



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 24.5.2023
COM(2023) 624 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2023 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Slovenije za leto 2023

{SWD(2023) 624 final}

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2023 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Slovenije za leto 2023

SVET EVROPSKE UNIJE –

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

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ ter zlasti člena 5(2) 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 Sveta², s katero je bil vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost, je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem za okrevanje in odpornost državam članicam zagotavlja finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira EU. V skladu s prednostnimi nalogami evropskega semestra prispeva h gospodarskemu in socialnemu okrevanju ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, zlasti 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 EU ter podpiranju nadaljnega izvajanja evropskega stebra socialnih pravic. V skladu s členom 11(2) Uredbe (EU) 2021/241 je bil najvišji finančni prispevek na državo članico v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost posodobljen 30. junija 2022.
- (2) Komisija je 22. novembra 2022 sprejela letni pregled trajnostne rasti za leto 2023³, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2023. Evropski svet je 23. marca 2023 potrdil prednostne naloge iz pregleda v zvezi s štirimi razsežnostmi konkurenčne trajnostnosti. Komisija je 22. novembra 2022 na

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

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).

³ COM(2022) 780 final.

podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja za leto 2023, v katerem Slovenije ni opredelila kot eno od držav članic, za katere meni, da so jih ali bi jih lahko prizadela neravnotežja ter bo zanje treba opraviti poglobljeni pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi mnenje o osnutku proračunskega načrta Slovenije za leto 2023. Komisija je sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja, ki ga je Svet sprejel 16. maja 2023, ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2023, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic ter ki ga je Svet sprejel 13. marca 2023.

- (3) Čeprav gospodarstva EU izkazujejo izredno odpornost, geopolitične razmere še naprej negativno vplivajo nanje. Ob trdni podpori, ki jo EU izkazuje Ukrajini, so ekonomske in socialne politike EU v kratkoročnem obdobju osredotočene na zmanjšanje negativnega učinka energetskih šokov na ranljiva gospodinjstva in podjetja, v srednjeročnem obdobju pa na nadaljnja prizadevanja za uresničitev zelenega in digitalnega prehoda, podpiranje trajnostne in vključujoče rasti, zaščito makroekonomske stabilnosti ter povečanje odpornosti. Močan poudarek je tudi na povečanju konkurenčnosti in produktivnosti EU.
- (4) Komisija je 1. februarja 2023 izdala sporočilo z naslovom Industrijski načrt v okviru zelenega dogovora za neto ničelno dobo⁴, da bi spodbudila konkurenčnost neto ničelne industrije EU in podprla hiter prehod na podnebno nevtralnost. Načrt dopolnjuje tekoča prizadevanja v okviru evropskega zelenega dogovora in načrta REPowerEU. Njegov cilj je vzpostaviti bolj podporno okolje za okrepitev proizvodne zmogljivosti EU za neto ničelne tehnologije in izdelke, ki so potrebni za doseganje ambicioznih podnebnih ciljev EU, ter zagotoviti dostop do ustreznih kritičnih surovin, vključno z diverzifikacijo virov, ustreznim izkoriščanjem geoloških virov v državah članicah in čim večjim recikliranjem surovin. Temelji na štirih stebrih: predvidljivem in poenostavljenem regulativnem okolju, pospešitvi dostopa do financiranja, izboljšanju spretnosti ter odprti trgovini za odporne dobavne verige. Komisija je 16. marca 2023 objavila tudi sporočilo z naslovom Dolgoročna konkurenčnost EU: pogled v obdobje po letu 2030⁵, ki je strukturirano na podlagi devetih dejavnikov, ki se medsebojno krepijo, ter katerega cilj je oblikovati regulativni okvir, ki bo spodbujal rast. Določa prednostne naloge politike, katerih cilj je dejavno zagotavljati strukturne izboljšave, dobro usmerjene naložbe in regulativne ukrepe za dolgoročno konkurenčnost EU in njenih držav članic. Spodaj navedena priporočila pomagajo obravnavati te prednostne naloge.
- (5) Evropski semester za usklajevanje ekonomskih politik se v letu 2023 nadalje razvija v skladu z izvajanjem mehanizma za okrevanje in odpornost. Celovito izvajanje načrtov za okrevanje in odpornost ostaja bistveno za doseganje prednostnih nalog politik v okviru evropskega semestra, saj načrti obravnavajo vsa v zadnjih letih izdana zadevna specifična priporočila za države ali pomemben del teh priporočil. Specifična priporočila za države iz let 2019, 2020 in 2022 ostajajo enako relevantna tudi za načrte za okrevanje in odpornost, kot so bili dopolnjeni, posodobljeni ali spremenjeni v skladu s členi 14, 18 in 21 Uredbe (EU) 2021/241.

⁴ COM(2023) 62 final.

⁵ COM(2023) 168 final.

