EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 4.6.2025
COM(2025) 224 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o ekonomski, socialni, strukturni in proračunski politiki ter politiki zaposlovanja Slovenije

{SWD(2025) 224 final}

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o ekonomski, socialni, strukturni in proračunski politiki ter politiki zaposlovanja Slovenije

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:

Splošne ugotovitve

(1) Uredba (EU) 2024/1263, ki je začela veljati 30. aprila 2024, določa cilje okvira ekonomskega upravljanja, katerega namen je spodbujati zdrave in vzdržne javne finance, z reformami in naložbami pa trajnostno in vključujočo rast in odpornost, ter preprečiti čezmerni javnofinančni primanjkljaj. Uredba določa, da Svet in Komisija izvajata večstranski nadzor v okviru evropskega semestra v skladu s cilji in zahtevami iz Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Evropski semester vključuje zlasti oblikovanje in nadzor nad izvajanjem specifičnih priporočil za državo. Navedena uredba spodbuja tudi nacionalno odgovornost za fiskalno politiko in poudarja njeno srednjeročno usmerjenost skupaj z učinkovitejšim in skladnejšim izvrševanjem. Vsaka država članica mora Svetu in Komisiji predložiti nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt, ki vsebuje njene fiskalne, reformne in naložbene zaveze za obdobje štirih ali petih let, odvisno od trajanja zakonodajnega obdobja v zadevni državi članici. Pot gibanja očiščenih odhodkov[2] v teh načrtih mora biti skladna z zahtevami iz

[1] UL L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[2] Očiščeni odhodki, kot so opredeljeni v členu 2, točka 2, Uredbe (EU) 2024/1263: „očiščeni odhodki“ pomeni 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.

navedene uredbe, vključno z zahtevami, da se najpozneje do konca prilagoditvenega obdobja dolg sektorja država začne dovolj verjetno zmanjševati ali se še naprej dovolj verjetno 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 navedene uredbe, se lahko prilagoditveno obdobje podaljša za največ tri leta.

(2) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta[3], s katero je bil vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost, je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem za okrevanje in odpornost zagotavlja državam članicam finančno podporo za izvajanje reform in naložb ter tako zagotavlja fiskalno spodbudo, ki jo financira Unija. V skladu s prednostnimi nalogami evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik mehanizem pripomore k doseganju gospodarskega in socialnega okrevanja ter hkrati spodbuja trajnostne reforme in naložbe, zlasti zeleni in digitalni prehod 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.

(3) Cilj Uredbe (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta[4] (v nadaljnjem besedilu: uredba REPowerEU), ki je bila sprejeta 27. februarja 2023, je postopno odpraviti odvisnost Unije od uvoza ruskih fosilnih goriv. To pripomore k doseganju energetske varnosti in diverzifikaciji oskrbe Unije z energijo, hkrati pa povečuje uporabo energije iz obnovljivih virov, zmogljivosti za shranjevanje energije in energijsko 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.

(4) 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 v skladu s členom 19 navedene uredbe in na podlagi smernic za ocenjevanje iz Priloge V ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost. Svet je 20. julija 2021 sprejel izvedbeni sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Slovenijo[5], ki je bil v skladu s členom 18(2) spremenjen 16. oktobra 2023 zaradi posodobitve najvišjega finančnega prispevka za nepovratno finančno podporo in vključitve poglavja REPowerEU[6]. Izplačilo obrokov je pogojeno s sklepom Komisije, sprejetim v skladu s členom 24(5), da je Slovenija zadovoljivo izpolnila ustrezne mejnike in cilje, določene v izvedbenem sklepu Sveta. Mejniki in cilji so zadovoljivo izpolnjeni, če zadevna država članica ni razveljavila izpolnjevanja predhodnih mejnikov in ciljev za isto reformo ali naložbo.

---

3 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).

4 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).

5 Izvedbeni sklep Sveta z dne 20. julija 2021 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Slovenijo (10612/21).

6 Izvedbeni sklep Sveta z dne 16. oktobra 2023 o spremembi Izvedbenega sklepa z dne 20. julija 2021 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Slovenijo (13615/1/23).

(5) Svet je 21. januarja 2025 na priporočilo Komisije sprejel priporočilo, v katerem je potrdil nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Slovenije[7]. Načrt je bil predložen v skladu s členom 11 in členom 36(1), točka (a), Uredbe (EU) 2024/1263, zajema pa obdobje od leta 2025 do leta 2028 in predstavlja fiskalno prilagoditev skozi štiri leta.

(6) Komisija je 26. novembra 2024 sprejela mnenje o osnutku proračunskega načrta Slovenije za leto 2025. Na isti datum je Komisija na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja za leto 2025, v katerem Slovenije ni opredelila kot eno od držav članic, za katero bi bilo treba opraviti poglobljeni pregled. Sprejela je tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2025, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic. Svet je priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja[8] sprejel 13. maja 2025, skupno poročilo o zaposlovanju pa 10. marca 2025.

