



**Pogled Banke Slovenije  
na strateške izzive  
ekonomske politike v Sloveniji**

**Ljubljana, 17. julij 2014**

## 1. Uvod

## 2. Politike na področju finančnega sektorja

*Izboljšanje stabilnosti bančnega sistema*

*Prestrukturiranje bančnega sektorja z likvidacijo, konsolidacijo in privatizacijo*

*Okrepitev bančnega nadzora in upravljanja s tveganji*

*Vzpostavljanje makrobonitetnega nadzora*

## 3. Prestrukturiranje gospodarstva

*Lastninsko preoblikovanje in nove investicije*

## 4. Financiranje malih in srednje velikih podjetij

## 5. Fiskalna politika

*Potrebni obseg javnofinančne konsolidacije*

## 6. Zaključne ugotovitve

## 1. Uvod

V preteklem desetletju smo v Sloveniji doživeli celoten gospodarski cikel, z obdobjema gospodarske rasti in krčenja. Vstopu v Evropsko unijo leta 2004 je sledila hitra gospodarska rast, ki je temeljila na prekomernemu zadolževanju in prekomernem prevzemanju tveganja v bančnem in podjetniškem sektorju, slednje pa je omogočal dostop do tujih virov financiranja. Ta **model ni bil vzdržen, saj se je z zadolženostjo povečala ranljivost gospodarstva**. Globalna finančna kriza je zato Slovenijo še posebej močno prizadela. Z začetkom finančne krize leta 2008 se je bistveno znižala dostopnost do tujih virov financiranja. **Ujeli smo se v krogu** - zmanjšan dostop do kreditov, razdolževanje, zmanjšana investicijska dejavnost in gospodarska aktivnost ter povečevanje obsega slabih posojil. Recesija, ki je sledila, je bila med najhujšimi v evrskem območju, Slovenija je zabeležila drugi največji kumulativni padec BDP, takoj za Grčijo. To je postopoma zelo obremenilo javne finance, **Evropska komisija je Slovenijo že leta 2009 uvrstila v postopek za odpravo presežnega primanjkljaja in zahtevala temeljite ukrepe za javnofinančno konsolidacijo v kratkoročnem in srednjeročnem obdobju**.

Čeprav se kažejo znaki gospodarskega okrevanja, bo gospodarska rast najverjetneje šibka in nestabilna, če se Slovenija ne sooči z ovirami, ki, kot se je izkazalo v krizi, preprečujejo okrevanje. **Za Slovenijo druge poti ni**.

Gospodarske rasti ne bomo mogli dosežati na enakih temeljih kot v predkriznem obdobju. Odpraviti moramo strukturne pomanjkljivosti v gospodarstvu, ki so bile v času hitre rasti skrite in jih je razkrilo obdobje recesije. **Celovitost svežnja politik, komplementarnost ukrepov in hitrost njihovega uresničevanja bodo določali, kako hitro bomo lahko ponovno vzpostavili vzdržno gospodarsko rast, ki mora temeljiti na novem investicijskem zagonu gospodarstva, z lastniškim in ne dolžniškim financiranjem**.

Ta dokument na kratko orisuje nekatera področja, kjer so potrebni strateški ukrepi. **Dokument ni vseobsežen nabor strateških ukrepov**. Nasprotno, treba ga je razumeti kot dokument, v katerem je predstavljen pristop za ponoven vzdržen zagon gospodarstva. Seveda so mogoči tudi alternativni pristopi, a jih je treba vsebinsko in stroškovno opredeliti, da bi ugotovili, ali so izvedljivi in ustrezni za reševanje trenutnih razmer.

**Prednostne naloge za ponovno oživitev gospodarstva so:**

- 1. učinkovitost zakonodaje in pravosodnega sistema,**
- 2. razdolžitev in prestrukturiranje podjetij,**
- 3. izboljšanje bilanc bank in vzpostavitev vzdržnejših temeljev za finančno stabilnost,**
- 4. okrepitev dolgoročne vzdržnosti javnih financ.**

Med krizo smo ugotovili kako pomembno je omejiti odvisnost od dolžniškega financiranja in imeti ustrezne nadzorne mehanizme za preprečitev kreditnega balona. Jasno je tudi, da restrukturiranje gospodarstva in zagon investicij, ki so potrebne za rast, zgolj z davkoplačevalskim denarjem ni izvedljivo. Zato je nujno potreben premik k lastniškemu financiranju, za kar potrebujemo ustrezno okolje, ki bo pritegnilo nov lastniški kapital.

