradi ponovnih zvišanj cen energije potrebni novi ali nadaljnji podporni ukrepi, zagotovi, da bodo ti usmerjeni v zaščito ranljivih gospodinjstev in podjetij, da bodo fiskalno vzdržni in da bodo ohranili spodbude za varčevanje z energijo. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 so neto proračunski stroški ([16]) izrednih energetskih podpornih ukrepov ocenjeni na 1,4 % BDP v letu 2023, v letu 2024 pa naj bi znašali 0,1 % ter v letu 2025 0,0 %. Zlasti se predvideva, da bo nadomestilo za dobavitelje plina in električne energije, ki se prodajata po administrativno določenih cenah, ostalo v veljavi tudi v letu 2024, čeprav

([13]) Priporočilo Sveta z dne 14. julija 2023 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2023 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Slovenije za leto 2023 (UL C 312, 1.9.2023, str. 224).

([14]) Očiščeni primarni odhodki so opredeljeni kot nacionalno financirani odhodki brez (i) diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, (ii) odhodkov za obresti, (iii) odhodkov za ciklično brezposelnost ter (iv) enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

([15]) Pri tem so upoštevani enkratni ukrepi v višini 0,7 % BDP v letu 2024, povezani s kratkoročnimi izrednimi stroški za obnovo po poplavah avgusta 2023 (in enkratni ukrepi v letu 2023 v višini 0,4 % BDP, povezani z istim vzrokom). Poleg tega naj bi Solidarnostni sklad Unije za izredne stroške zagotovil 0,15 % BDP v letu 2023, 0,3 % BDP v letu 2024 in 0,15 % BDP v letu 2025. Svet je 14. julija 2023 opozoril tudi na uničujoče poplave, ki so maja 2023 prizadele Italijo, in se dogovoril, da se bodo stroški neposredne izredne podpore v zvezi s temi poplavami upoštevali pri poznejših ocenah skladnosti in se bodo načeloma šteli za enkratne in začasne ukrepe. Podoben pristop je bil uporabljen za uničujoče poplave, ki so avgusta 2023 prizadele Slovenijo.

([16]) Številka predstavlja raven letnih proračunskih stroškov navedenih ukrepov, vključno s prihodki in odhodki ter, kadar je ustrezno, brez prihodkov od davkov na nepričakovane dobičke dobaviteljev energije.

z manjšim učinkom. Če bi se povezani prihranki porabili za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja, kot je priporočil Svet, bi te projekcije pomenile fiskalno prilagoditev v višini 1,3 % BDP v letu 2024, nacionalno financirani očiščeni primarni odhodki ([17]) pa bi imeli v navedenem letu restriktiven učinek na fiskalno naravnanost v višini 0,1 % BDP. Izredni energetski podporni ukrepi so bili v letih 2023 in 2024 postopoma odpravljeni. To je skladno s priporočilom Sveta. Vendar naj se s tem povezani prihranki ne bi v celoti uporabili za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Pri tem obstaja tveganje za neskladnost s priporočilom Sveta.

(16) Svet je Sloveniji poleg tega priporočil, naj ohrani nacionalno financirane javne naložbe in zagotovi učinkovito črpanje nepovratnih sredstev iz Mehanizma in drugih skladov Unije, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se nacionalno financirane javne naložbe s 4,6 % BDP v letu 2023 povečale na 5,3 % BDP v letu 2024. To je skladno s priporočilom Sveta. Javnofinančni odhodki, ki se financirajo s prihodki iz skladov Unije, vključno z nepovratnimi sredstvi iz Mehanizma, pa naj bi v letu 2024 ostali stabilni pri 1,3 % BDP (tudi v letu 2023 so znašali 1,3 % BDP).

(17) Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, in ob predpostavki nespremenjene politike pomladanska napoved Komisije 2024 v letu 2025 predvideva javnofinančni primanjkljaj v višini 2,2 % BDP. Zmanjšanje primanjkljaja v letu 2025 naj bi bilo predvsem posledica uvedbe novega prispevka za dolgotrajno oskrbo, ki naj bi se zaračunaval od julija 2025 in s katerim naj bi se prispevki za socialno varnost povečali za približno 0,4 % BDP. Postopno nižji odhodki za obnovo po poplavah bodo vplivali na javne naložbe, ki naj bi se po napovedih zmanjšale za 0,4 odstotne točke na 5,4 % BDP. Dolg sektorja država kot odstotek BDP naj bi se do konca leta 2025 zmanjšal na 66,4 %.