- (6) Cilj uredbe REPowerEU⁶, sprejete 27. februarja 2023, je čim prej odpraviti odvisnost EU od uvoza ruskih fosilnih goriv. To bo prispevalo k energetske varnosti in diverzifikaciji oskrbe EU z energijo, hkrati pa povečalo uporabo energije iz obnovljivih virov, zmogljivosti za shranjevanje energije in energijsko učinkovitost. Uredba državam članicam omogoča, da v svoje nacionalne načrte za okrevanje in odpornost vključijo novo poglavje REPowerEU za financiranje ključnih reform in naložb, ki bodo pomagale doseči cilje načrta REPowerEU. Prispevale bodo tudi k spodbujanju konkurenčnosti neto ničelne industrije v EU, kot je opisano v industrijskem načrtu v okviru zelenega dogovora za neto ničelno dobo, ter k obravnavanju specifičnih priporočil za države v zvezi z energijo, izdanih državam članicam v letu 2022 oziroma po potrebi v letu 2023. Uredba o REPowerEU uvaja novo kategorijo nepovratne finančne podpore, ki je na voljo državam članicam za financiranje novih reform in naložb, povezanih z energijo, v okviru njihovih načrtov za okrevanje in odpornost.
- (7) Komisija je 8. marca 2023 sprejela sporočilo, ki zagotavlja smernice za fiskalno politiko za leto 2024. Njegov cilj je podpreti države članice pri pripravi programov stabilnosti in konvergenčnih programov ter s tem okrepiti usklajevanje politik⁷. Komisija je v sporočilu navedla, da bo splošna odstopna klavzula Pakta za stabilnost in rast deaktivirana konec leta 2023. Pozvala je, naj se v obdobju 2023–2024 vodijo fiskalne politike, ki zagotavljajo srednjeročno vzdržnost dolga in trajnostno povečanje potencialne rasti. Države članice so bile pozvane, naj v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih za leto 2023 navedejo, kako bodo njihovi fiskalni načrti zagotovili upoštevanje referenčne vrednosti primanjkljaja v višini 3 % BDP ter verodostojno in nadaljnje zmanjševanje dolga ali srednjeročno ohranjanje preudarne ravni dolga. Komisija je države članice pozvala, naj postopno odpravijo nacionalne javnofinančne ukrepe, uvedene za zaščito gospodinjstev in podjetij pred šokom zaradi cen energije ter pri tem začnejo z najmanj ciljno usmerjenimi. Poudarila je, da bi morale države članice, če bi bilo zaradi obnovljenih pritiskov na cene energije potrebno podporne ukrepe podaljšati, te ukrepe veliko bolj ciljno usmeriti kot v preteklosti, in sicer v ranljiva gospodinjstva in podjetja. Komisija je predlagala, da bi bila priporočila glede javnih financ kvantitativna in diferencirana ter oblikovana na podlagi neto primarnih odhodkov, kot je predlagala v sporočilu o usmeritvah za reformo okvira ekonomskega upravljanja EU⁸. Priporočila je, naj vse države članice še naprej ščitijo nacionalno financirane naložbe in zagotavljajo učinkovito uporabo sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU, zlasti v luči zelenega in digitalnega prehoda ter ciljev glede odpornosti. Komisija je navedla, da bo Svetu predlagala, naj spomladi 2024 na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 in v skladu z obstoječimi pravnimi določbami začne postopke v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju.
- (8) Komisija je 26. aprila 2023 predstavila zakonodajne predloge za izvedbo celovite reforme pravil EU o ekonomskem upravljanju. Osrednji cilj predlogov je z reformami in naložbami okrepiti vzdržnost javnega dolga in spodbujati trajnostno in vključujočo rast v vseh državah članicah. Cilj predlogov je državam članicam zagotoviti večji

⁶ 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).

⁷ COM(2023) 141 final.

⁸ COM(2022) 583 final.

nadzor nad zasnovno njihovih srednjeročnih načrtov, hkrati pa vzpostaviti tudi strožji sistem izvrševanja, da bi se zagotovilo, da države članice izpolnjujejo zaveze, ki so jih sprejele v svojih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtih. Cilj je dokončati zakonodajno delo v letu 2023.

