

NACIONALNI REFORMNI PROGRAM 2015-2016 – usmeritve in izhodišča

(Gradivo za Ekonomsko socialni svet 13. 3. 2015)

Vlada Republike Slovenije bo aprila 2015 kot srednjeročni načrt o ukrepih za doseganje ciljev ekonomske politike in javnih financ sprejela **Nacionalni reformni program (NRP) in Program stabilnosti**. Dokumenta bosta podlaga za sprejem in izvajanje ukrepov ekonomske politike do leta 2019.

Socialni sporazum za obdobje 2015-2016 je utrdil vlogo Ekonomsko socialnega sveta v procesih povezanih z izvajanjem evropskega semestra, katerega ključni del sta oba omenjena dokumenta. **Slovenija je na poti zagotavljanja gospodarske rasti in konsolidacije javnih financ že izvedla številne ukrepe, vendar je za dolgoročno in vzdržno rast potreben širok konsenz glede prioritete razvoja in krepite konkurenčnosti tudi s socialnimi partnerji, ki jih s temi izhodišči in usmeritvami vabimo k predlogom ukrepov.**

Glavne usmeritve in razvojne prioritete v Nacionalnem reformnem programu se morajo odraziti preko načrtovanih ukrepov ter z jasno pokazanim vplivom na javne finance v Programu stabilnosti. To kaže na nujnost dolgoročno razvojno usmerjene fiskalne politike. Pomembna sta srednjeročno načrtovanje in opredeljeni cilji, kot predpogoj za zdravje in kakovost javnih financ. Predvsem je čas, da se po več letih začasnih ukrepov bolj **posvetimo trajnim strukturnim ukrepom in učinkovitosti javnofinančnih odhodkov.**

V tem smislu so tudi priporočila Evropske komisije namenjena krepitvi rasti in povečanju konkurenčnosti Slovenije, kot majhnega in odprtega gospodarstva. Nov sistem ekonomskega upravljanja na EU ravni, ki smo ga sprejeli, pa pomeni tudi, da **ne-ujeljavitev priporočil lahko vodi do uveljavitve procedur** na preventivni ali korektivni ravni. Za Slovenijo bi to lahko pomenilo nadaljnje korake v procesu postopka presežnega primanjkljaja ter v postopku za odpravo makroekonomskih neravnovesij.

1. VELJAVNA IZHODIŠČA IN USMERITVE ZA PRIPRAVO NRP

Za pripravo Nacionalnega reformnega programa mora vlada RS upoštevati naslednjih 9 ključnih izhodišč:

1.1. Makroekonomsko okolje

Slovenija je v letu 2014 po prvi oceni dosegla 2,6 odstotno gospodarsko rast, ki pa je bila spodbujena predvsem z izvozom in javnimi investicijami. Čeprav se kratkoročno izboljšuje večina glavnih makroekonomskih kazalcev, kot so brezposelnost, bruto plača na zaposlenega, in produktivnost dela, **bo v letih 2015 in 2016 ocenjena gospodarska rast nižja kot v 2014**, tveganja za povečanje makroekonomskih neravnovesij po oceni EK kljub izboljšanju še vedno obstajajo.

1.2. Zaveze iz postopka čezmernega primanjkljaja

Slovenija je od novembra 2009 v postopku čezmernega primanjkljaja, kar pomeni, da mora:

- do leta 2015 odpraviti čezmerni primanjkljaj (3% BDP);
- doseči letno izboljšanje strukturnega salda v višini 0,7 % BDP v letu 2013, 0,5 % BDP v letu 2014 in 0,5 % BDP v letu 2015;
- dosledno izvajati sprejete ukrepe za povečanje prihodkov iz večinoma posrednih davkov in zmanjšanje plačne mase v javnem sektorju ter socialnih transferjev, hkrati pa bi morala biti pripravljena, da jih dopolni z dodatnimi ukrepi, če bi se izkazali za manj učinkovite, kot je predvideno, ali če bi katerega koli od teh ukrepov razveljavil sodni sistem.
- opredeliti, sprejeti in izvesti nove ukrepe za strukturno konsolidacijo, ki so potrebni za odpravo presežnega primanjkljaja do leta 2015.

