



Bruxelles, 30. lipnja 2023.
(OR. en)

11156/23

ECOFIN 680
UEM 214
SOC 505
EMPL 356
COMPET 700
ENV 779
EDUC 292
RECH 324
ENER 415
JAI 927
GENDER 156
ANTIDISCRIM 150
JEUN 194
SAN 431

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. preth. dok.:	9850/1/23 REV 1
Br. dok. Kom.:	COM(2023) 624 final
Predmet:	PREPORUKA VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Slovenije za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Slovenije za 2023.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni nacrt preporuke Vijeća, o kojem su raspravljali Vijeće i Europsko vijeće na temelju prijedloga Komisije COM(2023) 624 final.

PREPORUKA VIJEĆA

od ...

o Nacionalnom programu reformi Slovenije za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Slovenije za 2023.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

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

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

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća² kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost („Mehanizam”) stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom se pruža financijska potpora državama članicama za provedbu reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. U skladu s prioritetima europskog semestra Mehanizmom se doprinosi gospodarskom i uključivom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno reformi i ulaganja u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije i jačanja otpornosti gospodarstava država članica. Njime se pomaže i jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije unutar Unije i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava. Maksimalni financijski doprinos po državi članici u okviru Mehanizma ažuriran je 30. lipnja 2022., u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241.

² Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (2) Komisija je 22. studenoga 2022. donijela Godišnji pregled održivog rasta za 2023., čime je označen početak europskog semestra 2023. za koordinaciju ekonomskih politika. Europsko vijeće potvrdilo je 23. ožujka 2023. prioritete Godišnjeg pregleda održivog rasta za 2023., koji se temelje na četirima dimenzijama konkurentne održivosti. Komisija je 22. studenoga 2022. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća³ donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2023., u kojem Slovenija nije utvrđena kao jedna od država članica koja je možda pogođena neravnotežama ili za koju postoji rizik da bude pogođena neravnotežama. Stoga nije potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je istog dana donijela i mišljenje o nacrtu proračunskog plana Slovenije za 2023. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja te Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2023., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 16. svibnja 2023. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja⁴ („Preporuka o europodručju za 2023.”), a 13. ožujka 2023. Zajedničko izvješće o zapošljavanju.
- (3) Iako gospodarstva Unije pokazuju iznimnu otpornost, geopolitički kontekst i dalje ima negativan utjecaj. Čvrsto stojeći uz Ukrajinu, Unija je svoj program gospodarske i socijalne politike usmjerila na smanjivanje negativnih posljedica energetske šokove na ranjiva kućanstva i poduzeća u kratkoročnom razdoblju te na nastavak rada na zelenoj i digitalnoj tranziciji, potpori održivom i uključivom rastu, očuvanju makroekonomske stabilnosti i povećanju otpornosti u srednjoročnom razdoblju. U velikoj je mjeri usmjerena i na povećanje konkurentnosti i produktivnosti Unije.

³ Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25.).

⁴ Preporuka Vijeća od 16. svibnja 2023. o ekonomskoj politici europodručja (SL C 180, 23.5.2023., str. 1.).

- (4) Komisija je 1. veljače 2023. objavila komunikaciju naslovljenu „Industrijski plan u okviru zelenog plana za doba nulte neto stope emisija” („Industrijski plan u okviru zelenog plana”). Cilj Industrijskog plana u okviru zelenog plana povećanje je konkurentnosti industrije Unije s nultom neto stopom emisija i podupiranje brzog prelaska na klimatsku neutralnost. Njime se dopunjuju postojeći napori u okviru europskog zelenog plana i plana REPowerEU. Njegov je cilj također omogućiti poticajnije okruženje za povećanje Unijinih proizvodnih kapaciteta za tehnologije i proizvode s nultom neto stopom emisija koji su potrebni za ostvarenje Unijinih ambicioznih klimatskih ciljeva te osigurati pristup relevantnim kritičnim sirovinama, među ostalim diversifikacijom nabave, primjerenim iskorištavanjem geoloških resursa u državama članicama i maksimalnim povećanjem recikliranja sirovina. Industrijski plan u okviru zelenog plana temelji se na četiri stupa: predvidljivom i pojednostavnjenom regulatornom okruženju, bržem pristupu financijskim sredstvima, unapređenju vještina i otvorenoj trgovini za otporne lance opskrbe. U cilju rada na regulatornom okviru za poticanje rasta Komisija je 16. ožujka 2023. objavila dodatnu komunikaciju naslovljenu „Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030.”, koja se temelji na devet pokretača konkurentnosti koji se međusobno dopunjuju. U njoj se utvrđuju prioritete politike koji se odnose na aktivno osiguravanje strukturnih poboljšanja, dobro usmjerena ulaganja i regulatorne mjere za dugoročnu konkurentnost Unije i njezinih država članica. Preporuke navedene u nastavku doprinose ostvarenju tih prioriteta.