- (9) 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 Uredbe (EU) 2021/241 in na podlagi smernic 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 sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Slovenijo⁹. Izplačilo obrokov je pogojeno s sklepom Komisije, sprejetim v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, da je Slovenija zadovoljivo izpolnila ustrezne mejnike in cilje, določene v Izvedbenem sklepu Sveta. Predpostavlja se, da so mejniki in cilji zadovoljivo izpolnjeni, če zadevna država članica ni razveljavila ukrepov.
- (10) Slovenija je 14. aprila 2023 predložila nacionalni reformni program za leto 2023, 26. aprila 2023 pa program stabilnosti za leto 2023 v skladu s členom 4(1) Uredbe (ES) št. 1466/97. Programa sta bila ocenjena skupaj, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost. V skladu s členom 27 Uredbe (EU) 2021/241 nacionalni reformni program za leto 2023 odraža tudi polletno poročanje Slovenije o napredku pri uresničevanju načrta za okrevanje in odpornost.
- (11) Komisija je 24. maja 2023 objavila poročilo o državi za Slovenijo¹⁰ za leto 2023. V njem je ocenila napredek Slovenije pri izvajanju zadevnih specifičnih priporočil za državo, ki jih je Svet sprejel med letoma 2019 in 2022, 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 novi in nastajajoči izzivi. V njem je bil ocenjen tudi napredek Slovenije pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic, pa tudi pri doseganju krovnih ciljev EU glede zaposlovanja, spretnosti in zmanjševanja revščine ter ciljev trajnostnega razvoja ZN.
- (12) Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat¹¹, se je primanjkljaj sektorja država Slovenije zmanjšal s 4,6 % BDP v letu 2021 na 3,0 % v letu 2022, dolg sektorja država pa se je zmanjšal s 74,5 % BDP konec leta 2021 na 69,9 % konec leta 2022. Komisija je 24. maja 2023 objavila poročilo v skladu s členom 126(3) PDEU¹². V njem je obravnavan proračunski položaj Slovenije, saj naj bi njen primanjkljaj sektorja država v letu 2023 presegel 3 % BDP. Ugotovljeno je bilo, da merilo glede primanjkljaja ni bilo izpolnjeno. Komisija v skladu s sporočilom z dne 8. marca 2023¹³ spomladi 2023 ni predlagala začetka novih postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Navedla pa je, da bo Svetu predlagala, naj spomladi 2024 na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 začne postopke v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju. Slovenija bi morala to upoštevati pri

⁹ Izvedbeni sklep Sveta z dne 28. julija 2021 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Slovenijo (ST 10612/2021; ST 10612/2021 ADD 1).

¹⁰ SWD(2023) 624 final.

¹¹ Eurostat, Kazalniki eura 47/2023 z dne 21. aprila 2023.

¹² COM(2023) 631 final z dne 24. maja 2023.

¹³ COM(2023) 141 final z dne 8. marca 2023.

izvrševanju proračuna za leto 2023 in pripravi osnutka proračunskega načrta za leto 2024.

- (13) Na saldo sektorja država so vplivali ukrepi fiskalne politike, sprejeti za ublažitev gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije. V letu 2022 so taki ukrepi za zmanjšanje prihodkov vključevali začasno znižanje DDV za dobave električne energije, plina, daljinskega ogrevanja in lesa za kurjavo ter trošarin za goriva, plin in električno energijo ter začasno znižanje CO₂ takse na goriva, medtem ko so taki ukrepi za povečanje odhodkov vključevali povišan otroški dodatek za dva meseca, energetske dodatek socialno ranljivim in subvencije za podjetja na podlagi plačanih cen v primerjavi z letom 2021. Komisija ocenjuje, da bodo neto proračunski stroški teh ukrepov v letu 2022 znašali 1,0 % BDP. Na saldo sektorja država so vplivali tudi proračunski stroški začasne zaščite za razseljene osebe iz Ukrajine, ki so v letu 2022 ocenjeni na 0,1 % BDP. Hkrati so se ocenjeni stroški začasnih nujnih ukrepov v zvezi s COVID-19 zmanjšali s 4,1 % v letu 2021 na 1,0 % BDP v letu 2022.
- (14) Svet je 18. junija 2021 Sloveniji priporočil¹⁴, naj v letu 2022 ohrani spodbujevalno fiskalno naravnost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, in ohrani nacionalno financirane naložbe.
- (15) Po ocenah Komisije je bila fiskalna naravnost¹⁵ v letu 2022 spodbujevalna v višini – 1,2 % BDP, kot je priporočil Svet. Kot je priporočil Svet, je Slovenija še naprej podpirala okrevanje z naložbami, ki naj bi se financirale iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU, so v letu 2022 znašali 0,7 % BDP (0,8 % BDP v letu 2021). Nacionalno financirane naložbe so imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnost v višini 0,7 odstotne točke¹⁶. Slovenija je zato ohranila nacionalno financirane naložbe, kot je priporočil Svet. Hkrati naj bi imela rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) ekspanziven učinek na fiskalno naravnost v višini 0,4 odstotne točke. Ta znaten ekspanziven učinek je vključeval dodaten učinek ukrepov fiskalne politike za ublažitev gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije (dodatni neto proračunski stroški v višini 1,0 % BDP) ter stroškov zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine (0,1 % BDP). Slovenija je zato zadostno nadzorovala rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov.
- (16) Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije v programu stabilnosti, je za leto 2023 optimističen, zatem pa realističen. Vlada napoveduje, da bo realni BDP v letu 2023 zrasel za 1,8 %, v letu 2024 pa za 2,5 %. Za primerjavo, pomladanska napoved Komisije 2023 predvideva nižjo realno rast BDP v višini 1,2 % v letu 2023 in 2,2 % v letu 2024, predvsem zaradi manjšega prispevka neto izvoza k rasti.

¹⁴ Priporočilo Sveta z dne 18. junija 2021 z mnenjem Sveta o programu stabilnosti Slovenije za leto 2021 (UL C 304, 29.7.2021, str. 116).

¹⁵ Fiskalna naravnost se meri kot sprememba primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov), brez začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19, vendar vključno z odhodki, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU, glede na srednjeročno potencialno rast. Za več podrobnosti glej okvir 1 v fiskalnih statističnih tabelah.

