

A TANÁCS AJÁNLÁSA**(2018. július 13.)****Szlovénia 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Szlovénia 2018. évi stabilitási programját****(2018/C 320/23)**

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 121. cikke (2) bekezdésére és 148. cikke (4) bekezdésére,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre ⁽¹⁾ és különösen annak 5. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló, 2011. november 16-i 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletre ⁽²⁾ és különösen annak 6. cikke (1) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására,

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira,

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Foglalkoztatási Bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleményére,

tekintettel a szociális védelemmel foglalkozó bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdaságpolitikai Bizottság véleményére,

mivel:

- (1) A Bizottság 2017. november 22-én elfogadta az éves növekedési jelentést, amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2018. évi európai szemeszterét. A Bizottság kellő figyelmet fordított az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság által 2017. november 17-én kihirdetett szociális jogok európai pillérére. Az Európai Tanács a 2018. március 22-i ülésén jóváhagyta az éves növekedési jelentés prioritásait. A Bizottság az 1176/2011/EU rendelet alapján 2017. november 22-én elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést is, amelyben Szlovéniát azon tagállamok közé sorolta, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor. A Bizottság ugyanezen a napon az euroövezet gazdaságpolitikájáról szóló tanácsi ajánlásra vonatkozó ajánlást is elfogadott, amelyet az Európai Tanács a 2018. március 22-i ülésén jóváhagyott. A Tanács 2018. május 14-én elfogadta az euroövezet gazdaságpolitikájáról szóló ajánlást ⁽³⁾ (a továbbiakban: az euroövezetre vonatkozó ajánlás).
- (2) Mivel Szlovénia pénzneme az euro, továbbá tekintettel a gazdasági és monetáris unió gazdaságainak szoros összefonódására, Szlovéniának gondoskodnia kell arról, hogy teljeskörűen és megfelelő időben végrehajtsa az euroövezetre vonatkozó ajánlást, melyet különösen az alábbi 1. ajánlás tükröz.
- (3) A Szlovéniára vonatkozó 2018. évi országjelentést 2018. március 7-én tették közzé. A Bizottság az országjelentésben értékelte a Tanács által 2017. július 11-én elfogadott országspecifikus ajánlások ⁽⁴⁾ és az előző években elfogadott országspecifikus ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket, valamint az Európa 2020 stratégia nemzeti szintre lebontott célkitűzései tekintetében Szlovénia által elért eredményeket. Az országjelentés emellett magában foglalta az 1176/2011/EU rendelet 5. cikke szerinti részletes vizsgálatot is, melynek eredményeit szintén 2018. március 7-én tették közzé. Vizsgálata alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Szlovéniában nem áll fenn makrogazdasági egyensúlyhiány.
- (4) Szlovénia 2018. április 13-án benyújtotta 2018. évi nemzeti reformprogramját, 2018. április 26-án pedig 2018. évi stabilitási programját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

⁽²⁾ HL L 306., 2011.11.23., 25. o.

⁽³⁾ HL C 179., 2018.5.25., 1. o.

⁽⁴⁾ HL C 261., 2017.8.9., 1. o.

