



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 5.6.2019.
COM(2019) 524 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

**o Nacionalnom programu reformi Slovenije za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o
Programu stabilnosti Slovenije za 2019.**

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Slovenije za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Slovenije za 2019.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Komisija je 21. studenoga 2018. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak Europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2019. Posebna je pozornost posvećena europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 21. ožujka 2019. Komisija je 21. studenoga 2018. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu se Slovenija navodi kao jedna od država članica za koju nije potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Europsko vijeće potvrdilo 21. ožujka 2019. Vijeće je 9. travnja 2019. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja („Preporuka za europodručje”).
- (2) Kao država članica čija je valuta euro te s obzirom na blisku međusobnu povezanost ekonomija u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Slovenija bi trebala osigurati punu i pravodobnu provedbu Preporuke za europodručje, koja je navedena u preporukama od 1. do 3. u nastavku. Konkretno, smanjenjem regulatornih ograničenja odgovorit će se na prvu preporuku za europodručje o otpornosti tržišta proizvoda i usluga, dok će se

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

usmjeravanjem investicijske politike na određena područja odgovoriti na drugu preporuku za europodručje o poticanju ulaganja.

- (3) Izvješće za Sloveniju² za 2019. objavljeno je 27. veljače 2019. U izvješću je ocijenjen napredak Slovenije u smislu preporuka za Sloveniju koje je Vijeće donijelo 13. srpnja 2018., mjera poduzetih nakon preporuka donesenih prethodnih godina te napredak Slovenije u ostvarenju njezinih nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020.
- (4) Slovenija je 15. travnja 2019. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2019., a 26. travnja 2019. svoj Program stabilnosti za 2019. Kako bi se uzela u obzir njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.
- (5) Pri izradi programa za korištenje sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014.–2020. relevantne preporuke za Sloveniju uzete su u obzir. Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća³, ako je potrebno poduprijeti provedbu relevantnih preporuka Vijeća, Komisija od države članice može zatražiti da preispita i izmijeni svoj sporazum o partnerstvu i relevantne programe. Komisija je primjenu te odredbe detaljno objasnila u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem⁴.
- (6) Na Sloveniju se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu te pravilo o dugu. Vlada u Programu stabilnosti za 2019. očekuje da će se ukupni suficit povećati na 0,9 % BDP-a u 2019. te dosegnuti 1,2 % BDP-a u 2022. Na temelju ponovno izračunanog strukturnog salda planira se da će se srednjoročni proračunski cilj – koji je iz strukturnog suficita od 0,25 % BDP-a u 2019. izmijenjen u strukturni deficit od 0,25 % BDP-a od 2020. – ostvariti do 2021.⁵ Prema Programu stabilnosti za 2019. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u nastaviti smanjivati te da će pasti na 65,4 % BDP-a u 2019. i 54,7 % BDP-a u 2022. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije povoljan je.
- (7) Vijeće je 13. srpnja 2018. preporučilo Sloveniji da osigura da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda⁶ u 2019. ne premaši 3,1 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,65 % BDP-a. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2019. postoji rizik od značajnog odstupanja od preporučenog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2019.
- (8) Slovenija bi u 2020. trebala ostvariti svoj srednjoročni proračunski cilj. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2019. to je u skladu s najvećom stopom nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda od 4,0 %, što odgovara strukturnoj prilagodbi

² SWD(2019) 1023 final.

³ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i privremenih mjera koji je Komisija ponovno izračunala koristeći se zajednički dogovorenim metodologijom.

