

Slovenija: Zaključna izjava misije v letu 2017 skladno s IV. členom*

28. marec 2017

Zaključna izjava opisuje predhodne ugotovitve strokovnjakov MDS ob zaključku uradnega obiska strokovnjakov (ali »misije«), v večini primerov v državi članici. Misije potekajo v okviru rednih (navadno letnih) posvetovanj v skladu s IV. členom Statuta MDS, v zvezi s prošnjo za uporabo sredstev MDS (izposojo sredstev MDS), v okviru razprav o programih, ki jih nadzirajo strokovnjaki MDS, ali v okviru drugih ukrepov, s katerimi strokovnjaki MDS spremljajo gospodarska gibanja.

Oblasti soglašajo z objavo te izjave. V izjavi so izražena stališča strokovnjakov MDS, ki ne izražajo nujno stališč izvršilnega odbora MDS. Na podlagi predhodnih ugotovitev te misije bodo strokovnjaki MDS pripravili poročilo, ki bo po odobritvi vodstva predstavljeno izvršilnemu odboru MDS v razpravo in odločanje.

Gospodarska rast v Sloveniji se vztrajno krepi že četrto leto zapored, zaradi česar so se zvišale plače in zaposlovanje se je povečalo. Tudi finančna stabilnost se je izboljšala in zunanji položaj Slovenije se je okrepil, toda izzivi ostajajo. Javni dolg ne dosega več svoje najvišje ravni, vendar ostaja visok, bančne bilance so se okrepile, toda obseg slabih posojil MSP je še vedno velik in potencialna stopnja gospodarske rasti je nizka. Te izzive lahko odpravi sklop politik, ki bi se vzajemno podpirale: kredibilna javnofinančna strategija, ki temelji na reformah, bi znižala javni dolg, nadaljnje nadzorno in regulatorno spremljanje bi pomagalo ohraniti finančno stabilnost, nadaljnje reforme na trgu dela in privatizacija pa bi podprle večjo rast.

1. Sloveniji se obrestujejo vztrajna prizadevanja za ponovno vzpostavitev finančne stabilnosti in zasledovanje preudarnih makroekonomskih politik. V letih 2014–2016 se je realni BDP kumulativno povečal za 8,1 odstotka, zaposlovanje za 2,9 odstotka in realne plače za več kot 4 odstotke. [1] Rast je v zadnjem času bolj uravnovežena. Zasebna potrošnja se je v letu 2016 povečala ob podpori izboljšane razpoložljivosti ter vzdržne rasti plač in zaposlovanja. Čeprav se je obseg javnih investicij skoraj prepolovil, kar je pokazatelj manjšega črpanja sredstev EU, so močne zasebne investicije – predvsem v izvozno usmerjenih predelovalnih dejavnostih – izravnale del tega upada. V okolju močnega povpraševanja trgovinskih partneric, tesnejšega vključevanja v regionalne dobavne verige in izboljšane konkurenčnosti je izvoz še naprej največ prispeval k rasti. Brezposelnost se je še zmanjšala, čeprav je bila s 7,9 odstotka še vedno visoka.

2. V letu 2017 je mogoče pričakovati nadaljnjo izrazito rast, čeprav so srednjeročni obeti manj ugodni. Za leto 2017 je napovedana 3-odstotna rast BDP, ki naj bi zapolnila proizvodno vrzel. Zasebna potrošnja bo ostala močna, k čemur bo pripomogla nadaljnja rast zaposlovanja in plač. Zasebne investicije bi se morale po okrevanju v letu 2015 še povečati ob izkoriščenosti zmogljivosti blizu rekordnih ravni, veliki dobičkonosnosti in ugodnih pogojih financiranja. Tudi javne investicije bi morale močno narasti, če se bo črpanje sredstev iz strukturnih skladov EU obnovilo po pričakovanjih. Pospešena rast izvoza bi se morala nadaljevati ob podpori naraščajočega povpraševanja v trgovinskih partnericah, ne glede na zunanja tveganja. Zaradi vztrajne gospodarske aktivnosti in vse višjih cen primarnih surovin se bo rast inflacije približala 1¾–2 odstotkoma, kar bo razpršilo tveganja deflacije. Dinamika rasti v *srednjeročnem obdobju* je manj ugodna; njene letne stopnje se približujejo ocenjeni potencialni stopnji rasti 1¾–2 odstotka. To nizko potencialno stopnjo rasti omejujejo neugodna demografska gibanja in šibka rast skupne faktorke produktivnosti.