- (5) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2023. razvijati u skladu s provedbom Mehanizma. Potpuna provedba planova za oporavak i otpornost i dalje je ključna za ostvarenje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer se planovi odnose na sve relevantne preporuke ili na znatan dio relevantnih preporuka za pojedinu zemlju izdanih posljednjih godina. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019., 2020. i 2022. i dalje su jednako relevantne za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241.
- (6) Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća⁵ („Uredba o planu REPowerEU”) donesena je 27. veljače 2023. u cilju postupnog ukidanja ovisnosti Unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. To će doprinijeti energetske sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u Uniji, dok će se istodobno povećavati uvođenje energije iz obnovljivih izvora, kapaciteti za skladištenje energije i energetska učinkovitost. Uredbom o planu REPowerEU državama članicama omogućuje se da u svoje nacionalne planove za oporavak i otpornost dodaju novo poglavlje o planu REPowerEU kako bi financirale ključne reforme i ulaganja kojima će se doprinijeti ostvarenju ciljeva plana REPowerEU. Tim reformama i ulaganjima doprinijet će se i povećanju konkurentnosti industrije Unije s nultom neto stopom emisija, kako je navedeno u Industrijskom planu u okviru zelenog plana, i provedbi preporuka za pojedinu zemlju koje se odnose na energetiku i upućene su državama članicama 2022. i, ako je primjenjivo, 2023. Uredbom o planu REPowerEU uvodi se nova kategorija bespovratne financijske potpore koja se državama članicama stavlja na raspolaganje za financiranje novih reformi i ulaganja u energetici u okviru njihovih planova za oporavak i otpornost.

⁵ Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. veljače 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavlja o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013, (EU) 2021/1060 i (EU) 2021/1755 te Direktive 2003/87/EZ (SL L 63, 28.2.2023., str. 1.).

- (7) Komisija je 8. ožujka 2023. donijela Komunikaciju o smjernicama za fiskalnu politiku u 2024. („Komunikacija od 8. ožujka 2023.“). Cilj joj je državama članicama pomoći u pripremi programa stabilnosti i konvergencije i tako poboljšati koordinaciju politika. Komisija je podsjetila da će se opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu deaktivirati krajem 2023. U razdoblju 2023. – 2024. pozvala je na provedbu fiskalnih politika kojima se osigurava srednjoročna održivost duga i održivo povećava potencijalni rast te je pozvala države članice da u svojim programima stabilnosti i konvergencije za 2023. navedu kako će svojim fiskalnim planovima osigurati usklađenost s referentnom vrijednosti od 3 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) utvrđenu Ugovorom te osigurati uvjerljivo i kontinuirano smanjenje duga ili zadržavanje duga na razboritim razinama u srednjoročnom razdoblju. Komisija je države članice pozvala i da postupno ukinu nacionalne fiskalne mjere uvedene za zaštitu kućanstava i poduzeća od naglog porasta cijena energije, počevši od najmanje ciljanih mjera. Navela je da bi, bude li mjere potpore trebalo produljiti zbog novih pritisaka na cijene energije, države članice takve mjere trebale bolje usmjeriti na ranjiva kućanstva i poduzeća. Komisija je navela da bi fiskalne preporuke bile kvantificirane i diferencirane. Nadalje, kao što je predloženo u njezinoj Komunikaciji od 9. studenoga 2022. o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a, fiskalne preporuke izradile bi se na temelju neto primarnih rashoda. Preporučila je da sve države članice nastave štititi ulaganja koja financira država i osiguraju djelotvorno korištenje sredstava iz Mehanizma i drugih fondova Unije, posebno za potrebe ciljeva zelene i digitalne tranzicije i otpornosti. Komisija je navela da će Vijeću predložiti pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2024. na temelju podataka o realizaciji za 2023., u skladu s postojećim pravnim odredbama.

- (8) Komisija je 26. travnja 2023. predstavila zakonodavne prijedloge za provedbu opsežne reforme Unijinih pravila gospodarskog upravljanja. Glavni je cilj tih prijedloga ojačati održivost javnog duga i reformama i ulaganjima promicati održiv i uključiv rast u svim državama članicama. Komisija svojim prijedlozima želi unaprijediti nacionalnu odgovornost, pojednostavniti okvir i pozornost u većoj mjeri usmjeriti na srednjoročno razdoblje, u kombinaciji s djelotvornom i koherentnijom provedbom. U skladu sa zaključcima Vijeća od 14. ožujka 2023. o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a cilj je da se zakonodavni rad dovrši 2023.
- (9) Slovenija je 30. travnja 2021. Komisiji dostavila svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. Na temelju članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 28. srpnja 2021. donijelo Provedbenu odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Slovenije⁶. Isplata obroka ovisi o donošenju odluke Komisije, u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, u kojoj se navodi da je Slovenija u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da postizanje prethodnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti nije poništeno.

⁶ ST 10612/2021 INIT, ST 10612/2021 ADD 1.

