



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 23.5.2022
COM(2022) 626 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2022 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Slovenije za leto 2022

{SWD(2022) 626 final} - {SWD(2022) 640 final}

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2022 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Slovenije za leto 2022

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 zagotavlja finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira Unija. Prispeva h gospodarskemu okrevanju ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, ki spodbujajo rast, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda, hkrati pa krepi odpornost in potencialno rast gospodarstev držav članic. Poleg tega pomaga krepiti vzdržne javne finance ter srednje- in dolgoročno prispeva k spodbujanju rasti in ustvarjanju delovnih mest. 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 [XX] junija 2022 posodobljen.

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).

- (2) Komisija je 24. novembra 2021 sprejela letni pregled trajnostne rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2022. Ustrezno je upoštevala ponovno potrjeno skupno zavezo, sprejeto na socialnem vrhu v Portu maja 2021, da se nadalje izvaja evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je 25. marca 2022 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda trajnostne rasti za leto 2022. Komisija je 24. novembra 2021 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem Slovenije ni opredelila kot eno od držav članic, za katere bo potreben poglobljen pregled³. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja, ki ga je Svet sprejel 5. aprila 2022, ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2022, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic ter ki ga je Svet sprejel 14. marca 2022.
- (3) Ruska invazija na Ukrajino, ki je sledila globalni pandemiji, je bistveno spremenila geopolitične in gospodarske razmere. Vpliv invazije na gospodarstva držav članic je na primer opazen v višjih cenah energentov in hrane ter slabših obetih za rast. Višje cene energentov bremenijo zlasti najranljivejša gospodinjstva, ki se soočajo z energetske revščino ali jim ta grozi. EU je tudi priča doslej največjemu pritoku ljudi, ki bežijo iz Ukrajine. V zvezi s tem je bila 4. marca 2022 prvič uporabljena direktiva o začasni zaščiti⁴, s katero sta bila razseljenim osebam iz Ukrajine dodeljena pravica do zakonitega prebivanja v EU ter dostop do izobraževanja in usposabljanja, trga dela, zdravstvenega varstva, stanovanj in socialnega varstva.
- (4) Ob upoštevanju hitro spreminjajočih se gospodarskih in geopolitičnih razmer evropski semester v letu 2022 nadaljuje usklajevanje širših smernic ekonomskih politik in politik zaposlovanja, hkrati pa se razvija v skladu z zahtevami glede izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost, kot je opisano v letnem pregledu trajnostne rasti 2022. Izvajanje sprejetih načrtov za okrevanje in odpornost je bistveno za doseganje prednostnih nalog politik v okviru evropskega semestra, saj načrti obravnavajo vsa zadevna specifična priporočila za države, izdana v ciklih semestra leta 2019 in 2020, ali pomemben del njih. Specifična priporočila za države iz let 2019 in 2020 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, poleg morebitnih specifičnih priporočil za države, izdanih do datuma predložitve spremenjenega načrta.
- (5) Splošna odstopna klavzula se uporablja od marca 2020⁵. Komisija je v svojem sporočilu z dne 3. marca 2021⁶ navedla svoje mnenje, da bi morala biti odločitev o deaktivaciji ali nadaljnji uporabi splošne odstopne klavzule sprejeta na podlagi celovite ocene stanja gospodarstva, pri čemer bi bila raven gospodarske aktivnosti v

³ Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

⁴ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite (UL L 71, 4.3.2022, str. 1).

⁵ Sporočilo Komisije Svetu o uporabi splošne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast, Bruselj (COM(2020) 123 final z dne 20. marca 2020).

⁶ Sporočilo Komisije Svetu: Eno leto po izbruhu COVID-19: odziv fiskalne politike, Bruselj (COM(2021) 105 final z dne 3. marca 2021).

EU ali euroobmočju v primerjavi z ravnmi pred krizo (konec leta 2019) ključno kvantitativno merilo. Večja negotovost in znatna negativna tveganja za gospodarske obete zaradi vojne v Evropi, rekordnih povišanj cen energentov in nenehnih motenj v dobavni verigi upravičujejo podaljšanje splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast do leta 2023.