⁶ Neto primarni državni rashodi sastoje se od ukupnih državnih rashoda bez rashoda za kamate, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti usklađeni s prihodima iz fondova Unije i nediskrecijskih promjena u rashodima za naknade za nezaposlenost. Nacionalno financirane bruto investicije u fiksni kapital izgladuju se za četverogodišnje razdoblje. Uračunane su diskrecijske mjere na prihodovnoj strani ili povećanja prihoda propisana zakonom, dok se jednokratne mjere na prihodovnoj i rashodovnoj strani poništavaju.

od 0,5 % BDP-a. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2019. ne bude li promjene u politikama, predviđa se da će Slovenija u 2020. biti blizu ostvarenja svojeg srednjoročnog proračunskog cilja. Stoga sadašnja ocjena upućuje na rizik od određenog odstupanja u 2020. Predviđena stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda trenutačno upućuje na rizik od određenog odstupanja od zahtjeva u 2020., ali i na rizik od značajnog odstupanja od zahtjeva u 2019. i 2020. kad se zajedno uzmu u obzir. Ako se u budućim ocjenama više ne bude predviđalo da će strukturni saldo biti blizu ostvarenja srednjoročnog proračunskog cilja, pri ukupnoj ocjeni morat će se uzeti u obzir mogućnost odstupanja od zahtjeva. Predviđa se da će Slovenija poštovati pravilo o dugu u 2019. i u 2020. Općenito, Vijeće je mišljenja da bi se u 2019. trebale poduzeti potrebne mjere i da Slovenija treba biti spremna od 2020. poduzeti dodatne mjere kako bi se poštovale odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.

- (9) Starenje stanovništva bit će sve veće opterećenje za slovenski zdravstveni sustav i sustav dugotrajne skrbi. Financiranje zdravstvenog sustava nije prilagođeno očekivanom rastu troškova povezanih sa starenjem stanovništva. Slovenija dosad nije predložila sveobuhvatne mjere za osiguranje kvalitete, dostupnosti i dugoročne fiskalne održivosti zdravstvene skrbi u Sloveniji. U okviru slovenske strategije aktivnog starenja izrađuje se nacrt zakona o dugotrajnoj skrbi. Međutim, i dalje je nejasno kako će se planiranim mjerama povećati troškovna učinkovitost, dostupnost i kvaliteta skrbi, osim što se očekuje da će se zahvaljujući boljoj koordinaciji povećati troškovna učinkovitost javne nabave u zdravstvu. Ulaganjem u infrastrukturu i opremu za zdravstvenu i dugotrajnu skrb mogli bi se smanjiti budući pritisci na sustave skrbi.
- (10) Potrebno je što prije odgovoriti na izazove u pogledu dugoročne održivosti i primjerenosti mirovinskog sustava jer slovensko stanovništvo stari brže od stanovništva većine ostalih država članica. U dokumentu pod nazivom „Polazišne točke za modernizaciju sustava mirovinskog i invalidskog osiguranja u Republici Sloveniji”, koji je Gospodarsko i socijalno vijeće donijelo 2017., socijalni partneri i prethodna vlada predvidjeli su donošenje reforme do 2020., a u Nacionalnom programu reformi za razdoblje 2019.–2020. navodi se mogućnost sveobuhvatne reforme mirovinskog sustava radi postizanja njegove dugoročne održivosti i osiguranja primjerenih razina mirovina. U njemu se usto određuje cilj produljenja radnog vijeka i stvaranja boljih prilika za zapošljavanje starijih radnika, ali se ne navodi kako i kad će se točno taj cilj postići. Prilagođavanjem zakonske dobi za umirovljenje povećanju očekivanog životnog vijeka i poticanjem kasnijeg odlaska u mirovinu povećala bi se održivost sustava. Još nije postignut cilj osiguranja primjerenih mirovina s obzirom na to da neki korisnici mirovina i dalje žive na granici siromaštva ili ispod nje. Gotovo 70 % samozaposlenih osoba u Sloveniji plaća minimalne doprinose za socijalno osiguranje, čime ostvaruje pravo samo na minimalnu starosnu mirovinu. Primjerenost mirovina mogla bi se dodatno poboljšati povećanjem pokrivenosti dopunskim mirovinskim osiguranjem, odgovarajućim uzimanjem u obzir promjenjivosti karijera i smanjenjem rizika od siromaštva u starijoj dobi.
- (11) Zaposlenost je nastavila rasti, a nezaposlenost se dodatno smanjila. S druge strane, dugotrajna nezaposlenost i dalje je iznad razina zabilježenih prije krize, a dugotrajno nezaposleni čine više od polovine svih nezaposlenih. S posebno velikim izazovima suočavaju se niskokvalificirani i stariji radnici, čije su stope aktivnosti i zaposlenosti i dalje među najnižima u EU-u. Njihovo sudjelovanje u obrazovanju odraslih vrlo je nisko. Evaluacija mjera politike kojima se građane potiče na rad ili osposobljavanje pokazuje da većina postojećih programa daje dobre rezultate. Ipak, izdaci u tom

