



Bruselj, 5.6.2019  
COM(2019) 524 final

Priporočilo za

**PRIPOROČILO SVETA**

**v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2019 in mnenje Sveta  
o programu stabilnosti Slovenije za leto 2019**

Priporočilo za

## PRIPOROČILO SVETA

**v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2019 in mnenje Sveta  
o programu stabilnosti Slovenije za leto 2019**

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<sup>1</sup> in 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) Komisija je 21. novembra 2018 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2019. Pri tem je ustrezno upoštevala evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je na zasedanju 21. marca 2019 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 21. novembra 2018 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem Slovenije ni opredelila kot ene od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta glede ekonomske politike euroobmočja, ki ga je Evropski svet potrdil 21. marca 2019. Svet je Priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja (v nadaljnjem besedilu: priporočilo za euroobmočje) sprejel 9. aprila 2019.
- (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, ki je izraženo v priporočilih 1

---

<sup>1</sup> UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

do 3 spodaj. Zmanjšanje regulativnih omejitev bo prispevalo k obravnavi prvega priporočila za euroobmočje glede odpornosti proizvodnega in storitvenega trga, osredotočanje ekonomske politike v zvezi z naložbami na določena področja pa bo prispevalo k obravnavi drugega priporočila za euroobmočje v zvezi s podpiranjem naložb.

- (3) Poročilo o državi za Slovenijo<sup>2</sup> za leto 2019 je bilo objavljeno 27. februarja 2019. V njem so bili ocenjeni napredek Slovenije pri izvajanju nanjo naslovljenih priporočil, ki jih je Svet sprejel 13. julija 2018, nadaljnje ukrepanje po priporočilih, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020.
- (4) Slovenija je 15. aprila 2019 predložila nacionalni reformni program za leto 2019, 26. aprila 2019 pa program stabilnosti za leto 2019. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.
- (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. Kot je določeno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta<sup>3</sup>, 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<sup>4</sup>.
- (6) Za Slovenijo trenutno veljata preventivni del Pakta za stabilnost in rast ter pravilo glede dolga. Vlada v programu stabilnosti za leto 2019 pričakuje, da se bo nominalni presežek v letu 2019 povečal na 0,9 % BDP in nato v letu 2022 dosegel 1,2 % BDP. Na podlagi preračunanega strukturnega salda naj bi bil do leta 2021 dosežen srednjeročni proračunski cilj, ki je bil spremenjen iz strukturnega presežka v višini 0,25 % BDP v letu 2019 v strukturni primanjkljaj v višini 0,25 % BDP od leta 2020 dalje.<sup>5</sup> Glede na program stabilnosti za leto 2019 naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP še naprej zniževal in v letu 2019 dosegel 65,4 % BDP, v letu 2022 pa 54,7 % BDP. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je optimističen.
- (7) Svet je 13. julija 2018 Sloveniji priporočil, naj zagotovi, da nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov<sup>6</sup> v letu 2019 ne bo presegla 3,1 %, kar

---

<sup>2</sup> SWD(2019) 1023 final.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>5</sup> Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, ki ga je Komisija preračunala z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

<sup>6</sup> 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 denarna 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.

ustreza letni strukturi prilagoditvi v višini 0,65 % BDP. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2019 obstaja v letu 2019 tveganje znatnega odklona od priporočene prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja.