- (6) V skladu s pristopom iz mnenja Sveta z dne 18. junija 2021 o programu stabilnosti za leto 2021 se fiskalna naravnost trenutno najboljše meri s spremembo primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov), ki ne vključujejo začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19, vključujejo pa odhodke, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU, glede na srednjeročno potencialno rast⁷. Poleg upoštevanja splošne fiskalne naravnosti se za oceno, ali je nacionalna fiskalna politika preudarna ter ali njena struktura podpira trajnostno okrevanje v skladu z zelenim in digitalnim preходом, pozornost namenja tudi razvoju nacionalno financiranih⁸ tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19) in naložb.
- (7) Komisija je 2. marca 2022 sprejela sporočilo, ki zagotavlja širše smernice za fiskalno politiko v letu 2023, da bi podprla pripravo programov stabilnosti in konvergenčnih programov držav članic ter s tem okrepila usklajevanje politik⁹. Navedla je, da se na podlagi makroekonomskih obetov iz zimske napovedi iz leta 2022 prehod s spodbujevalne skupne fiskalne naravnosti v obdobju 2020–2022 na splošno nevtralno skupno fiskalno naravnost v letu 2023 zdi ustrezen, hkrati pa se je pripravljena odzvati na spreminjajoče se gospodarske razmere. Napovedala je, da bi se morala priporočila glede javnih financ za leto 2023 še naprej razlikovati med državami članicami in upoštevati morebitne učinke čezmejnega prelivanja. Države članice je pozvala, naj upoštevajo smernice v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih. Zavezala se je, da bo pozorno spremljala gospodarska gibanja in prilagodila svoje smernice za politiko po potrebi oziroma najpozneje v okviru pomladanskega semestrskega svežnja konec maja 2022.
- (8) Kar zadeva fiskalne smernice, zagotovljene 2. marca 2022, fiskalna priporočila za leto 2023 upoštevajo slabše gospodarske obete, večjo negotovost, nadaljnja negativna tveganja in višjo inflacijo v primerjavi z zimsko napovedjo. Glede na navedeno je treba s fiskalnim odzivom povečati javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetska varnost in ohraniti kupno moč najranljivejših gospodinjstev, da bi ublažili vpliv dviga cen energije in pomagali omejiti inflacijske pritiske zaradi sekundarnih učinkov s ciljno usmerjenimi in začasnimi ukrepi; fiskalna politika mora ostati prožna, da se prilagodi hitro spreminjajočim se okoliščinam, in se med državami razlikovati glede na njihov fiskalni in gospodarski položaj, tudi glede izpostavljenosti krizi in dotoku razseljenih oseb iz Ukrajine.

⁷ Ocene fiskalne naravnosti in njenih sestavnih delov v tem priporočilu so ocene Komisije na podlagi predpostavk, na katerih temelji pomladanska napoved Komisije 2022. Ocene Komisije glede srednjeročne potencialne rasti ne vključujejo pozitivnega učinka reform, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost, ki lahko povečajo potencialno rast.

⁸ Ki se ne financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU.

⁹ Sporočilo Komisije Svetu: Smernice za fiskalno politiko za leto 2023, Bruselj (COM(2022) 85 final z dne 2. marca 2022).