¹⁶ Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva so imele ekspanziven učinek v višini 0,2 odstotne točke BDP.

- (17) Vlada v programu stabilnosti za leto 2023 pričakuje, da se bo delež primanjkljaja sektorja država v letu 2023 povečal na 4,1 % BDP. Povečanje v letu 2023 je predvsem posledica višjih javnih naložb zaradi konca obdobja črpanja iz prejšnjega večletnega finančnega okvira 2014–2020 in visokih subvencij. V skladu s programom naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP zmanjšal z 69,9 % konec leta 2022 na 68,9 % konec leta 2023. V pomladanski napovedi Komisije 2023 je za leto 2023 predviden javnofinančni primanjkljaj v višini 3,7 % BDP. To je nižje od primanjkljaja, napovedanega v programu stabilnosti, predvsem zaradi nižjih javnih naložb zaradi omejenih sposobnosti črpanja in manjšega črpanja subvencij v zvezi z energijo/ukrepov, sprejetih za ublažitev gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije. Pomladanska napoved Komisije 2023 predvideva podoben dolg sektorja država kot odstotek BDP, in sicer v višini 69,1 % BDP konec leta 2023.
- (18) Pričakuje se, da bodo na javnofinančni saldo v letu 2023 še naprej vplivali fiskalni ukrepi, sprejeti za ublažitev gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije. Vključujejo ukrepe, ki so bili podaljšani od leta 2022 (zlasti: začasno znižanje DDV za dobave električne energije, plina, daljinskega ogrevanja in lesa za kurjavo ter trošarin za goriva, plin in električno energijo ter začasno znižanje CO₂ takse na goriva), in nove ukrepe, kot so nova in večja shema subvencij za podjetja na podlagi plačanih cen v primerjavi z letom 2021 ter nadomestila za distributerje električne energije in zemeljskega plina, ki oskrbujejo odjemalce (na primer gospodinjstva ali MSP), za katere za cene električne energije in zemeljskega plina veljajo zgornje meje cen, ki jih določi vlada. Glede na pomladansko napoved Komisije 2023 naj bi neto proračunski stroški podpornih ukrepov v letu 2023 znašali 0,9 % BDP¹⁷. Zdi se, da večina ukrepov v letu 2023 ni usmerjena v najranljivejša gospodinjstva ali podjetja, številni od njih pa ne ohranjajo v celoti cenovnega signala za zmanjšanje povpraševanja po energiji in povečanje energijske učinkovitosti. Zato je znesek ciljno usmerjenih podpornih ukrepov, ki ga je treba upoštevati pri oceni skladnosti s priporočili glede javnih financ za leto 2023, v pomladanski napovedi Komisije 2023 ocenjen na 0,1 % BDP v letu 2023 (v primerjavi z 0,6 % BDP v letu 2022). Nazadnje, pričakuje se, da bo postopna odprava začasnih izrednih ukrepov zaradi COVID-19 v višini 1,0 % BDP koristila javnofinančnemu saldu leta 2023.
- (19) Svet je 12. julija 2022 Sloveniji priporočil¹⁸, naj sprejme ukrepe za zagotovitev, da bo v letu 2023 rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov v skladu s splošno nevtralnou naravnostjo politike¹⁹, 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. Slovenija bi morala biti pripravljena prilagoditi trenutno porabo spreminjajočim se razmeram. Sloveniji je bilo priporočeno tudi, naj razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetske varnost, ob upoštevanju pobude REPowerEU, med drugim tudi z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije.
- (20) V letu 2023 naj bi bila fiskalna naravnost glede na pomladansko napoved Komisije 2023 ekspanzivna (–1,2 % BDP) ob visoki inflaciji. To sledi ekspanzivni fiskalni

¹⁷ Podatki predstavljajo raven letnih proračunskih stroškov navedenih ukrepov, vključno s tekočimi prihodki in odhodki ter po potrebi ukrepi v zvezi z naložbami v osnovna sredstva.

¹⁸ 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).

¹⁹ Glede na pomladansko napoved Komisije 2023 je srednjeročna (10-letna povprečna) potencialna rast BDP Slovenije, ki se uporablja za merjenje fiskalne naravnosti, nominalno ocenjena na 10,1 %.

naravnosti v letu 2022 (–1,2 % BDP). Rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) naj bi imela v letu 2023 ekspanziven učinek na fiskalno naravnost v višini 0,3 % BDP. To je kljub znižanju stroškov ciljno usmerjenih podpornih ukrepov za gospodinjstva in podjetja, ki so najbolj ranljiva za povišanje cen energije, za 0,5 % BDP. Ekspanziven učinek nacionalno financiranih neto tekočih primarnih odhodkov torej ni posledica ciljne podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanje cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine. Ekspanzivna rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) je posledica višjih subvencij in povečanja plač v javnem sektorju. Napovedana rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov skratka ni v skladu s priporočilom Sveta. Odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU, so v letu 2023 znašali 1,6 % BDP, nacionalno financirane naložbe pa so imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnost v višini 0,1 odstotne točke²⁰. Zato Slovenija načrtuje financiranje dodatnih naložb prek mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU, ohranile pa naj bi se nacionalno financirane naložbe. Načrtuje financiranje javnih naložb za zeleni in digitalni prehod ter za energetska varnost, kot so železniška infrastruktura, preprečevanje poplav, zdravje ter raziskave in inovacije, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU.

