

PRIPOROČILO SVETA**z dne 13. julija 2018****v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2018 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Slovenije za leto 2018**

(2018/C 320/23)

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 politik ⁽¹⁾ ter zlasti člena 5(2) Uredbe,ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij ⁽²⁾ ter zlasti člena 6(1) 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) Komisija je 22. novembra 2017 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2018. Pri tem je ustrezno upoštevala evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je 22. marca 2018 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 22. novembra 2017 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem je Slovenijo opredelila kot eno od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi Priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja, ki ga je Evropski svet potrdil 22. marca 2018. Svet je Priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja sprejel 14. maja 2018 ⁽³⁾ (v nadaljnjem besedilu: priporočilo za euroobmočje).
- (2) Slovenija bi morala kot država članica, katere valuta je euro, in zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev v ekonomski in monetarni uniji zagotoviti, da v celoti in pravočasno izvede priporočilo za euroobmočje, kot je izraženo v priporočilih spodaj, zlasti v priporočilu 1.
- (3) Poročilo o državi za Slovenijo za leto 2018 je bilo objavljeno 7. marca 2018. V njem so bili ocenjeni napredek Slovenije pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 11. julija 2017 ⁽⁴⁾, nadaljnje ukrepanje po priporočilih za posamezne države, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek Slovenije pri doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011, ki so bili prav tako objavljeni 7. marca 2018. Na podlagi opravljene analize je Komisija ugotovila, da v Sloveniji ne obstajajo makroekonomska neravnotežja.
- (4) Slovenija je 13. aprila 2018 predložila nacionalni reformni program za leto 2018 in 26. aprila 2018 program stabilnosti za leto 2018. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

⁽¹⁾ ULL 209, 2.8.1997, str. 1.⁽²⁾ UL L 306, 23.11.2011, str. 25.⁽³⁾ UL C 179, 25.5.2018, str. 1.⁽⁴⁾ UL C 261, 9.8.2017, str. 1.