(7) Komisija je 29. januarja 2025 objavila kompas za konkurenčnost, tj. strateški okvir, katerega cilj je povečati svetovno konkurenčnost EU v naslednjih petih letih. V njem so opredeljeni trije nujni elementi preobrazbe za trajnostno gospodarsko rast: (i) inovacije; (ii) razogljičenje in konkurenčnost ter (iii) varnost. Za zapolnitev inovacijske vrzeli si EU prizadeva spodbujati industrijske inovacije, podpirati rast zagonskih podjetij s pobudami, kot je strategija EU za zagonska podjetja in podjetja v razširitveni fazi, ter spodbujati uvajanje naprednih tehnologij, kot sta umetna inteligenca in kvantno računalništvo. V prizadevanju za bolj zeleno gospodarstvo je Komisija predstavila celovit akcijski načrt za cenovno dostopno energijo in dogovor o čisti industriji, ki zagotavljata, da bo prehod na čisto energijo ostal stroškovno učinkovit in konkurenčen, zlasti za energijsko intenzivne sektorje, ter da bo gonilo rasti. Za zmanjšanje pretiranih odvisnosti in povečanje varnosti je Unija zavezana krepitvi svetovnih trgovinskih partnerstev, diverzifikaciji dobavnih verig ter zagotavljanju dostopa do kritičnih surovin in čistih virov energije. Te prednostne naloge temeljijo na horizontalnih dejavnikih, in sicer poenostavitvi zakonodaje, poglabljanju enotnega trga, financiranju konkurenčnosti ter uniji prihrankov in naložb, spodbujanju spretnosti ter kakovostnih delovnih mest ter boljšem usklajevanju politik EU. Kompas za konkurenčnost je usklajen z evropskim semestrom, pri čemer zagotavlja, da so ekonomske politike držav članic skladne s strateškimi cilji Komisije, ter ustvarja enoten pristop k ekonomskemu upravljanju, ki spodbuja trajnostno rast, inovacije in odpornost po vsej Uniji.

(8) Evropski semester za usklajevanje ekonomskih politik se v letu 2025 nadalje razvija skupaj z izvajanjem mehanizma za okrevanje in odpornost. 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. Ta specifična priporočila za države ostajajo enako relevantna za oceno spremenjenih načrtov za okrevanje in odpornost v skladu s členom 21 Uredbe (EU) 2021/241.

---

[7] Priporočilo Sveta z dne 13. maja 2025 o ekonomski politiki euroobmočja (UL C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

[8] Priporočilo Sveta z dne 13. maja 2025 o ekonomski politiki euroobmočja (UL C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

(9) Specifična priporočila za države za leto 2025 zajemajo ključne izzive ekonomske politike, ki niso v zadostni meri obravnavani z ukrepi, vključenimi v načrte za okrevanje in odpornost, ob upoštevanju ustreznih izzivov, opredeljenih v specifičnih priporočilih za države za obdobje 2019–2024.

(10) Komisija je 4. junija 2025 objavila poročilo o državi za Slovenijo za leto 2025. V njem je ocenila napredek Slovenije pri izvajanju zadevnih specifičnih priporočil za državo ter izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v Sloveniji. Na podlagi te analize so bili v poročilu o državi opredeljeni najbolj pereči izzivi, s katerimi se sooča Slovenija. 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 ZN.

Ocena letnega poročila o napredku

(11) Svet je 21. januarja 2025 priporočil naslednje najvišje stopnje rasti očiščenih odhodkov za Slovenijo: 5,6 % v letu 2025, 4,4 % v letu 2026, 4,1 % v letu 2027 in 4,0 % v letu 2028, ki ustrezajo najvišjim skupnim stopnjam rasti, izračunanim glede na leto 2023, v višini 12,1 % v letu 2025, 17,0 % v letu 2026, 21,8 % v letu 2027 in 26,6 % v letu 2028. Slovenija je 28. aprila 2025 predložila letno poročilo o napredku[9] v zvezi z upoštevanjem priporočenih najvišjih stopenj rasti očiščenih odhodkov ter izvajanjem reform in naložb v odziv na glavne izzive, opredeljene v specifičnih priporočilih za državo v okviru evropskega semestra. Letno poročilo o napredku odraža tudi polletno poročanje Slovenije o napredku pri uresničevanju načrta za okrevanje in odpornost v skladu s členom 27 Uredbe (EU) 2021/241.

(12) Vojaška agresija Rusije proti Ukrajini in njene posledice pomenijo eksistencialni izziv za Evropsko unijo. Komisija je priporočala usklajeno aktivacijo nacionalne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast, da bi podprla prizadevanja EU za hitro in znatno povečanje odhodkov za obrambo, Evropski svet pa je ta predlog pozdravil 6. marca 2025. Na zahtevo Slovenije z dne 29. aprila 2025 je Svet [datum] na priporočilo Komisije sprejel priporočilo o dovoljenju Sloveniji za odstopanje od priporočenih najvišjih stopenj rasti očiščenih odhodkov in njihovo preseganje[10].