**Potrebujemo jasno, konsistentno in koherentno nacionalno strateško politiko, ki bo spodbujala makroekonomsko in finančno stabilnost, odprtost za lastniške naložbe in reševanje institucionalnih in regulatornih ovir, ki trenutno zavirajo dotok investicij.**

Slovenija je nekatere nujne strateške ukrepe že sprejela in njihov pozitiven učinek postaja viden. Toda, če prestrukturiranja podjetij in javnofinančne konsolidacije ne bo, **obstaja velika verjetnost, da bo Slovenija porajajoče se okrevanje zapeljala na slepi tir.** Zaradi dokapitalizacije bank in zadolževanja države imamo še čas za izvajanje dodatnih podpornih ukrepov, a ne neomejeno. Če ukrepov ne bomo izvedli, bomo izničili učinke dokapitalizacije, zato se bodo gospodarske težave povečale.

Ukrepi morajo biti naravnani srednjeročno in javnosti predstavljeni jasno, zato, da bodo verodostojni in da bomo vedeli, **kdo je odgovoren za njihovo uresničevanje.** Potrebni bosta politična odločnost in družbeno soglasje. Ker se ukrepi dopolnjujejo, bo ključno usklajeno sodelovanje in prevzemanje odgovornosti med vladnimi službami in ostalimi deležniki pri njihovem izvajanju.

## **2. Politike na področju finančnega sektorja**

Zaradi krize so se bistveno poslabšale bilance bank, vloga bank kot denarnih posrednikov je bila okrnjena. Banke so se v obdobju rasti pred krizo na veliko zadolževale na finančnih trgih v tujini, torej je v Slovenijo prihajal predvsem dolžniški kapital. V krizi so bile banke, zaradi zmanjšanja zaupanja finančnih trgov, prisiljene hitro zniževati raven zadolženosti. V tem času so manjkajoča sredstva le v manjši meri lahko nadomestili z zadolževanjem pri ECB in povečanjem domačih vlog. Hkrati se je ob negativni rasti delež slabih terjatev od začetka krize povečal več kot štirikratno in je septembra 2013 znašal že skoraj petino bilančne vsote bank. Zaradi prepočasne kapitalske krepitve bank in omejenega dostopa do virov financiranja ter zaradi hitrega poslabševanja bilanc gospodarskih družb, se je v letih 2009 - 2010 kreditiranje privatnega sektorja upočasnilo in v obdobju 2011 - 2013 postalo negativno.

Banka Slovenije se je v sodelovanju z Vlado RS lotila prestrukturiranja bančnega sistema, katerega cilj so kapitalsko ustrezne banke, ki so dobičkonosne in ki učinkovito opravljajo storitve finančnega posredovanja, ravnajo v skladu z dobrimi praksami korporativnega upravljanja in ne ponavljajo poslovnih praks iz obdobja hitre rasti.

**Strategija sanacije bank in krepitve nadzora vključuje naslednje elemente:**

- 1. izboljšanje bilanc bank s pomočjo dokapitalizacije in prenosa slabih posojil na Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB),**
- 2. prestrukturiranje bančnega sistema z likvidacijo in konsolidacijo,**
- 3. odprodajo državnih deležev v bankah,**
- 4. okrepitev bančnega nadzora in upravljanja s tveganji,**
- 5. vzpostavitev makrobonitetnega nadzora.**

### *Izboljšanje stabilnosti bančnega sistema*

Na podlagi ugotovitev pregleda kakovosti sredstev in stresnih testov je bila v decembru 2013 izvedena dokapitalizacija treh bank v višini 3,2 milijarde € (10,3% BDP), od petih bank je Banka Slovenije zahtevala povečanje kapitala iz zasebnih virov v letu 2014. Od teh so tri banke krepitev kapitala zagotovile iz zasebnih virov, ena pri tem ni bila uspešna in je v postopku pridobivanja dovoljenja ukrepa državne pomoči, ena pa ima možnost iskanja zasebne rešitve do konca leta 2014. Če pri tem ne bo uspešna, bo realizirana zaveza države o izvedbi ukrepov državne pomoči.