(18) Za Slovenijo projekcije kažejo znatno povečanje stroškov staranja prebivalstva, kar bo v naslednjih desetletjih povzročilo povečanje porabe za zdravstveno varstvo, dolgotrajno oskrbo in pokojnine. Načrt za okrevanje in odpornost že vsebuje več ukrepov za podporo vzdržnosti javnih financ. Poleg načrta za okrevanje in odpornost bi bilo pomembno spremljati porabo, da bi zagotovili ustreznost in javnofinančno vzdržnost socialne zaščite. S pregledi porabe bi lahko identificirali manj prednostna področja ali neučinkovito porabo. Sproščena sredstva bi se nato lahko prerazporedila za obravnavanje novih fiskalnih izzivov, tudi na področju socialne zaščite. Da bi poraba postala učinkovitejša, bi bilo bistveno, da se nadaljnji ukrepi izvedejo hitro in da so skladni s tekočimi strukturnimi reformami.

(19) Delež davkov v BDP v Sloveniji ostaja pod povprečjem Unije in davčna struktura ni zelo prijazna do rasti. Zgornji dohodninski razred in davčni primež stroškov dela za različne ravni dohodka ostajata med najvišjimi v Uniji, medtem ko so davki na premoženje, vključno s periodičnimi, še vedno zelo nizki, in sicer je njihov delež nižji od polovice povprečja v Uniji. Zmanjšanje davčnega primeža stroškov dela bi znižalo stroške dela, povečalo povpraševanje po delovni sili in izboljšalo konkurenčnost. Višje neto plače bi lahko okrepile ponudbo delovne sile. Čeprav je delež prihodkov od okoljskih davkov nad povprečjem v Uniji, bi se lahko davčni sistem uporabil za nadaljnje spodbujanje zelenih ciljev, vključno z uporabo načela „onesnaževalec plača“.

(20) Javne naložbe v Sloveniji so nad povprečjem v Uniji in so se v zadnjih nekaj letih povečale. Njihovo uspešnost in učinkovitost pa bi bilo mogoče izboljšati z boljšim usklajevanjem načrtovanja javnih naložb med sektorji in ministrstvi. Tudi usklajen sklop dokumentov za dolgoročno načrtovanje in integriran srednjeročni načrt za potencialne naložbe bi bili orodji za izboljšanje učinkovitosti javnih naložb, vključno s prednostno razvrstitvijo projektov v skladu z nacionalnimi in evropskimi prednostnimi nalogami. To bi pripomoglo tudi k povečanju potenciala rasti in vzdržnosti javnih financ države.

(21) Načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 19(3), točka (b), Uredbe (EU) 2021/241 in merilom 2.2 iz Priloge V k navedeni uredbi vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se vzajemno krepijo in ki jih je treba izvesti do leta 2026. Te reforme in naložbe naj bi prispevale k učinkoviti obravnavi vseh ali znatnega dela izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za državo ter nacionalnem energetskem in podnebnem načrtu. Glede na kratek časovni okvir je hitro nadaljevanje učinkovitega izvajanja načrta reform in naložb, vključno

([17]) Ta prispevek se meri kot sprememba primarnih odhodkov sektorja država brez (i) dodatnega proračunskega učinka diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, (ii) enkratnih odhodkov, (iii) odhodkov za ciklično brezposelnost ter (iv) odhodkov, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz Mehanizma in drugih skladov Unije, glede na srednjeročno (10-letno) povprečno potencialno nominalno stopnjo rasti BDP, izražena kot razmerje do nominalnega BDP.

s poglavjem REPowerEU, bistveno, da bi Slovenija z zelenim in digitalnim prehodom ter ob hkratnem zagotavljanju socialne pravičnosti povečala svojo dolgoročno konkurenčnost. Za izpolnitev zavez iz načrta za okrevanje in odpornost do avgusta 2026 je bistveno, da Slovenija nadaljuje izvajanje reform in pospeši naložbe, tako da odpravi zadevne izzive, hkrati pa zagotovi močno upravno zmogljivost. Sistematično vključevanje lokalnih in regionalnih organov, socialnih partnerjev, civilne družbe in drugih ustreznih deležnikov ostaja pomembno, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za uspešno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost.