3. Finančna stabilnost in zunanji položaj Slovenije sta se bistveno izboljšala. Kapitalski položaj bank je močan in likvidnost obsežna. Upad bančnih kreditov je dosegel najnižjo raven, čeprav posojila gospodinjstvom vztrajno naraščajo. Postopno zmanjševanje deležev slabih posojil je okrepilo bančne bilance, ustrezna sprostitve rezervacij pa je povečala dobičkonosnost bank. Pri zunanjih se je presežek tekočega računa v letu 2016 povečal na 6,8 odstotka BDP, kar je prispevalo k izboljšanju neto pozicije stanja mednarodnih naložb (IIP) za 4 odstotke BDP.

4. Kljub tem uspehom vseeno ostajajo pomembni izzivi. BDP in zaposlovanje v Sloveniji sta še vedno nižja od svojih predkriznih ravni. Zaradi dokapitalizacij bank in dveh recesij od leta 2008 se je javni dolg do leta 2015 povečal skoraj za štirikrat. Fiskalna konsolidacija od leta 2011 je temeljila na mešanici strukturnih reform in enkratnih ukrepov, s tem da so se slednji zdaj izničili. Popravljanje bančnih bilanc je po mednarodnih standardih potekalo hitro, toda obseg slabih posojil MSP je še vedno velik, zato zadolžena, čeprav trdna MSP ne morejo najemati posojil. Poleg tega so poslovni modeli bank pod pritiskom. Pomembni prednostni nalogi zato ostajata izboljšanje delovanja trga dela in pospeševanje privatizacije.

5. Sklop politik, ki bi se vzajemno podpirale, lahko pripomore k zmanjšanju preostale javnofinančne in finančne ranljivosti ter povečanju potencialne rasti gospodarstva:

- sprejeti kredibilno javnofinančno strategijo, ki temelji na reformah, za zmanjšanje visokih stopenj zadolženosti, zagotoviti ustrezen prostor za preprečevanje negativnih šokov ter odpraviti pereče zviševanje odhodkov, ki je povezano z demografskimi razmerami;
- dokončati popravljanje bančnih bilanc in bilanc podjetij z reševanjem slabih posojil MSP ter spodbujati uspešne poslovne modele bank za zaščito srednjeročne finančne stabilnosti;
- pospešiti strukturne reforme: izboljšati delovanje trga dela in pospešiti privatizacijo.

Javnofinančna strategija, ki temelji na reformah, za ponovno vzpostavitev blažilnikov in ohranjanje vzdržnosti

6. Oblasti so določile primeren srednjeročni cilj konsolidacije. Njihov cilj, da se strukturni proračunski primanjkljaj odpravi do leta 2020 in da se ta raven pozneje ohranja, bo znižal zadolženost na 60 odstotkov BDP do leta 2026. Z vzpostavitvijo fiskalnih blažilnikov bi se povečal prostor za proticiklični odziv na šoke, ki vplivajo na rast, stroški zadolževanja bi se dolgoročno ohranjali na nizki ravni in zmanjšala bi se ranljivost na zunanje šoke. Poleg tega bi ta politika dolgoročno, ko bi se prebivalstvo staralo, brzdala zadolževanje in bi – če se odhodki, povezani s staranjem prebivalstva, glede na BDP s svežnjem reform v naslednjih nekaj letih zmanjšajo – omogočila delno prilagajanje na demografski šok, ko bi stanje postalo resno. Novoodobreni fiskalni svet lahko ima pomembno vlogo pri spremljanju in ocenjevanju učinkovitosti javnih financ.

7. Toda nadaljnja konsolidacija zahteva večje dodatne reforme. Po našem mnenju je za uresničitev cilja oblasti potrebna dodatna strukturna prilagoditev do leta 2020 za 1,8 odstotka BDP več, kot bi dosegla sedanja politika. Oblasti se zavedajo te spremembe in delujejo na več področjih. V zvezi s pokojninskimi reformami so objavile belo knjigo in v njej sklop možnih reform, med katerimi bi nekatere zvišale osnovo za pokojninske prispevke, postopoma zaostrile merila za upokojitev in – po dolgem prehodnem obdobju – ugodnosti indeksirale samo z inflacijo. V zdravstvu bi osnutek zakonodaje zvišal osnovo za prispevke za zdravstveno zavarovanje, poenotil osnovne prispevne

stopnje za vse zavarovance ter omejil trajanje in višino boleznin. Ti predlogi so koraki v pravo smer, vendar priporočamo dodatne strukturne reforme za trajno izboljšanje proračuna:

- oblikovanje vzdržnega plačnega sistema v javnem sektorju, ki spodbuja zaposlene, nagraduje uspešno delo, namesto da zagotavlja samodejno, starostno pogojeno zviševanje plač, in zmanjšuje maso plač glede na BDP. V ta namen bo potreben večletni okvir za prejemke, ki bo določal posebne limite za število zaposlenih in zviševanje mase plač po posameznih proračunskih sektorjih;
- izvajanje nadaljnjih pokojninskih reform. Predlogi iz bele knjige, da se upokojitvena starost zviša na 67 let in da se ta samodejno prilagaja demografskim gibanjem ter da se zgodnje upokojevanje še dodatno omeji, bi bili pomembni koraki, če bi bila bela knjiga sprejeta. Dodatne prilagoditve lahko vključujejo: (i) hiter prehod na indeksacijo pokojnin samo z inflacijo; (ii) opustitev pokojninskega dodatka, ki izhaja še iz 80. let prejšnjega stoletja, ter (iii) odpravo ugodnejše davčne obravnave upokojencev. Upokojenci z nizkimi pokojninami bi morali prejemati podporo v okviru sistema socialne pomoči. K temu bi pripomogle tudi reforme za povečanje deleža aktivnega prebivalstva, kar bi razširilo osnovo za pokojninske prispevke;
- uvedbo nadaljnjih zdravstvenih in izobraževalnih reform, ki ohranjajo visoko kakovost storitev, vendar znižujejo stroške, kot sta (i) povečanje centralizirane nabave v sektorju zdravstvenega varstva, da bi lahko izkoristili večjo konkurenčnost in ekonomije obsega, ter (ii) nadaljnja optimizacija mreže šol in finančne podpore študentom na terciarni ravni, vezane na osebni prejemek. Na splošno se s tem, da se rast izdatkov upočasni bolj kot rast BDP, lahko znižajo izdatki za zdravstvo in izobraževanje glede na sposobnost gospodarstva, da te izdatke krije brez nominalnih znižanj;
- reforma davka na nepremičnine, da bi prinesel prihodke, enake povprečju OECD, in po potrebi prilagoditev posameznih stopenj trošarin, da se prepreči zmanjšanje prihodkov; revizija davka na kapitalne dobičke, da se poveča izterjava posameznikov, ki imajo veliko neto premoženje.

Izvajanje teh reform bo olajšalo nadaljnjo vzdržno konsolidacijo in ustvarilo prostor za fiskalne politike, ki spodbujajo rast, kot je zelo potrebno povečanje javnih investicij, aktivne politike trga dela in zmanjšanje davčnih obremenitev dela.

8. V zvezi s tem je v proračunu za leto 2017 še prostor za izboljšave kljub ciljnemu zmanjšanju skupnega primanjkljaja. Ob upoštevanju izboljšane makroekonomske slike napovedujemo denarni primanjkljaj v višini 1,3 odstotka BDP v letu 2017, kar pomeni strukturno izboljšanje za 0,2 odstotne točke BDP. Ta zmera prilagoditev je v celoti posledica obsežnega prihranka pri obrestnih stroških, medtem ko bi se strukturni primarni saldo poslabšal za 0,3 odstotne točke BDP. To je v nasprotju s potrebo po nadaljnji konsolidaciji in lahko škoduje kredibilnosti cilja oblasti glede srednjeročne prilagoditve. Zato priporočamo, da se strukturni primarni saldo za leto 2017 ohrani na ravni iz leta 2016 in da se nepričakovani prihodki, ki izhajajo iz obresti, prihranijo. To pomeni dodatno prilagoditev za 0,3 odstotne točke BDP, ki se zlahka doseže na primer tako, da se proračunske subvencije znižajo na raven iz obdobja 2015–2016 v višini 1 odstotka BDP ter pospešijo izboljšave v izterjavi davkov s poudarkom na revizijah na podlagi tveganj.

