C/2025/645

10.2.2025

PRIPOROČILO SVETA

z dne 21. januarja 2025

o potrditvi nacionalnega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta Slovaške

(C/2025/645)

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 Uredbe (EU) št. 1176/2011 in zlasti člena 8(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske 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.

(3) Komisija mora po predložitvi načrta oceniti, ali načrt izpolnjuje zahteve 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.

(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 SLOVAŠKE

(5) Slovaška 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 Slovaška, 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 Slovaški 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 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 členom 6, točka (d), ter členoma 7 in 8 Uredbe (EU) 2024/1263 je referenčna smer skladna tudi z merilom glede primanjkljaja, zaščitnim ukrepom za vzdržnost dolga in zaščitnim ukrepom za odpornost na primanjkljaj. Referenčna smer Slovaške 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 2,0 % v prilagoditvenem obdobju (2025–2028).

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

	2025	2026	2027	2028	Povprečje 2025–2028
Najvišja rast očiščenih odhodkov (letno, v %)	2,8	2,0	1,6	1,5	2,0

Vir: izračuni Komisije.

(7) Slovaška je med junijem in septembrom 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 Slovaška, in njene temeljne predpostavke (zlasti fiskalno prilagoditev, zamaknjeno na leto 2026, ki je pojasnjena z naložbami v obrambo in nacionalnim sofinanciranjem nepovratnih sredstev, ki jih financira EU), 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) Septembra in oktobra 2024 je o nacionalnem srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu glede na informacije, ki jih je v njem navedla Slovaška, v skladu s členom 11(3) in členom 36(1), točka (c), Uredbe (EU) 2024/1263 razpravljal Ekonomsko-socialni svet, ki vključuje sindikate, zvezo delodajalcev, združenje delodajalcev in slovaške občine.

([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#slovakia.

Drugi povezani postopki

(9) Svet je 26. julija 2024 ugotovil obstoj čezmernega primanjkljaja na Slovaškem zaradi neizpolnjevanja merila glede primanjkljaja. ([7]) To priporočilo se izdaja hkrati s priporočilom Sveta na podlagi člena 126(7) PDEU za odpravo čezmernega javnofinančnega primanjkljaja na Slovaškem ([8]). Istočasno sprejetje teh priporočil, ki je prilagojeno in utemeljeno s prehodom na novi okvir ekonomskega upravljanja, zagotavlja skladnost med priporočenimi prilagoditvenimi potmi.

(10) Slovaška je 15. oktobra 2024 predložila osnutek proračunskega načrta za leto 2025. Komisija je 26. novembra 2024 sprejela mnenje o tem osnutku proračunskega načrta ([9]).

(11) Komisija je 19. junija 2024 ugotovila, da na Slovaškem obstajajo makroekonomska neravnotežja. Slovaška se sooča zlasti z ranljivostmi, povezanimi s stroškovno konkurenčnostjo, zunanjim saldom, stanovanjskim trgom in zadolženostjo gospodinjstev. ([10])

(12) Svet je 21. oktobra 2024 na Slovaško naslovil vrsto specifičnih priporočil v okviru evropskega semestra. ([11])

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 na Slovaškem se je v letu 2023 povečala za 1,4 % zaradi zmanjšanja zasebne in javne potrošnje. Glede na jesensko napoved Evropske komisije iz leta 2024 naj bi gospodarstvo v letu 2024 zraslo za 2,2 % zaradi močne zasebne potrošnje, a šibkejšega izvoznega povpraševanja. V letu 2025 naj bi se realni BDP povečal za 2,3 % zaradi zasebne potrošnje in naložb. V letu 2026 naj bi se po pričakovanjih realni BDP povečal za 2,5 % zaradi močne zasebne potrošnje in pozitivnega neto izvoza. V obdobju, ki ga zajema napoved (tj. 2024–2026), naj bi se potencialna rast BDP na Slovaškem nekoliko zmanjšala, in sicer z 2,3 % v letu 2024 na 2,2 % do leta 2026. Stopnja brezposelnosti je v letu 2023 znašala 5,8 % in naj bi glede na projekcije Komisije znašala 5,5 % v letu 2024, 5,3 % v letu 2025 in 5,1 % v letu 2026. Inflacija (deflator BDP) naj bi se zmanjšala z 10,1 % v letu 2023 na 4,4 % v letu 2024 ter dosegla 3,8 % v letu 2025 in 2,8 % v letu 2026.