- (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 Slovenijo¹⁰. Izplačilo obrokov je pogojeno s sklepom Komisije, sprejetim v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, da Slovenija zadovoljivo izpolnjuje ustrezne mejnike in cilje, določene v izvedbenem sklepu Sveta. Predpogoj za zadovoljivo izpolnjevanje je, da pri doseganju predhodnih mejnikov in ciljev ni prišlo do nazadovanja.
- (10) Slovenija je 28. aprila 2022 predložila nacionalni reformni program za leto 2022 in program stabilnosti za leto 2022. 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 2022 odraža tudi polletno poročanje Slovenije o napredku pri uresničevanju načrta za okrevanje in odpornost.
- (11) Komisija je 23. maja 2022 objavila poročilo o državi za Slovenijo¹¹ za leto 2022. V njem je ocenila napredek Slovenije pri izvajanju zadevnih specifičnih priporočil, naslovljenih nanjo, ki jih je Svet sprejel v letih 2019, 2020 in 2021, ter izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v Sloveniji glede na preglednico kazalnikov okrevanja in odpornosti. Na podlagi te analize so bile v poročilu o državi opredeljene vrzeli v zvezi s tistimi izzivi, ki jih načrt za okrevanje in odpornost ne obravnava ali jih obravnava le delno, ter novimi in nastajajočimi izzivi, vključno s tistimi, ki izhajajo iz ruske invazije na Ukrajino. V njem je bil ocenjen tudi napredek Slovenije pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic, doseganju krovnih ciljev EU glede zaposlovanja, znanj in spretnosti ter zmanjševanja revščine ter napredek pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja ZN.
- (12) Slovenija je 29. aprila 2022 predložila svoj program stabilnosti za leto 2022 v skladu z rokom iz člena 4 Uredbe (ES) št. 1466/97. Svet je preučil program stabilnosti Slovenije za leto 2022¹², njegovo mnenje pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 spodaj.
- (13) Komisija je 23. maja 2022 izdala poročilo v skladu s členom 126(3) PDEU. V tem poročilu je obravnavan proračunski položaj Slovenije, saj je primanjkljaj sektorja država v letu 2021 presegel referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe. V poročilu je bilo ugotovljeno, da merilo glede primanjkljaja ni izpolnjeno. V skladu s sporočilom z dne 2. marca 2022 Komisija spomladi 2022 ni predlagala začetka novih postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, jeseni 2022 pa bo ponovno presodila morebitno uvedbo postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem.
- (14) Svet je 20. julija 2020 Sloveniji priporočil, naj v skladu s splošno odstopno klavzulo v letu 2020 in 2021 sprejme vse potrebne ukrepe za učinkovit odziv na pandemijo, ohranitev gospodarstva in podpora okrevanju, ki bo sledilo. Prav tako je Sloveniji priporočil, naj, kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalne politike, namenjene doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju

¹⁰ Izvedbeni sklep Sveta z dne 20. julija 2021 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Slovenijo (ST 10612/2021; ST 10612/2021 ADD 1).

¹¹ SWD(2022) 626 final.

¹² V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

vzdržnosti dolga ob hkratni krepitvi naložb. Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat, se je primanjkljaj sektorja država Slovenije zmanjšal s 7,8 % BDP v letu 2020 na 5,2 % BDP v letu 2021. Odziv fiskalne politike v Sloveniji je podprl okrevanje gospodarstva v letu 2021, začasni nujni podporni ukrepi pa so se zmanjšali s 5,1 % BDP v letu 2020 na 3,8 % BDP v letu 2021. Ukrepi, ki jih je Slovenija sprejela v letu 2021, so v skladu s priporočilom Sveta z dne 20. julija 2020. Diskrecijski proračunski ukrepi, ki jih je vlada sprejela v letih 2020 in 2021, so bili večinoma začasni ali so jih spremljali izravnalni ukrepi. Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat, je dolg sektorja država v letu 2021 znašal 74,7 % BDP.

- (15) Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije v programu stabilnosti za leto 2022, je za leto 2022 optimističen, zatem pa realističen. Vlada napoveduje, da bo realni BDP v letu 2022 zrasel za 4,2 %, v letu 2023 pa za 3,0 %. Za primerjavo se v pomladanski napovedi Komisije 2022 pričakuje nižja realna rast BDP v višini 3,7 % leta 2022 in 3,1 % leta 2023. Vlada v programu stabilnosti za leto 2022 pričakuje, da se bo nominalni primanjkljaj v letu 2022 zmanjšal na 4,1 % BDP, v letu 2023 pa na 3,0 %. Zmanjšanje v letu 2022 je predvsem posledica odprave večine nujnih ukrepov. V skladu s programom naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP v letu 2022 zmanjšal na 73,3 %, v letu 2023 pa na 71,5 %. Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, pomladanska napoved Komisije 2022 za leti 2022 in 2023 predvideva javnofinančni primanjkljaj v višini 4,3 % BDP oziroma 3,4 % BDP. To je višje od primanjkljaja, napovedanega v programu stabilnosti za leto 2022, predvsem zaradi višjih predvidenih tekočih odhodkov in nižjih predvidenih prihodkov od dohodnine. Pomladanska napoved Komisije 2022 predvideva višji dolg sektorja država kot odstotek BDP, in sicer v višini 74,1 % BDP v letu 2022 in 72,7 % BDP v letu 2023. Razlika je posledica višjih primanjkljajev v obeh letih in nižje napovedane gospodarske rasti v letu 2022.