(13) Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat[11], se je primanjkljaj sektorja država Slovenije zmanjšal z 2,6 % BDP v letu 2023 na 0,9 % v letu 2024, dolg sektorja država pa se je zmanjšal z 68,4 % BDP konec leta 2023 na 67,0 % konec leta 2024. Glede na izračune Komisije ta gibanja ustrezajo stopnji rasti očiščenih odhodkov v višini 4,5 % v letu 2024. Tudi Slovenija v letnem poročilu o napredku ocenjuje rast očiščenih odhodkov v letu 2024 na 4,5 %. Glede na ocene Komisije je bila fiskalna naravnanost[12], ki vključuje odhodke, financirane na nacionalni ravni in ravni EU, v letu 2024 restriktivna in je znašala 1,1 % BDP.

---

9 Letna poročila o napredku za leto 2025 so na voljo na: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

10 Priporočilo Sveta o dovoljenju Sloveniji za odstopanje od priporočene poti gibanja očiščenih odhodkov in njeno preseganje (aktivacija nacionalne odstopne klavzule) [vstaviti: UL C/2025/xxx, x.x.2025].

11 Eurostat, Kazalniki eura z dne 22. aprila 2025.

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 EU. Fiskalna naravnanost se meri kot razlika med (i) srednjeročno potencialno rastjo in (ii) spremembo primarnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, vključno z odhodki, ki se financirajo z

(14) Glede na letno poročilo o napredku makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije Slovenije, predvideva realno rast BDP v višini 2,1 % v letu 2025 in 2,4 % v letu 2026, inflacija po HICP pa naj bi znašala 2,3 % v letu 2025 in 2,3 % v letu 2026. Glede na pomladansko napoved Komisije 2025 naj bi realni BDP v letu 2025 zrasel za 2,0 %, v letu 2026 pa za 2,4 %, inflacija po HICP pa naj bi znašala 2,1 % v letu 2025 in 1,9 % v letu 2026.

(15) Glede na letno poročilo o napredku naj bi se primanjkljaj sektorja država v letu 2025 povečal na 1,9 % BDP, dolg sektorja država kot odstotek BDP pa naj bi se do konca leta 2025 zmanjšal na 66,0 %. Ta gibanja ustrezajo rasti očiščenih odhodkov v višini 5,3 % v letu 2025. V pomladanski napovedi Komisije 2025 je za leto 2025 predviden primanjkljaj sektorja država v višini 1,3 % BDP. Povečanje primanjkljaja v letu 2025 je predvsem posledica nižjih dohodkov od lastnine in višjih sredstev za zaposlene zaradi postopnega uvajanja plačne reforme v javnem sektorju. Glede na izračune Komisije ta gibanja ustrezajo rasti očiščenih odhodkov v višini 4,6 % v letu 2025. Te projekcije glede rasti očiščenih odhodkov, ki so nižje kot v letnem poročilu o napredku, in razlika med saldom sektorja država, ki ga je napovedala Komisija oziroma Slovenija, so večinoma posledica nižje projekcije glede bruto investicij v osnovna sredstva in drugačne ocene diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov. Komisija napoveduje tudi višje prihodke od davkov na proizvodnjo in uvoz ter prispevkov za socialno varnost, ki dodatno pojasnjujejo razliko med saldom sektorja država, ki ga je napovedala Komisija oziroma Slovenija. Glede na ocene Komisije naj bi bila fiskalna naravnanost, ki vključuje odhodke, financirane na nacionalni ravni in ravni EU, v letu 2025 ekspanzivna in naj bi znašala 0,3 % BDP. Dolg sektorja država kot odstotek BDP naj bi se do konca leta 2025 zmanjšal na 65,5 %.

(16) Glede na pomladansko napoved Komisije 2025 naj bi se z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma za okrevanje in odpornost v letu 2025 financirali odhodki sektorja država v višini 0,9 % BDP v primerjavi z 0,3 % BDP v letu 2024. Odhodki, financirani z nepovratno podporo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, omogočajo visokokakovostne naložbe in reforme za povečanje produktivnosti brez neposrednega učinka na saldo in dolg sektorja država Slovenije.

(17) Odhodki sektorja država za obrambo v Sloveniji so med letoma 2021 in 2023 ostali stabilni pri 1,2 % BDP[13]. Glede na pomladansko napoved Komisije 2025 naj bi odhodki za obrambo znašali 1,4 % BDP v letu 2024 in 1,6 % BDP v letu 2025. To ustreza povečanju za 0,4 odstotne točke BDP v primerjavi z letom 2021. Obdobje, v katerem je aktivirana nacionalna odstopna klavzula (2025–2028), Sloveniji omogoča ponovno prednostno razvrstitev javnofinančnih odhodkov ali povečanje javnofinančnih prihodkov, tako da trajno višji odhodki za obrambo srednjeročno ne bi ogrozili fiskalne vzdržnosti.

(18) Glede na pomladansko napoved Komisije 2025 naj bi očiščeni odhodki v Sloveniji v letu 2025 zrasli za 4,6 %, v letih 2024 in 2025 pa skupno za 9,3 %. Glede na pomladansko napoved Komisije 2025 naj bi bila rast očiščenih odhodkov v Sloveniji v letu 2025 pod priporočeno najvišjo stopnjo rasti, in sicer tako letno kot ob upoštevanju let 2024 in 2025 skupaj.