- (8) Slovenija bi morala v letu 2020 doseči svoj srednjeročni proračunski cilj. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2019 je to skladno z najvišjo nominalno stopnjo rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v višini 4,0 %, kar ustreza strukturi prilagoditvi v višini 0,5 % BDP. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi bila Slovenija ob predpostavki nespremenjenih politik v letu 2020 blizu svojega srednjeročnega proračunskega cilja. Zato sedanja ocena kaže na tveganje določenega odklona v letu 2020. Medtem ko predvidena nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov za leto 2020 trenutno kaže na tveganje določenega odklona od zahteve, pa za leti 2019 in 2020 skupaj kaže na tveganje znatnega odklona. Če predvideni strukturalni saldo ne bi bil več napovedan blizu srednjeročnemu proračunskemu cilju, bi bilo treba v prihodnjih ocenah opraviti celovito oceno, ki bi upoštevala možen odklon od zahteve. Slovenija naj bi v skladu z napovedmi v letih 2019 in 2020 izpolnjevala pravilo glede dolga. Svet na splošno meni, da bi bilo treba v letu 2019 sprejeti potrebne ukrepe in da bi morala biti Slovenija pripravljena z letom 2020 sprejeti nadaljnje ukrepe za zagotovitev skladnosti z določbami Pakta za stabilnost in rast.
- (9) Staranje prebivalstva bo vse bolj obremenjevalo zdravstveni sistem in sistem dolgotrajne oskrbe v Sloveniji. Financiranje zdravstvenega sistema ni prilagojeno obvladovanju pričakovanega povečanja stroškov zaradi staranja prebivalstva. Slovenija doslej še ni predlagala celovitih ukrepov za zagotavljanje kakovosti, dostopnosti in dolgoročne javnofinančne vzdržnosti zdravstva v Sloveniji. V okviru Strategije dolgožive družbe Slovenije se pripravlja predlog zakona o dolgotrajni oskrbi. Vendar je še vedno nejasno, kako bodo predvideni ukrepi izboljšali stroškovno učinkovitost, dostopnost in kakovost oskrbe, razen tega, da naj bi postala javna naročila v zdravstvu z boljšo koordinacijo stroškovno učinkovitejša. Naložbe v strukturo in opremo za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo bi lahko prispevale k zmanjšanju pritiskov na sisteme oskrbe v prihodnosti.
- (10) Izzivi v zvezi z dolgoročno vzdržnostjo in ustreznostjo pokojninskega sistema postajajo vse bolj pereči, saj se slovensko prebivalstvo stara hitreje kot prebivalstvo večine drugih držav članic. V dokumentu „Izhodišča za prenovo sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja“, ki ga je Ekonomsko-socialni svet sprejel leta 2017, so socialni partnerji in prejšnja vlada predvideli sprejetje reforme do leta 2020, v nacionalnem reformnem programu 2019–2020 pa je omenjena možnost prenove pokojninskega sistema, ki bi podpirala srednje- do dolgoročno vzdržnost sistema in ustrezne ravni pokojnin. V nacionalnem reformnem programu je določen tudi cilj podaljševanja delovne aktivnosti in boljših možnosti izrabe kadrovskega resursov starejših delavcev, vendar ni opredeljeno, kako in kdaj naj bi bil ta cilj dosežen. S prilagoditvijo zakonsko določene upokojitvene starosti daljši pričakovani življenjski dobi in spodbujanjem poznejšega upokojevanja bi postal pokojninski sistem vzdržnejši. Zagotavljanje ustreznih pokojnin ostaja izziv, saj so nekateri prejemniki pokojnin še vedno na pragu revščine ali pod njim. Skoraj 70 % samozaposlenih v Sloveniji se odloča za plačevanje minimalnih prispevkov za socialno varnost, kar pomeni, da bodo upravičeni le do najnižje starostne pokojnine. Ustreznost pokojnin bi bilo mogoče dodatno izboljšati s povečanjem pokritosti s shemami dodatnega pokojninskega zavarovanja, ustreznim odzivom na spreminjajoče se poklicne poti in zmanjšanjem tveganj revščine starejših.