- (5) Az európai strukturális és beruházási alapok 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó programozását a vonatkozó országspecifikus ajánlások figyelembevételével alakították ki. Az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet ⁽¹⁾ 23. cikke szerint, amennyiben az a vonatkozó tanácsi ajánlások végrehajtásának elősegítése érdekében szükséges, a Bizottság kérheti egy tagállamtól, hogy vizsgálja felül partnerségi megállapodását és releváns programjait, és javasoljon azokhoz módosításokat. A Bizottság az európai strukturális és beruházási alapok eredményességét és a gondos gazdasági irányítást összekapcsoló intézkedések alkalmazására vonatkozó iránymutatásokban további részletekkel szolgált arról, hogyan alkalmazná az említett rendelkezést.
- (6) Szlovénia jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciók ágához és az átmeneti adósságszabály hatálya alá tartozik. A 2018. évi stabilitási programot ügyvivő kormány nyújtotta be, és a program a változatlan politika feltételezésén alapul. Ennek megfelelően a kormány azzal számol, hogy a GDP-arányos államháztartási többlet 2018-ban 0,4 %-ra nő, majd 2021-re a GDP 0,9 %-ának megfelelő szintet fog elérni. Változatlan politikát feltételezve a középtávú költségvetési cél – a GDP 0,25 %-ának megfelelő többlet – várhatóan nem valósul meg 2021-re. A 2018. évi stabilitási program szerint a GDP-arányos államadósság-ráta 2018-ban várhatóan 69,3 %-ra esik vissza, majd tovább csökken, és 2021-ben 58,3 %-os értéket fog mutatni. Az említett költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv megalapozott.
- (7) A Tanács 2017. július 11-i ajánlásai szerint Szlovéniának biztosítania kell, hogy a nettó elsődleges államháztartási kiadások ⁽²⁾ nominális növekedési rátája 2018-ban ne haladja meg a 0,6 %-ot, ami a GDP 1,0 %-ának megfelelő éves strukturális kiigazításnak felel meg. A Tanács ugyanakkor megállapította, hogy a 2018. évi költségvetés-tervezési javaslat értékelése és ezt követően a 2018. évi költségvetési eredmények értékelése során megfelelően figyelembe kell venni egy olyan költségvetési irányvonal megvalósítására vonatkozó célt, amely hozzájárul mind a folyamatban lévő gazdaságélénkülés megerősítéséhez, mind pedig az államháztartás fenntarthatóságának biztosításához. A Bizottság – miután a Szlovénia 2018. évi költségvetés-tervezési javaslatáról szóló véleményének keretében az ország fenntarthatósággal kapcsolatos kihívásainak megfelelő figyelembevétele mellett értékelte a szlovén gazdasági fellendülés erejét – arra a következtetésre jutott, hogy 2018-ra a GDP legalább 0,6 %-ának megfelelő strukturális kiigazítást kell elérni, egy éven belül minden további eltérés nélkül. Ennek megfelelően a nettó elsődleges államháztartási kiadások nominális növekedési rátája nem haladhatja meg az 1,5 %-ot. Ezt az átfogó értékelésben figyelembe véve, a Bizottság 2018. tavaszi előrejelzése alapján 2018-ban fennáll a középtávú költségvetési célhoz vezető ajánlott kiigazítási pályától való jelentős eltérés kockázata.
- (8) 2019-ben, tekintettel Szlovénia 60 % feletti GDP-arányos államadósság-rátájára és a GDP 4,1 %-át kitevő előre vetített pozitív kibocsátási résre, a nettó elsődleges államháztartási kiadások nominális növekedési rátája nem haladhatja meg a 2,2 %-ot, összhangban a Stabilitási és Növekedési Paktum keretében közösen elfogadott, a követelményekre vonatkozó kiigazítási mátrixból eredő, a GDP 1,0 %-ának megfelelő strukturális kiigazítással. Ugyanakkor azzal, hogy 2019-ben 2 %-os infláció várható, az alulfoglalkoztatottság magasabb a válság előtti szintnél, illetve hogy a válság éveiben tapasztalt markáns visszaesést követően megkezdődött a beruházások élénkítése, határozott jelek utalnak arra, hogy alábecsülik a gazdaság kihasználatlan kapacitásait. Emellett a megbízhatóságvizsgáló eszköz is azt jelzi, hogy a kibocsátási rés közösen megállapított módszertan szerinti becslését jelentős bizonytalanság övezi. Mindezek alapján a nettó elsődleges államháztartási kiadások legfeljebb 3,1 %-os emelkedésének megfelelő, a GDP 0,65 %-át kitevő éves strukturális kiigazítás tűnik megfelelőnek. Változatlan politikát feltételezve fennáll annak a veszélye, hogy az ország 2019-ben, valamint a 2018-as és a 2019-es évet együtt nézve jelentősen el fog térni ettől a követelménytől. Az előrejelzés szerint Szlovénia 2018-ban megfelel az átmeneti adósságszabálynak, 2019-ben pedig meg fog felelni az adósságszabálynak. A Tanács összességében úgy véli, hogy 2018-tól kezdődően meg kell hozni a szükséges intézkedéseket a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek való megfelelés biztosítása érdekében.
- (9) A kormány ismertette az egészségügyi rendszer átalakítására irányuló javaslatait. A reform központi elemének, valamint az egészségügyi rendszer hosszú távú finanszírozása biztosítékának számító, egészségügyi ellátásról és egészségbiztosításról szóló törvénytervezetet egyeztetés céljából 2017 decemberében a gazdasági és szociális tanács elé terjesztették, de a törvénytervezetet a választások előtt már nem fogadták el, aminek következtében a jövőbeli elfogadását bizonytalanság övezi. Folyamatban van a tartós ápolásról-gondozásról szóló törvénytervezet

⁽¹⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.).