(22) Slovenija mora v skladu s členom 18 Uredbe (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta ([18]) v okviru vmesnega pregleda skladov kohezijske politike do marca 2025 pregledati vsak program, ki ga podpirajo Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad plus (ESS+), Kohezijski sklad in Sklad za pravični prehod (SPP), pri čemer mora med drugim upoštevati izzive, opredeljene v ustreznih priporočilih za državo, sprejetih v letu 2024, ter svoj nacionalni energetski in podnebni načrt. Ta pregled je podlaga za dokončno dodelitev sredstev Unije, vključenih v vsak program. Slovenija je sicer dosegla napredek pri izvajanju programov kohezijske politike in evropskega stebra socialnih pravic, vendar izzivi ostajajo, med regijo glavnega mesta in preostalim delom države pa še vedno obstajajo velike razlike. Ključnega pomena sta pospešitev izvajanja programov kohezijske politike in krepitev upravne zmogljivosti na nacionalni in regionalni ravni. Prednostne naloge, dogovorjene v programih kohezijske politike, so še vedno relevantne. Poleg ukrepov v zvezi z upravno zmogljivostjo je še posebno pomembno, da se nadaljujejo zelene naložbe, zlasti ukrepi v zvezi s protipoplavno zaščito in ukrepi za blažitev podnebnih sprememb, pri čemer je treba dati prednost sonaravnim rešitvam. Prav tako je pomembno nadaljevati naložbe v trajnostni promet, da se zmanjša velika uporaba osebnih avtomobilov za prevoz na delo. Ključnega pomena ostaja izvajanje območnih načrtov za pravični prehod, ki podpirajo postopno opuščanje premoga. Za povečanje produktivnosti dela so še vedno relevantna javno-zasebna partnerstva za raziskave in razvoj. Poleg tega je pomembno spodbujati izobraževanje odraslih, tudi na področju digitalnih in zelenih spretnosti, ter aktivne politike trga dela, hkrati pa posodobiti in digitalizirati socialne storitve in storitve trga dela. Da bi se podprlo socialno vključevanje, je treba prednostno pospešiti deinstitucionalizacijo ter razvoj kakovostnih, ustreznih in cenovno dostopnih skupnostnih socialnih storitev, zlasti dolgotrajne oskrbe. Slovenija bi lahko uporabila tudi platformo za strateške tehnologije za Evropo, vzpostavljeno z Uredbo (EU) 2024/795 Evropskega parlamenta in Sveta ([19]), da bi spodbudila naložbe v razvoj in proizvodnjo čistih in z viri gospodarnih tehnologij, zlasti v sektorju energije iz obnovljivih virov in ogrevanja.

(23) Poleg gospodarskih in socialnih izzivov, obravnavanih z načrtom za okrevanje in odpornost ter drugimi skladi Unije, se Slovenija sooča z več dodatnimi izzivi, povezanimi z vzdržnostjo javnih financ, pomanjkanjem spretnosti in delovne sile, pa tudi skromnimi naložbami tveganega kapitala ter naložbami v raziskave in razvoj ter inovacije.

(24) Test v okviru Programa mednarodne primerjave dosežkov učencev (PISA) za leto 2022 je pokazal znatno poslabšanje temeljnih spretnosti (zlasti pri branju in matematiki). Porast deleža 15-letnih učencev s slabimi rezultati in upad števila najuspešnejših učencev na področju matematike in branja lahko v prihodnosti negativno vplivata na ponudbo spretnosti in konkurenčnost Slovenije. Sedanja prenova učnih načrtov bi lahko vključevala tudi ukrepe, ki bi poleg zelenih in digitalnih spretnosti, učenja jezikov ter izboljšanja podjetniških in finančnih kompetenc okrepili temeljne spretnosti. Poleg tega bi lahko povečala privlačnost učiteljskega poklica.

(25) Glede na poročilo EURES o pomanjkanju in presežkih delovne sile v letu 2023, ki ga je pripravil Evropski organ za delo leta 2024, se je veliko sektorjev soočalo s pomanjkanjem delovne sile. To potrjujejo tudi rezultati raziskave Komisije o zaupanju podjetij in potrošnikov, ki kažejo, da vodstveni delavci v slovenski industriji od sredine leta 2021 poročajo o pomanjkanju delovne sile kot zelo pomembnem dejavniku, ki omejujejo gospodarsko aktivnost. Tudi stopnja prostih delovnih mest je precej višja od povprečja v Uniji. Kljub ukrepom, sprejetim v okviru načrta za okrevanje in odpornost, je zaradi pretirano zapletenih pravnih zahtev še vedno precejšen zaostanek pri obravnavah

([18]) Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL L 231, 30.6.2021, str. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([19]) Uredba (EU) 2024/795 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. februarja 2024 o vzpostavitvi platforme za strateške tehnologije za Evropo (platforma STEP) in spremembi Direktive 2003/87/ES ter uredb (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 in (EU) 2021/241 (UL L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

prošenj tujih delavcev. Pomanjkanje delovne sile in spretnosti že zavira naložbe in proizvodnjo, zlasti v industriji. Ovira tudi nemoteno zagotavljanje storitev, vključno z zdravstvenim varstvom in dolgotrajno oskrbo. Zato je za večjo konkurenčnost in rast ključno povečati ponudbo delovne sile, tudi z nadaljnjim spodbujanjem udeležbe na trgu dela, pritegniti delavce iz tretjih držav ter okrepiti vključevanje delavcev migrantov na trg dela in v družbo.