području i stopa sudjelovanja niskokvalificiranih i starijih nezaposlenih osoba u programima i dalje su ograničeni. Stoga je posebno važno ulagati u učinkovite mjere za povećanje zapošljivosti niskokvalificiranih i starijih radnika, među ostalim u digitalne vještine. Povećanjem stope zaposlenosti starijih radnika smanjit će se i pritisak na mirovinski sustav. Iako je reforma tržišta rada iz 2013. očito doprinijela zapošljavanju određenih ranjivih skupina, još nije riješen problem rada na određeno vrijeme. Smanjio se broj osoba suočenih s rizikom od siromaštva ili socijalne isključenosti, no taj je broj za starije osobe i dalje iznad prosjeka EU-a.

- (12) U sve više sektora gospodarstva nedostaje radne snage. Neusklađenost vještina koje mladi stječu obrazovanjem s onima koje traže poslodavci jedan je od uzroka tog nedostatka. U kombinaciji s manjkavostima u funkcioniranju inovacijskih ekosustava taj nedostatak otežava industrijsku transformaciju u prioritetnim područjima strategije pametne specijalizacije utvrđenima nakon savjetovanja s dionicima. Ključno je razviti digitalne vještine buduće radne snage kako bi se odgovorilo na potrebe gospodarstva.
- (13) Već su donesene ili će biti donesene neke mjere kojima je cilj poboljšati mogućnosti financiranja poduzeća u Sloveniji i pružiti im druge mogućnosti financiranja osim bankovnih kredita. Međutim, slovenska poduzeća i dalje se uvelike oslanjaju na bankovne kredite i novčani tok kako bi zadovoljila potrebe za financiranjem. Pristup tržištu privatnog kapitala i dalje je nizak. Financiranje poduzetničkim kapitalom raste, ali s vrlo niske početne razine. Tržišna kapitalizacija Ljubljanske burze niska je i stalno se smanjuje. Ograničeno i nerazvijeno tržište kapitala u kombinaciji s nepovoljnim okvirnim uvjetima, primjerice niskom financijskom pismenosti manjih poduzeća, ograničava priljev vlasničkog i poduzetničkog kapitala u zemlju. Otežan pristup kapitalu prepreka je rastu inovativnih poduzeća, ali i etabliranih poduzeća koja bi mogla imati koristi od promjene u financiranju.
- (14) Slovenska poduzeća još uvijek su suočena s visokim regulatornim i administrativnim opterećenjem. To se smatra glavnom preprekom poslovanju u Sloveniji. Riječ je o dozvolama, zahtjevima za izvješćivanje, poreznim postupcima, često dugotrajnim postupcima pred trgovačkim sudovima i sl. Poteškoće pri kaznenom progonu gospodarskog i financijskog kriminala također utječu na poslovno okruženje. Slovenija je uspostavila instrumente za smanjenje administrativnog opterećenja, uključujući portal SPOT („Slovenska poslovna točka”) i „jedinstveni dokument”, kojima je odgovorila na nekoliko utvrđenih opterećenja. Međutim, mnoge od mjera za smanjenje opterećenja još nisu provedene, a učinak nekih od provedenih mjera slabiji je od očekivanog. Slovenija je provela određene reforme za liberalizaciju restriktivnih zahtjeva za regulirane profesije. Međutim, nisu riješena neka pitanja iz Komisijinih preporuka za Sloveniju iz 2017., posebno u pogledu odvjetnika i posrednika u prometu nekretninama.
- (15) Visoki udio ugovora sklopljenih na temelju pregovaračkih postupaka (bez poziva na podnošenje ponuda) upućuje na slabosti u pogledu tržišnog natjecanja i transparentnosti javne nabave u Sloveniji. Mehanizmi zaštite od korupcije i tajnih dogovora među ponuditeljima, posebno u postupcima javne nabave koje provode lokalne uprave i poduzeća u državnom vlasništvu, i dalje su nedovoljno razvijeni. Neovisni nadzor u području javne nabave ne uključuje dovoljno mehanizama pravne zaštite od vanjskog pritiska ili uplitanja, posebno kad je riječ o stegovnim postupcima i predlaganju imenovanja članova Državnog povjerenstva za reviziju. Donesen je akcijski plan za profesionalizaciju osoba uključenih u javnu nabavu, ali razina profesionalizacije i dalje je niska. Iako su prema procjenama nadležnih tijela