- (10) Slovenija je 14. travnja 2023. dostavila Nacionalni program reformi za 2023., a 26. travnja 2023. Program stabilnosti za 2023., u skladu s člankom 4. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1466/97. Zbog njihove uzajamne povezanosti ta su dva programa ocijenjena zajedno. U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241, u Nacionalnom programu reformi za 2023. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Slovenije o napretku ostvarenom u provedbi plana za oporavak i otpornost.
- (11) Komisija je 24. svibnja 2023. objavila Izvješće za Sloveniju za 2023. U njemu je ocijenjen napredak Slovenije u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo u razdoblju od 2019. do 2022. i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Slovenije. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u odnosu na izazove koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi. Ocijenjen je i napredak Slovenije u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva Unije u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda.

- (12) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat, deficit opće države u Sloveniji smanjio se s 4,6 % BDP-a u 2021. na 3,0 % BDP-a u 2022., dok je dug opće države pao sa 74,5 % BDP-a krajem 2021. na 69,9 % BDP-a krajem 2022. Komisija je 24. svibnja 2023. objavila izvješće na temelju članka 126. stavka 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Slovenije jer se predviđa da će njezin deficit opće države 2023. premašiti referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da kriterij deficita nije ispunjen. U skladu s Komunikacijom od 8. ožujka 2023. Komisija nije predložila pokretanje novih postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2023. Komisija je zatim navela da će Vijeću predložiti pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2024. na temelju podataka o realizaciji za 2023. Slovenija bi to trebala uzeti u obzir pri izvršenju svojeg proračuna za 2023. i pripremi nacрта svojeg proračunskog plana za 2024.
- (13) Na saldo opće države utjecale su mjere fiskalne politike poduzete radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije. U 2022. te su mjere fiskalne politike koje su utjecale na smanjenje prihoda uključivale privremeno smanjenje poreza na dodanu vrijednost (PDV) na električnu energiju, plin, daljinsko grijanje i ogrjevno drvo, trošarina na goriva, plin, električnu energiju te naknade za goriva zbog emisije CO₂, dok su mjere fiskalne politike koje su utjecale na povećanje rashoda uključivale povećanje dječjeg doplatka za dva mjeseca, naknadu socijalno ugroženim kupcima energije i subvencije poduzećima na temelju plaćenih cijena u usporedbi s 2021. Komisija procjenjuje da je u 2022. neto proračunski trošak tih mjera iznosio 1,0 % BDP-a. Na saldo opće države utjecao je i proračunski trošak pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine, procijenjen na 0,1 % BDP-a 2022. Istodobno je procijenjeni trošak privremenih hitnih mjera uvedenih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 pao s 4,1 % BDP-a u 2021. na 1,0 % BDP-a u 2022.

- (14) Vijeće je 18. lipnja 2021. preporučilo Sloveniji⁷ da u 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj iz Mehanizma, te očuva ulaganja koja financira država.
- (15) Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike⁸ bio je u 2022. poticajan, na $-1,2$ % BDP-a, što je u skladu s Preporukom Vijeća. Slovenija je u skladu s Preporukom Vijeća nastavila pružati potporu oporavku ulaganjima koja se financiraju sredstvima iz Mehanizma. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma i sredstvima iz drugih fondova Unije iznosili su $0,7$ % BDP-a u 2022. ($0,8$ % BDP-a u 2021.). Ulaganja koja financira država imala su ekspanzivan učinak od $0,7$ postotnih bodova na smjer fiskalne politike⁹. Slovenija je stoga, u skladu s Preporukom Vijeća, očuvala ulaganja koja financira država. Ujedno je rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) imao ekspanzivan učinak od $0,4$ postotna boda na smjer fiskalne politike. Taj znatan ekspanzivni učinak uključivao je dodatni učinak mjera fiskalne politike poduzetih za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije (dodatni neto proračunski trošak od $1,0$ % BDP-a) i troškova pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine ($0,1$ % BDP-a). Slovenija je stoga u dovoljnoj mjeri zadržala pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država.

⁷ Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Slovenije za 2021. (SL C 304, 29.7.2021., str. 116.).

⁸ Smjer fiskalne politike mjeri se kao promjena primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda), isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19, ali uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma i sredstvima iz drugih fondova Unije, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast. Za više detalja vidjeti okvir 1 u tablicama s fiskalnim statističkim podacima.

⁹ Ostali kapitalni rashodi koje financira država imali su ekspanzivan učinak od $0,2$ postotna boda BDP-a.