Poleg tega bi morali slovenski organi:

- pospešiti zmanjševanje nominalnega primanjkljaja v letih 2014 in 2015, če bi se izkazalo, da bodo gospodarski in proračunski pogoji boljši od trenutno pričakovanih,

- opredeliti, sprejeti in izvesti ukrepe za strukturno konsolidacijo, ki postopoma zmanjšujejo delež tekočih odhodkov v odnosu do BDP,
- zagotoviti trajno izboljšanje javnofinančnega strukturnega salda,
- podpirati potencial za rast gospodarstva, vključno z izogibanjem nadaljnjemu krčenju javnih naložb, ter postopoma zagotoviti zmanjševanje deleža javnega dolga.
- podprejo fiskalno konsolidacijo s celovitimi strukturnimi reformami okviru evropskega semestra in postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

1.3. Zaveze za odpravljanje makroekonomskih neravnovesij

Za Slovenijo EK marca 2015 ocenjuje, neravnovesja še vedno obstajajo. Kljub temu, da niso več presežna in da je dosežen napredek se bo nadaljevalo podrobno spremljanje napredka.

Ključne ugotovitve poročila glede neravnovesij za Slovenijo so:

- Visok delež slabih kreditov in niza kreditna aktivnost šibijo bančni sistem.
- Visok dolg, pritiski za razdolževanje in proces prestrukturiranja korporativnega sektorja slabo vplivajo na zasebne investicije in rast.
- Visoka vpetost države v korporativni sektor in šibko korporativno upravljanje omejujejo učinkovitost in rast.
- Zunanja konkurenčnost se je nekoliko izboljšala, tveganja so se zmanjšala.
- Visok porast dolga države pomeni dodatna tveganja v javnih financah.
- Reforma trga dela je naslovila segmentacijo in nekoliko povečala fleksibilnost.
- Izboljšanje poslovnega okolja bi pripomoglo k privabljanju tujih investicij.
- Zaveze proti korupciji in učinkovitosti javne administracije so okrepljene.

Ključne usmeritve za nadaljnje ukrepanje, ki jih EK predlaga Sloveniji, so:

- Okrepiti dolgoročno profitabilnost in znižati delež slabih kreditov v podjetjih.
- Nadaljevati z razdolževanjem podjetij.
- Nadaljevati z znižanjem prepletenosti države z gospodarstvom.
- Okrepiti javnofinančni okvir in pripraviti preglede učinkovitosti javnih financ.
- Privabiti več neposrednih tujih investicij.

1.4. Zaveze za izvajanje Socialnega sporazuma za obdobje 2015 – 2016

Osnovne cilje oziroma usmeritve socialnega sporazuma lahko povzamemo kot zagotavljanje pogojev in uresničevanje ukrepov za nov razvojni zagon, ki temelji na znanju, inovativnosti, kakovostnih delovnih mestih, trajnosti in družbeni odgovornosti. Socialni sporazum zajema temelje ukrepanja socialnih partnerjev na posameznih področjih razvoja:

- Finance (konsolidacija, bančni sistem, privatizacija, prestrukturiranje),
- Gospodarski model (celovita podpora razvoju, internacionalizacija, administrativne ovire, kakovostna delovna mesta, industrija)
- Investicije (izvedba investicijskih projektov, pogoji za učinkovito izvajanje),
- Delovanje javnega sektorja (učinkovitost in kakovost, človeški viri) in pravne države (stabilnost, konsistentnost, učinkovit, zaupanje in pravna varnost),
- Zdravstvo (kakovost, dostopnost, vzdržnost), trg dela (hitrejši vstop na trg dela, ustrezno razmerje med varnostjo in fleksibilnostjo),
- Plače (inflacija, produktivnost, kolektivne pogodbe in zaostajanje rasti plač v javnem sektorju),
- Pokojninsko varstvo (pokojninski sistem po 2020, ukrepi do 2020) in
- Izobraževanje (odličnost in doseganje visoke ravni kompetenc).