gospodarski kriminal i korupcija posljednjih godina uzrokovali znatnu štetu, još se čeka provedba određenih reformi za suzbijanje korupcije.

- (16) Unatoč djelomičnoj privatizaciji 65 % dionica najveće slovenske banke (Nova Ljubljanska banka), prisutnost države u slovenskom gospodarstvu i dalje je visoka, među ostalim i u financijskom sektoru. Objavljeni planovi privatizacije sporo se provode. Dugoročno gledano, provedbom privatizacije povećala bi se održivost poduzeća i smanjili rizici za javne financije te rizik od narušavanja tržišnog natjecanja i raspodjele sredstava. Daljnjom prodajom dionica trgovačkih društava koja su uvrštena na burzu doprinijelo bi se razvoju slovenskog tržišta kapitala.
- (17) Za potpunu učinkovitost ekosustava istraživanja, razvoja i inovacija potrebna su poboljšanja, a mjere potpore često nisu dosljedne. Ograničena potpora obrazovanju poduzetnika i prijenosu tehnologije te, općenitije, slaba suradnja znanstvenog i poslovnog sektora prepreka su osnutku i rastu inovativnih poduzeća. Većina malih i srednjih poduzeća u Sloveniji nema velik inovacijski kapacitet, a udio inovativnih poduzeća čak je u padu i zaostaje za prosjekom EU-a. Spora digitalna transformacija ograničava rast produktivnosti. Neujednačenost inovacijskih rezultata između istočnih i zapadnih regija Slovenije otežava suradnju i umrežavanje. Povećanjem ulaganja u istraživanje, razvoj i inovacije ojačao bi se potencijal rasta zemlje, ali Slovenija trenutačno ne napreduje prema ostvarenju cilja potrošnje na istraživanje i razvoj za razdoblje do 2020. Slovenija privlači malo međunarodnih studenata na svim razinama poslijesrednjoškolskog obrazovanja, posebno na razini doktorskih studija, a međunarodna mobilnost istraživača i mobilnost između akademskog i industrijskog sektora i dalje je ograničena.
- (18) Slovenija je u nacrtu nacionalnog energetskeg i klimatskog plana odredila ciljeve za razdoblje do 2030. koji se odnose na energetske infrastrukturu, energetske učinkovitost i obnovljive izvore energije i za njihovo ostvarenje potrebna su odgovarajuća ulaganja. Slovensko gospodarstvo proizvodi više emisija ugljika od prosjeka EU-a, a udio energije proizvedene iz obnovljivih izvora u ukupnoj proizvodnji energije stagnira. Razvoj obnovljivih izvora energije koji nisu drvo ili voda posebno je spor. Udio potrošnje energije u slovenskom sektoru industrije, sektoru usluga i stambenom sektoru u ukupnoj krajnjoj potrošnji energije veći je od prosjeka EU-a. Osim toga, postojeći kapacitet za skladištenje energije nedovoljno je razvijen i ne zadovoljava potrebe koje proizlaze iz neintegrirane lokalne proizvodnje energije iz obnovljivih izvora.
- (19) Prometni sektor najveći je izvor emisija CO₂: njegov doprinos ukupnoj količini emisija iznad je prosjeka za taj sektor u EU-u. Veliko oslanjanje Slovenije na cestovni promet uzrokuje probleme visoke potrošnje energije i velikog intenziteta emisija ugljika, onečišćenja zraka i nesreća u cestovnom prometu. Potrebna su znatna poboljšanja u području željezničke infrastrukture i niskougljične energije te održivog prometa općenito, čime bi se doprinijelo smanjenju tih negativnih učinaka. Znatna je nedostatak ulaganja i u području prirodnih resursa, koja su potrebna kako bi se osigurao model održivijeg razvoja. Slovensko gospodarstvo ovisi o prirodnom okolišu, čije se stanje pogoršava. Velika ovisnost o uvozu sirovina, u kombinaciji s niskim stopama recikliranja, prepreka je prelasku na kružno gospodarstvo. Sustav za otpadne komunalne vode, uključujući infrastrukturu za prikupljanje i obradu, nije u potpunosti u skladu sa zahtjevima EU-a. Znatni segmenti slovenskog gospodarstva osjetljivi su na prirodne katastrofe, posebno poplave.