- (11) Zaposlenost se je še naprej povečevala in brezposelnost se je dodatno zmanjšala. Hkrati pa dolgotrajna brezposelnost ostaja nad ravno pred krizo in še vedno predstavlja skoraj polovico skupne brezposelnosti. Izzivi so še vedno prisotni zlasti pri nizko usposobljenih in starejših delavcih, saj pri teh skupinah stopnji delovne aktivnosti in zaposlenosti ostajata med najnižjimi v EU. Njihova udeležba v izobraževanju odraslih je zelo nizka. Ocena politik za spodbujanje ljudi k delu ali usposabljanju kaže, da je večina obstoječih programov uspešnih. Vendar sta poraba na tem področju in stopnja udeležbe nizko usposobljenih in starejših brezposelnih v teh programih še vedno omejeni. Zato so še posebej pomembne naložbe v učinkovite ukrepe za povečanje zaposljivosti nizko usposobljenih in starejših delavcev, vključno z izboljšanjem njihovih digitalnih spretnosti in znanj. Povečanje stopnje zaposlenosti starejših delavcev bo pripomoglo tudi k zmanjšanju pritiskov na pokojninski sistem. Čeprav je reforma trga dela iz leta 2013 nekaterim ranljivim skupinam očitno pomagala, da se zaposlijo, je še vedno težava zaposlovanje za določen čas. Delež prebivalstva, ki ga ogroža revščina ali socialna izključenost, se je zmanjšal, vendar pri starejših ostaja nad povprečjem EU.
- (12) V vedno več sektorjih gospodarstva se kažejo znaki pomanjkanja delovne sile. Zdi se, da k temu prispevajo neskladja med znanji in spretnostmi, ki jih mladi pridobijo med izobraževanjem, ter znanji in spretnostmi, ki jih iščejo delodajalci. To pomanjkanje skupaj s slabostmi v delovanju ekosistemov za inovacije zavira industrijsko preobrazbo na prednostnih področjih strategije pametne specializacije, kot so bila opredeljena v posvetovanju z deležniki. Razvoj digitalnih spretnosti in znanj delovne sile v prihodnosti je ključnega pomena, da se zadosti potrebam gospodarstva.
- (13) Sprejeti so bili ali bodo nekateri ukrepi za izboljšanje možnosti financiranja za podjetja v Sloveniji in za zagotavljanje alternativ podjetjem, ki sicer najemajo bančna posojila. Vendar se slovenska podjetja za kritje svojih potreb po financiranju še vedno močno zanašajo na bančna posojila in denarni tok. Dostop do lastniškega kapitala na zasebnih trgih ostaja skromen. Zagotavljanje tveganega kapitala se povečuje, vendar z zelo nizke ravni. Tržna kapitalizacija Ljubljanske borze je nizka in se še naprej zmanjšuje. Omejen in premalo razvit kapitalski trg v povezavi z neugodnimi okvirnimi pogoji, vključno z nizko stopnjo finančne pismenosti manjših podjetij, ovira pritok lastniškega in tveganega kapitala v državo. Težaven dostop do lastniškega kapitala ovira rast inovativnih podjetij, pa tudi uveljavljenih podjetij, ki bi jim lahko koristila sprememba financiranja.
- (14) Razvoj slovenskih podjetij zavira še vedno visoka zakonodajna in upravna obremenitev v državi. Ta velja za eno ključnih težav pri poslovanju v Sloveniji. Povezana je z vprašanji, kot so dovoljenja, zahteve glede poročanja, davčni postopki in pogosto dolgotrajni sodni postopki. Na poslovno okolje vplivajo tudi težave pri pregonu gospodarskega in finančnega kriminala. Slovenija je vzpostavila orodja za zmanjšanje upravnega bremena, vključno s portalom SPOT (Slovenska poslovna točka) in „enotnim dokumentom“, ki sta namenjena zmanjšanju več ugotovljenih bremen. Vendar precej ukrepov za zmanjšanje bremena še vedno ni sprejetih, učinek nekaterih od izvedenih ukrepov pa ne dosega pričakovanj. Slovenija je izvedla tudi nekatere reforme za liberalizacijo omejevalnih poklicnih zahtev. Vendar nekateri deli priporočil, naslovljenih na Slovenijo leta 2017, še niso bili obravnavani, zlasti kar zadeva odvetnike in nepremičninske posrednike.
- (15) Pri javnem naročanju so v Sloveniji prisotne pomanjkljivosti glede konkurence in preglednosti, kar se kaže zlasti v visokem deležu naročil, oddanih prek postopka s pogajanjem (brez javnega razpisa). Varovala proti korupciji in nedovoljenemu