Hkrati z dokapitalizacijo bank se na DUTB prenaša za 4.6 milijard € slabih posojil treh največjih državnih bank (NLB, NKBM in Abanka), in sicer približno dve tretjini terjatev v decembru 2013, medtem ko bo prenos preostale tretjine (Abanka) in prenos terjatev Banke Celje, ki je v postopek državne pomoči vstopila aprila, potekal v 2014. Natančen datum prenosa je odvisen od odločitve

Evropske komisije o državni pomoči. Zaskrbljujoče je, da ostaja delež slabih posojil visok tudi po prenosu na DUTB in da se je le-ta v prvem četrtletju 2014 celo povečal. To je **posledica še vedno nizke gospodarske rasti in počasnega procesa razdolževanja gospodarskih družb ter njihovega prepočasnega poslovnega prestrukturiranja**. Z odkupom dodatnih slabih posojil iz preostanka bančnega sektorja bo DUTB razpolagala z zadostnim deležem terjatev, ki ji po novi insolvenčni zakonodaji omogoča prevzem vodilne vloge pri hitrejšem prestrukturiranju podjetij. Poleg tega bodo tudi banke na podlagi nedavnih sprememb nadzorniških predpisov Banke Slovenije morale prevzeti aktivnejšo vlogo v procesih prestrukturiranja podjetij.

#### *Prestrukturiranje bančnega sektorja z likvidacijo, konsolidacijo in privatizacijo*

**Trenutno stanje in struktura bančnega sektorja ni dolgoročno vzdržna**, glede na velikost tega sektorja in celotnega gospodarstva. Manjše število bank bo pripomoglo k ekonomiji obsega in s tem k učinkovitosti in donosnosti. Trenutno poteka v dveh manjših domačih bankah postopek nadzorovanega prenehanja poslovanja, proces prestrukturiranja je nujno nadaljevati tudi z združevanjem, ki pa ga v tem trenutku lahko **predlaga predvsem država kot večinska lastnica bank**.

Tudi dobro korporativno upravljanje bi moralo voditi do večje učinkovitosti v bančnem sektorju. Državni zbor je 21. junija 2013 sprejel zavezo o popolni odprodaji deleža v eni državni banki(NKBM) in o zmanjšanju udeležbe v največji banki(NLB) v srednjeročnem obdobju na 25% plus ena delnica. V imenu RS je Slovenski državni holding že objavil poziv za oddajo nezavezujočega interesa za nakup celotnega deleža v NKBM. Priprave na privatizacijo drugih bank, ki so prejemnice državnih pomoči ter na drugi paket prenosa slabih terjatev na DUTB se bodo začele po odobritvi programov prestrukturiranja s strani Evropske komisije. Uspešen proces privatizacije bank je odvisen od uresničevanja zavez **Vlade RS in od interesa investorjev za nakup deležev v slovenskih bankah**.

#### *Okrepitev bančnega nadzora in upravljanja s tveganji*

Aktivnosti za nadaljnjo krepitev bančnega nadzora so v teku. 1. januarja 2014 je začela veljati Uredba (EU) št. 575/2013 (CRR), Banka Slovenije pa pripravlja osnutek novega zakona o bančništvu, ki bo vključeval zahteve Direktive 2013/36/EU (CRD IV). Ta uvaja dodatne kapitalske blažilnike, krepi upravljanje s tveganji in standarde korporativnega upravljanja ter povečuje preglednost in pomembnost statističnih razkritij. Nova zakonodaja naj bi bila sprejeta do konca leta 2014.

Hkrati pa se Banka Slovenije aktivno pripravlja na izvajanje **enotnega mehanizma nadzora, ki bo začel delovati novembra 2014** in bo, med drugim, na ravni Evrosistema poenotil nadzorne metodologije in standarde.