---

nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije.

[13] Eurostat, javnofinančni odhodki po klasifikaciji izdatkov države po funkcijah (COFOG).

(19) Letno poročilo o napredku ne vključuje proračunskih projekcij po letu 2025. Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, pomladanska napoved Komisije 2025 v letu 2026 predvideva javnofinančni primanjkljaj v višini 1,5 % BDP. Povečanje primanjkljaja v letu 2026 je predvsem posledica višjih sredstev za zaposlene. Ta gibanja ustrezajo rasti očiščenih odhodkov v višini 7,0 % v letu 2026. Glede na ocene Komisije naj bi bila fiskalna naravnanost, ki vključuje odhodke, financirane na nacionalni ravni in ravni EU, v letu 2026 ekspanzivna in naj bi znašala 0,8 % BDP. Dolg sektorja država kot odstotek BDP naj bi se po napovedih Komisije do konca leta 2026 zmanjšal na 63,8 %.

Ključni izzivi politike

(20) Čeprav delež davkov v BDP v Sloveniji ostaja pod povprečjem EU, davčna struktura ni zelo prijazna do rasti. Zgornji dohodninski razred in davčni primež stroškov dela[14] za samsko osebo za različne ravni dohodka ostajata med najvišjimi v EU. Hkrati so davki na nepremičnine, vključno s periodičnimi davki na nepremičnine, še vedno zelo nizki, saj je njihov delež pod polovico povprečja v EU. Zmanjšanje davčnega primeža stroškov dela bi znižalo stroške dela, povečalo povpraševanje po delovni sili in izboljšalo konkurenčnost. Poleg tega bi lahko višje neto plače okrepile ponudbo delovne sile. Čeprav je delež prihodkov od okoljskih davkov nad povprečjem v EU, bi se lahko davčni sistem uporabil za nadaljnje spodbujanje zelenih ciljev, vključno z uporabo načela „onesnaževalec plača“.

(21) Za Slovenijo projekcije kažejo znatno povečanje stroškov staranja prebivalstva, kar bo v prihodnjih desetletjih povzročilo povečanje porabe za zdravstveno varstvo, dolgotrajno oskrbo in pokojninske sisteme. Načrt za okrevanje in odpornost že vsebuje več ukrepov za podporo fiskalni vzdržnosti teh sistemov, vključitev klavzule o pregledu v zakon o dolgotrajni oskrbi pa se lahko šteje za znatno izboljšanje. Poleg načrta bi bilo kljub temu pomembno spremljati porabo, da se zagotovita ustreznost in fiskalna vzdržnost socialne zaščite, saj številni elementi navedenih sistemov še vedno niso dokončani, gospodarsko okolje pa se stalno spreminja. Pregledi porabe so prepoznani kot koristno orodje za ugotavljanje manj prednostnih področij ali področij, na katerih je poraba neučinkovita, prihranke na podlagi teh pregledov pa bi bilo mogoče prerazporediti za obravnavanje novih fiskalnih izzivov na področju obrambe ter digitalne in zelene preobrazbe ter za zapolnitev inovacijske vrzeli, kjer bo treba odhodke ohraniti na višji ravni.

(22) 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 naj bi prispevale k učinkoviti obravnavi vseh ali pomembnega dela izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za državo. V tem kratkem časovnem okviru je dokončanje učinkovitega izvajanja načrta za okrevanje in odpornost, vključno s poglavjem REPowerEU, bistvenega pomena za povečanje dolgoročne konkurenčnosti Slovenije z zelenim in digitalnim prehodom ob hkratnem zagotavljanju socialne pravičnosti. Za izpolnitev zavez iz načrta za okrevanje in odpornost do avgusta 2026 je bistveno, da Slovenija znatno pospeši izvajanje reform in naložb z obravnavanjem ustreznih izzivov. Naložbe so zelo skoncentrirane proti koncu obdobja izvajanja, kar bi lahko povzročilo znatne izzive glede zmogljivosti na različnih ravneh. Temu je zato

[14] Davčni primež je opredeljen kot vsota dohodnin ter prispevkov zaposlenega in delodajalca za socialno varnost, brez družinskih dodatkov, izražena kot odstotek skupnih stroškov dela.

treba nameniti posebno pozornost. Sistematično vključevanje lokalnih in regionalnih organov, socialnih partnerjev, organizacij civilne družbe in drugih ustreznih deležnikov ostaja pomembno, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za uspešno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost.