⁽²⁾ A nettó elsődleges államháztartási kiadás a teljes államháztartási kiadás, a következők kivételével: kamatkidadások, az uniós programokra fordított azon kiadások, amelyeket teljes mértékben ellentételeznek az uniós alapokból származó bevételek, valamint a munkanélküli ellátásra fordított kiadások nem diszkrecionális változásai. A hazai finanszírozású bruttó állóeszköz-felhalmozás meghatározása négyéves időszakra való simítással történt. A diszkrecionális bevételi intézkedéseket, illetve a törvényben előírt bevételnövelést figyelembe veszik, a bevételi és a kiadási oldalán végrehajtott egyszeri intézkedéseket pedig nettósítják.

kidolgozása, amelynek jóvoltából a tartós ápolás-gondozás a társadalombiztosítás intézményének többi rendszerét (egészségügyi ellátás, szociális ellátás és nyugdíjbiztosítás) kiegészítve a szociális biztonság új pillérévé válhat. Továbbra is bizonytalanság övezi, hogy Szlovénia a jövőben milyen módon fogja javítani az ellátás költséghatékonyágát, minőségét, illetve az ellátáshoz való hozzáférést. 2017-ben elfogadásra kerültek a gyakorló orvosokról szóló törvényt, az egészségügyi szolgáltatásokról szóló törvényt, a betegek jogairól szóló törvényt, valamint a közegészségügyi intézmények pénzügyi stabilitását biztosító intervenciók intézkedések megállapításáról szóló törvényt módosító javaslatok, amelyeket a hozzáférés és a minőségi ellátás biztosítása érdekében immár végre kell hajtani. Szlovénia megtette az első lépéseket a nemzeti egészségügyi ellátásra vonatkozó, a 2016 és 2025 közötti időszakra szóló terv végrehajtása terén. Fokozatosan bevezetésre kerül a családorvosi járóbeteg-ellátást nyújtó klinikák intézménye, a tervek szerint 2020-ra létrejön az egészségügyi technológiaértékelés rendszere, a nyomon követést pedig országszerte e-egészségügyi megoldások fogják segíteni. Ezenkívül az egészségügy terén lebonyolított közbeszerzések megfelelőbb koordinációjával járó előnyök jóvoltából a közbeszerzések várhatóan költséghatékonyabbá válnak.