Banka Slovenije prilagaja svoj nadzorni pristop regulatornim spremembam, tako da bodo banke pravilno izvedle tehnične standarde in nadzorne prakse Evropskega bančnega organa, ki izhajajo iz zastavljenih smernic. Banka Slovenija v bankah že aktivno preverja ali se odpravljajo sporne poslovne prakse. Ustanovljena je bila tudi **Posebna inšpekcijska skupina (PIS)** za sodelovanje s pristojnimi državnimi organi pri odkrivanju in analiziranju morebitnih kazensko pregonljivih zlorab v bankah. Prednostni nalogi sta krepitev pravil upravljanja s tveganji v bankah in skladnost z nadzornimi ukrepi. Banka Slovenije bo ustrezno ovrednotila in poskušala odpraviti nezdrave, poslovno tvegane prakse in slabo korporativno upravljanje, ki ogrožajo interese bank ter ravnanje članov organov upravljanja, ki bi lahko negativno vplivalo na ugled in poslovne rezultate bank (merila za strokovne, odgovorne, etično in poslovno neoporečne člane organov upravljanja).

Banka Slovenije bo kmalu imela na voljo pomembno nadgrajeno nadzorno orodje, in sicer **centralni kreditni register (CKR)**. Ker je trenutni sistem registracije kreditov v svojem obsegu omejen, je za Banko Slovenije čimprejšnja nadgradnja CKR pomembna za okrepitev njenih nadzornih nalog.

Do začetka leta 2015 morajo biti vzpostavljeni **mehanizmi reševanja bank s širokim naborom pristojnosti**, ki sledijo direktivi 2014/59/EU o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij. Končni cilj je, da bo funkcija reševanja bank v Sloveniji neodvisna in hkrati tesno povezana s funkcijo nadzora bančnega poslovanja v Banki Slovenije.

Za doseg želenih ciljev se je **Banka Slovenije notranje reorganizirala**, da bi učinkoviteje in bolj kakovostno uresničevala svoje naloge in funkcije. Zaradi kadrovske podhranjenosti na področju bančnega nadzora, Banka Slovenije na različne načine temu področju namenja več pozornosti.

#### *Vzpostavljanje makrobonitetnega nadzora*

Kriza je pokazala, da je nadzoru finančnih institucij potrebno dodati **makrobonitetni vidik**. Tako je v skladu s priporočili ESRB/2011/3 o makrobonitetnih pooblastilih nacionalnih organov, s katero so se strinjale tudi druge centralne banke držav članic, Banka Slovenije v 2014 vzpostavila institucionalni okvir za makrobonitetni nadzor finančnega sistema. Osnovni namen **Odbora za finančno stabilnost** so priporočila za varovanje in zaščito stabilnosti finančnega sistema z zgodnjim zaznavanjem nastanka sistemskih tveganj in sprejemanjem preventivnih ukrepov za ublažitev teh tveganj.

Banka Slovenije je v 2013 in 2014 sprejela dva instrumenta makrobonitetnega nadzora. Prvi določa zgornjo mejo obrestnih mer za vloge in zahteva dodaten kapital za preseganje te meje. Ta ukrep je pripomogel k znižanju pasivnih obrestnih mer. Drugi instrument je namenjen zniževanju pritiska na

prehitro razdolževanje bančnega sektorja, stabilizaciji virov financiranja bank in s tem zagotovitvi pogojev za hitrejše okrevanje kreditne rasti.

### **3. Prestrukturiranje gospodarstva**

Dokler ne bo prišlo do finančnega, lastniškega in poslovnega prestrukturiranja podjetij, je težko pričakovati krepitev kreditne rasti v bankah in banke bodo še naprej ranljive. Če se bo rast deleža slabih posojil v letu 2014 še nadaljevala, bodo z zamudami pri prestrukturiranju gospodarstva postopoma **izničeni učinki izvedenih dokapitalizacij bank.**

**Zakonodajni okvir, ki omogoča prestrukturiranje gospodarskih družb, obstaja.** Z nedavnimi spremembami insolvenčne zakonodaje je zagotovljena možnost za preventivno prestrukturiranje podjetij, ki so sposobna preživetja, v fazi pred uvedbo insolvenčnega postopka. Zagotovljeni so posebni postopki prisilne poravnave za srednja in velika podjetja ter izboljšave poenostavljenega postopka prisilne poravnave za majhna in mikro podjetja. Cilj je ublažiti negativen vpliv na dejavnost s prestrukturiranjem vitalnih delov podjetja in likvidacijo nezdravih delov, ki niso sposobna preživetja.