- (21) Glede na program stabilnosti naj bi se primanjkljaj sektorja država v letu 2024 zmanjšal na 2,8 % BDP. Zmanjšanje v letu 2024 je predvsem posledica nižjih subvencij po umiku ukrepov, sprejetih za ublažitev gospodarskega učinka zvišanja cen energije, in nižjih javnih naložb po koncu črpanja sredstev EU iz prejšnjega večletnega finančnega okvira leta 2023. V programu se pričakuje, da se bo dolg sektorja država kot odstotek BDP konec leta 2024 zmanjšal na 66,5 %. Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, pomladanska napoved Komisije 2023 v letu 2024 predvideva javnofinančni primanjkljaj v višini 2,9 % BDP. To je višje od napovedanega primanjkljaja v programu, predvsem zaradi višjih sredstev za zaposlene ter socialnih prejemkov in nadomestil. Pomladanska napoved Komisije 2023 predvideva podoben dolg sektorja država kot odstotek BDP, in sicer v višini 66,6 % BDP konec leta 2024.
- (22) V programu stabilnosti je predvideno postopno opuščanje vseh energetskega podpornih ukrepov v letu 2024. Tudi Komisija predvideva popolno postopno odpravo energetskega podpornih ukrepov v letu 2024. To temelji na predpostavki, da se cene energije ne bodo ponovno povišale.
- (23) Uredba Sveta (ES) št. 1466/97 poziva k letnemu izboljšanju strukturnega proračunskega salda v smeri srednjeročnega cilja za 0,5 % BDP kot referenčnega merila²¹. Ob upoštevanju pomislekov glede vzdržnosti javnih financ²² in potrebe po

²⁰ Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele nevtralen učinek v višini 0,0 odstotne točke BDP.

²¹ Glej člen 5 Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97, ki zahteva tudi prilagoditev v višini več kot 0,5 % BDP za države članice, katerih javni dolg presega 60 % BDP ali imajo izrazitejša tveganja za vzdržnost dolga.

²² Komisija je ocenila, da bi Slovenija potrebovala povprečno letno povečanje primarnega strukturnega salda kot deleža BDP v višini 0,45 odstotne točke, da bi dosegla verjetno zmanjšanje dolga ali zagotovila, da bo javni dolg srednjeročno ostal na razumni ravni. Ta ocena je temeljila na jesenski napovedi Komisije 2022. Izhodišče za to oceno sta bila napovedani javnofinančni primanjkljaj in dolg za leto 2024, ki sta predvidevala umik energetskega podpornih ukrepov v letu 2024.

zmanjšanju primanjkljaja pod referenčno vrednost 3 % BDP bi bilo ustrezno izboljšati strukturni saldo za vsaj 0,5 % BDP za leto 2024. Za zagotovitev takega izboljšanja rast neto nacionalno financiranih primarnih odhodkov²³ v letu 2024 ne bi smela preseči 5,5 %, kot je izraženo v tem priporočilu. Hkrati bi bilo treba postopno ukiniti preostale energetske podporne ukrepe (ki jih Komisija trenutno ocenjuje na 0,9 % BDP v letu 2023), odvisno od razvoja energetskega trga, začeti pa bi morali z najmanj ciljno usmerjenimi ukrepi, za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja pa bi bilo treba uporabiti s tem povezane prihranke. Na podlagi ocen Komisije bi to privedlo do rasti neto primarnih odhodkov pod priporočeno najvišjo stopnjo rasti za leto 2024. Poleg tega glede na pomladansko napoved Komisije 2023 rast neto nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov v letu 2023 ni v skladu s priporočilom Sveta. Če se to potrdi, bi bila primerna nižja rast neto primarnih odhodkov v letu 2024.