- (16) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije u Programu stabilnosti za 2023. povoljniji je za 2023. od onoga iz Komisijine proljetne prognoze 2023., a nakon toga u skladu s njome. Vlada predviđa da će se realni BDP povećati za 1,8 % u 2023. i za 2,5 % u 2024. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se manji rast realnog BDP-a, od 1,2 % u 2023. i 2,2 % u 2024., uglavnom zbog toga što je neto izvoz manje doprinosa rastu.
- (17) Vlada u Programu stabilnosti za 2023. očekuje da će se deficit opće države u 2023. povećati na 4,1 % BDP-a. Povećanje u 2023. uglavnom je posljedica većih javnih ulaganja zbog završetka razdoblja apsorpcije prethodnog višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014. – 2020. i visokih subvencija. Prema Programu stabilnosti za 2023. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti sa 69,9 % BDP-a krajem 2022. na 68,9 % BDP-a krajem 2023. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se državni deficit od 3,7 % BDP-a za 2023. To je manje od deficita predviđenog u Programu stabilnosti za 2023., uglavnom zbog manje javnih ulaganja zbog ograničenih apsorpcijskih kapaciteta i manje apsorpcije subvencija i mjera povezanih s energijom donesenih radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se sličan udio duga opće države u BDP-u od 69,1 % krajem 2023.

(18) Očekuje se da će na saldo opće države u 2023. i dalje utjecati mjere fiskalne politike poduzete radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije. Te mjere obuhvaćaju produljene mjere iz 2022. (ponajprije privremeno smanjenje PDV-a na električnu energiju, plin, daljinsko grijanje i ogrjevno drvo, trošarina na gorivo, plin i električnu energiju te naknade za goriva zbog emisije CO₂) i nove mjere kao što su novi i opsežniji program subvencija za poduzeća na temelju cijena plaćenih u odnosu na 2021. i naknada distributerima električne energije i prirodnog plina koji opskrbljuju kupce (primjerice kućanstva ili mala i srednja poduzeća) za koje je vlada ograničila cijene električne energije i prirodnog plina. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se da će u 2023. neto proračunski trošak tih mjera potpore iznositi 0,9 % BDP-a¹⁰. Čini se da većina mjera u 2023. nije usmjerena na najranjivija kućanstva ili poduzeća i da mnoge od tih mjera ne šalju jasan cjenovni signal da se smanji potražnja za energijom i poveća energetska učinkovitost. Stoga se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. procjenjuje da će iznos ciljanih mjera potpore koji treba uzeti u obzir pri ocjeni usklađenosti s Preporukom Vijeća od 12. srpnja 2022.¹¹ iznositi 0,1 % BDP-a u 2023. (u usporedbi s 0,6 % BDP-a u 2022.). Naposljetku, očekuje se da će saldo opće države 2023. pogodovati postupno ukidanje privremenih hitnih mjera povezanih s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19, koje se procjenjuju na 1,0 % BDP-a.

¹⁰ Taj iznos predstavlja razinu godišnjih proračunskih troškova tih mjera, uključujući tekuće prihode i rashode te, prema potrebi, mjere za kapitalne rashode.

¹¹ Preporuka Vijeća od 12. srpnja 2022. o Nacionalnom programu reformi Slovenije i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Slovenije za 2022. (SL C 334, 1.9.2022., str. 197.).

- (19) U svojoj Preporuci od 12. srpnja 2022. Vijeće je preporučilo da Slovenija poduzme mjere čiji je cilj osigurati da u 2023. rast primarnih tekućih rashoda koje financira država bude u skladu s općim neutralnim smjerom politike¹², uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije i osobama koje bježe iz Ukrajine. Slovenija bi se trebala pripremiti za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Sloveniji je bilo preporučeno i da poveća javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetske sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma i drugih fondova Unije.

¹² Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2023. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje Slovenije, koji se koristi za mjerenje smjera fiskalne politike, iznositi 10,1 % u nominalnom smislu.

(20) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se da će u 2023. smjer fiskalne politike biti ekspanzivan (-1,2 % BDP-a), u kontekstu visoke inflacije. To je u skladu s ekspanzivnim smjerom fiskalne politike u 2022. (-1,2 % BDP-a). Predviđa se da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda) u 2023. imati ekspanzivan učinak od 0,3 % BDP-a na smjer fiskalne politike. To je unatoč smanjenom trošku ciljanih mjera potpore kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na rast cijena energije za 0,5 % BDP-a. Stoga ekspanzivni učinak neto primarnih tekućih rashoda koje financira država nije rezultat ciljane potpore kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanja cijena energije te osobama koje bježe iz Ukrajine. Na ekspanzivni rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda) utječu veće subvencije (koje uključuju energetske mjere) i porast rashoda za plaće u javnom sektoru. Ukupno gledajući, predviđeni rast primarnih tekućih rashoda koje financira država nije u skladu s Preporukom Vijeća od 12. srpnja 2022. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma i sredstvima iz drugih fondova Unije iznosili su u 2023. 1,6 % BDP-a, a ulaganja koja financira država imala su ekspanzivan učinak na smjer fiskalne politike od 0,1 postotnog boda¹³. Stoga Slovenija planira financirati dodatna ulaganja sredstvima iz Mehanizma i drugih fondova Unije i predviđa se da će očuvati ulaganja koja financira država. Planira financirati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetska sigurnost, npr. u željezničku infrastrukturu, sprečavanje poplava, zdravstvo te istraživanja i inovacije, što se financira iz Mehanizma i drugih fondova Unije.