Glede na pomladansko napoved Komisije 2022 je srednjeročna (10-letna povprečna) potencialna rast BDP ocenjena na 2,5 %. Vendar ta ocena ne upošteva učinka reform, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost, ki bi lahko okrepile potencialno rast Slovenije.

- (16) Vlada je v letu 2022 postopno odpravila večino ukrepov, sprejetih v odziv na krizo zaradi COVID-19, tako da naj bi se začasni nujni podporni ukrepi zmanjšali s 3,8 % BDP v letu 2021 na 0,5 % BDP v letu 2022. Na javnofinančni primanjkljaj vplivajo ukrepi, sprejeti za ublažitev gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije, ki so v pomladanski napovedi Komisije 2022 ocenjeni na 0,4 % BDP v letu 2022 in naj bi se postopno odpravili v letu 2023.¹³ Ti ukrepi vključujejo predvsem socialne transferje revnejšim gospodinjstvom, zmanjšanje posrednih davkov na energijo, oprostitev plačila omrežnin ter določeno najvišjo maloprodajno in veleprodajno ceno goriva. Ti ukrepi so bili napovedani kot začasni. Če pa bi cene energentov ostale visoke tudi v letu 2023, bi se lahko nekateri od teh ukrepov nadaljevali. Nekateri od teh ukrepov niso ciljno usmerjeni, zlasti določena najvišja cena goriva in splošno znižanje trošarin. Na javnofinančni primanjkljaj vplivajo tudi stroški zagotavljanja

¹³ Podatki predstavljajo raven letnih proračunskih stroškov navedenih ukrepov, sprejetih od jeseni 2021, vključno s tekočimi prihodki in odhodki ter po potrebi ukrepi v zvezi z naložbami v osnovna sredstva.

začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine, ki naj bi po pomladanski napovedi Komisije 2022 znašala 0,1 % BDP v letu 2022 in letu 2023¹⁴.

- (17) Svet je 18. junija 2021 Sloveniji¹⁵ priporočil, naj v letu 2022 ohrani spodbujevalno fiskalno naravnost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, in ohrani nacionalno financirane naložbe. Prav tako ji je priporočil, naj, kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju srednjeročne vzdržnosti javnih financ, hkrati pa okrepi naložbe za povečanje potenciala rasti.
- (18) V letu 2022 naj bi bila glede na pomladansko napoved Komisije 2022 in vključno z informacijami iz programa stabilnosti Slovenije za leto 2022 fiskalna naravnost spodbujevalna v višini $-2,6\%$ BDP¹⁶. Slovenija namerava zagotoviti nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb, kot je priporočil Svet. Pozitivni prispevek odhodkov, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU, h gospodarski aktivnosti naj bi se v primerjavi z letom 2021 povečal za 0,2 odstotne točke BDP. Nacionalno financirane naložbe naj bi v letu 2022 imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnost v višini 0,9 odstotne točke¹⁷. Zato namerava Slovenija ohraniti nacionalno financirane naložbe, kot je priporočil Svet. Hkrati naj bi imela rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2022 ekspanziven učinek na splošno fiskalno naravnost v višini 1,6 odstotne točke. Ta znaten ekspanziven učinek vključuje dodaten učinek ukrepov za obravnavanje gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije (0,4 % BDP) ter stroškov zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine (0,1 % BDP). Višje zvišanje cen življenjskih potrebščin v primerjavi z deflatorjem BDP naj bi vplivalo na ekspanziven učinek nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov v letu 2022 s povečanjem porabe za državno potrošnjo blaga in storitev, pa tudi za socialne prejemke in nadomestila zaradi usklajevanja z inflacijo in za plače v javnem sektorju zaradi vse večjega pritiska na plače.
- (19) V letu 2023 naj bi fiskalna naravnost glede na pomladansko napoved Komisije 2022 ob predpostavki nespremenjene politike znašala $-0,1\%$ BDP¹⁸. Slovenija naj bi v letu 2023 še naprej uporabljala nepovratna sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju. Pozitivni prispevek

¹⁴ Skupno število razseljenih oseb iz Ukrajine v EU naj bi do konca leta 2022 postopoma doseglo 6 milijonov, njihova geografska porazdelitev pa se ocenjuje na podlagi velikosti obstoječe diaspore, gostote prebivalstva države članice sprejema in dejanske porazdelitve razseljenih oseb iz Ukrajine po vsej EU od marca 2022. Ocene proračunskih stroškov na osebo temeljijo na mikrosimulacijskem modelu Euromod Skupnega raziskovalnega središča Komisije, pri čemer se upoštevajo tako denarni transferji, do katerih so osebe lahko upravičene, kot tudi prejemki v naravi, kot sta izobraževanje in zdravstveno varstvo.