- (24) Ob predpostavki nespremenjenih politik pomladanska napoved Komisije 2023 predvideva, da se bodo neto nacionalno financirani primarni odhodki v letu 2024 povečali za 3,0 %, kar je pod priporočeno stopnjo rasti.
- (25) V skladu s programom naj bi se javne naložbe zmanjšale s 6,4 % BDP v letu 2023 na 5,5 % BDP v letu 2024. Nižje naložbe odražajo nižje nacionalno financirane naložbe in nižje skupne naložbe, ki jih financira EU, vendar večje naložbe prek mehanizma za okrevanje in odpornost. Program se nanaša na reforme in naložbe, za katere se pričakuje, da bodo prispevale k vzdržnosti javnih financ ter trajnostni in vključujoči rasti. Te vključujejo naložbe v železniško infrastrukturo, zdravje, raziskave in inovacije ter elemente zelenega in digitalnega prehoda, ki so prav tako del načrta za okrevanje in odpornost.
- (26) V programu stabilnosti je opisana srednjeročna fiskalna usmeritev do leta 2026. V skladu s programom naj bi se primanjkljaj sektorja država zmanjšal na 2,2 % BDP v letu 2025 in na 1,3 % do leta 2026. Primanjkljaj sektorja država naj bi zato od leta 2024 do konca programskega obdobja ostal pod 3 % BDP. V skladu s programom naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP zmanjšal s 66,5 % konec leta 2024 na 63,5 % do konca leta 2026.
- (27) Pričakuje se, da se bodo odhodki za zdravstvo med letoma 2019 in 2070 povečali za 1,5 odstotne točke BDP, stroški dolgotrajne oskrbe pa se bodo do leta 2055 podvojili. Slovenija se sooča z visokimi srednje- in dolgoročnimi tveganji za vzdržnost javnih financ, ki so posledica odhodkov, povezanih s staranjem prebivalstva. Slovenija je v zadnjih letih začela izvajati obsežne reforme zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe. Vendar je bilo izvajanje reforme dolgotrajne oskrbe odloženo, srednje- in dolgoročno financiranje te reforme pa še vedno ni zagotovljeno. Načrtovanje reforme zdravstvenega varstva tudi kaže, da se bo izvajala v več korakih s poudarkom na dostopu do visokokakovostnih storitev ter izboljšanju socialnih pravic in vključenosti. Ker bo to dodatno obremenilo javne finance, bo za Slovenijo ključnega pomena, da predlaga sklop ukrepov za vzpostavitev stabilne osnove prihodkov, ki srednje- in dolgoročno ne bo ogrozila javnofinančnega ravnotežja.
- (28) S spremembami zakona o dohodnini iz decembra 2022 se je razveljavila večina prejšnjih sprememb, odobrenih marca 2022, s katerimi naj bi se zmanjšala obdavčitev dela, kar bi do leta 2025 negativno vplivalo na proračun v višini do 1,3 % BDP. V primerjavi z agregatom EU so davčni prihodki Slovenije kot delež BDP nekoliko nižji,

²³ Neto primarni odhodki so opredeljeni kot nacionalno financirani odhodki brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov ter brez odhodkov za obresti in odhodkov za ciklično brezposelnost.

nekateri davki, ki so relativno spodbudni za rast, pa so premalo izkoriščeni. Slovenija se močno zanaša na obdavčitev dela: delež davčne obremenitve dela v skupnih davčnih prihodkih Slovenije je nad agregatom EU. Periodični davki na nepremičnine so v Sloveniji razmeroma nizki (0,5 % BDP v primerjavi s povprečjem v EU, ki znaša 1,1 % BDP). Rasti prijazna in zelena davčna reforma lahko dolgoročno podpre konsolidacijo javnih financ in trajnostno rast. Takšna davčna reforma bi lahko z višjim deležem periodičnih davkov na nepremičnine olajšala preusmeritev z obdavčitve dela ter podprla ustvarjanje delovnih mest v gospodarskih panogah za neto ničelno dobo in drugih panogah z višjo dodano vrednostjo. Nižja davčna obremenitev dela bi spodbudila tudi ponudbo delovne sile, vključno s kvalificiranimi in tujimi delavci.

- (29) V skladu s členom 19(3), točka (b), Uredbe (EU) 2021/241 in merilom 2.2 iz Priloge V k Uredbi načrt za okrevanje in odpornost vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se vzajemno krepijo in ki jih je treba izvesti do leta 2026. Slovenski načrt za okrevanje in odpornost se izvaja, vendar z vedno večjim tveganjem zamud. Slovenija je predložila en zahtevek za plačilo, ki ustreza dvanajstim mejnikom in ciljem iz načrta, skupno izplačilo pa je znašalo približno 49,6 milijona EUR. Za hitrejši napredek pri izvajanju načrta za okrevanje in odpornost v trenutnih zahtevnih razmerah je treba okrepiti strukturo upravljanja in upravno zmogljivost Slovenije in poskrbeti, da se potrebne odločitve sprejmejo brez odlašanja. To zadeva zlasti strukturne reforme zdravstvenega varstva, dolgotrajne oskrbe, pokojnin in obdavčitve. V dodatku k načrtu za okrevanje in odpornost ter dodatnem poglavju REPowerEU bi bilo treba določiti realističen časovni okvir za preostale zahtevke za plačila, ki bi jih bilo treba predložiti hitro, da bi se izognili nadaljnjim zamudam ali motnjam pri izvajanju načrta. Hitra vključitev novega poglavja REPowerEU v načrt za okrevanje in odpornost bo omogočila financiranje dodatnih reform in naložb v podporo strateškim ciljem Slovenije na področju energije in zelenega prehoda. Sistematično in učinkovito vključevanje lokalnih in regionalnih organov, socialnih partnerjev in drugih ustreznih deležnikov ostaja pomembno za uspešno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost ter drugih ekonomskih politik in politik zaposlovanja, ki presegajo načrt, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za celoten program politik.
- (30) Komisija je vse programske dokumente kohezijske politike Slovenije odobrila leta 2022. Nadaljevanje hitrega izvajanja programov kohezijske politike ob dopolnjevanju in v sinergiji z načrtom za okrevanje in odpornost, vključno s poglavjem REPowerEU, je ključnega pomena za doseg zelenega in digitalnega prehoda, povečanje gospodarske in socialne odpornosti ter zagotovitev uravnoveženega teritorialnega razvoja v Sloveniji.
- (31) Slovenija je bila pred rusko invazijo na Ukrajino dejansko odvisna od Rusije kot edine dobaviteljice zemeljskega plina. Od leta 2023 naprej pa lahko zagotavlja približno tretjino oskrbe z zemeljskim plinom z uvozom iz Alžirije. Plin ima še vedno pomembno vlogo v mešanici energijskih virov Slovenije (12 %) in je bistven vir energije za industrijo, hkrati pa zagotavlja fleksibilnost v energetske sektorju. Razogljičenje industrije in elektroenergetskega sektorja bi bilo zato treba pospešiti s pospešenim uvajanjem obnovljivih virov energije in ukrepov za energijsko učinkovitost. Slovenija je v svojem nacionalnem energetske in podnebne načrtu kot prispevek k cilju EU glede energije iz obnovljivih virov do leta 2030 navedla cilj 27 %. To je precej pod 37-odstotnim deležem obnovljivih virov energije v letu 2030