(15) Kar zadeva fiskalna gibanja, je primanjkljaj sektorja država na Slovaškem v letu 2023 znašal 5,2 % BDP. Glede na jesensko napoved Evropske komisije iz leta 2024 naj bi v letu 2024 dosegel 5,8 % BDP in se v letu 2025 zmanjšal na 4,7 % ter, ob predpostavki nespremenjenih politik, v letu 2026 na 4,1 %. Jesenska napoved Komisije iz leta 2024 vključuje predlog proračuna Slovaške za leto 2025, ki ga je vlada oktobra predložila nacionalnemu parlamentu. Dolg sektorja država je konec leta 2023 znašal 56,1 % BDP. Glede na jesensko napoved Evropske komisije iz leta 2024 naj bi se delež dolga konec leta 2024 povečal na 58,9 % BDP. Konec leta 2025 naj bi se povečal na 59,8 % BDP, konec leta 2026 pa na 61,8 %. 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 fiskalnih projekcijah Komisije.

Pot gibanja očiščenih odhodkov in temeljne makroekonomske predpostavke v načrtu

(16) Nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Slovaške 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 2,0 % v letih 2025–2028. Povprečna rast očiščenih odhodkov, sporočena v načrtu za prilagoditveno obdobje (2025–2028), je enaka ([12]) referenčni smeri, ki jo je Komisija posredovala 21. junija 2024. V načrtu je predpostavljeno, da se bo potencialna rast BDP postopno zmanjšala z 2,4 % v letu 2025 na 1,4 % v letu 2028. Poleg tega se v načrtu pričakuje, da se bo stopnja rasti deflatorja BDP zmanjšala s 4,6 % v letu 2024 na 3,2 % v letu 2025, nato pa na 2,9 % v letu 2028.

([7]) UL L, 1.8.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2129/oj.
([8]) Priporočilo za priporočilo Sveta za odpravo čezmernega primanjkljaja na Slovaškem, 26.11.2024, COM(2024)958 final.
([9]) Mnenje Komisije o osnutku proračunskega načrta Slovaške, 26.11.2024, C(2024) 9065 final.
([10]) Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki, COM(2024) 600 final, Dodatek 4.
([11]) Priporočilo Sveta z dne 21. oktobra 2024 o ekonomski, proračunski in strukturni politiki ter politiki zaposlovanja Slovaške.
([12]) Razlika zaradi zaokroževanja ni vidna.

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

	2024	2025	2026	2027	2028	Povprečje v obdobju veljavnosti načrta 2025–2028
Rast očiščenih odhodkov (letno, v %)	6,2	3,8	0,9	1,6	1,5	2,0
Rast očiščenih odhodkov (skupaj, v %)	6,2	10,3	11,2	13,0	14,8	ni relevantno
Potencialna rast BDP (v %)	2,3	2,4	1,7	1,4	1,4	1,7
Inflacija (rast deflatorja BDP) (v %)	4,6	3,2	3,1	3,0	2,9	3,1

Vir: Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Slovaške 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 Slovaška zavezala v načrtu, in temeljne predpostavke, bi se dolg sektorja država v skladu z načrtom postopno povečal z 58,5 % BDP v letu 2024 na 62,1 % BDP v letu 2027, nakar bi se začel zmanjševati na 61,4 % ob koncu prilagoditvenega obdobja (2028), kot je razvidno iz naslednje tabele. Referenčna vrednost iz Pogodbe v višini 60 % BDP naj bi bila prvič presežena v letu 2026 na ravni 61,6 % BDP in naj bi ostala nad referenčno vrednostjo v zadnjih letih prilagoditvenega obdobja. Potem naj bi se delež dolga v srednjeročnem obdobju (tj. do leta 2038) v skladu z načrtom po pričakovanjih postopoma zmanjševal in do leta 2038 dosegel 54,8 % BDP.