- (5) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (v nadaljnjem besedilu: skladi ESI) za obdobje 2014–2020. Na podlagi člena 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta ⁽¹⁾ lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je zagotovila dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti skladov ESI z dobrim gospodarskim upravljanjem.
- (6) Za Slovenijo trenutno veljata preventivni del Pakta za stabilnost in rast ter prehodno pravilo glede dolga. Program stabilnosti za leto 2018, ki ga je predložila vlada, ki opravlja tekoče posle, temelji na predpostavki nespremenjenih politik. Vlada v skladu s programom pričakuje, da se bo nominalni presežek v letu 2018 izboljšal na 0,4 % BDP in nato v letu 2021 dosegel 0,9 % BDP. Ob nespremenjenih politikah srednjeročni proračunski cilj, in sicer presežek v višini 0,25 % BDP, do leta 2021 naj ne bi bil dosežen. Glede na program stabilnosti za leto 2018 se pričakuje, da se bo dolg sektorja država kot odstotek BDP v letu 2018 znižal na 69,3 % BDP in se v letu 2021 dodatno zmanjšal na 58,3 % BDP. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je verjeten.
- (7) Svet je 11. julija 2017 Sloveniji priporočil, naj zagotovi, da nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov ⁽²⁾ v letu 2018 ne bo preseгла 0,6 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 1,0 % BDP. Hkrati je bilo navedeno, da bo treba pri oceni osnutka proračunskega načrta za leto 2018 in poznejši oceni proračunskih rezultatov za leto 2018 ustrezno upoštevati cilj doseganja fiskalne naravnosti, ki prispeva tako h krepitvi trenutnega okrevanja kot k zagotavljanju vzdržnosti javnih financ. Na podlagi ocene Komisije glede moči okrevanja v Sloveniji, ki je bila izvedena v okviru mnenja Komisije o osnutku proračunskega načrta Slovenije za leto 2018 in pri kateri so bili ustrezno upoštevani izzivi Slovenije glede vzdržnosti, je v letu 2018 potreben strukturni fiskalni napor v višini vsaj 0,6 % BDP brez možnosti dodatnega odklona v obdobju enega leta. To ustreza nominalni stopnji rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov, ki ne presega 1,5 %. Če navedeno upoštevamo v celoviti oceni, na podlagi napovedi Komisije iz pomladi 2018 obstaja v letu 2018 tveganje znatnega odklona od priporočene prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja.
- (8) V letu 2019, ko naj bi bil delež javnega dolga v BDP v Sloveniji nad 60 % BDP, pozitivna proizvodna vrzel pa naj bi znašala 4,1 % BDP, nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov ne bi smela preseči 2,2 %, kar je v skladu s strukturno prilagoditvijo v višini 1,0 % BDP, kot izhaja iz skupno dogovorjene prilagoditvene matrike v okviru Pakta za stabilnost in rast. Hkrati obstajajo jasni znaki, da so neizkoriščene zmogljivosti v gospodarstvu podcenjene, saj naj bi inflacija v letu 2019 dosegla 2 %, podzaposlenost je nad predkrizno ravno, naložbe pa se po velikem upadu v letih krize krepijo. Poleg tega orodje za preverjanje verjetnosti nakazuje, da so ocene proizvodne vrzeli, ki temeljijo na skupni metodologiji, povezane z visoko stopnjo negotovosti. Na tej podlagi se zdi letna strukturna prilagoditev v višini 0,65 % BDP, kar ustreza najvišji stopnji rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v višini 3,1 %, ustrezna. Ob nespremenjenih politikah obstaja v letu 2019 ter v letih 2018 in 2019 skupaj tveganje znatnega odklona od te zahteve. Slovenija bo v letu 2018 predvidoma izpolnjevala prehodno pravilo glede dolga, v letu 2019 pa pravilo glede dolga. Svet na splošno meni, da bi bilo treba z letom 2018 sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev skladnosti z določbami Pakta za stabilnost in rast.
- (9) Vlada je predstavila predloge za reformo zdravstvenega sistema. Predlog zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, ki je osrednji del reforme in bo zagotovil dolgoročno financiranje zdravstvenega sistema, je bil decembra 2017 predložen v posvetovanje Ekonomsko-socialnemu svetu, vendar ni bil sprejet pred volitvami, zato je njegovo sprejetje negotovo. Trenutno je v pripravi predlog zakona o dolgotrajni oskrbi, s katerim naj bi dolgotrajna oskrba postala nov steber socialne varnosti, ki bi dopolnjeval druge sisteme socialne varnosti (zdravstveno varstvo, socialno varstvo in pokojninsko zavarovanje). Kako bo Slovenija v prihodnosti povečala stroškovno učinkovitost, dostopnost in kakovost oskrbe, je še vedno negotovo. Leta 2017 so bili sprejeti

⁽¹⁾ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

⁽²⁾ Neto primarne javnofinančne odhodke sestavljajo vsi javnofinančni odhodki brez odhodkov za obresti, odhodkov za programe Unije, v celoti izravnanih s prihodki iz skladov Unije, in nediskrecijskih sprememb pri odhodkih za nadomestila za brezposelnost. Nacionalno financirane bruto investicije v osnovna sredstva so zglajene na obdobje štirih let. Diskrecijski ukrepi na strani prihodkov ali zakonsko določena povečanja prihodkov so vračunani. Enkratni ukrepi na strani prihodkov in na strani odhodkov so pobotani.

predlogi za spremembo Zakona o zdravniški službi, Zakona o zdravstveni dejavnosti, Zakona o pacientovih pravicah in Zakona o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, ki jih je zdaj treba začeti izvajati, da se zagotovita dostopnost in kakovost oskrbe. Sprejeti so bili prvi ukrepi za izvajanje Nacionalnega plana zdravstvenega varstva za obdobje 2016–2025. Postopoma se uvajajo ambulate družinske medicine, načrtovana je vzpostavitev sistema za ocenjevanje zdravstvene tehnologije do leta 2020, rešitve e-Zdravja pa bodo izboljšale spremljanje po vsej državi. Poleg tega se pričakuje, da bodo koristi bolj usklajenih javnih naročil na področju zdravstva pripomogle k večji stroškovni učinkovitosti javnih naročil.