(23) Izvajanje programov kohezijske politike, ki zajemajo podporo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Sklada za pravični prehod (SPP), Evropskega socialnega sklada plus (ESS+) in Kohezijskega sklada, se je v Sloveniji pospešilo. Pomembno je nadaljevati prizadevanja za zagotovitev hitrega izvajanja teh programov, hkrati pa čim bolj povečati njihov učinek na terenu. Slovenija že sprejema ukrepe v okviru svojih programov kohezijske politike, da bi spodbudila konkurenčnost in rast. Hkrati se Slovenija še naprej sooča z izzivi, vključno s potrebo po povečanju konkurenčnosti z osredotočanjem na inovacije, tudi z razvojem in proizvodnjo kritičnih tehnologij, ter izzivi, povezanimi z energijskim prehodom, odpornostjo v zvezi z vodo in stanovanji, ki so zlasti pomembni za mestna središča in zelo turistična območja, pomanjkanjem spretnosti ter neskladjem med njihovo ponudbo in povpraševanjem po njih, tudi v zvezi z digitalnimi in zelenimi spretnostmi, vključevanjem delavcev migrantov in ranljivih skupin na trg dela, deinstitucionalizacijo ter razvojem kakovostnih, ustreznih in cenovno dostopnih skupnostnih socialnih storitev. V skladu s členom 18 Uredbe (EU) 2021/1060 mora Slovenija v okviru vmesnega pregleda skladov kohezijske politike pregledati vsak program, pri čemer mora med drugim upoštevati izzive, opredeljene v specifičnih priporočilih za državo iz leta 2024. S predlogom Komisije, sprejetim 1. aprila 2025[15], je bil rok za predložitev ocene rezultatov vmesnega pregleda za vsak program podaljšan na obdobje po 31. marcu 2025. Zagotavlja tudi prožnost, da bi se pomagalo pospešiti izvajanje programov, in spodbude za države članice, da sredstva kohezijske politike dodelijo petim strateškim prednostnim področjem Unije, in sicer konkurenčnosti na področju strateških tehnologij, obrambi, stanovanjem, odpornosti v zvezi z vodo in energijskemu prehodu.

(24) Platforma za strateške tehnologije za Evropo (STEP) je priložnost za naložbe v eno od ključnih strateških prednostnih nalog EU s krepitvijo konkurenčnosti EU. Platforma STEP se izvaja prek 11 obstoječih skladov EU. Države članice lahko prispevajo tudi k programu InvestEU, ki podpira naložbe na prednostnih področjih. Slovenija bi lahko te pobude uporabila za podporo razvoju ali proizvodnji kritičnih tehnologij, tudi čistih in z viri gospodarnih tehnologij.

(25) Poleg gospodarskih in socialnih izzivov, obravnavanih v načrtu za okrevanje in odpornost ter drugih skladih EU, se Slovenija sooča z več dodatnimi izzivi, povezanimi z energetskim sektorjem, trajnostnim prometom, odpornostjo proti podnebnim spremembam in okoljem, poslovnim okoljem, konkurenčnostjo in pomanjkanjem delovne sile.

(26) Kot je določeno v kompasu za konkurenčnost, si morajo vse institucije EU ter nacionalne in lokalne institucije močno prizadevati za sprejetje enostavnejših pravil in pospešitev upravnih postopkov. Komisija si je zastavila ambiciozne cilje za zmanjšanje upravnega bremena, tj. za vsaj 25 % in za vsaj 35 % za MSP, ter je oblikovala tudi nova orodja za doseganje teh ciljev, vključno s sistematičnim obremenitvenim testom obstoječe zakonodaje EU in okrepljenim dialogom z

[15] Predlog UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o spremembi uredb (EU) 2021/1058 in (EU) 2021/1056 glede posebnih ukrepov za obravnavanje strateških izzivov v okviru vmesnega pregleda (COM(2025) 123 final).

deležniki. Da bi Slovenija izpolnila ta cilj, mora tudi sprejeti ukrepe. 67 % podjetij meni, da zapletenost upravnih postopkov predstavlja težavo za njihovo poslovanje v Sloveniji[16]. Regulativne ovire v nekaterih sektorjih so še vedno večje kot v preostalem delu EU. Zmanjšanje regulativnih ovir v sektorju poklicnih storitev bi olajšalo vstop v ta sektor ter bi lahko izboljšalo kakovost in znižalo cene ter pripomoglo k doseganju ciljev EU glede poenostavitve. V primerjavi z drugimi državami EU je strožje reguliran zlasti pravni poklic. Ker se pričakuje, da bo s staranjem prebivalstva ponudba delovne sile na trgu dela še naprej nezadostna, omejitve v teh poklicih negativno vplivajo na gospodarsko aktivnost in lahko dolgoročno omejijo rast. Slovenija je na podlagi indeksa omejitev v trgovini OECD ena od najbolj restriktivnih držav članic, kar zadeva trgovino s storitvami.

(27) Poslovna dinamika v Sloveniji se je v zadnjih letih zmanjšala. Ustanavljanje novih podjetij in prenehanje neučinkovitih podjetij sta pomembna, da se lahko sredstva učinkovito prerazporedijo za produktivnejše uporabe ter inovativnejše proizvode in storitve. Do leta 2020 sta bila vstop in izstop podjetij s trga višja od povprečja EU, kar kaže na močno sposobnost prilagajanja novim priložnostim, vendar je v zadnjih letih prišlo do opazne upočasnitve, zlasti zaradi znižanja stopnje izstopa podjetij. Čeprav izstopa podjetij s trga ni mogoče obravnavati kot cilj sam po sebi, ukrepi za zaščito obstoječe proizvodne strukture ne bi smeli biti pretirani. Dodatno ustanavljanje in rast novih podjetij bi lahko pripomogla k povečanju produktivnosti in konkurenčnosti gospodarstva.