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

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Javni dolg (v % BDP)	56,0	58,5	59,8	61,6	62,1	61,4	54,8
Javnofinančni saldo (v % BDP)	- 4,9	- 5,9	- 5,1	- 3,9	- 2,9	- 1,8	- 2,3

Vir: Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Slovaške.

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 naj bi primanjkljaj sektorja država po pričakovanjih dosegel 5,9 % BDP v letu 2024 in se postopoma zmanjšal na 1,8 % BDP v letu 2028. Primanjkljaj naj bi se v letu 2027 vrnil pod 3 % BDP, in sicer na 2,9 % BDP. 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 v primerjavi s privzeto linearno potjo, ki se zahteva v členu 6, točka (c), Uredbe (EU) 2024/1263, zamaknjen proti koncu obdobja. Leta 2025 je fiskalna prilagoditev primarnega strukturnega salda znašala 0,8 odstotne točke, kar je 0,5 odstotne točke manj kot povprečna letna prilagoditev v obdobju, ki ga zajema načrt. Manj ambiciozno fiskalno prilagoditev v letu 2025 je mogoče pojasniti z odloženim izvajanjem vojaških naložb iz prejšnjih let, ki so v letu 2025 znašale 0,4 % BDP. Prilagoditev je torej zamaknjena na leto 2026, ko naj bi bila načrtovana prilagoditev primarnega strukturnega salda za 0,5 odstotne točke višja od povprečne letne prilagoditve. V letih 2027 in 2028 je prilagoditev v smislu primarnega strukturnega salda linearna. 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 Slovaške

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Primarni strukturni saldo (v % BDP)	- 3,5	- 4,3	- 3,5	- 1,7	- 0,3	1,0
Sprememba primarnega strukturnega salda (v odstotnih točkah)	ni relevantno	- 0,8	0,8	1,8	1,3	1,3

Vir: Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Slovaške.

Skladnost s postopkom v zvezi s čezmernim primanjkljajem

(22) Pot gibanja očiščenih odhodkov, določena v načrtu, je v skladu z zahtevami iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (zlasti z minimalno letno strukturno prilagoditvijo iz člena 3(4), tretji pododstavek, Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97).

Skladnost načrta z zaščitnim ukrepom za odpornost na primanjkljaj

(23) Zahteva preventivnega dela iz člena 8 Uredbe (EU) 2024/1263 v zvezi z zaščitnim ukrepom za odpornost na primanjkljaj, katerega cilj je zagotoviti skupen razpon glede na referenčno vrednost 3 % za primanjkljaj, se uporablja za Slovaško od leta 2028 naprej, saj se načrtuje, da bo primanjkljaj znašal manj kot 3 % BDP od leta 2027 naprej. V letu 2028 letna prilagoditev primarnega strukturnega salda torej ne bi smela biti nižja od 0,4 % BDP, če je strukturni primanjkljaj v letu 2027 ostal nad 1,5 % BDP, da se doseže skupen razpon odpornosti v strukturnem smislu v višini 1,5 % BDP. Fiskalna prilagoditev, ki izhaja iz zavez politike in makroekonomskih predpostavk iz načrta, za leto 2028 znaša 1,3 %. 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

(24) V skladu z načrtom bo dolg sektorja država v letih 2026, 2027 in 2028 znašal med 60 % in 90 % BDP. Ker pa bi se v skladu z načrtom javnofinančni primanjkljaj v letu 2027 zmanjšal pod 3 % BDP, kar bi privedlo do razveljavitve sklepa o ugotovitvi obstoja čezmernega primanjkljaja v zadnjem letu prilagoditvenega obdobja, se zaščitni ukrep za vzdržnost dolga v obdobju, ki ga zajema načrt, ne uporablja.