¹³ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan i iznositi 0,0 postotnih bodova BDP-a.

- (21) Prema Programu stabilnosti za 2023. očekuje se da će se deficit opće države smanjiti na 2,8 % BDP-a u 2024. Smanjenje u 2024. uglavnom je posljedica nižih subvencija nakon ukidanja mjera donesenih radi ublažavanja gospodarskog učinka povećanja cijena energije i smanjenja javnih ulaganja nakon završetka apsorpcije sredstava Unije iz prethodnog višegodišnjeg financijskog okvira u 2023. Prema Programu stabilnosti za 2023. očekuje se da će se krajem 2024. udio duga opće države u BDP-u smanjiti na 66,5 %. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se državni deficit od 2,9 % BDP-a u 2024. To je više od deficita predviđenog u Programu stabilnosti za 2023., uglavnom zbog većih naknada zaposlenicima i socijalnih naknada. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se sličan udio duga opće države u BDP-u, od 66,6 % krajem 2024.
- (22) U Programu stabilnosti za 2023. predviđa se postupno ukidanje svih mjera energetske potpore u 2024. Komisija također pretpostavlja potpuno ukidanje mjera energetske potpore tijekom 2024. To se temelji na pretpostavci da neće biti novih povećanja cijene energije.

- (23) U Uredbi (EZ) br. 1466/97 poziva se na godišnje poboljšanje strukturnog proračunskog salda prema srednjoročnom proračunskom cilju, s 0,5 % BDP-a kao mjerilom¹⁴. S obzirom na fiskalnu održivost i potrebu za smanjenjem deficita na razinu ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, Komisija smatra da bi za 2024. bilo primjereno poboljšanje strukturnog salda od najmanje 0,5 % BDP-a. Da bi se postiglo to poboljšanje, i u skladu s metodologijom Komisije, rast neto primarnih rashoda koje financira država¹⁵ ne bi u 2024. smio biti veći od 5,5 %, što se navodi i u ovoj Preporuci. Istodobno bi trebalo postupno ukinuti preostale mjere energetske potpore (koje Komisija trenutačno procjenjuje na 0,9 % BDP-a u 2023.), ako to dopuštaju kretanja energetske tržišta i počevši od mjera koje su najmanje ciljane, a s time povezane uštede trebalo bi iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Prema Komisijinim procjenama to bi dovelo do rasta neto primarnih rashoda ispod preporučene maksimalne stope rasta za 2024. Osim toga, prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. rast neto primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. nije u skladu s Preporukom Vijeća od 12. srpnja 2022. Bude li to potvrđeno, bilo bi primjereno da rast neto primarnih rashoda u 2024. bude niži.
- (24) Uz pretpostavku nepromijenjenih politika, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se rast neto primarnih rashoda koje financira država od 3,0 % u 2024., što je niže od preporučene stope rasta.

¹⁴ Člankom 5. Uredbe (EZ) br. 1466/97 također se zahtijeva prilagodba za više od 0,5 % BDP-a za države članice čija razina duga prelazi 60 % BDP-a ili koje imaju znatne rizike u pogledu održivosti sveukupnog duga.

¹⁵ Neto primarni rashodi definiraju se kao rashodi koje financira država bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i isključujući rashode za kamate i rashode za cikličnu nezaposlenost.

- (25) Prema Programu stabilnosti za 2023. očekuje se da će se državna ulaganja smanjiti s 6,4 % BDP-a u 2023. na 5,5 % BDP-a u 2024. To smanjenje ulaganja rezultat je manjih ulaganja koje financira država i manjih ukupnih ulaganja koje financira Unija, ali i većih ulaganja u okviru Mehanizma. U Programu stabilnosti za 2023. upućuje se na reforme i ulaganja za koje se očekuje da će doprinijeti fiskalnoj održivosti te održivom i uključivom rastu. Te reforme i ulaganja uključuju ulaganja u željezničku infrastrukturu, zdravstvo, istraživanja i inovacije te elemente zelene i digitalne tranzicije koji su također dio plana za oporavak i otpornost.
- (26) U Programu stabilnosti za 2023. navedeni su srednjoročni fiskalni ciljevi do 2026. Prema Programu stabilnosti za 2023. očekuje se da će se deficit opće države smanjiti na 2,2 % BDP-a u 2025. te na 1,3 % do 2026. Stoga se predviđa da će deficit opće države ostati ispod 3 % BDP-a od 2024. do kraja Programa stabilnosti za 2023. Prema Programu očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti sa 66,5 % BDP-a krajem 2024. na 63,5 % BDP-a do kraja 2026.