¹⁵ 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).

¹⁶ Negativni (pozitivni) predznak kazalnika ustreza presežku (primanjkljaju) rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno (restriktivno) fiskalno politiko.

¹⁷ Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele nevtralen učinek v višini 0,0 odstotne točke BDP.

¹⁸ Negativni (pozitivni) predznak kazalnika ustreza presežku (primanjkljaju) rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno (restriktivno) fiskalno politiko.

odhodkov, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU, h gospodarski aktivnosti naj bi se v primerjavi z letom 2022 povečal za 0,6 odstotne točke BDP. Nacionalno financirane naložbe naj bi v letu 2023 imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnost v višini 0,2 odstotne točke¹⁹. Hkrati naj bi imela rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2023 restriktiven učinek na splošno fiskalno naravnost v višini 0,7 odstotne točke. To vključuje učinek postopne odprave ukrepov za obravnavanje višjih cen energije (0,4 % BDP).

- (20) V skladu s programom stabilnosti za leto 2022 naj bi se primanjkljaj sektorja država postopno zmanjšal na 2,1 % BDP v letu 2024 in na 1,7 % do leta 2025. Za primanjkljaj sektorja država se tako načrtuje, da bo do leta 2023 dosegel 3 % in v obdobju, ki ga zajema program, ostal pod 3 % BDP. V skladu s programom naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP do leta 2025 zmanjšal, in sicer naj bi se v letu 2024 zmanjšal na 69,5 %, leta 2025 pa dodatno na 68 %. Na podlagi analize Komisije se zdijo tveganja za vzdržnost dolga v srednjeročnem obdobju visoka.
- (21) Javno financiranje zdravstvenega sistema je pod povprečjem EU (72,8 % v letu 2019 v primerjavi z 79,7 % v EU). Vendar se pričakuje, 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. Poleg vprašanj glede dostopnosti zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe, ki so že dobro obravnavana v načrtu za okrevanje in odpornost, se Slovenija 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. Izvajale se bodo v več korakih, večinoma pa bodo razširile dostop do visokokakovostnih storitev ter izboljšale socialne pravice in vključenost. Čeprav 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.
- (22) Državni zbor je 11. marca 2022 sprejel spremembe zakona o dohodnini, ki naj bi imele negativen dodatni proračunski učinek v višini 0,4 % v letu 2022, 0,3 % v letu 2023, 0,3 % v letu 2024 in 0,3 % v letu 2025. Simulacije slovenskega Fiskalnega sveta kažejo, da bi lahko znižanja dohodnine srednjeročno povečala javni dolg za 4 do 14 odstotnih točk BDP. Doslej niso bili predlagani nobeni izravnalni ukrepi, čeprav je v Sloveniji precej manevrskega prostora za povečanje davčnih prihodkov. Slovenija bi lahko na primer ustvarila več prihodkov z okoljsko obdavčitvijo, npr. z odpravo okolju škodljivih subvencij (kot je vračilo trošarine za komercialni prevoz), indeksiranjem davkov na energijo ali uvedbo cestnin za osebne avtomobile glede na prevoženo razdaljo. Še en potencialni vir prihodka bi bili višji periodični davki na nepremičnine, saj je sedanji prihodek iz tega naslova v Sloveniji razmeroma nizek (0,5 % BDP v primerjavi s povprečno 1,2 % BDP v EU). Uskladitev vrednosti nepremičnin s tržnimi vrednostmi in upoštevanje energijske učinkovitosti stavb bi lahko spodbujala rast, zmanjšala neenakost in spodbujala energijsko učinkovitost.

¹⁹ Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele nevtralen učinek v višini 0,0 odstotne točke BDP.