Makroekonomske predpostavke v načrtu

(25) Načrt temelji na sklopu makroekonomskih in fiskalnih predpostavk, ki so skladne s predpostavkami, ki jih je Komisija 21. junija 2024 posredovala Slovaški. Upošteva dodatne razpoložljive informacije v primerjavi z referenčno smerjo ter vključuje ustrezno posodobljene makro- in fiskalne kazalnike. Učinek te posodobitve ne vpliva bistveno na povprečno rast neto odhodkov v načrtu v primerjavi z referenčno smerjo.

Fiskalna strategija načrta

(26) V skladu z okvirno fiskalno strategijo v načrtu se bodo zaveze glede očiščenih odhodkov izpolnjevale predvsem z diskrecijskimi povečanji prihodkov. V načrtu so predstavljeni ukrepi, ki predstavljajo tretjino ciljnega zneska, preostali dve tretjini pa bosta določeni v naslednjih letnih proračunih. Načrtovana fiskalna konsolidacija v letu 2025 temelji na načrtovanih ukrepih, ki povečujejo prihodke in zmanjšujejo odhodke, vključenih v osnutek proračunskega načrta za leto 2025. Vključuje povišanje davka na dodano vrednost, davka od dohodkov pravnih oseb in trošarine na tobačne izdelke, nove davke na finančne transakcije za podjetja ter nove trošarine za sladkane pijače in netobačne izdelke. Na strani odhodkov ti ukrepi vključujejo postopno odpravo obstoječih podpornih ukrepov, povezanih z visokimi cenami energije, in znižanje plač v javnem sektorju. Povečanje diskrecijskih prihodkov znaša 1,6 % BDP, medtem ko zmanjšanje odhodkov znaša 0,6 % BDP. Vendar Slovaška načrtuje tudi povečanje odhodkov za 0,6 % BDP, kar bo privedlo do neto konsolidacije v višini 1,6 % BDP.

(27) Natančna opredelitev ustreznih ukrepov politike se potrdi ali prilagodi in količinsko opredeli v letnih proračunih. Hkrati obstajajo določena tveganja v zvezi z izvajanjem okvirne fiskalne strategije v načrtu. Ta tveganja izhajajo iz fiskalne prilagoditve, ki temelji predvsem na diskrecijskih povečanjih prihodkov. Breme močnih prizadevanj za konsolidacijo je bolj na strani gospodinjstev in podjetij kot na strani javnega sektorja. Takšna konsolidacijska strategija lahko povzroči dodatne makroekonomske učinke z morebitnimi fiskalnimi posledicami. Konsolidacija, ki temelji na davkih, vključuje zlasti fiskalno tveganje, da je pobiranje davčnih prihodkov nižje, kot je predvideno v načrtu. Osnutek proračunskega načrta za leto 2025 določa ukrepe politike, s katerimi bo dosežena zaveza glede očiščenih odhodkov za leto 2025. ([13])

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

(28) 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, vključno s priporočili glede postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, in za obravnavanje skupnih prednostnih nalog EU. Natančneje, načrt zajema 18 reform in 11 naložb, od katerih jih 18 prejema finančno podporo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, ena pa iz skladov kohezijske politike.