- (27) Očekuje se da će se rashodi za zdravstvenu zaštitu od 2019. do 2070. povećati za 1,5 postotnih bodova BDP-a, a troškovi dugotrajne skrbi udvostručit će se do 2055. Slovenija se suočava sa srednjim rizicima za fiskalnu održivost u srednjoročnom razdoblju i visokim rizicima u dugoročnom razdoblju zbog potrošnje povezane sa sve starijim stanovništvom. Posljednjih je godina pokrenula cjelovite reforme zdravstvene zaštite i dugotrajne skrbi. No provedba reforme dugotrajne skrbi kasni, a njezino srednjoročno i dugoročno financiranje još nije osigurano. Iz plana reforme zdravstvene zaštite vidljivo je da će se provoditi u nekoliko koraka, pri čemu će fokus biti na pristupu visokokvalitetnim uslugama i unapređenju socijalnih prava i uključenosti. Budući da će to dodatno opteretiti javne financije, za Sloveniju će biti ključno da iznese niz mjera za stvaranje stabilne prihodovne osnove koja srednjoročno i dugoročno ne ugrožava fiskalni saldo.
- (28) Izmjenama Zakona o porezu na dohodak donesenima u prosincu 2022. poništena je većina prethodnih izmjena donesenih u ožujku 2022. kojima se namjeravalo smanjiti oporezivanje rada i koje bi do 2025. uzrokovale negativni učinak na proračun u iznosu do 1,3 % BDP-a. U usporedbi s ukupnom vrijednosti na razini Unije, porezni prihodi Slovenije kao udio u BDP-u nešto su niži, a određeni porezi koji relativno pogoduju rastu nedovoljno se koriste. Slovenija se snažno oslanja na oporezivanje rada: udio poreza na rad u ukupnim poreznim prihodima veći je od ukupne vrijednosti na razini Unije. Periodični porezi na nekretnine u Sloveniji relativno su niski (0,5 % BDP-a u odnosu na prosjek Unije od 1,1 % BDP-a). Zelena porezna reforma koja pogoduje rastu može biti dugoročna potpora fiskalnoj konsolidaciji i održivom rastu. Takva bi porezna reforma mogla olakšati udaljavanje od oporezivanja rada zahvaljujući većem udjelu periodičnih poreza na imovinu te doprinijeti otvaranju radnih mjesta u vremenu nulte neto stope emisija, kao i u drugim industrijama s većom dodanom vrijednošću. Niži porezi na rad potaknuli bi i povećanje ponude radne snage, što uključuje ponudu kvalificiranih i stranih radnika.

- (29) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) Uredbe (EU) 2021/241 i kriterijem 2.2. iz Priloga V. toj uredbi plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i koje treba provesti do 2026. Provedba plana za oporavak i otpornost Slovenije u tijeku je, no sve je veći rizik od kašnjenja. Slovenija je podnijela jedan zahtjev za plaćanje ukupne vrijednosti otprilike 49,6 milijuna EUR, za ostvarenih 12 ključnih etapa i ciljeva iz plana za oporavak i otpornost. Kako bi se ubrzala provedba plana za oporavak i otpornost u trenutačnim složenim okolnostima, potrebno je ojačati upravljačku strukturu i administrativne kapacitete Slovenije te omogućiti da se potrebne odluke donose bez odgode. To osobito vrijedi za strukturne reforme zdravstvene zaštite, dugotrajne skrbi i mirovina. U dopuni plana za oporavak i otpornost i dodatnom novom poglavlju o planu REPowerEU trebalo bi utvrditi realistične rokove za preostale zahtjeve za plaćanje te bi ih trebalo brzo podnijeti kako bi se izbjegla daljnja kašnjenja ili poremećaji u provedbi plana za oporavak i otpornost. Brzo uključivanje novog poglavlja o planu REPowerEU u plan za oporavak i otpornost omogućit će financiranje dodatnih reformi i ulaganja za potporu strateškim ciljevima Slovenije u području energetike i zelene tranzicije. Sustavno i učinkovito uključivanje lokalnih i regionalnih tijela, socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika i dalje je važno za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost, kao i drugih ekonomskih politika i politika zapošljavanja izvan okvira tog plana, kako bi se osigurala opća odgovornost za cjelokupni program politike.
- (30) Komisija je sve programske dokumente kohezijske politike Slovenije odobrila u 2022. Brza provedba programâ kohezijske politike, uz komplementarnost i sinergiju s planom za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, iznimno je važna za ostvarenje zelene i digitalne tranzicije, povećanje gospodarske i socijalne otpornosti te uravnotežen teritorijalni razvoj u Sloveniji.