- (23) V skladu s členom 19(3), točka (b), in merilom 2.2 iz Priloge V k Uredbi (EU) 2021/241 načrt za okrevanje in odpornost vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se medsebojno krepijo in ki jih je treba izvesti do leta 2026. Te prispevajo k reševanju vseh ali pomembnega dela gospodarskih in socialnih izzivov, opredeljenih v specifičnih priporočilih, ki jih je Svet v okviru evropskega semestra v letih 2019 in 2020 naslovil na Slovenijo, poleg morebitnih specifičnih priporočil za državo, izdanih do datuma sprejetja načrta. Načrt zlasti zagotavlja ustrezen odziv na številne gospodarske, socialne in okoljske izzive, s katerimi se sooča Slovenija. Uvaja reforme in naložbe, ki obravnavajo pomemben del izzivov, opredeljenih v specifičnih priporočilih za Slovenijo v okviru evropskega semestra. Obravnava zlasti izzive, povezane s fiskalnimi politikami in javnimi financami, mrežami socialne varnosti, zaposlovanjem in socialnimi zadevami, poslovnim okoljem ter naložbami v raziskave, razvoj in inovacije ter zelenim in digitalnim prehodom.
- (24) Izvajanje načrta za okrevanje in odpornost Slovenije naj bi prispevalo k doseganju nadaljnjega napredka pri zelenem in digitalnem prehodu. Ukrepi, ki podpirajo podnebne cilje v Sloveniji, predstavljajo 42,4 % skupnih dodeljenih sredstev iz načrta, ukrepi, ki podpirajo digitalne cilje, pa 21,4 % skupnih dodeljenih sredstev iz načrta. Celovito izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v skladu z zadevnimi mejniki in cilji bo Sloveniji pomagalo hitro okrevati po posledicah krize zaradi COVID-19, hkrati pa bo okrepilo njeno odpornost. Sistematično vključevanje 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.
- (25) Slovenija še ni predložila partnerskega sporazuma in drugih programskih dokumentov kohezijske politike²⁰. V skladu z Uredbo (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 bo Slovenija pri načrtovanju programov skladov kohezijske politike za obdobje 2021–2027 upoštevala zadevna specifična priporočila. To je predpogoj za izboljšanje učinkovitosti in povečanje dodane vrednosti finančne podpore, prejete iz skladov kohezijske politike, ob hkratnem spodbujanju usklajevanja, dopolnjevanja in skladnosti med temi skladi ter drugimi instrumenti in skladi Unije. Uspešno izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost ter programov kohezijske politike je odvisno tudi od odprave ozkih grl za naložbe v podporo zelenemu in digitalnemu prehodu ter uravnoteženemu teritorialnemu razvoju.
- (26) V odziv na mandat voditeljev držav ali vlad EU iz izjave iz Versaillesa je cilj načrta REPowerEU čim prej postopno odpraviti odvisnost Evropske unije od uvoza fosilnih goriv iz Rusije. V ta namen se v dialogu z državami članicami opredeljujejo najprimernejši projekti, naložbe in reforme na nacionalni, regionalni in EU ravni. Cilj teh ukrepov je zmanjšati splošno odvisnost od fosilnih goriv in nadomestiti uvoz fosilnih goriv iz Rusije s fosilnimi gorivi iz drugih držav.

²⁰ Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko. (UL L 231, 30.6.2021, str. 159).