dogovarjanju med ponudniki, zlasti pri javnih naročilih na lokalni ravni in v podjetjih v državni lasti, ostajajo šibka. Neodvisen nadzor javnega naročanja ne vključuje zadostnih pravnih zaščitnih ukrepov za preprečevanje zunanjih pritiskov ali vmešavanja, zlasti pri disciplinskih postopkih in predlogih za imenovanje članov Državne revizijske komisije. Sprejet je bil akcijski načrt za povečanje profesionalizacije oseb, ki sodelujejo pri pripravi javnih naročil, vendar je profesionalizacija še vedno nizka. Čeprav organi ocenjujejo, da sta gospodarski kriminal in korupcija v preteklih letih povzročila znatno škodo, nekatere protikorupcijske reforme še niso sprejete.

- (16) Vpletenost države v gospodarstvo je kljub delni privatizaciji 65 % delnic največje slovenske banke, Nove Ljubljanske banke, še vedno velika, tudi 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, pa tudi tveganje izkrivljanja konkurence in razporejanja virov. K razvoju slovenskega kapitalskega trga bi prispevala tudi nadaljnja prodaja delnic v družbah, ki kotirajo na borzi.
- (17) Potrebne so izboljšave raziskovalnega, razvojnega in inovacijskega ekosistema, da bi začel v celoti delovati, podporni ukrepi pa so pogosto premalo usklajeni. Omejena podpora za poslovno izobraževanje in prenos tehnologije ter na splošno slabo sodelovanje med znanostjo in gospodarstvom ovirata ustanavljanje in širjenje inovativnih podjetij. Večina malih in srednjih podjetij v Sloveniji ima nizko inovacijsko zmogljivost, delež inovativnih podjetij v Sloveniji pa se dejansko zmanjšuje in je pod povprečjem EU. Počasna digitalna preobrazba Slovenije omejuje rast produktivnosti. Razlike v inovacijski uspešnosti med vzhodno in zahodno regijo Slovenije ovirajo sodelovanje in mreženje. Slovenija po že doseženem napredku ponovno nazaduje pri približevanju cilju porabe za raziskave in razvoj do leta 2020, in to v času, ko bi povečanje naložb v raziskave, razvoj in inovacije okrepilo potencial države za rast. Slovenija pritegne majhen delež mednarodnih študentov na vseh ravneh posrednešolskega izobraževanja, zlasti na doktorski ravni, mednarodna mobilnost raziskovalcev ter mobilnost med akademskim svetom in industrijo pa ostajata omejeni.
- (18) Slovenija je za obdobje do leta 2030 v osnutku nacionalnega energetskega in podnebne načrta določila cilje na področju energetske infrastrukture, energijske učinkovitosti in obnovljivih virov energije, za katere so potrebna ustrezna vlaganja. Predvsem je slovensko gospodarstvo ogljično intenzivnejše od povprečja EU, delež obnovljivih virov energije v skupni proizvodnji energije pa stagnira. Razvoj drugih obnovljivih virov energije razen lesa in vodne energije je še posebej počasen. V slovenski industriji ter storitvenem in stanovanjskem sektorju so deleži skupne porabe končne energije višji od povprečja EU. Poleg tega so obstoječe zmogljivosti za shranjevanje energije premalo razvite in zato ne obravnavajo potreb, ki izhajajo iz nepovezane lokalne proizvodnje obnovljivih virov energije.
- (19) Promet je postal največji vir emisij CO<sub>2</sub>: njegov delež v skupnih emisijah je nad povprečnim deležem tega sektorja v EU. Velika odvisnost Slovenije od cestnega prometa povzroča težave, kot so visoka energijska in ogljična intenzivnost, onesnaževanje zraka in prometne nesreče. Obstajajo precejšnje možnosti za izboljšanje železniške infrastrukture, pa tudi nizkoogljične energije in nizkoogljičnega trajnostnega prometa na splošno, kar bi lahko pripomoglo k zmanjšanju teh negativnih učinkov. Na področju naravnih virov so prav tako še vedno prisotne znatne naložbene vrzeli za zagotavljanje bolj trajnostnega modela razvoja. Gospodarstvo Slovenije je odvisno od njenega naravnega okolja, ki se slabša. Prehod na krožno gospodarstvo je