(31) Do ruskog napada na Ukrajinu Slovenija je praktički ovisila o Rusiji kao jedinom dobavljaču prirodnog plina. Od 2023., međutim, otprilike trećinu potreba za prirodnim plinom pokriva uvozom iz Alžira. Plin i dalje ima važno mjesto u strukturi izvora energije Slovenije (12 %), ključan je industrijski energent i omogućuje fleksibilnost u energetske sektoru. Stoga bi dekarbonizaciju industrije i energetske sektora trebalo pospješiti ubrzanom uvođenjem obnovljivih izvora energije i mjera energetske učinkovitosti. Slovenija je u svojem nacionalnom energetske i klimatske planu kao doprinos cilju Unije u pogledu obnovljivih izvora energije do 2030. postavila cilj od 27 %. To je znatno manje od udjela obnovljivih izvora energije od 37 % u 2030. izračunanog u skladu s Prilogom II. Uredbi (EU) 2018/1999 Europskog parlamenta i Vijeća¹⁶. Slovenija je ciljani udio energije iz obnovljivih izvora u bruto krajnjoj potrošnji energije za 2021. (25 %) ostvarila primjenom mehanizma Unije za prekograničnu suradnju u skladu s Direktivom (EU) 2018/2001 Europskog parlamenta i Vijeća¹⁷ (statističkim prijenosima). Postupci izdavanja dozvola za mrežne sustave za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora i dalje su usko grlo, uglavnom zbog složenih i dugotrajnih postupaka koji se odnose na zaštitu okoliša, posebice za vjetroelektrane, za koje ti postupci mogu trajati do nekoliko godina. Slovenija će u ažuriranom nacionalnom energetske i klimatske planu morati znatno povećati cilj za energiju iz obnovljivih izvora kako bi bio u skladu s ambicioznijim klimatske i energetske ciljevima Unije iz paketa „Spremni za 55 %” i plana REPowerEU. U Sloveniji je od kolovoza 2022. do ožujka 2023. potrošnja prirodnog plina smanjena za 14 % u odnosu na prosječnu potrošnju plina u istom razdoblju u proteklih pet godina, što je nešto manje od ciljnog smanjenja od 15 %. Slovenija bi mogla uložiti veće napore u privremeno smanjenje potražnje za plinom do 31. ožujka 2024. u skladu s Uredbom Vijeća (EU) 2022/1369¹⁸.

¹⁶ Uredba (EU) 2018/1999 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o upravljanju energetske unijom i djelovanjem u području klime, izmjeni uredaba (EZ) br. 663/2009 i (EZ) br. 715/2009 Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva 94/22/EZ, 98/70/EZ, 2009/31/EZ, 2009/73/EZ, 2010/31/EU, 2012/27/EU i 2013/30/EU Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Vijeća 2009/119/EZ i (EU) 2015/652 te stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 525/2013 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 328, 21.12.2018., str. 1.).

¹⁷ Direktiva (EU) 2018/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (SL L 328, 21.12.2018., str. 82.).

¹⁸ Uredba Vijeća (EU) 2022/1369 od 5. kolovoza 2022. o koordiniranim mjerama za smanjenje potražnje za plinom (SL L 206, 8.8.2022., str. 1.).

(32) Plan za oporavak i otpornost Slovenije već uključuje znatne reforme i ulaganja kojima je cilj: i. povećanje udjela energije iz obnovljivih izvora u konačnoj bruto potrošnji energije; ii. olakšavanje pristupa elektroenergetskoj mreži i integracije u nju za postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora; iii. poboljšanje energetske učinkovitosti i obnove javnih zgrada; i iv. omogućavanje uvođenja infrastrukture za alternativna goriva. Iako su mjere u okviru plana za oporavak i otpornost važan korak u diversifikaciji radi napuštanja fosilnih goriva, moglo bi se poduzeti više da se ubrza uvođenje energije iz obnovljivih izvora u svim sektorima. To bi moglo uključivati određivanje prioriternih područja za postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, daljnje pojednostavnjenje i skraćivanje postupaka izdavanja dozvola, unapređenje mreže i poboljšanje cjelokupnog upravljanja mrežom (kako bi se omogućilo priključivanje većeg broja postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, osobito na niskim i srednjim naponima). Još veće zalaganje za promet s nultom stopom emisija i pripadajuću infrastrukturu dodatno bi doprinijelo smanjenju emisija stakleničkih plinova i ovisnosti o fosilnim gorivima.

- (33) Manjak radne snage i vještina u sektorima i zanimanjima koji su važni za zelenu tranziciju, uključujući proizvodnju te uvođenje i održavanje tehnologija s nultom neto stopom emisija, stvara prepreke prelasku na gospodarstvo s nultom neto stopom emisija. Visokokvalitetni sustavi obrazovanja i osposobljavanja prilagođeni promjenjivim potrebama tržišta rada i ciljane mjere usavršavanja i prekvalifikacije bitni su za smanjenje nedostatka vještina te promicanje uključivanja na tržište rada i preraspodjele radne snage. Kako bi se oslobodio neiskorišteni potencijal ponude radne snage, te mjere trebaju biti dostupne, posebno pojedincima te u sektorima i regijama na koje će zelena tranzicija najviše utjecati. Unapređenjem poučavanja u području znanosti, tehnologije, inženjerstva i matematike mogli bi se ojačati kapaciteti obrazovnog sustava kako bi učenici uspješno razvili kompetencije za zelenu i digitalnu tranziciju. U Sloveniji je 2022. prijavljen manjak radne snage u 66 zanimanja za koja su potrebne specifične vještine i kompetencije za zelenu tranziciju. Stopa slobodnih radnih mjesta povećala se u ključnim sektorima kao što su građevinarstvo (s 3,5 % 2015. na 7,0 % 2022.) i proizvodnja (s 1,2 % 2015. na 2,6 % 2022.), pri čemu su oba ta sektora u 2022. iznad prosjeka Unije od 4,0 % odnosno 2,3 %.
- (34) Uzimajući u obzir Komisijinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2023. i njegovo je mišljenje¹⁹ navedeno u preporuci br. 1.