(28) Slovenska podjetja se zanašajo predvsem na bančna posojila in so redko sposobna uporabiti finančne trge za financiranje z obveznicami ali lastniškim kapitalom. Konec leta 2023 je bil delež bančnih posojil v vseh virih financiranja nefinančnih družb v Sloveniji podoben povprečju EU, medtem ko je delež delnic in obveznic, ki kotirajo na borzi, znašal le tretjino povprečja EU. Več kapitala, razen posojil, bi podjetjem v Sloveniji omogočilo izvajanje ambicioznejših, v razvoj usmerjenih naložb z večjim tveganjem. Zlasti naložbe tveganega kapitala glede na BDP so med najnižjimi v EU, kar ovira rast zagonskih podjetij. Institucionalni vlagatelji na teh trgih ne sodelujejo dovolj. Nadaljnje izboljšanje pogojev za lastniško financiranje in tvegani kapital, na primer s spodbujanjem naložb v pokojninske sklade in vlaganjem prihrankov gospodinjstev prek individualnih naložbenih računov, bi lahko pomagalo pritegniti več tujega kapitala in inovativnim zagonskim podjetjem pri širitvi.

(29) Glede na evropski sistem inovacijskih kazalnikov za leto 2024[17] je uspešnost Slovenije na področju inovacij v letu 2024 ostala nekoliko pod povprečjem EU ter se je med letoma 2017 in 2024 izboljšala manj od povprečja EU. V Sloveniji so javnofinančni odhodki za raziskave, odhodki podjetij za inovacije, ki niso povezani z raziskavami, in odhodki za inovacije na zaposlenega še vedno razmeroma nizki. Da bi Slovenija dosegla svoj cilj, da do leta 2030 postane vodilna inovatorka, bi morala pospešiti naložbe v raziskave in razvoj v skladu z zavezami iz svoje znanstvenoraziskovalne in inovacijske strategije v okviru načrta za okrevanje in odpornost. Celovito in hitro izvajanje ustrezne zakonodaje bi lahko zagotovilo dobro podlago za naložbe v raziskave in pomagalo doseči ta cilj.

---

16 Businesses' attitudes towards corruption in the EU (Odnos podjetij do korupcije v EU), kratko poročilo, poročilo Eurobarometer (april 2024).

17 Evropski sistem inovacijskih kazalnikov – Slovenija.

(30) Na podlagi raziskave Komisije o poslovnem optimizmu[18] vodstveni delavci v slovenski industriji od sredine leta 2021 poročajo o pomanjkanju delovne sile kot pomembnem dejavniku, ki omejuje gospodarsko aktivnost. Stopnje prostih delovnih mest so blizu povprečja v EU. Ker se pričakuje, da bo ponudba delovne sile na trgu dela še naprej nezadostna, je splošno neskladje med ponudbo spretnosti in povpraševanjem po njih zaskrbljujoče. Spretnosti, ki so na voljo, ne ustrezajo povpraševanju na trgu dela. Leta 2024 so stopnje prostih delovnih mest v ključnih sektorjih, kot so industrija, gradbeništvo in storitve, ostale visoke, čeprav so se v primerjavi s prejšnjim letom znižale. Skoraj polovica vseh delodajalcev se je soočala s težavami pri zaposlovanju primernih delavcev, tudi med posamezniki s poklicno in posekundarno izobrazbo, kar je ogrozilo produktivnost podjetij in njihovo sposobnost za inovacije.

(31) Med letoma 2018 in 2022 so se temeljne spretnosti 15-letnikov poslabšale, kar predstavlja izziv za razvoj spretnosti v prihodnosti. Medtem ko je bila med letoma 2015 in 2018 stopnja poduspešnosti blizu cilja na ravni EU v višini 15 %, se je med letoma 2018 in 2022 znatno povečala na področju matematike in bralne pismenosti. Pomanjkanje učiteljev je vse večje, saj je ohranjanje privlačnosti učiteljskega poklica postalo izziv. Leta 2022 je približno 42 % učencev v Sloveniji obiskovalo šole, v katerih je bilo izobraževanje oteženo zaradi pomanjkanja pedagoškega osebja.

(32) Na podlagi podatkov o prostih delovnih mestih je strokovnjakov za IKT, zlasti novih diplomantov na področju IKT, malo. To predstavlja izziv za izpolnjevanje potreb po digitalni preobrazbi v podjetniškem sektorju. Pomanjkanje digitalnih spretnosti med prebivalstvom je izziv za celotno odraslo prebivalstvo, zlasti pa za brezposelne in tiste, ki nimajo dostopa do digitalnih orodij. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti tudi zelenim spretnostim, saj pomanjkanje delavcev prevladuje v številnih poklicih, ki zahtevajo specializirane spretnosti ali strokovno znanje, ki je bistveno za zeleni prehod.