- (27) Slovenija se je zavezala, da bo do leta 2033 v proizvodnji električne energije postopno opustila premog. Za doseg tega ambicioznega cilja slovenski načrt za okrevanje in odpornost 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 ter (iii) izboljšati energijsko učinkovitost in prenoviti javne stavbe. Ukrepi iz načrta so pomemben korak pri odpravljanju ovir za izdajo dovoljenj, vendar bi lahko Slovenija okrepila svoja prizadevanja. Slovenija bi lahko poleg svojega načrta za okrevanje in odpornost sprejela dodatne ukrepe za olajšanje izdajanja dovoljenj za obnovljive vire energije, vključno s projekti vetrne in sončne energije, pridobljene na kopnem. Slovenija je v svojem nacionalnem energetske in podnebnem 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) 2018/1999 o upravljanju energetske unije. Slovenija je svoj delež energije iz obnovljivih virov v bruto končni porabi energije za leto 2020 dosegla z uporabo mehanizma EU za čezmejno sodelovanje v skladu z Direktivo 2018/2001/EU (s statističnimi prenosi). Za usklajitev s cilji svežnja „Pripravljeni na 55“ bo treba dodatno okrepiti prizadevanja za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov ter povečanje energije iz obnovljivih virov in energijske učinkovitosti. Tako bodo zaradi večjih ambicij glede obnovljivih virov energije na ravni EU in potrebe po diverzifikaciji oskrbe z energijo, povečane zaradi novih geopolitičnih razmer in razmer na energetske trgu, potrebne okrepitev politik in ukrepov v podporo nadaljnjemu uvajanju energije iz obnovljivih virov. Zemeljski plin sicer predstavlja le 11,3 % mešanice energijskih virov, vendar Slovenija uvozi 100 % zemeljskega plina iz Rusije v primerjavi s povprečjem EU, ki po podatkih za leto 2020 znaša 44 %. Nafta predstavlja 30,9 % mešanice energijskih virov v Sloveniji, vendar se le 13 % te količine uvozi iz Rusije²¹. Plin ima še vedno pomembno vlogo v mešanici energijskih virov Slovenije in je bistven vir energije za industrijo, hkrati pa zagotavlja potrebno fleksibilnost v energetske sektorju. Zaradi velike odvisnosti od ruskega plina bo morda treba izboljšati medsebojne povezave s sosednjimi državami članicami in povezano plinsko infrastrukturo za diverzifikacijo oskrbe s plinom. Priporoča se, naj bodo, kadar je to mogoče, nove naložbe v infrastrukturo in omrežje, ki so povezane s plinom, primerne za prihodnost, da se s prehodom na trajnostna goriva v prihodnosti omogoči njihova dolgoročna trajnostnost.
- (28) Medtem ko bo pospešitev prehoda s fosilnih goriv na podnebno nevtralnost v več sektorjih povzročila znatne stroške prestrukturiranja, lahko Slovenija v okviru kohezijske politike uporabi mehanizem za pravični prehod, da v najbolj prizadetih regijah ublaži socialno-ekonomske posledice prehoda. Poleg tega lahko uporabi Evropski socialni sklad plus, da izboljša zaposlitvene možnosti in okrepi socialno kohezijo.
- (29) Svet je ob upoštevanju navedene ocene preučil program stabilnosti za leto 2022, njegovo mnenje pa je izraženo v priporočilu 1 spodaj.

²¹ Eurostat (2020), delež ruskega uvoza glede na skupni uvoz. Za povprečje EU27 skupni uvoz temelji na uvozu iz držav zunaj EU27. Za Slovenijo skupni uvoz vključuje trgovino znotraj EU. Podatek o nafti se nanaša na rafinirane naftne derivate.

- (30) 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 bi izvedle priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja. Za Slovenijo je to izraženo zlasti v priporočilih 1 in 2 spodaj –

PRIPOROČA, da Slovenija v letih 2022 in 2023 ukrepa tako, da:

1. v letu 2023 zagotovi, da bo rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov v skladu s splošno nevtralno naravnostjo politike, ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energentov, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine; je pripravljena prilagoditi trenutno porabo spreminjajočim se razmeram; razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetske varnost, med drugim tudi z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost, načrta RePowerEU in drugih sredstev EU; si za obdobje po letu 2023 prizadeva za fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev; zagotovi dolgoročno javnofinančno vzdržnost sistemov zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe; uvede izravnalne ukrepe za dokončanje prehoda z obdavčitve dela, vključno s ponovnim uravnoteženjem v smeri bolj zelenih in rasti prijaznejših davkov;
2. nadaljuje izvajanje svojega načrta za okrevanje in odpornost v skladu z mejniki in cilji, določenimi v Izvedbenem sklepu Sveta z dne 28. julija 2021; predloži programske dokumente kohezijske politike za obdobje 2021–2027, da se zaključijo pogajanja s Komisijo, in nato začne njihovo izvajanje;
3. diverzificira uvoz fosilnih goriv in zmanjša splošno odvisnost od fosilnih goriv s pospeševanjem uvajanja obnovljivih virov energije, zlasti z nadaljnjo poenostavitvijo postopkov za izdajo dovoljenj in krepitvijo distribucijskega omrežja električne energije; poveča izvajanje ukrepov za energijsko učinkovitost, zlasti v gradbenem sektorju, elektrifikacijo prometnega sektorja ter zagotovi zadostne zmogljivosti energetske infrastrukture in medsebojnih povezav.

V Bruslju,

*Za Svet
predsednik*