**Ključna ostaja učinkovitost izvrševanja postopkov.**

Sistematično prestrukturiranje gospodarstva se mora začeti in to bi morala biti tudi **prednostna naloga nove vlade.** Naloga je zahtevna, zaradi dveh dejstev. Prvič, zaradi številnih posojil med povezanimi osebami v skupini, z več dvostranskimi sporazumi in nasprotujočimi si interesi. Drugič zato, ker DUTB ne more prevzeti vodilne vloge v pomembnih primerih prestrukturiranja. Prenesene terjatve v večini primerov namreč družbi ne omogočajo večinski položaj v odnosu do drugih upnikov. Zato je, tako je zapisano v nacionalnem reformnem programu, potreben centraliziran in celovit pristop k različnim kreditnim izpostavljenostim v bančnem sistemu, s čimer se pospeši pogajanja in dogovore o prestrukturiranju. V zvezi s tem bi morala biti nemudoma ustanovljena delovna skupina, sestavljena iz predstavnikov vseh deležnikov, ustreznih vladnih organov in tudi s sodelovanjem Banke Slovenije, ki bi bila zadolžena za spremljanje in nadzor nad celotnim procesom prestrukturiranja. **Sprejeti je potrebno odločitev, v katerih gospodarskih družbah je prestrukturiranje najnujnejše.**

#### *Lastninsko preoblikovanje in nove investicije*

Pomembna omejitev, s katero se sooča Slovenija, je **razpoložljivost finančnih sredstev za prestrukturiranje gospodarstva in povečanje investicijske dejavnosti.** Uporaba državnih sredstev za te namene je omejena, saj bi nadaljnje povečanje obsega že tako velikega javnega dolga ogrozilo njegovo vzdržnost. Dejstvo je, da v Sloveniji ni drugega kapitala kot **davkoplačevalski denar**, zato bi morala biti privatizacija in vstop zasebnih investorjev gonili zahtevanega **priliva lastniškega kapitala.** Dodatna korist te strategije pa je boljše korporativno upravljanje.



Nov privatizacijski zakon je bil oblikovan v tej smeri. Državni zbor je odobril prodajo in privatizacijo 15 državnih družb v letih 2014 in 2015. Do sedaj je bila zaključena prodaja treh gospodarskih družb.

Zato, da bo Slovenija privabila več tujih neposrednih naložb bo potrebno izboljšati poslovno okolje. Poslovna in politična kultura se bosta morali prilagoditi in sprejeti realnost globalizacije in vključenost Slovenije v svetovno gospodarstvo. **Potrebno je razviti in izvesti komunikacijsko strategijo, s katero se bo Slovenija promovirala in tržila kot destinacija, ki je zanimiva za neposredne tuje naložbe.** Vzporedno se bo treba lotiti poenostavitve zakonskih in drugih ovir, kot so dolgotrajni in dragi postopki za pridobitev različnih dovoljenj (npr. postopek pridobitve gradbenega dovoljenja traja približno 182 dni, v povprečju traja postopek registracije nepremičnin 110 dni), pomanjkanje pravic upnikov, merjenih s pomočjo zakonov in predpisov (indeks zakonskih pravic za Slovenijo je npr. uvrščen precej nižje od indeksa Avstrije in Slovaške), dolgotrajni postopki za izvrševanje pogodb (1270 dni), vladno vmešavanje v upravljanje in vodenje podjetij in relativno neprožen trg dela.

**Privatizacija velikega dela gospodarstva v kratkem ni izvedljiva,** zato je pomembno, da v vmesnem obdobju **državna podjetja vodijo strokovni menedžerji,** ki sledijo dobrim poslovnim in upravljaljskim praksam. Vlada mora hitro pridobiti parlamentarno soglasje za strategijo za izbor in klasifikacijo kapitalskih naložb, ki jih bo upravljal Slovenski državni holding. **Pomembno je, kako bo upravljan in voden Slovenski državni holding.**