(29) Kar zadeva skupno prednostno nalogo pravičnega zelenega prehoda, vključno s podnebnimi cilji iz Uredbe (EU) 2021/1119, je v načrtu predstavljena posodobitev nizkoogljične prometne infrastrukture, vključena v načrt za okrevanje in odpornost, katere cilj je podaljšati dolžino obnovljene ali posodobljene čiste železniške infrastrukture. Namen tega ukrepa je obravnavati specifična priporočila za državo za leta 2019, 2020, 2022 in 2023 o trajnostnem javnem prevozu in zmanjšanju odvisnosti od fosilnih goriv. Poleg tega načrt (v okviru načrta za okrevanje in odpornost) vključuje projekte, namenjene obravnavanju izzivov zelenega prehoda z objavo tematskih razpisov, usklajenih s prednostnimi nalogami programa Obzorje Evropa. Ta naložba je odziv na specifična priporočila za državo, naslovljena na Slovaško v letih 2019, 2020, 2022 in 2023, in sicer v zvezi z zmanjšanjem odvisnosti od fosilnih goriv, spodbujanjem zelenega prehoda ter osredotočanjem naložb v raziskave in inovacije. V načrtu so predstavljeni tudi drugi ukrepi za zeleni prehod, ki jih zajema načrt za okrevanje in odpornost, kot so reforma trga električne energije in sprememba zakona o odpadkih (oba se že izvajata) ter zakon o varstvu narave in zakon o vodah. Slovaška je za spodbujanje pravičnega digitalnega prehoda vključila ukrepe, kot so elektronski sistem izdajanja računov in izboljšane elektronske storitve za finančno upravo. Ti ukrepi so namenjeni preprečevanju davčnih utaj in spodbujanju pristopa, osredotočenega na stranke. Ukrepi so neposredno povezani s specifičnimi priporočili za državo za krepitev izpolnjevanja davčnih obveznosti in digitalizacijo davčne uprave, ki so bila na Slovaško naslovljena v letih 2022, 2023 in 2024. Načrt vključuje tudi naložbo v raziskave in inovacije v podporo digitalizaciji gospodarstva (v okviru načrta za okrevanje in odpornost), ki naj bi obravnavala specifična priporočila za državo za leta 2019, 2020 in 2024 o podpiranju raziskav, inovacij in konkurenčnosti. Poleg tega vključuje reformo za vzpostavitev centralizirane platforme za javno naročanje virov IT (v okviru načrta za okrevanje in odpornost), ki bo pomagala obravnavati specifična priporočila za državo za leti 2019 in 2020 o digitalni infrastrukturi in kakovostnih javnih storitvah.

(30) Kar zadeva skupno prednostno nalogo socialne in gospodarske odpornosti, vključno z evropskim stebrom socialnih pravic, načrt vključuje več ukrepov. Da bi prispevali k socialni odpornosti, se izvaja bolj ciljno usmerjena davčna olajšava za podporo družinam z otroki, s posebnim poudarkom na gospodinjstvih z nizkimi dohodki. Namen tega ukrepa je obravnavati specifična priporočila za državo za leta 2022, 2023 in 2024, da se izboljša učinkovitost javnofinančnih odhodkov in zagotovi, da bo davčna mešanica bolj podpirala vključujočo in trajnostno rast. Socialna

([13]) Glej mnenje Komisije o osnutku proračunskega načrta Slovaške, 26.11.2024, C(2024) 9065 final.