- (10) 2017 júliusában a gazdasági és szociális tanács egyhangúlag elfogadta a „Kiindulási pontok a Szlovén Köztársaság nyugdíj- és rokkantbiztosítási rendszerének korszerűsítéséhez” című dokumentumot. A dokumentum több intézkedést is felvázol arra vonatkozóan, hogy miként érhető el megfelelő nyugdíjak, illetve alakítható ki egy fenntartható és átlátható nyugdíjrendszer. Továbbra sincs azonban konkrét cselekvési terv a szóban forgó intézkedések elfogadásához, és bár a szociális partnerek és a kormány között megegyezés született a reform 2020-ig történő elfogadásáról, a reform bevezetési időszakának meghatározása még várat magára. A következő kihívások várnak még megoldásra: a nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatóságának és megfelelőségének biztosítása a törvényben előírt nyugdíjkorhatár kiigazítása, valamint a későbbi nyugdíjba vonulás előmozdítása révén; a kiegészítő nyugdíjkonstrukciók körének kiterjesztése; a szakmai életpálya irányváltásainak megfelelő kezelése, valamint az időskori szegénység kockázatának csökkentése.
- (11) A gazdasági növekedés folytatódott, a munkaerőpiaci és a szociális tendenciák pedig tovább javultak. A szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitett személyek aránya csökkent, de a mutató az idősök és mindenekelőtt a nők esetében változatlanul meghaladja az uniós átlagot. Folytatódott a foglalkoztatás bővülése, a munkanélküliség pedig tovább csökkent. Ugyanakkor a szakképzést igénylő foglalkozások közül több esetében is a munkaerőhiány jelei mutatkoznak. A tartós munkanélküliség változatlanul meghaladja a válság előtti szintet, és a munkanélküliségen belüli részaránya még mindig megközelíti az 50 %-ot. Különösen az idősebb munkavállalók helyzete problémás továbbra is, hiszen aktivitási és foglalkoztatási rátáik uniós összehasonlításban változatlanul a legalacsonyabbak közé tartoznak. Szlovéniában gyors ütemű a társadalom előregedése, ami egyúttal azt is jelenti, hogy egyre csökken a munkaképes korú népesség és a munkaerő-kínálat. E tendenciára reagálva a kormány kidolgozta a „Tevékeny időskor stratégiáját”, de konkrét cselekvési tervek továbbra sincsenek.
- (12) A népesség előregedése rávilágít arra, hogy növelni kell a felnőttképzésben való részvételt, amely egyébiránt 2010 óta csökken; az alacsony iskolai végzettségű, illetve az idősebb munkavállalók különösen alacsony arányban vesznek részt a felnőttképzésben. Az egész életen át tartó tanulóssal együtt járó készségfejlesztés javítaná az elhelyezkedési esélyeket, különösképpen az alacsony iskolai végzettségű, illetve az idősebb munkavállalók számára. Az alacsony iskolai végzettségű munkavállalók foglalkoztatási rátája javult, de továbbra is elmarad a válság előtti szintektől és az uniós átlagtól. Az aktív munkaerőpiaci szakpolitikák értékelése arról tanúskodik, hogy a legtöbb program eredményes, de az e területre fordított kiadások mértéke, csakúgy mint a munkanélküliek programrésztvételi aránya továbbra is alacsony. Jóllehet a 2013. évi munkaerőpiaci reform egyértelműen hozzájárult egyes kiszolgáltatott csoportok foglalkoztatásba való belépéséhez, az ideiglenes foglalkoztatás változatlanul problematikus.
- (13) Szlovénia intézkedéseket hozott az országban működő cégek finanszírozási lehetőségeinek javítására, valamint a banki hitelek alternatívájaként szolgáló eszközök biztosítására. A banki hitelektől való függőség ezzel együtt továbbra is nehézséget jelent a finanszírozás szempontjából, különösen a kis- és középvállalkozások esetében, amelyek növekedésének változatlanul gátat szab a forráshoz jutás problémája. A jelenlegi intézkedések egyelőre – különösen ami az innovatív cégeket illeti – nem járultak hozzá a finanszírozás javulásához. Szlovéniában alacsony a nagy növekedési potenciállal rendelkező vállalkozások száma, és e cégek növekedését nem támogatják kellő mértékben. A kockázati tőke – a sajáttőke-bevonás egyik formájaként – növekszik, de igen alacsony szintről. Az innovatív vállalkozások számára segítséget jelentene továbbá a hatékonyabb közszférabeli kutatás is, amely jelenleg akadályokba ütközik egyfelől a teljesítményalapú finanszírozás hiánya, másfelől pedig amiatt, hogy kihívást jelent a hazai és külföldi tehetségek ágazatba vonzása. A magánberuházások szintje Szlovéniában még mindig viszonylag alacsony a hasonló országokéhoz képest, ami a beruházások keretfeltételeinek további javítása érdekében célirányos intézkedéseket tesz szükségessé, különösképpen a komoly termelékenységnövelési potenciállal rendelkező területeken.
- (14) A még mindig jelentős mértékű szabályozási és adminisztratív terhek visszatartó erővel hatnak az üzleti tevékenységekre. Szlovéniában a bürokrácia számít az üzleti tevékenységet hátráltató egyik legsúlyosabb problémának. Jóllehet ennek hátterében elsősorban a zavaros és bonyolult adóügyi eljárások állnak, a probléma nem csak e területre korlátozódik, hiszen a kereskedelmi ügyek esetében közel egy évet kell várni a bírósági meghallgatásra. Szlovénia kialakította az adminisztratív terhek csökkentését elősegítő eszközt, amelynek immár végrehajtását is megkezdte. A végrehajtás egy tekintélyes része még nem került megvalósításra.