#### 4. Financiranje malih in srednje velikih podjetij

Programi financiranja, ki jih ponujata Slovenski podjetniški sklad in Slovenska izvozna in razvojna banka (SID banka), so v času zahtevnih razmer na kreditnih trgih pomagali malim in srednje velikim podjetjem (MSP) pri dostopu do finančnih sredstev. Podatki kažejo, da so se v obdobju 2007 - 2011 posojila za MSP v Sloveniji vsako leto povečevala, razen v letu 2009. Indeks dostopa MSP do finančnih sredstev (indeks SMAF) za Slovenijo, ki ga pripravljajo v Evropski komisiji, prav tako kaže izboljšanje v obdobju 2007 - 2012. Slovenija se je uvrstila na sredino držav EU-27, tako glede izboljšanja indeksa SMAF kakor tudi glede njegove ravni. Vendar pa podatki na mikro ravni kažejo, da je splošna zaostritev kreditnih pogojev negativno vplivala na MSP. Če zanemarimo problem dostopa do finančnih sredstev, so se stroški financiranja in zahteve glede zavarovanja za MSP povečala bolj kot za večje gospodarske družbe.

Programi financiranja, ki jih ponujata Slovenski podjetniški sklad in SID banka, črpajo sredstva iz Evropskega investicijskega sklada (EIS), Evropske investicijske banke (EIB) in evropskega združenja European Association of Mutual Guarantee Societies(AECM). Potrebno bi bilo **povečati možnost koriščenja tujih virov** za financiranje MSP in zmanjšati razpršenost institucij, ki upravljajo s temi viri. V EIF nadomeščajo trenutni Program konkurenčnosti in inovativnosti z dvema novima programoma z večjim naborom virov za obdobje 2014 - 2020. Programa sta namenjena ranljivejšim kategorijam malih podjetij, ki imajo omejen dostop do finančnih trgov. Nova programa bosta zagotovila zgolj okvir, ki bo finančnim posrednikom omogočal oblikovanje individualnih produktov, ki najboljše ustrezajo potrebam MSP na določenem trgu. Tako bi morali obe slovenski finančni instituciji v sodelovanju s partnerskimi bankami, zadolženimi za ponudbo kreditov MSP, **razviti nove finančne instrumente za start-up podjetja in mlada hitro rastoča podjetja** in še posebej razvijati načine, s katerimi bi pritegnili večji obseg naložb tveganega kapitala iz tujih virov. Poleg tega bi bilo treba povečati obveščenost podjetnikov o dostopu do finančnih sredstev, vzpostaviti bolj skoncentrirano - **na enem mestu** - strukturo, s pomočjo katere bi pomagali MSP premagovati administrativne ovire pri pridobivanju finančne podpore, in ponuditi pomoč pri prodiranju na tuje trge.

## 5. Fiskalna politika

Za zagotovitev dolgoročne fiskalne vzdržnosti je **nujno nadaljevati s konsolidacijo javnih financ**. Ker je Slovenija članica Evropske unije, je zavezana izvrševanju Programa stabilnosti in rasti. Razvoj dogodkov na področju javnih financ je zato pod strogim nadzorom Evropske komisije in Slovenija je dolžna izvesti obsežno javnofinančno konsolidacijo, v skladu z zavezami sprejetimi v okviru evropskih pravil in zahtevami Komisije. Dolgotrajna recesija in strošek dokapitalizacije bank je izjemno obremenil javne finance in javni dolg se je močno povečal. Slovenija je bila **že decembra 2009 uvrščena v postopek za odpravo presežnega primanjkljaja** Programa za stabilnost in rast, ki zahteva popravek presežnega primanjkljaja do leta 2015. Tudi po odpravi presežnega primanjkljaja bo za Slovenijo v okviru preventivnega delovanja pakta veljal prehodni režim, ki zahteva zadosten napredek v smeri zniževanja javnega dolga pod referenčno vrednostjo 60% BDP. Javnofinančna konsolidacija in skladnost z zahtevami Programa za stabilnost in rast je še zahtevnejša zaradi obvladovanja pritiskov po povečanju izdatkov za pokojnine in zdravstveno oskrbo ter zaradi tveganja, ki ga prinašajo državna poroštva.