- (10) Ekonomsko-socialni svet je julija 2017 soglasno sprejel dokument z naslovom „Izhodišča za prenovo sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji“. V njem so predstavljeni različni ukrepi, kako bi lahko zagotovili ustrezne pokojnine ter vzpostavili vzdržen in pregleden pokojninski sistem. Vendar konkretnega akcijskega načrta za sprejetje teh ukrepov še ni, pa tudi obdobje za postopno uvedbo reforme kljub dogovoru med socialnimi partnerji in vlado, da bo reforma sprejeta do leta 2020, ni bilo določeno. Še vedno so prisotni izzivi v zvezi z zagotavljanjem dolgoročne vzdržnosti in ustreznosti pokojninskega sistema s prilagoditvijo zakonsko določene upokojitvene starosti in spodbujanjem poznejšega upokojevanja; s povečanjem pokritosti s shemami dodatnega pokojninskega zavarovanja; z ustreznim odzivom na spreminjajoče se poklicne poti in zmanjšanjem tveganja revščine starejših.
- (11) Gospodarska rast se je nadaljevala, gibanja na trgu dela in socialni trendi so se še izboljšali. Delež prebivalstva, ki ga ogroža revščina ali socialna izključenost, se je zmanjšal, vendar pri starejših, zlasti pri ženskah, ostaja nad povprečjem Unije. Zaposlenost se je še naprej povečevala, brezposelnost pa se je dodatno zmanjšala. Vendar so v številnih strokovnih poklicih vidni znaki pomanjkanja delovne sile. Dolgotrajna brezposelnost ostaja nad predkrizno ravno in še vedno predstavlja skoraj polovico skupne brezposelnosti. Izzivi so še vedno zlasti pri starejših delavcih, saj stopnja delovne aktivnosti in zaposlenosti starejših delavcev ostajata med najnižjimi v Uniji. Slovenska družba se hitro stara, kar pomeni, da se delovno sposobno prebivalstvo in ponudba delovne sile krčita. Vlada je kot odgovor na ta trend pripravila „Strategijo dolgožive družbe“, vendar še ni konkretnih akcijskih načrtov.
- (12) Ob starajočem se prebivalstvu je še bolj očitna potreba po večji udeležbi v izobraževanju odraslih, ki od leta 2010 upada in je zlasti nizka med nizko usposobljenimi in starejšimi delavci. Izboljšanje znanj in spretnosti z vseživljenjskim učenjem bi povečalo možnosti za zaposlitev, zlasti za nizko usposobljene in starejše delavce. Stopnja zaposlenosti nizko usposobljenih delavcev se je izboljšala, vendar ostaja pod predkrizno ravno in povprečjem Unije. Ocena aktivnih politik zaposlovanja kaže, da je večina programov uspešnih, vendar so tako odhodki na tem področju kot tudi stopnja udeležbe brezposelnih v programih še vedno nizki. Čeprav je reforma trga dela iz leta 2013 očitno pomagala nekaterim ranljivim skupinam, da se zaposlijo, je še vedno težava zaposlovanje za določen čas.
- (13) Sprejeti so bili ukrepi za izboljšanje možnosti financiranja za podjetja v Sloveniji in za zagotavljanje alternativ podjetjem, ki sicer najemajo bančna posojila. Vendar je zanašanje na uporabo bančnih posojil še vedno izziv pri financiranju, zlasti pri malih in srednjih podjetjih, za katera je dostop do financiranja še vedno ovira za rast. Sedanji ukrepi še niso omogočili boljšega financiranja, zlasti za inovativna podjetja. V Sloveniji je le malo hitro rastočih podjetij in nimajo dovolj podpore za širitev. Tvegani kapital se kot ena od oblik lastniškega financiranja povečuje, vendar z zelo nizke ravni. Inovativnim podjetjem bi koristile tudi učinkovitejše javne raziskave, ki jih trenutno ovirajo težave pri privabljanju domačih in tujih strokovnjakov ter pomanjkanje financiranja na podlagi uspešnosti. Raven zasebnih naložb je v Sloveniji v primerjavi s primerljivimi državami še vedno razmeroma nizka, zato so smiselna ciljno usmerjena prizadevanja za nadaljnje izboljšanje okvirnih pogojev za naložbe, zlasti na področjih, ki imajo velik potencial za povečanje produktivnosti.
- (14) Veliko zakonodajno in upravno breme še vedno zavira razvoj podjetij. Birokracija velja za enega najbolj problematičnih dejavnikov pri poslovanju v Sloveniji. To je povezano predvsem z negotovostjo in zapletenostjo davčnih postopkov, vendar ni omejeno samo na to področje, saj v gospodarskih zadevah še vedno traja približno eno leto do prve obravnave na sodišču. Slovenija je oblikovala orodje za pomoč pri zmanjševanju upravnega bremena in napreduje pri njegovem izvajanju. Precejšen del pa še ni izveden.