odpornost je povezana z energetskim prehodom pri naložbah v prenovo stanovanj za energetsko revna gospodinjstva, katerih cilj je povečati število prenovljenih domov za ljudi, ki jim grozi energetska revščina, s katerimi naj bi se obravnavala specifična priporočila za državo za leta 2019, 2020, 2022 in 2023. Poleg tega je Slovaška v nov zakonodajni sveženj šolskih zakonov vključila reformo za okrepitev vključevanja in odprave segregacije v izobraževanju, s čimer namerava obravnavati specifična priporočila za državo za leta 2019, 2020 in 2024 o izboljšanju kakovosti in vključenosti izobraževanja, zlasti za otroke iz prikrajšanih okolij. Drugi ukrepi za izboljšanje socialne odpornosti vključujejo dopolnitev zmogljivosti vrtcev (v okviru načrta za okrevanje in odpornost), opredelitev posebnih izobraževalnih potreb in pripravo metodološkega gradiva (v okviru načrta za okrevanje in odpornost), reformo učnih načrtov v primarnem izobraževanju (v okviru načrta za okrevanje in odpornost), vsi pa naj bi obravnavali specifična priporočila za državo za leta 2019, 2020 in 2024 o izboljšanju kakovosti in vključenosti izobraževanja, izboljšanju dostopa do cenovno dostopnega otroškega varstva in spodbujanju vključevanja prikrajšanih skupin. Ukrepi za obravnavanje gospodarske odpornosti vključujejo razvoj industrijske politike Slovaške za obdobje 2027–2035, ki naj bi obravnavala specifična priporočila za državo za leti 2019 in 2024 v zvezi s potrebo po povečanju konkurenčnosti. Poleg tega je Slovaška vključila reformo upravljanja, ocenjevanja in podpore na področju znanosti, raziskav in inovacij (v okviru načrta za okrevanje in odpornost) ter naložbo v podporo sodelovanju med podjetji, akademskimi krogi ter organizacijami za raziskave in razvoj, ki naj bi obravnavala podobna specifična priporočila za državo za leta 2019, 2020 in 2024 v zvezi s podpiranjem raziskav in inovacij ter krepitvijo konkurenčnosti. Za uresničitev specifičnih priporočil za državo za leta 2019, 2023 in 2024 v zvezi z makroekonomskimi ranljivostmi, s katerimi se sooča država v zvezi s stanovanjskim trgom, namerava Slovaška spremeniti zakon o gradbeništvu, racionalizirati gradbene postopke in povečati razpoložljivost najemnih stanovanj. Prav tako namerava začeti izvajati zakon o državni podpori za javna stanovanja, da bi se povečala razpoložljivost cenovno dostopnih možnosti najema.

(31) Kar zadeva skupno prednostno nalogo energetske varnosti, načrt vključuje reformo v zvezi s pripravo zakonodajnih predlogov za učinkovito izvajanje vodikovih tehnologij v skladu z zahtevami EU in nacionalnimi prednostnimi nalogami, in sicer gre za akcijski načrt za nacionalno strategijo za vodik, vključen v poglavje REPowerEU načrta za okrevanje in odpornost. Namen te reforme je obravnavati specifična priporočila za državo, ki jih je Slovaška prejela v letih 2020, 2022 in 2023 glede zmanjšanja splošne odvisnosti od fosilnih goriv. Poleg tega namerava Slovaška z gradnjo novih obnovljivih virov električne energije (v okviru načrta za okrevanje in odpornost) proizvesti 122,4 MW nove električne energije. Namen te naložbe je obravnavati specifična priporočila za državo za leta 2020, 2022 in 2023, v katerih se priporoča pospešitev uvajanja obnovljivih virov energije. Poleg tega je Slovaška vključila naložbo (v okviru načrta za okrevanje in odpornost) za posodobitev distribucijskih energetskih sistemov, da bi olajšala postopke za priključitev obnovljivih virov energije na omrežje, s čimer namerava obravnavati specifična priporočila za državo za leta 2020, 2022 in 2023.

(32) Kar zadeva skupno prednostno nalogo obrambnih zmogljivosti, načrt vključuje ukrep za izvajanje izbranih projektov, ki vključujejo zlasti razvoj kolesnih oklepnih vozil 8x8 in sistema zračne obrambe srednjega dosega kot del dolgoročnega razvojnega načrta ministrstva za obrambo do leta 2035.