**Glavne cilje fiskalne politike in sredstva za doseganje teh ciljev je potrebno natančno opredeliti ter jih odkrito in jasno sporočiti javnosti.** Preučiti je treba možnosti in kvantificirati učinke fiskalne konsolidacije na gospodarstvo in javne finance znotraj manevrskega prostora posameznih elementov, ki vplivajo na postavke proračuna (zdravstvo, zasebni visokošolski zavodi in njihovo financiranje, regionalizacija, število občin in podobno.). **Zaradi verodostojnosti morajo biti makroekonomske predpostavke**, na katerih bo temeljila strategija konsolidacije in ocenjeni učinek ukrepov, **realne**. Izpostaviti je treba tveganja in ranljiva področja, ki bi lahko vplivala na proračun. **Ukrepi morajo biti trajni**. Začasni ukrepi za zapolnitev vrzeli, ki naj bi znižali proračunski primanjkljaj, niso dovolj. Fiskalna konsolidacija se v okviru postopka Programa stabilnosti in rasti ocenjuje v okviru izboljšanja strukturnega salda. Konsolidacija bi morala vključiti tudi ukrepe za gospodarsko rast, saj bo to omogočilo znižanje primanjkljaja. Nenazadnje, treba je paziti, da bo strategija konsolidacije zaščitila najranljivejše sloje prebivalstva. Vse navedeno povečuje **kompleksnost hkratnega prestrukturiranja realnega sektorja, iz poslovnega, finančnega in lastniškega vidika**.

### *Potrebni obseg javnofinančne konsolidacije*

Ocena Evropske komisije je, da je fiskalna spodbuda v letih 2013 – 2014" premajhna za 1,4% BDP v popravljeni spremembi strukturnega salda za 0,5% BDP v smislu zneska zahtevanih ukrepov, ki so bili ob priporočilu iz postopka za odpravo presežnega primanjkljaja ocenjeni kot potrebni."

Če se Slovenija želi izogniti postopku za odpravo presežnega primanjkljaja v letu 2015, bo morala znižati glavni splošni primanjkljaj pod 3% BDP in tudi izpolniti cilj, ki se nanaša na kumulativno izboljšanje v popravljeni strukturi bilanci. Za uresničitev priporočil iz postopka za odpravo presežnega primanjkljaja, je treba v letu 2014 in 2015 izpeljati dodatne stalne fiskalne ukrepe, skupaj v vrednosti 1,8% BDP.

Poročilo o Programu stabilnosti 2014 za Slovenijo za obdobje 2016 – 2018 zahteva boljšo popravljena strukturo bilanco, kot jo načrtuje Slovenija. Program stabilnosti in rasti preventivno določa, da bi moralo biti izboljšanje v strukturi bilanci najmanj 0,6 odstotnih točk BDP na leto, ko se proizvodna vrzel zniža pod –1,5% BDP, kar naj bi se zgodilo v Sloveniji od 2016 naprej. Poročilo o programu stabilnosti iz leta 2014 predvideva izboljšanje za 0,5 odstotnih točk BDP leta 2016, za 0,3 leta 2017 in 0,6 odstotne točke leta 2018.

Ukrepi, s katerimi bi izpolnili zahteve iz Programa stabilnosti in rasti, bi morali zajemati **ukrepe tako na prihodkovni kot na izdatkovni strani proračuna**. Dodatne ukrepe bi morali sprejeti in jih začeti uresničevati čim prej, že v letu 2014, in jih ne bi smeli odlagati v leto 2015. Ukrepi iz dopolnjenega programa stabilnosti iz leta 2014 so dobro izhodišče, ki ga je treba za doseganje fiskalnih ciljev najprej izvršiti in nadgraditi še z dodatnimi strukturnimi ukrepi.

Morebitni razmislek je potrebno na **prihodkovni strani** proračuna usmeriti na naslednja področja:

1. uvedba novega nepremičninskega davka,
2. nadaljnja krepitev aktivnosti na področju pobiranja davkov,
3. možnost širitve davčne osnove za davek od dohodka pravnih oseb,
4. možnost skrajšanja seznama blaga in storitev, ki so predmet nižje stopnje DDV.