oviran zaradi velike odvisnosti od uvoženih surovin in nizkih stopenj recikliranja. Stanje sistema v sektorju komunalnih odpadnih voda, vključno z infrastrukturo za zbiranje in čiščenje voda, ne izpolnjuje v celoti zahtev EU. Znatni deli slovenskega gospodarstva so izpostavljeni naravnim nesrečam, zlasti poplavam.

- (20) Načrtovanje programov skladov EU za obdobje 2021–2027 bi lahko prispevalo k odpravi nekaterih vrzeli, opredeljenih v priporočilih, zlasti na področjih iz Priloge D k poročilu o državi<sup>7</sup>. To bi Sloveniji omogočilo, da ob upoštevanju regionalnih razlik sredstva iz teh skladov kar najbolj uporabi za opredeljene sektorje. Krepitev upravnih zmogljivosti države za upravljanje teh sredstev je pomemben dejavnik za uspeh teh naložb.
- (21) V okviru evropskega semestra za leto 2019 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Slovenije in jo objavila v poročilu o državi za leto 2019. Prav tako je ocenila program stabilnosti za leto 2019 in nacionalni reformni program za leto 2019 ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Slovenija prejela v prejšnjih letih. Upoštevala je pomen teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko v Sloveniji, pa tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami Unije. To odraža potrebo po okrepitvi splošnega ekonomskega upravljanja Unije z vključitvijo prispevka na ravni Unije v prihodnje nacionalne odločitve.
- (22) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program stabilnosti za leto 2019, njegovo mnenje<sup>8</sup> pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 spodaj –

PRIPOROČA, da Slovenija v letih 2019 in 2020 ukrepa tako, da:

1. V letu 2020 doseže srednjeročni proračunski cilj. Sprejme in izvede reforme zdravstva in dolgotrajne oskrbe, ki zagotavljajo kakovost, dostopnost in dolgoročno javnofinančno vzdržnost. Zagotovi dolgoročno vzdržnost in ustreznost pokojninskega sistema, vključno s prilagoditvijo zakonsko določene upokojitvene starosti in omejevanjem predčasnega upokojevanja. Poveča zaposljivost nizko usposobljenih in starejših delavcev z izboljšanjem ustreznosti izobraževanja in usposabljanja za potrebe trga dela ter z ukrepi vseživljenjskega učenja in aktivacijskimi ukrepi, vključno z izboljšanjem digitalne pismenosti.
2. Podpira razvoj trgov lastniških vrednostnih papirjev. Izboljša poslovno okolje z zmanjšanjem regulativnih omejitev in upravnega bremena. Izboljša konkurenco, profesionalizacijo in neodvisen nadzor na področju javnih naročil. Izvede privatizacije v skladu z obstoječimi načrti.
3. Ekonomsko politiko v zvezi z naložbami osredotoči na raziskave in inovacije, nizkoogljični in energijski prehod, trajnostni promet (zlasti železniški) in okoljsko infrastrukturo, pri tem pa upošteva regionalne razlike.

V Bruslju,

*Za Svet  
Predsednik*

<sup>7</sup> SWD(2019) 1023 final.

<sup>8</sup> V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.