1.5. Prioritete vlade RS

Koalicija si je zastavila 9 prednostnih projektov:

- Celovita prenova stavb v državni, občinski in zasebni lasti (trajnostna gradnja) (nosilec: Ministrstvo za infrastrukturo)
- Poenostavitev sistema javnih naročil in vzpostavitev Agencije za javna naročila (nosilec: Ministrstvo za javno upravo)
- Zelena proračunska in davčna reforma (nosilec: Ministrstvo za finance)
- Združitev upravljanja in vodenja IKT celotne javne uprave (Nosilec: Ministrstvo za javno upravo)
- Uvedba davčnih blagajn in dosledno plačevanje socialnih obveznosti (Nosilec: Ministrstvo za finance)
- Vse na enem mestu (VEM) (Nosilec: Ministrstvo za javno upravo)
- Sistem kriznega upravljanja in vodenja (Nosilec: Ministrstvo za obrambo)
- Sistemsko razdolževanje in koordinacija prestrukturiranja (Nosilec: Ministrstvo za gospodarstvo)
- Spodbujanje razvoja socialnega podjetništva, združništva in ekonomske demokracije (Nosilec: Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti)
- Deregulacija poklicev (Nosilec: Ministrstvo za gospodarstvo)

1.6. Specifična priporočila EK Sloveniji 2014

Slovenija je v letu 2014 dobila 8 priporočil, ki jih je EK marca 2015 ocenila takole:

1. Javne finance: delni napredek
2. Dolgoročna vzdržnost javnih financ (pokojnine, zdravstvo): omejen napredek (tu smo najslabše ocenjeni)
3. Trg dela in plače: znaten napredek
4. Banke in bančni sistem: znaten napredek
5. Privatizacija: delni napredek
6. Prestrukturiranje gospodarstva: znaten napredek
7. Poslovno okolje: delni napredek
8. Transparentnost, javna administracija korupcija: delni napredek

1.7. Usmeritve glede sredstev iz skladov EU 2014-2020

Sredstva iz skladov EU so v perspektivi 2014 – 2020 so namenjena doseganju 11 tematskih ciljev¹, znotraj katerih države članice financirajo ukrepe, ki prispevajo k skupnemu doseganju ciljev strategije EU 2020. Vlaganja iz skladov Evropske kohezijske politike morajo biti povezana tudi s specifičnimi priporočili EK. Cilji in prioritete so zajete v partnerskem sporazumu in izvedbeno v operativnih programih².

Slovenija bo v obdobju 2014-2020 skupaj razpolagala okvirno 4,1 milijarde evrov. Pri kohezijski politiki pravila in razvitost posamezne regije postavljajo osnove okvir osredotočenosti sredstev (Slovenija je razdeljena na razvito zahodno in manj razvito vzhodno regijo). V program je vključena tudi posebna prednostna os namenjena pobudi za mlade, za ukrepe za mlade v Vzhodni kohezijski regiji. Pri določanju prioritet in delitev sredstev je v največji meri upoštevana povezava na uresničevanje strategije EU 2020. Za doseganje ciljev strategije bodo sredstva Kohezijske politike za obdobje 2014 – 2020 namenjena sledečim prioritetam:

- vlaganje v raziskave, razvoj in inovacije (RRI); konkurenčnost; zaposlovanje in usposabljanje
- infrastruktura za doseganje boljšega stanja okolja, trajnostno rabo energije in trajnostno mobilnost ter učinkovito upravljanje z viri.

¹ **Tematski cilji so:** 1. krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij, 2. povečanje dostopnosti do informacijskih in komunikacijskih tehnologij ter njihove uporabe in kakovosti; 3. povečanje konkurenčnosti malih in srednjih podjetij ter kmetijskega sektorja (za EKSRP) ter sektorja ribištva in akvakulture (za ESPR); 4. podpora prehodu na nizkoogljično gospodarstvo v vseh sektorjih; 5. spodbujanje prilagajanja podnebnim spremembam ter preprečevanja in obvladovanja tveganj; 6. varstvo okolja in spodbujanje učinkovite rabe virov; 7. spodbujanje trajnostnega prometa in odprava ozkih grl v ključnih omrežnih infrastrukturah; 8. spodbujanje zaposlovanja in mobilnosti delovne sile; 9. spodbujanje socialnega vključevanja in boja proti revščini; 10. vlaganje v spretnosti, izobraževanje ter vseživljenjsko učenje; 11. izboljšanje institucionalnih zmogljivosti in učinkovita javna uprava.

² Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike, program razvoja podeželja, za pomorstvo in ribištvo in operativne programe za teritorialno sodelovanje.

1.8. Usmeritve EK za izvajanje gospodarske in socialne politike 2015-2016

Razprava o evropskem semestru v Svetu EU poteka na podlagi Letnega pregleda rasti³ in Poročila o mehanizmu opozarjanja⁴ (objavljena konec leta 2014). Ti določajo prednostne ukrepe za leto 2015, tako za celotno EU kot tudi za posamezne države članice. EK za leto 2015 priporoča izvajanje gospodarske in socialne politike, ki temelji na treh glavnih stebrih:

- spodbujanju naložb,
- ponovni zavezanosti strukturnim reformam in
- vztrajanju pri fiskalni odgovornosti.

1.9. Doseganje ciljev EU 2020

Strategija EU 2020 opredeljuje 5 glavnih ciljnih področij:

- Zaposlovanje: 75-odstotna zaposlenost aktivnega prebivalstva, starega od 20 do 64 let.
- Raziskave in razvoj ter inovacije: 3% BDP EU za (javne in zasebne) naložbe v RR ter inovacije.
- Podnebne spremembe in energija: za 20 % manj izpustov toplogrednih plinov (ali celo za 30 % pod ugodnimi pogoji) kot leta 1990, 20 % energije iz obnovljivih virov, 20 % večja energetska učinkovitost.
- Izobraževanje: manj kot 10 % mladih, ki opustijo šolanje, vsaj 40 % oseb med 30. in 34. letom z visokošolsko izobrazbo.
- Revščina in socialna izključenost: vsaj 20 milijonov manj revnih in socialno izključenih prebivalcev.

2. PREDLAGANA PODROČJA UKREPANJA

2.1. Izvajanje specifičnih priporočil EK

2.1.1. OKREPITEV PRORAČUNSKE STRATEGIJE: ODPRAVA ČEZMERNEGA PRIMANJKLJAJA IN OMEJITEV RASTI DOLGA

CILJI:

- Odprava čezmernega primanjkljaja do leta 2015.
- Okrepitev proračunske strategije.
- Povečanje učinkovitosti javnih izdatkov.
- Stabilizacija dolga

PODROČJA UKREPANJA:

- Znižanje primanjkljaja sektorja država pod 3% BDP v letu 2015
- Izboljšanje strukturnega salda sektorja država po 0,5% BDP letno
- Okrepitev fiskalnega okvirja
- Povečanje učinkovitosti javnih izdatkov
- Povečanje učinkovitosti in poenostavitev pobiranja javnih dajatev
- Prestrukturiranje bremena javnih dajatev
- Posodobitev in prestrukturiranje obdavčitve nepremičnega premoženja

2.1.2. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC IN OMEJEVANJE STROŠKOV STARANJA

CILJI:

- Nadaljnja omejitev naraščanja izdatkov zaradi staranja prebivalstva
- Vzpostavitev sistema dolgotrajne oskrbe
- Začetek zdravstvene reforme

³ Annual growth survey 2015, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index_en.htm

⁴ Alert mechanism report 2015; http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm

- Pridobiti celostno podlago za ukrepe in aktivnosti za optimalnejšo organizacijo slovenskega zdravstvenega sistema in za prilagoditev sistema sodobnim smernicam in makroekonomskim pogojem;
- Identificirati ključne pomanjkljivosti zdravstvenega sistema;
- Doseči racionalizacijo sredstev in časa, potrebnih za nabave zdravil in medicinskih pripomočkov.

PODROČJA UKREPANJA:

- Pokojninski sistem
- Sistem dolgotrajne oskrbe
- Zdravstvena politika

2.1.3. TRG DELA IN PLAČE

CILJI:

- izboljšati položaj mladih na trgu dela, vključno z NEETi;
- povečati stopnjo zaposlenosti starejših delavcev (55-64);
- izboljšati učinkovitost ukrepov za dolgotrajno brezposelne s poudarkom na starejših in nizko izobraženih;
- izdelava mehanizma za napovedovanje potreb po zaposlovanju.