- (15) Poleg tega se je Slovenija šele začela ukvarjati z visoko ravno omejevalnih predpisov v nekaterih storitvenih sektorjih. Izvedene so bile reforme za liberalizacijo poklicnih zahtev za arhitekta in gradbene inženirje, druga vprašanja, ki so jih opredelile službe Komisije, pa še niso bila obravnavana. Reforme bi koristile tudi slovenskim podjetjem v predelovalnem sektorju, ki so odvisna od prispevkov konkurenčnih storitev.
- (16) Učinkovito javno naročanje je ključno za nadzor stroškov in izboljšanje kakovosti v slovenskem zdravstvenem sektorju. Razširitev centraliziranega javnega naročanja kot tudi drugih oblik združevanja javnih naročil, kot je skupno javno naročanje, pri katerem sodeluje več bolnišnic, je ključnega pomena za zagotavljanje kakovostnih inovativnih izdelkov po konkurenčnih cenah.
- (17) Slovenija ima pri javnih naročilih težave z neučinkovitostjo. Konkurenca med ponudniki je razmeroma nizka, na kar nakazujeta majhno število prejetih ponudb na posamezen razpis in visok delež postopkov s pogajanjem brez predhodnega razpisa. Slednje tudi zmanjšuje preglednost. Profesionalizacija oseb, ki sodelujejo pri izvajanju javnih naročil, je nizka, poleg tega je malo varoval proti korupciji in nedovoljenemu dogovarjanju med ponudniki. Predvsem je zaradi postopka imenovanja njenih članov omejena neodvisnost Državne revizijske komisije. Kljub oceni organov, da sta gospodarski kriminal in korupcija v preteklih letih povzročila znatno škodo, nekatere protikorupcijske reforme še niso bile sprejete.
- (18) Za Slovenijo je še vedno značilna velika vpletenost države v gospodarstvo, zlasti v finančnem sektorju. Predhodno objavljeni načrti za privatizacijo se izvajajo počasi. Nadaljevanje privatizacij bi dolgoročno povečalo poslovno vzdržnost podjetij in zmanjšalo tveganja za javne finance.
- (19) V okviru evropskega semestra za leto 2018 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Slovenije in jo objavila v poročilu o državi za leto 2018. Prav tako je ocenila program stabilnosti za leto 2018, nacionalni reformni program za leto 2018 in ukrepanje po priporočilih, ki jih je Slovenija prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Unije z vključitvijo prispevka na ravni Unije v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko v Sloveniji, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami Unije.
- (20) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda Komisije in te ocene preučil program stabilnosti za leto 2018, njegovo mnenje ⁽¹⁾ pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 spodaj –

PRIPOROČA, da Slovenija v letih 2018 in 2019 ukrepa tako, da:

1. Zagotovi, da nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v letu 2019 ne bo presegla 3,1 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 0,65 % BDP. Sprejme in izvaja Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ter načrtovano reformo dolgotrajne oskrbe. Zagotovi dolgoročno vzdržnost in ustreznost pokojninskega sistema, vključno s povišanjem zakonsko določene upokojitvene starosti in omejevanjem predčasnega upokojevanja. Poveča zaposljivost nizko usposobljenih in starejših delavcev z ukrepi vseživljenjskega učenja in aktivacijskimi ukrepi.
2. Razvije alternativne vire financiranja za hitro rastoča podjetja. Zmanjša ovire za vstop na trg z revizijo regulacije proizvodnih trgov in zmanjšanjem upravnega bremena. Izboljša konkurenco, profesionalizacijo in neodvisen nadzor na področju javnih naročil. Izvede privatizacije v skladu z obstoječimi načrti.

V Bruslju, 13. julija 2018

Za Svet
Predsednik
H. LÖGER

⁽¹⁾ V skladu s členom 5(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.