na podlagi Priloge II k Uredbi (EU) 2018/1999²⁴. Slovenija je svoj cilj za delež energije iz obnovljivih virov v bruto končni porabi energije za leto 2021 (25 %) dosegla z uporabo mehanizma EU za čezmejno sodelovanje v skladu z Direktivo (EU) 2018/2001²⁵ (s statističnimi prenosi). Postopki izdaje dovoljenj za naprave za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov na ravni omrežja ostajajo ozko grlo, predvsem zaradi zapletenih in dolgotrajnih okoljskih postopkov, zlasti za vetrne elektrarne, kjer lahko postopki trajajo do več let. Slovenija bo morala v posodobljenem nacionalnem energetske in podnebnem načrtu znatno okrepiti svoj cilj glede energije iz obnovljivih virov, da bo odražal ambicioznejše podnebne in energetske cilje EU iz svežnja „Pripravljeni na 55“ in načrta REPowerEU. Poraba zemeljskega plina v Sloveniji se je v obdobju od avgusta 2022 do marca 2023 zmanjšala za 14 % v primerjavi s povprečno porabo plina v istem obdobju v predhodnih petih letih, kar je nekoliko pod ciljem 15-odstotnega zmanjšanja. Slovenija bi lahko okrepila prizadevanja za začasno zmanjšanje povpraševanja po plinu do 31. marca 2024²⁶.

- (32) Slovenski načrt za okrevanje in odpornost že vključuje pomembne reforme in naložbe, katerih cilj je: (i) povečati delež obnovljivih virov energije v bruto končni porabi energije; (ii) olajšati dostop do naprav za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov in njihovo vključevanje v elektroenergetsko omrežje; (iii) izboljšati energijsko učinkovitost in prenove javnih stavb in (iv) omogočiti vzpostavitev infrastrukture za alternativna goriva. Ukrepi iz načrta za okrevanje in odpornost so sicer pomemben korak k diverzifikaciji virov energije brez fosilnih goriv, vendar bi se lahko okrepila prizadevanja za pospešitev uvajanja obnovljivih virov energije v vseh sektorjih. To bi lahko vključevalo določitev prednostnih območij za naprave za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov, nadaljnjo poenostavitev in skrajšanje postopkov za izdajo dovoljenj, okrepitev omrežja in izboljšanje splošnega upravljanja omrežja (da se omogoči priključitev več naprav za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov, zlasti na nizko- in srednjenapetostno omrežje). Nadaljnja osredotočenost na brezemisijski promet in infrastrukturo bi dodatno pomagala zmanjšati emisije toplogrednih plinov in odvisnost od fosilnih goriv.
- (33) Pomanjkanje delovne sile in spretnosti v sektorjih in poklicih, ki so ključni za zeleni prehod, vključno s proizvodnjo, namestitvijo in vzdrževanjem ničelnih tehnologij, ustvarja ozka grla pri prehodu na neto ničelno gospodarstvo. Visokokakovostni sistemi izobraževanja in usposabljanja, ki se odzivajo na spreminjajoče se potrebe trga dela, ter ciljno usmerjeni ukrepi izpopolnjevanja in preusposabljanja so ključni za zmanjšanje pomanjkanja spretnosti ter spodbujanje vključevanja in prerazporejanja delovne sile. Da bi se sprostila neizkoriščena ponudba delovne sile, morajo biti ti ukrepi dostopni, zlasti za posameznike ter v sektorjih in regijah, ki jih bo zeleni prehod najbolj prizadel. Z okrepitvijo poučevanja na področju naravoslovja, tehnologije, inženirstva in matematike bi se lahko povečala zmogljivost izobraževalnega sistema, da bi učenci uspešno pridobili kompetence za zeleni in digitalni prehod. Leta 2022 je

²⁴ Uredba (EU) 2018/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov, spremembi uredb (ES) št. 663/2009 in (ES) št. 715/2009 Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU in 2013/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Sveta 2009/119/ES in (EU) 2015/652 ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 328, 21.12.2018, str. 1).