PODROČJA UKREPANJA:

- Aktivna politika zaposlovanja
- Učinki reforme trga dela
- Preprečevanje sive ekonomije
- Politika plač

2.1.4. BANKE IN BANČNI SISTEM

CILJI:

- Zagotoviti, da bančni sektor opravlja svojo narodnogospodarsko funkcijo finančnega posredovanja na dolgoročno vzdržen način - to je sposobnost obstati na trgu brez pomoči države.
- Povečati učinkovitost poslovanja bank – to je njihovo dobičkonosnost.
- Privatizirati banke - to je doseči čim višji iztržek od prodaje deležev Republike Slovenije.
- Zagotoviti sistemski okvir za delovanje bank, ki bo podpiral finančno stabilnost in zaščitil sredstva davkoplačevalcev v prihodnje.

PODROČJA UKREPANJA:

- Strategija bančnega sektorja
- Upravljanje nedonosnih terjatev
- Prestrukturiranje bank
- Vzpostavitev sklada za reševanje bank
- Konsolidacija bank in prodaja državnih deležev v bankah
- Vzpostavitev systemskega okvira za delovanje bank

2.1.5. NADALJEVANJE UKREPOV S PODROČJA UPRAVLJANJA DRŽAVNEGA PREMOŽENJA

CILJI:

- Sprejetje strategije upravljanja kapitalskih naložb države.
- Imenovanje novih članov nadzornega sveta Slovenskega državnega holdinga.
- Izvedba pregledne privatizacije družb iz seznama iz leta 2013.
- Priprava letnega načrta upravljanja in privatizacije za leti 2015 in 2016.

PODROČJA UKREPANJA:

- Upravljanje s kapitalskimi naložbami
- Strategija upravljanja kapitalskih naložb

2.1.6. PRESTRUKTURIRANJE PODJETIJ

CILJI:

- Urejeno prestrukturiranje podjetij po enotnih načelih.
- Vzpostavitev učinkovite enote za koordinacijo prestrukturiranj podjetij.
- Evalvacija insolvenčne zakonodaje.
- Zniževanje sodnih zaostankov.

PODROČJA UKREPANJA:

- Prestrukturiranje in razdolževanje podjetij
- Strategija Družbe za upravljanje terjatev bank
- Evalvacija insolvenčne zakonodaje

2.1.7. ZMANJŠANJE POSLOVNIH OVIR

CILJI:

- Izboljšanje poslovnega okolja, institucionalne in administrativne ureditve.
- Povečanje domačih in tujih naložb z jasno povezavo na specializacijo.
- Zagotovitev usklajenosti med pametno specializacijo, industrijsko politiko, raziskavami in razvojem kot tudi določitev prioritet.

PODROČJA UKREPANJA:

- Program internacionalizacije
- Enotni dokument za boljše zakonodajno in poslovno okolje
- Enotna kontaktna točka
- Prenova sistema reguliranih poklicev
- Dosledno izvajanje ocene učinkov predpisov na gospodarstvo – MSP test
- Učinkovito spremljanje reševanja upravnih zadev
- Usklajenost strategij

2.1.8. UKREPI ZA BOJ PROTI KORUPCIJI

CILJI:

- Učinkovit boj proti korupciji ter s tem povečanje preglednosti in odgovornosti.
- Uvedba zunanjega ocenjevanja uspešnosti in postopkov za nadzor kakovosti

PODROČJA UKREPANJA:

- Program za preprečevanje korupcije
- Preglednost delovanja inšpekcijskih služb
- Prenova sistema javnega naročanja
- Sprejem strategije razvoja javne uprave 2015 – 2020
- Sistem vodenja kakovosti v javni upravi

2.2. Ukrepi za doseganje ciljev EU 2020

- 2.2.1. Cilj v zvezi z zaposlovanjem do leta 2020
- 2.2.2. Cilj na področju raziskav in razvoja 2020
- 2.2.3. Cilj na področju zmanjševanja emisij toplogrednih plinov
- 2.2.4. Cilj na področju obnovljivih virov energije
- 2.2.5. Nacionalni cilj povečanja energetske učinkovitosti
- 2.2.6. Nacionalni cilj za terciarno izobraževanje
- 2.2.7. Cilji na področju predčasnega opuščanja izobraževanja
- 2.2.8. Nacionalni cilji na področju socialnega vključevanja in zmanjševanja revščine