(33) Poleg tega načrt vključuje ukrep politike za nadomestitev obstoječe starševske pokojnine z mehanizmom, ki omogoča povračilo dela davka, plačanega staršem, namen pa je obravnavati specifična priporočila za državo za leti 2019 in 2024 v zvezi s potrebo po ohranitvi vzdržnosti javnih financ in zmanjšanju dragih ukrepov porabe. Poleg tega bo ukrep za zmanjšanje števila javnih uslužbencev in zaposlenih v javnem sektorju za 5 000 med letoma 2025 in 2027 prispeval k omejitvi javnofinančnih odhodkov (specifično priporočilo za državo za leto 2024). Poleg tega načrt vsebuje tudi reformo centralnega sistema upravljanja bolnišnic (v okviru načrta za okrevanje in odpornost), ki naj bi obravnavala specifična priporočila za državo za leti 2019 in 2020 v zvezi z vzdržnostjo javnih financ v zdravstvenem sektorju in potrebo po okrepitvi odpornosti zdravstvenega sektorja; reformo uvedbe nove mreže sodišč (v okviru načrta za okrevanje in odpornost), s katero naj bi se odzvali na specifična priporočila za državo za leti 2019 in 2020 v zvezi z učinkovitostjo pravosodnega sistema, ter ukrep za vzpostavitev skupnih storitvenih centrov (v okviru načrta za okrevanje in odpornost) za izboljšanje učinkovitosti osnovnih javnih storitev, ki naj bi obravnaval specifična priporočila za državo za leti 2020 in 2024 za izboljšanje kakovosti javnih storitev.

(34) Načrt zagotavlja informacije o doslednosti in po potrebi dopolnjevanju s skladi kohezijske politike ter načrtom za okrevanje in odpornost Slovaške. Natančneje, načrt vključuje naložbo iz načrta za okrevanje in odpornost (naložba 4 v okviru komponente 16), ki vzpostavlja skupne storitvene centre za povečanje učinkovitosti in dostopnosti osnovnih javnih storitev. Financiranje kadrovskih zmogljivosti skupnih storitvenih centrov bo zagotovljeno z razpisom, ki se bo financiral iz skladov kohezijske politike.

(35) Načrt vsebuje pregled potreb Slovaške po javnih naložbah, povezanih s skupnimi prednostnimi nalogami EU. Kar zadeva skupno prednostno nalogo pravičnega zelenega in digitalnega prehoda, vključno s skladnostjo z evropskimi podnebnimi pravili, ukrepi vključujejo povečanje energetske učinkovitosti v vseh sektorjih in nadomestitev uporabe fosilnih goriv z bolj trajnostnimi alternativami ter usmerjanje naložb v jedrsko, sončno in vetrno energijo. Poleg tega se potrebe po naložbah osredotočajo na izboljšanje dostopa do storitev e-uprave in njihove uporabe v skladu z nacionalnim strateškim načrtom Slovaške za digitalno desetletje. Za zagotovitev socialne in gospodarske odpornosti namerava Slovaška do leta 2030 postopoma povečati javnofinančne odhodke za raziskave in razvoj. Slovaška priznava potrebo po diverzifikaciji uvoza različnih vrst surovin kot srednjeročno naložbeno rešitev za povečanje energetske varnosti, in sicer z izgradnjo novih medsebojnih povezav ter dolgoročnimi naložbami v obnovljive vire energije in jedrsko energijo. Da bi zagotovili varnost, izpolnili zaveze Nata in EU ter ohranili regionalno stabilnost, se v državi nadaljujejo naložbe v projekte modernizacije obrambe, pri čemer je glavni cilj zagotoviti novo in sodobno vojaško opremo, ki je v celoti združljiva z opremo držav članic Nata. Načrt vključuje povečanje izdatkov za obrambo, da se doseže cilj 2 % BDP, skladno z zavezami Nata.

Zaključek ocene Komisije

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

SPLOŠNI ZAKLJUČEK SVETA

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

(38) 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.

(39) 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.

(40) Svet pričakuje, da bo Slovaška 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.

(41) 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.

(42) 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.

(43) Svet z zanimanjem pričakuje letna poročila Slovaške 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.

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

PRIPOROČA, da Slovaška:

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)

Slovaška

Leto		2025	2026	2027	2028
Stopnje rasti (v %)	letne	3,8	0,9	1,6	1,5
	skupne (*)	10,3	11,2	13,0	14,8

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