¹⁹ U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

(35) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je državama članicama europodručja preporučilo da, među ostalim u okviru svojih planova za oporavak i otpornost, poduzmu sljedeće: i. očuvaju održivost duga i suzdrže se od pružanja široke potpore ukupnoj potražnji u 2023., bolje usmjere fiskalne mjere koje se poduzimaju za ublažavanje učinaka visokih cijena energije i razmotre odgovarajuće načine za okončanje potpore kada se pritisci na cijene energije smanje; ii. održavaju visoku razinu javnih ulaganja i promiču privatna ulaganja radi potpore zelenoj i digitalnoj tranziciji; iii. podupiru kretanja plaća kojima se ublažava gubitak kupovne moći i pritom ograniče sekundarne učinke na inflaciju, dodatno poboljšaju aktivne politike tržišta rada i poduzimaju mjere za rješavanje problema nedostatka vještina; iv. unaprijede poslovno okruženje i osiguraju da energetska potpora poduzećima bude troškovno učinkovita, privremena, usmjerena na održiva poduzeća te da se njome očuvaju poticaji za zelenu tranziciju i v. očuvaju makrofinancijsku stabilnost i prate rizike te nastave s radom na dovršetku bankovne unije. Kada je riječ o Sloveniji, preporukama br. 1, 2 i 3 doprinosi se provedbi prve, druge i treće preporuke iz Preporuke o europodručju za 2023.,

PREPORUČUJE da Slovenija u 2023. i 2024. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. U 2023. i 2024. što prije postupno ukinuti hitne mjere energetske potpore koje su na snazi i ostvarene uštede iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Budu li zbog novih povećanja cijena energije potrebne nove mjere potpore ili njihov nastavak, osigurati da takve mjere potpore budu usmjerene na ranjiva kućanstva i poduzeća, fiskalno pristupačne te da očuvaju poticaje za smanjenje potrošnje energije.

Osigurati razboritu fiskalnu politiku, posebno ograničavanjem nominalnog povećanja neto primarnih rashoda koje financira država u 2024. na najviše 5,5 %²⁰.

Očuvati javna ulaganja koja financira država i osigurati učinkovitu apsorpciju bespovratnih sredstava iz Mehanizma i sredstava iz drugih fondova Unije, osobito radi promicanja zelene i digitalne tranzicije.

U razdoblju nakon 2024. nastaviti provoditi srednjoročnu fiskalnu strategiju postupne i održive konsolidacije, u kombinaciji s ulaganjima i reformama koji potiču veći održivi rast, s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija.

Osigurati dugoročnu fiskalnu održivost sustavâ zdravstvene zaštite i dugotrajne skrbi.

Promijeniti strukturu poreznih prihoda tako da se poveća udio održivih izvora koji potiču rast.

²⁰ Procjenjuje se da to odgovara godišnjem poboljšanju strukturnog proračunskog salda od najmanje 0,5 % BDP-a za 2024., kako je opisano u uvodnoj izjavi 23.

2. Osigurati učinkovitu upravljačku strukturu i ojačati administrativne kapacitete kako bi se omogućila brza i stabilna provedba plana za oporavak i otpornost. Brzo finalizirati poglavlje o planu REPowerEU kako bi ga se što prije počelo provoditi. Nastaviti brzu provedbu programâ kohezijske politike uz blisku komplementarnost i sinergiju s planom za oporavak i otpornost.
3. Nastaviti raditi na diversifikaciji uvoza plina i smanjenju ukupne ovisnosti o fosilnim gorivima, za što je potrebno ubrzati uvođenje energije iz obnovljivih izvora, prije svega dodatnim pojednostavnjenjem i skraćivanjem postupaka izdavanja dozvola, te unaprijediti elektroenergetsku mrežu i poboljšati upravljanje njome, među ostalim digitalizacijom. Poboljšati provedbu mjera energetske učinkovitosti, posebice u građevinskom sektoru, poticati elektrifikaciju prometnog sektora i pojačati napore na razini politika usmjerene na pružanje i stjecanje vještina i kompetencija potrebnih za zelenu tranziciju.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće

Predsjednik/Predsjednica