(33) Medtem ko delovni sili primanjkuje spretnosti, relevantnih za trg dela, med drugim tudi na digitalnem področju in na področjih naravoslovja, tehnologije, inženirstva in matematike (STEM), se je udeležba v izobraževanju odraslih znižala. Slovenija še zdaleč ne dosega ambicioznega cilja 60-odstotne stopnje udeležbe. Pomanjkanje digitalnih spretnosti med odraslim prebivalstvom mnogim onemogoča prehod v sektorje zaposlovanja, ki zahtevajo višjo stopnjo usposobljenosti. Izzivi so bili najizrazitejši med posamezniki, ki so starejši ali tistimi z nižjimi stopnjami kvalifikacij, osebami z migrantskim ozadjem in nezaposlenimi osebami.

(34) Delavci, rojeni v tujini, trenutno predstavljajo 15 % delovne sile v državi. Od leta 2019 se je število tujih delavcev povečalo za 48,7 %. Večina teh delavcev je nizko usposobljenih, pri čemer jih ima devet od desetih največ osnovnošolsko izobrazbo, več kot tretjina pa jih prejema minimalno plačo. Slovenski trg dela je imel koristi od pritoka teh delavcev, vendar primanjkljaj še vedno obstaja, tudi pri delovnih mestih za visoko usposobljene. Kljub sprejetim ukrepom je zaradi pretirano zapletenih pravnih zahtev še vedno precejšen zaostanek na področju vlog za dovoljenje, ki so jih predložili tuji delavci.

(35) Pomanjkanje delovne sile in spretnosti ovira nemoteno zagotavljanje storitev, zlasti v sektorjih oskrbe in poučevanja. Stopnja prostih delovnih mest v sektorju oskrbe in v šolah ostaja razmeroma visoka. Ker imajo ponudniki teh storitev težave pri

[18] Časovna vrsta – Evropska komisija (europa.eu).

zapolnjevanju prostih delovnih mest, se delovna obremenitev in delovni pogoji obstoječega osebja še poslabšujejo. Za povečanje konkurenčnosti in rasti so ključnega pomena povečanje ponudbe delovne sile, vključno z nadaljnjim spodbujanjem udeležbe na trgu dela, zlasti starejših in delavcev z nižjo ravnjo spretnosti, privabljanje delavcev iz tretjih držav ter krepitev vključevanja delavcev migrantov na trg dela in v družbo.

(36) Fosilna goriva, od katerih se velik delež uvaža, še naprej predstavljajo znaten delež mešanice energijskih virov Slovenije (58 %) in zato prispevajo tudi k višjim in bolj nestanovitnim cenam, kar posledično vpliva na konkurenčnost. Potrebna so usmerjena prizadevanja za pospešitev uvajanja obnovljivih virov energije v vseh sektorjih, uporabe shranjevanja energije in izvajanja ukrepov za energijsko učinkovitost.

(37) Postopki za izdajo dovoljenj in upravni postopki za naprave za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov na ravni omrežja, zlasti vetrne elektrarne, so še vedno ovira, predvsem zaradi zapletenih in dolgotrajnih okoljskih postopkov in postopkov na občinski ravni, ki trajajo do več let. Slovenija v zadnjem desetletju kljub obstoječemu potencialu ni zabeležila povečanja zmogljivosti vetrne energije. Določitev območij za vetrne elektrarne s podrobnimi pravili prostorskega načrtovanja bi lahko pripomogla k sprostitvi potenciala. Poleg tega bi lahko krepitev zmogljivosti v obliki usposabljanj in dodatnih virov, ki so na voljo lokalnim organom, pripomogla k hitrejšemu uvajanju obnovljivih virov energije.

(38) Omejitve omrežja, zlasti na ravni distribucije, preprečujejo priključitev vse večjega deleža naprav za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov (zavrnitev več kot 20 % zahtevkov na ravni nizke napetosti), kar kaže na potrebo po okrepitvi. Čeprav se ukrepi za okrepitev omrežja še naprej izvajajo prek mehanizma za okrevanje in odpornost, tudi v okviru poglavja REPowerEU, mora Slovenija povečati svoja prizadevanja, tudi z uvedbo komponent pametnih omrežij. Čeprav se ukrepi za energijsko učinkovitost, zlasti prenova stavb, še naprej izvajajo prek nacionalnega okvira financiranja in različnih skladov EU, vključno z mehanizmom za okrevanje in odpornost, mora Slovenija povečati svoja prizadevanja, zlasti za doseganje ciljev dolgoročne strategije prenove, da se poraba energije v stavbah do leta 2030 zmanjša za 17 % v primerjavi z letom 2020.

(39) Uvajanje trajnostnega prometa še vedno zaostaja za preostalo EU, odvisnost od osebnih avtomobilov pa ostaja zelo visoka. Elektrifikacija prometa je še posebej nizka, saj delež električne energije v končni porabi energije v prometnem sektorju ostaja zanemarljiv in znaša 1,3 %. Medtem ko so se na ravni EU emisije toplogrednih plinov iz cestnega prometa med letoma 2005 in 2023 zmanjšale, so se v Sloveniji vidno povečale. V okviru načrta za okrevanje in odpornost so v teku številne velike naložbe v železniški promet in e-mobilnost. Vendar je še vedno mogoče dodatno povečati uporabo javnega prevoza.