(26) Javnofinančni odhodki za raziskave, odhodki podjetij za inovacije, ki niso povezani z raziskavami, in odhodki za inovacije na zaposlenega so v Sloveniji še vedno razmeroma nizki. Tudi naložbe tveganega kapitala glede na BDP so nizke, zlasti v primerjavi s povprečjem v Uniji, kar negativno vpliva na dinamiko poslovanja in s tem na sposobnost podjetij za inovacije in rast. To pa ovira konkurenčnost Slovenije. Nadaljnje izboljšanje pogojev za tvegani kapital bi lahko pripomoglo k privabljanju več tujega kapitala in pomagalo inovativnim zagonskim podjetjem pri širitvi.

(27) Zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev držav članic euroobmočja in njihovega skupnega prispevka k delovanju ekonomske in monetarne unije je Svet leta 2024 priporočil, naj države članice euroobmočja sprejmejo ukrepe, tudi v okviru svojih načrtov za okrevanje in odpornost, da bi izvedle priporočilo o euroobmočju za leto 2024. Kar zadeva Slovenijo, priporočila 1, 2 in 3 prispevajo k izvajanju prvega, drugega, tretjega in četrtega priporočila iz priporočila o euroobmočju za leto 2024 –

PRIPOROČA, da Slovenija v letih 2024 in 2025 ukrepa tako, da:

1. pravočasno predloži srednjeročni fiskalno-strukturni načrt; v skladu z zahtevami reformiranega Pakta za stabilnost in rast omeji rast očiščenih odhodkov ([20]) v letu 2025 na stopnjo, ki bo med drugim skladna z verjetnim zmanjševanjem dolga sektorja država v srednjeročnem obdobju in ohranitvijo primanjkljaja sektorja država pod referenčno vrednostjo 3 % BDP iz Pogodbe; zagotovi javnofinančno vzdržnost socialne zaščite in ponovno uravnoteži davčne prihodke v smeri rasti prijaznejših in bolj trajnostnih virov; izboljša učinkovitost javnofinančnih odhodkov z izvajanjem pregledov porabe in boljšim upravljanjem javnih naložb;

2. okrepi upravno zmogljivost za upravljanje skladov Unije, pospeši naložbe in ohrani zagon pri izvajanju reform; obravnava zadevne izzive, da bi omogočila nadaljnje hitro in učinkovito izvajanje načrta za okrevanje in odpornost, vključno s poglavjem REPowerEU, ter zagotovi dokončanje reform in naložb do avgusta 2026; pospeši izvajanje programov kohezijske politike; se v okviru vmesnega pregleda teh programov še naprej osredotoča na dogovorjene prednostne naloge, pri čemer upošteva priložnosti, ki jih ponuja pobuda za platformo za strateške tehnologije za Evropo za izboljšanje konkurenčnosti;

3. okrepi konkurenčnost, tako da nadalje poveča raven spretnosti, zagotovi, da bo tekoča prenova učnih načrtov prispevala tudi h krepitvi temeljnih spretnosti, obravnava pomanjkanje delovne sile ter spodbuja dinamiko poslovanja in ustanavljanje hitro rastočih podjetij z izboljšanjem pogojev za naložbe tveganega kapitala in institucionalne vlagatelje ter z naložbami v raziskave, razvoj in inovacije.

V Luxembourgu, 21. oktobra 2024

Za Svet

predsednik

NAGY I.

([20]) V skladu s členom 2, točka 2, Uredbe (EU) 2024/1263 „očiščeni odhodki“ pomenijo javnofinančne odhodke brez odhodkov za obresti, diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, odhodkov za programe Unije, ki so v celoti izravnani s prihodki iz skladov Unije, nacionalnih odhodkov za sofinanciranje programov, ki jih financira Unija, cikličnih elementov odhodkov za denarna nadomestila za brezposelnost ter enkratnih in drugih začasnih ukrepov.