- (15) Hasonló a helyzet a szolgáltatási ágazatok adott körét érintő korlátozó jellegű szabályozással is, amelynek kezelésével Szlovénia csak a közelmúltban kezdett el foglalkozni. Szlovénia reformok útján liberalizálta az építésekkel és az építőmérnökökkel szemben támasztott szakmai követelményeket, a Bizottság szolgálatai által feltárt többi probléma tekintetében azonban az ország nem tett előrelépést. A reformok a versenyképes szolgáltatási inputoktól függő szlovéniai feldolgozóipari vállalkozások számára is hozzáadékkal járnának.
- (16) A hatékony közbeszerzés alapvető fontosságú a szlovéniai egészségügyi szektoron belüli költségellenőrzés és minőség javításához. A központosított beszerzéseknek, illetve az összevont beszerzések egyéb formáinak – például a kórházak közös beszerzéseinek – a kiterjesztése elengedhetetlen ahhoz, hogy versenyképes árakon jó minőségű és innovatív termékek kerüljenek megrendelésre.
- (17) Szlovéniában problémát jelent, hogy a közbeszerzések nem hatékonyak. Az ajánlattevők közötti verseny aránylag gyenge, ahogy azt az egyes pályázati felhívásokra benyújtott ajánlatok alacsony száma és a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások magas aránya is jelzi. Ez utóbbi az átláthatóságot is csökkenti. A közbeszerzésekben közreműködő szereplők professzionalizálódása szerény mértékű, és kevés biztosíték áll rendelkezésre a korrupciónak és az ajánlattevők összejárásának a kiszűrésére. Kiemelendő, hogy a Nemzeti Felülvizsgálati Bizottság függetlensége korlátozott, ami a testülettagok kinevezési eljárására vezethető vissza. Miközben a hatóságok becslése szerint a gazdasági bűnözés és a korrupció az elmúlt években komoly károkat okozott, a korrupcióellenes reformok némelyike még mindig függőben van.
- (18) Szlovéniában az állam gazdasági szerepvállalása – különösképpen a pénzügyi szektorban – továbbra is jelentős. A korábban közzétett privatizációs tervek végrehajtása lassú ütemben valósult meg. A privatizáció folytatása hosszú távon megerősítené a vállalkozások életképességét és csökkentené az államháztartást fenyegető kockázatokat.
- (19) A 2018. évi európai szemeszter keretében a Bizottság átfogóan elemezte a szlovén gazdaságpolitikát, és az elemzést közzétette a 2018. évi országjelentésben. A Bizottság értékelte továbbá a 2018. évi stabilitási programot, a 2018. évi nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Szlovéniának címzett ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket. A Bizottság figyelembe vette nemcsak azoknak Szlovénia fenntartható költségvetési, valamint társadalom- és gazdaságpolitikája szempontjából mutatott jelentőségét, hanem azt is, hogy milyen mértékben felelnek meg az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak, tekintve, hogy az Unió átfogó gazdasági kormányzását az uniós szempontoknak a leendő tagállami döntésekbe való beépítésével kell megerősíteni.
- (20) A Bizottság által elvégzett részletes vizsgálat és ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta a 2018. évi stabilitási programot, és véleményét ⁽¹⁾ különösen az alábbi 1. ajánlás tükrözi.

AJÁNLJA, hogy Szlovénia 2018-ban és 2019-ben tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. Biztosítsa, hogy a nettó elsődleges államháztartási kiadások nominális növekedési rátája 2019-ben ne haladja meg a 3,1 %-ot, ami a GDP 0,65 %-ának megfelelő éves strukturális kiigazításnak felel meg. Fogadja el és hajtsa végre az egészségügyi ellátásról és egészségbiztosításról szóló törvényt, valamint a tartós ápolás-gondozás tervezett reformját. Biztosítsa a nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatóságát és megfelelőségét, többek között a törvényben előírt nyugdíjkorhatár megemelésével és a korai nyugdíjba vonulás korlátozásával. Az egész életen át tartó tanulásra és az aktivizálásra irányuló intézkedések révén növelje az alacsony szakképzettségű és idősebb munkavállalók foglalkoztathatóságát.
2. Alakítson ki alternatív forrásokat a gyorsan növekvő vállalkozások finanszírozásához. A termékpiacon szabályozás felülvizsgálatával és az adminisztratív terhek könnyítésével mérsékelje a piacra lépést gátló akadályokat. A közbeszerzések terén fokozza a versenyt, valamint növelje a professzionalizációt és a független felügyelet szerepét. A meglévő tervekkel összhangban hajtsa végre a privatizációt.

Kelt Brüsszelben, 2018. július 13-án.

a Tanács részéről
az elnök
H. LÖGER

⁽¹⁾ Az 1466/97/EK rendelet 5. cikkének (2) bekezdése szerint.