- (20) Izrada programa za korištenje sredstava iz fondova EU-a u razdoblju 2021.–2027. mogla bi pridonijeti uklanjanju nekih nedostataka utvrđenih u preporukama, osobito u područjima iz Priloga D Izvješću za Sloveniju⁷. To bi Sloveniji omogućilo da na najbolji način iskoristi ta sredstva u određenim sektorima, vodeći računa o regionalnim razlikama. Jačanje administrativnih kapaciteta države za upravljanje tim sredstvima važan je čimbenik uspješnosti takvog ulaganja.
- (21) Komisija je u okviru Europskog semestra 2019. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Slovenije i objavila je u Izvješću za Sloveniju za 2019. Ocijenila je i Program stabilnosti za 2019. i Nacionalni program reformi za 2019. te mjere poduzete nakon preporuka upućenih Sloveniji prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Sloveniji nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama Unije. To je učinila jer je potrebno unaprijediti opće gospodarsko upravljanje u Uniji na način da se s razine Unije pridonosi budućim nacionalnim odlukama.
- (22) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2019. i njegovo je mišljenje⁸ posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.

PREPORUČUJE da Slovenija u 2019. i 2020. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Ostvariti srednjoročni proračunski cilj u 2020. Donijeti i provesti reforme zdravstvene i dugotrajne skrbi kojima će se osigurati njihova kvaliteta, dostupnost i dugoročna fiskalna održivost. Osigurati dugoročnu održivost i primjerenost mirovinskog sustava, među ostalim prilagođavanjem zakonske dobi za umirovljenje i ograničavanjem prijevremenog umirovljenja. Povećati zapošljivost niskokvalificiranih i starijih radnika povećanjem relevantnosti obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada, mjerama u području cjeloživotnog učenja i mjerama aktivacije, među ostalim poboljšanjem digitalne pismenosti.
2. Podupirati razvoj tržišta kapitala. Poboljšati poslovno okruženje smanjenjem regulatornih ograničenja i administrativnog opterećenja. Poboljšati tržišno natjecanje, profesionalizaciju i neovisni nadzor u području javne nabave. Provesti privatizaciju u skladu s postojećim planovima.
3. Usmjeriti investicijsku politiku na istraživanje i inovacije, prelazak na niskougljično gospodarstvo i energetska tranziciju, održivi promet (posebno željeznički) i okolišnu infrastrukturu, vodeći računa o regionalnim razlikama.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*

⁷ SWD(2019) 1023 final.

⁸ U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.