²⁵ Direktiva (EU) 2018/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (UL L 328, 21.12.2018, str. 82).

²⁶ Uredba Sveta (EU) 2022/1369 in Uredba Sveta (EU) 2023/706.

bilo v Sloveniji sporočeno pomanjkanje delovne sile za 66 poklicev, ki zahtevajo posebne spretnosti ali znanja za zeleni prehod. Stopnja prostih delovnih mest se je povečala v ključnih sektorjih, kot sta gradbeništvo (s 3,5 % leta 2015 na 7,0 % leta 2022) in predelovalni sektor (z 1,2 % leta 2015 na 2,6 % leta 2022), pri čemer sta bila oba sektorja leta 2022 nad povprečjem EU, ki je znašalo 4,0 % oziroma 2,3 %.

- (34) Svet je ob upoštevanju ocene Komisije preučil program stabilnosti za leto 2023, njegovo mnenje²⁷ pa je izraženo v priporočilu 1 spodaj.
- (35) Zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev držav članic euroobmočja in njihovega skupnega prispevka k delovanju ekonomske in monetarne unije je Svet priporočil, naj države članice euroobmočja sprejmejo ukrepe, tudi prek svojih načrtov za okrevanje in odpornost, da (i) v letu 2023 ohranijo vzdržnost dolga in se vzdržijo širše osnovane podpore agregatnemu povpraševanju, bolj ciljno usmerijo fiskalne ukrepe, sprejete za ublažitev učinka visokih cen energentov ter razmislijo o ustreznih načinih za postopno odpravo podpore, ko se bodo pritiski na cene energije zmanjšali; (ii) ohranijo visoko raven javnih naložb in spodbujajo zasebne naložbe za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu; (iii) podpirajo razvoj plač, ki blaži izgubo kupne moči, hkrati pa omejuje sekundarne učinke na inflacijo, nadalje izboljšajo aktivne politike trga dela in obravnavajo pomanjkanje spretnosti; (iv) izboljšajo poslovno okolje in zagotovijo, da bo energetska podpora podjetjem stroškovno učinkovita, začasna in usmerjena na podjetja, ki so sposobna preživeti, ter da ohranja spodbude za zeleni prehod, ter (v) ohranijo makrofinančno stabilnost in spremljajo tveganja, pri tem pa nadaljujejo delo za dokončanje bančne unije. Kar zadeva Slovenijo, priporočila 1, 2 in 3 prispevajo k izvajanju prvega, drugega in tretjega priporočila za euroobmočje.

PRIPOROČA, da Slovenija v letih 2023 in 2024 ukrepa tako, da:

1. postopno odpravi veljavne energetske podporne ukrepe do konca leta 2023, pri čemer uporabi s tem povezane prihranke za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja; če bodo ponovna zvišanja cen energije zahtevala podporne ukrepe, zagotovi, da bodo ti ukrepi namenjeni zaščiti ranljivih gospodinjstev in podjetij, da bodo fiskalno vzdržni in da se bodo ohranile spodbude za varčevanje z energijo;
zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejitvijo nominalnega povečanja nacionalno financiranih neto primarnih odhodkov v letu 2024 na največ 5,5 %;
ohrani nacionalno financirane javne naložbe in zagotovi učinkovito črpanje nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda;
v obdobju po letu 2024 še naprej izvaja srednjeročno fiskalno strategijo postopne in vzdržne konsolidacije v kombinaciji z naložbami in reformami, ki spodbujajo večjo trajnostno rast, da bi dosegla preudaren srednjeročni fiskalni položaj;
zagotovi dolgoročno javnofinančno vzdržnost sistemov zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe; ponovno uravnoteži davčne prihodke v smeri rasti prijaznejših in bolj trajnostnih virov;
2. zagotovi učinkovito strukturo upravljanja in okrepi upravno zmogljivost, da se omogoči hitro in dosledno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost; hitro dokonča poglavje REPowerEU, da bi se lahko hitro začelo izvajati; nadaljuje hitro izvajanje

²⁷ V skladu s členom 5(2) in členom 9(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

programov kohezijske politike ob tesnem dopolnjevanju in v sinergiji z načrtom za okrevanje in odpornost;

3. nadaljuje prizadevanja za diverzifikacijo uvoza plina in zmanjša splošno odvisnost od fosilnih goriv s pospeševanjem uvajanja obnovljivih virov energije, zlasti z nadaljnjo poenostavitvijo in skrajšanjem postopkov za izdajo dovoljenj ter krepitevijo elektroenergetskega omrežja in izboljšanjem njegovega upravljanja, tudi z digitalizacijo; poveča izvajanje ukrepov za energijsko učinkovitost, zlasti v stavbnem sektorju, spodbuja elektrifikacijo prometnega sektorja ter okrepi prizadevanja politike za zagotavljanje in pridobivanje spretnosti, potrebnih za zeleni prehod.

V Bruslju,

*Za Svet
predsednik*