Dokončanje reševanja slabih posojil in spodbujanje uspešnih poslovnih modelov bank za zaščito srednjeročne finančne stabilnosti in spodbujanje rasti

9. Odločno izvajanje strategije oblasti za prestrukturiranje slabih posojil MSP je prednostna naloga. Delež slabih posojil se hitro zmanjšuje že od konca leta 2013, zato je Sloveniji uspelo rešiti veliko težavo, ki je posledica krize in še vedno obremenjuje druge evropske države. Vendar pa so slaba posojila MSP tako kot druge – 13,4 odstotkov vseh posojil MSP ob koncu leta 2016 – vztrajna. Nerešena slaba posojila kljub ustreznim rezervacijam še naprej otežujejo finančno posredništvo za zadolžena, a sicer trdna podjetja. V zvezi s tem pozdravljamo izvajanje smernic za reševanje MSP, ki so jih pripravili Banka Slovenije, Svetovna banka in Združenje bank. Ta postopek vključuje oceno bančnih strategij za reševanje slabih posojil, vključno z letnimi cilji zmanjšanja obsega slabih posojil za obdobje 2017–2019, in pomoč bankam pri oblikovanju orodij za prestrukturiranje. Uspeh te strategije je odvisen od natančnega spremljanja, ki ga izvajajo nadzorniki, in zaščitnih ukrepov za preprečevanje »večnih« slabih posojil.

10. Neodvisna DUTB je najprimernejša za zagotovitev največjega mogočega donosa na obsežna pretekla slaba posojila. DUTB ima velike prednosti pri prestrukturiranju slabih posojil, ki vključujejo sposobnost obvladovanja težav skupnega ukrepanja, dostop do širokega nabora instrumentov za prestrukturiranje dolga (vključno z zamenjavami dolga v kapitalne deleže) in veliko manevrskega prostora pri prestrukturiranju podjetij, ki jih prevzame. V skladu s tem znova poudarjamo svoje stališče, da bi DUTB morala nadaljevati odločno prestrukturiranje in prodajo terjatev v svojem portfelju, zato ne vidimo razloga za prenos večjih terjatev na SDH. Kredibilnost DUTB je odvisna predvsem od njene neodvisnosti, zato pozdravljamo zadnji sklop sprememb zakona o DUTB, ki zagotavljajo zaščitne ukrepe pred preteklimi zaznanimi kršitvami. DUTB bi bilo treba zaščititi pred vsemi oblikami političnega vmešavanja in jo spodbujati, da v celoti izkoristi pooblastila, ki so ji dodeljena s temi spremembami.

11. V prihodnje bo treba poslovne modele bank prilagoditi, kar zahteva aktivno udejstvovanje nadzornikov. Banke ostajajo ustrezno kapitalizirane in likvidne in njihova dobičkonosnost je v zadnjih letih večja. Toda neto obrestni prihodek bank je pod pritiskom, saj (i) premoženje z visokimi obrestnimi merami zapada in ga nadomešča premoženje z nizkimi obrestnimi merami in (ii) povpraševanje po posojilih domačih bank se le zmerno povečuje, medtem ko (iii) depozitne obrestne mere znašajo že skoraj nič. Rast neobrestnih prihodkov, ki je bila do zdaj uspešna, ima svoje meje, saj je obseg novih posojil, ki ustvarjajo provizije in nadomestila, zmeren, zaradi nadomestil za depozite pa se denarna sredstva gospodinjstev lahko preselijo v alternativne oblike varčevanja. Banke se ukvarjajo tudi z vse večjo konkurenco iz nebančnega finančnega sektorja. In ne nazadnje, zmanjšanje rezervacij za tveganja vsebuje veliko enkratno komponento, ki bo izzvenela, ko se reševanje slabih posojil končalo. Vse to zahteva ponovno oceno poslovnih modelov bank – kar verjetno zahteva nadaljnjo konsolidacijo bank, velika zmanjšanja stroškov poslovanja in iskanje novih virov prihodka. Priporočamo aktiven dialog med oblastmi in bankami o teh vprašanjih ter okrepljeno nadzorno spremljanje znakov nevzdržnih operacij.

12. Načrti privatizacije bank so spodbudni, vseeno pa ostaja nekaj zaskrbljenosti. Privatizacija obeh preostalih velikih državnih bank je ključna, da se zagotovi njuno delovanje po komercialnih načelih ter prenos tehnološkega sistema in sistema upravljanja, ki bi lahko pripomogla k njuni širitvi v nove dejavnosti in k zmanjšanju stroškov. Zato zelo pozdravljamo odločitev, da se privatizacija NLB zaključi v tem letu in da se v letu 2017 začne tudi postopek privatizacije Abanke. Kljub temu smo v zvezi z NLB še vedno zaskrbljeni zaradi načrta, da se banka privatizira ob upoštevanju omejitve, da noben zasebni vlagatelj ne more imeti večjega lastništva kot država, katere delež znaša 25 odstotkov. Če bi to omejitev opustili, bi strateški vlagatelji lahko prevzeli kontrolni delež in še dodatno izboljšali

poslovanje banke. Poleg tega priporočamo, da se prodaja Abanke zaključi precej pred rokom, ki je določen sredi leta 2019, kot je dogovorjeno z Evropsko komisijo. Predčasna prodaja bi omogočila umik ovir za delovanje banke, ki jih nalaga uporaba državne pomoči, ter pripomogla k njeni konkurenčnosti in dobičkonosnosti.