Na **izdatkovni strani** proračuna so ukrepi za manjšo porabo od leta 2012 v glavnem vključevali: znižanje mase plač v javnem sektorju, z začasnimi rezi v osnovne plače in regres za dopust, ukinitvev indeksacije plač, zamrznitev napredovanj in z delovno uspešnostjo povezanih nagrad, ter zmanjšanje števila zaposlenih; splošne reze v diskrecijske izdatke, ki niso bili podprti s posebnimi reformami; ukinitvev indeksacije pokojnin, in omejitev izdatkov za investicije. Program stabilnosti 2014 predvideva nadaljevanje te politike v letu 2015. Vendar pa je njena izvedba odvisna od tega, ali bodo določeni ukrepi pravočasno sprejeti.

Te ukrepe bo treba dopolniti z **dodatnimi ukrepi**, da bi izpolnili zahteve za javnofinančno konsolidacijo:

1. **zdravstvena reforma,**
2. **pokojninska reforma,**
3. **reforma trga dela,**
4. **reorganizacija lokalne uprave in financiranja lokalnih skupnosti,**
5. **racionalizacija stroškov izobraževanja,**
6. **učinkovitejša poraba socialnih transferjev in subvencij**

Ker bo javnofinančna konsolidacija omejila financiranje vladnih naložb iz lastnih virov, je treba dati **prednost večjemu in boljšemu črpanju sredstev iz EU skladov**. Ključno je okrepiti učinkovitost pri upravljanju EU sredstev. Potencialnim uporabnikom EU skladov bi morale biti na **enem mestu** na razpolago vse informacije in svetovanje o možnostih investiranja, o pripravi projektne dokumentacije in o obvladovanju administrativnih postopkov. Treba bi bilo izboljšati sistem javnega naročanja in postopke dodeljevanja dovoljenj ter poskrbeti za večjo preglednost njihovega izvajanja ter tako onemogočiti zlorabe in protipravno premoženjsko okoriščanje iz naslova javnih razpisov s prenovo zakona. Potrebno je pospešiti spremljanje in nadzorovanje projektov, financiranih z EU sredstvi, in preverjanje zahtevkov za plačila.

## 6. Zaključne ugotovitve

Globoka in dolga recesija, ki traja od začetka finančne krize, je posledica nevzdržne akumulacije finančnih neravnotežij, temelječih na čezmernim zadolževanjem v pred kriznemu obdobju. Za ponoven zagon gospodarstva je potrebna skladna, celostna nacionalna strateška politika za ozdravitev finančnega sektorja, prestrukturiranje gospodarstva in okrepitev vzdržnosti javnih financ, ki mora temeljiti na novem investicijskem zagonu gospodarstva, z lastniškim in ne dolžniškim financiranjem. **Samo na ta način bomo lahko omilili učinke nujnega varčevanja.**

Z državnimi sredstvi je bila okrepljena stabilnosti bančnega sistema, izdelani so temelji za okrepitev bančnega nadzora, upravljanja s tveganji in standardov korporativnega upravljanja. Toda, če ne bo prišlo do odločnega in pravočasnega prestrukturiranja podjetij, se bodo **učinki nedavno izvedene dokapitalizacije v bankah izgubili in potrebna bo ponovna dokapitalizacija.**

Izziv, s katerim se Slovenija sooča, je pritegniti nov, lastniški kapital, s katerim bo financirano prestrukturiranje gospodarstva in in ki bo osnova za povečanje investicijske dejavnosti. Za doseg tega cilja je treba ustvariti ustrezno poslovno okolje. Potrebno je razviti in izvesti komunikacijsko strategijo, s katero se bo Slovenija promovirala in tržila kot destinacija, ki je zanimiva za neposredne tuje naložbe. **Nadaljnja uporaba davkoplačevalskega denarja ni več mogoča.** Slovenija mora v kratkem izvesti obsežno javnofinančno konsolidacijo, ki se bo nadaljevala v srednjeročnem obdobju in bo potekala pod okriljem Programa za stabilnost in rast, v okviru njegovega korektivnega in preventivnega vidika delovanja. Za doseg ciljev javnofinančne konsolidacije bo potrebna kombinacija zahtevnih ukrepov na dohodkovni in odhodkovni strani proračuna. **Če ne bomo ukrepali, bo okrevanja konec, in naše gospodarske težave se bodo še povečale.**