(40) Slovenija je izredno občutljiva na tveganja, povezana s podnebjem, zlasti na poplave, in je bila v zadnjih letih priča več ekstremnim vremenskim dogodkom (kot so požari v naravi leta 2022 in nevihte s hudimi poplavami leta 2023). To negativno vpliva na gospodarstvo in družbo v državi, saj je gospodarska izguba na osebo v Sloveniji največja v EU. Kljub prizadevanjem za krepitev odpornosti proti podnebnim spremembam izzivi ostajajo, zlasti v zvezi z izvajanjem ukrepov za zaščito pred poplavami in sonaravnih rešitev ter okoljskim upravljanjem. Poleg tega se pritisk na vodne vire povečuje, stanje narave in ekosistemov pa se še naprej slabša, kar dodatno

slabi odpornost Slovenije na podnebne spremembe in odpornost v zvezi z vodo ter poudarja obstoječe vrzeli v financiranju v zvezi s tem.

(41) Zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev držav članic euroobmočja in njihovega skupnega prispevka k delovanju ekonomske in monetarne unije je Svet leta 2025 priporočil, naj države članice euroobmočja sprejmejo ukrepe, tudi v okviru svojih načrtov za okrevanje in odpornost, da bi izvedle priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja za leto 2025. Kar zadeva Slovenijo, priporočila 2, 3 in 5 prispevajo k izvajanju prvega priporočila za euroobmočje o konkurenčnosti, priporočili 4 in 5 prispevata k izvajanju drugega priporočila za euroobmočje o odpornosti, priporočilo 1 pa prispeva k izvajanju priporočila za euroobmočje o makroekonomski in finančni stabilnosti iz priporočila za leto 2025 –

PRIPOROČA, da Slovenija v letih 2025 in 2026 ukrepa tako, da:

1. okrepi skupne odhodke za obrambo in pripravljenost v skladu s sklepi Evropskega sveta z dne 6. marca 2025; upošteva najvišje stopnje rasti očiščenih odhodkov, ki jih je Svet priporočil 21. januarja 2025, hkrati pa uporabi odstopanje v okviru nacionalne odstopne klavzule za višje odhodke za obrambo; zagotovi fiskalno vzdržnost socialne zaščite in ponovno uravnoteži davčne prihodke v smeri rasti prijaznejših in bolj trajnostnih virov; izboljša kakovost javnih financ z izvajanjem pregledov porabe;

2. glede na veljavne roke za pravočasno dokončanje reform in naložb v skladu z Uredbo (EU) 2021/241 pospeši izvajanje načrta za okrevanje in odpornost, vključno s poglavjem REPowerEU; pospeši izvajanje programov kohezijske politike (ESRR, SPP, ESS+), pri čemer se po potrebi opre na priložnosti, ki jih ponuja vmesni pregled; kar najbolje izkoristi instrumente EU, tudi na področjih uporabe programa InvestEU in platforme za strateške tehnologije za Evropo, za izboljšanje konkurenčnosti;

3. poenostavi predpise, izboljša regulativna orodja in zmanjša upravno breme za podjetja, tudi pri nekaterih storitvah in reguliranih poklicih, ter zmanjša ovire za trgovino s storitvami; okrepi konkurenčnost s spodbujanjem poslovne dinamike in ustanavljanjem hitro rastočih podjetij z izboljšanjem pogojev za kapitalske naložbe, vključno z naložbami tveganega kapitala, za institucionalne vlagatelje ter za naložbe v raziskave, razvoj in inovacije;

4. pospeši uvajanje obnovljivih virov energije in shranjevanje energije z racionalizacijo in pospešitvijo upravnih postopkov in postopkov za izdajo dovoljenj z določitvijo območij za vetrne elektrarne in okrepitvijo zmogljivosti za izdajanje dovoljenj na lokalni ravni; okrepi infrastrukturo elektroenergetskega omrežja na ravni distribucije in uvede komponente pametnih omrežij; poleg tega pospeši izvajanje ukrepov za energijsko učinkovitost, zlasti v stavbnem sektorju; spodbudi elektrifikacijo prometnega sektorja in osredotoči naložbe na trajnostni promet, zlasti železniški; dodatno okrepi odpornost na podnebne spremembe in odpornost v zvezi z vodo z izboljšanjem okoljskega upravljanja in upravljanja prilagajanja podnebnim spremembam ter pospešitvijo izvajanja ciljno usmerjenih ukrepov za prilagajanje podnebnim spremembam in okoljskih ukrepov;

5. odpravi pomanjkanje delovne sile z okrepitvijo zagotavljanja in pridobivanja spretnosti in kompetenc, vključno s temeljnimi spretnostmi med učenci ter s tistimi, ki so pomembne za zeleni in digitalni prehod; spodbuja vseživljenjsko učenje in usposabljanje, zlasti za nizko usposobljene in starejše delavce; poveča privlačnost

Slovenije za tuje delavce z naprednimi spretnostmi ter izboljša delovne pogoje, zlasti v sektorjih oskrbe in poučevanja.

V Bruslju,

Za Svet
predsednik