Temeljitejša reforma trga dela in pospešena privatizacija za večjo potencialno rast

13. Naša analiza učinkov reforme trga dela iz leta 2013 je pokazala mešane rezultate. Reforma iz leta 2013 je bila pomemben korak v liberalizaciji trga dela. Reforma je s ciljem zmanjšati razširjeno dvojnost trga dela sprostila zaščito posameznih odpuščanj ter ponudila vrsto fiskalnih spodbud in kazni za povečanje relativne privlačnosti pogodb za nedoločen čas v primerjavi s tistimi za določen čas. Toda, čeprav se je ta dvojnost takoj po reformi zmanjšala, kaže, da je ta učinek sčasoma izžvenel. Hkrati se zdi, da se skupna zaposlenost in brezposelnost nista bistveno izboljšali ob upoštevanju večje gospodarske aktivnosti v obdobju 2014–2016. Porajanje neuskklajenosti ponudbe in povpraševanja po zmožnostih za zdaj upočasnjuje zmanjševanje brezposelnosti.

14. Te ugotovitve kažejo, da je potrebna večja rekalibracija politik trga dela. Prvič, gospodarska rast je dobra priložnost, da se še poveča prožnost pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas, in lahko pomaga ustvariti tudi več takih delovnih mest. Drugič, več tečajev za preusposabljanje za brezposelne, ki bi jih zasnovali ob pomoči delodajalcev, bi zmanjšalo neuskklajenost ponudbe in povpraševanja po zmožnostih. Dolgoročneje bi sistem vajeništva, ki bi ga razvili v sodelovanju med izobraževalnim sistemom in delodajalci (kakršne imata Nemčija in Avstrija), pomagal sistematično razvijati potrebna znanja in spretnosti. Prav tako bi si morali prizadevati, da bi v delovni sili obdržali starejše izkušene delavce, in sicer s ciljno usmerjenim usposabljanjem na področju novih tehnologij in prožnim delovnim časom. Tretjič, obdavčitev nizkih plač, vključno s prispevki za socialno varstvo, bi morala zagotoviti, da je začetna neto plača precej višja od socialne pomoči.

15. Vztrajno si je treba prizadevati za privatizacijo, da se izboljša upravljanje in poveča produktivnost gospodarstva. Ta prizadevanja bi morala vključevati precejšnje popravke strategije za upravljanje podjetij v državni lasti, sprejete leta 2015. Sedanja strategija uvršča podjetja v državni lasti, s katerimi upravlja SDH, v »strateška« (v večinski državni lasti), »pomembna« (država obdrži 25-odstotni delež, ki omogoča nadzor nad pomembnimi odločitvami) in »portfeljska« (popoln nadzor dobijo zasebni lastniki), pri čemer imajo zadnja po vrednosti le manjši delež v celotnem portfelju SDH. Priporočamo, da se število podjetij, uvrščenih med »strateška« in »pomembna«, bistveno zmanjša, zlasti v sektorjih, kot so predelovalne dejavnosti in turizem, ki jih je bolje prepustiti zasebnemu sektorju. Prav tako priporočamo, da se pospeši prodaja podjetij, ki so na seznamu za privatizacijo, vključno s 25 podjetji v državni lasti, ki so bila pripravljena za prodajo v letu 2016, in preostalih podjetij na seznamu iz leta 2013, vključno z družbo *Telekom Slovenije*. Pravočasne prodaje brez zahtevnih pogojev bi povečale sposobnost preživetja podjetij in davkoplačevalcem zagotovile največji prihodek. Da bi SDH svoje delo lahko opravljala čim bolj učinkovito, jo je treba razbremeniti vsakršnega vmešavanja od zunaj v njene dejavnosti.

Organom oblasti se zahvaljujemo za njihovo neprekosljivo gostoljubje, odkrite in informativne pogovore ter izjemno pomoč pri delu misije.

[1] Število registriranih zaposlenih (nacionalna opredelitev) se je povečalo za 3,6 odstotka.

**neuraden prevod.*