

Republika Slovenija – Zaključna izjava misije v letu 2022 skladno s IV. členom

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 (izposojajo sredstev MDS), v okviru razprav o programih, ki jih nadzirajo strokovnjaki MDS, ali v okviru drugih ukrepov, s katerimi strokovnjaki MDS spremljajo gospodarska gibanja.

Organi oblasti soglašajo z objavo te izjave. V izjavi so izražena stališča strokovnjakov MDS, ki ne izražajo nujno stališč Odbora izvršnih direktorjev MDS. Na podlagi predhodnih ugotovitev te misije bodo strokovnjaki MDS pripravili poročilo, ki bo po odobritvi vodstva predstavljeno Odboru izvršnih direktorjev MDS v razpravo in odločanje.

Washington, DC – 21. november 2022

Slovenijo je v okviru posvetovanj po IV. Členu Statuta MDS za leto 2022 od 10. do 21. novembra 2022 obiskala misija Mednarodnega denarnega sklada, ki jo je vodil Donal McGettigan.

Zadnja gibanja in razmere

Po izjemnem okrevanju po pandemiji je v Sloveniji gospodarska rast še naprej močna, brezposelnost pa rekordno nizka. Realni BDP se je leta 2021 povečal za več kot 8 odstotkov in tako presegel raven izpred pandemije. Glavna dejavnika rasti sta bila izvoz in domača potrošnja; slednja je bila posledica ukrepov pomoči zaradi pandemije in nižjih stopenj varčevanja gospodinjstev. Gospodarska aktivnost je ostala v prvi polovici leta močna, medletna rast BDP pa je zaradi močnega domačega povpraševanja dosegla skoraj 9 odstotkov. Brezposelnost je rekordno nizka in v nekaterih sektorjih močno primanjkuje delovne sile. Medtem prvi podatki Statističnega urada kažejo, da se je rast v tretjem četrtletju zmanjšala.

Hkrati se je v Sloveniji, podobno kot v večini drugih držav, močno povečala inflacija. Visoke cene energije in hrane na mednarodni ravni so povzročile močno povečanje inflacije, ki je bila oktobra 10-odstotna. Čeprav se je v zadnjih mesecih rahlo zmanjšala, ostaja splošno prisotna, osnovna inflacija pa se še naprej povečuje.

Precejšnje izzive predstavlja prenos negativnih učinkov zaradi ruske vojaške agresije v Ukrajini. Čeprav je neposredna trgovinska izpostavljenost Slovenije do Rusije in Ukrajine nizka, gospodarstvo zavirajo posredni učinki zaradi šibkejšega zunanega povpraševanja in visokih cen primarnih surovin, nižje zaupanje potrošnikov in podjetij ter motnje v dobavnih verigah – na primer v avtomobilski industriji, kjer sta se letos zmanjšala proizvodnja in izvoz.

Obeti in tveganja

Gospodarski obeti Slovenije so postali zahtevnejši. Pričakuje se, da se bo rast zmanjšala z napovedanih 5,4 odstotka leta 2022 na 1,8 odstotka leta 2023 v skladu z osnovno projekcijo strokovnjakov, ki predpostavlja, da se vojaška agresija v Ukrajini ne bo stopnjevala, da se bo denarna

politika še naprej normalizirala in, da bodo javnofinančne spodbude leta 2023 skladne s proračunskimi sredstvi. Upočasnitev je zlasti posledica šibkejšega zunanjega povpraševanja, pa tudi visoke inflacije in večje negotovosti, ki bodo po pričakovanih zavirali zasebno potrošnjo in rast naložb. Srednjeročno se pričakuje, da bo rast ponovno dosegla svoj potencial okoli 3 odstotkov na leto ob podpori tekočih strukturnih reform in močnih naložb, vključno z nacionalnim načrtom za okrevanje in odpornost, ki ga podpira EU.

Neobičajno visoka je tudi negotovost, tveganja pa so večinoma usmerjena navzdol. Ključna tveganja izhajajo iz vojne v Ukrajini ter vključujejo nadaljnjo rast primarnih surovin, nižje zunanje povpraševanje in motnje v dobavnih verigah. Inflacija bi lahko ostala visoka tudi dlje časa, kar bi lahko sprožilo višja plačna in inflacijska pričakovanja, to pa bi zahtevalo zaostritev naravnosti politike. Druga tveganja vključujejo možni popravek cen nepremičnin, ki se štejejo za precenjene. Navzgor usmerjena tveganja obsegajo morebitno nadaljnje zmanjševanje cen energije in boljše okrevanje turizma od pričakovanj.

Javnofinančna politika

Leta 2023 bi bilo treba zaostri naravnost javnofinančne politike, ki bo podprla proces zmanjševanja inflacije in omejila sorazmerno visok javni dolg. Javnofinančni primanjkljaj bi se lahko z ocenjenih 3 odstotkov BDP leta 2022 povečal na 5 odstotkov BDP prihodnje leto, če bi se v celoti uporabil obsežen rezervni sklad (ki znaša okoli 2 odstotka BDP in je pripravljen za ukrepe za zmanjševanje cen energije). S pozitivno proizvodno vrzeljo, visoko izkoriščenostjo zmogljivosti, pomanjkanjem delovne sile in naraščajočo osnovno inflacijo bi taka ekspanzivna javnofinančna politika spodbujala domače povpraševanje in spodbujala zaostrovanje denarne politike. Zato bi bilo primerno prihraniti vsaj del rezervnega sklada in ciklično prilagojeno zmanjšati primanjkljaj za leto 2022. Če bi se uresničila navzdol usmerjena tveganja, bi se morali v celoti uporabiti avtomatski stabilizatorji, za zaščito najranljivejših skupin pa bi bila potrebna začasna in ciljno usmerjena pomoč. Odziv politike bi moral ustrezati vrsti in resnosti šoka. Medtem bi morali organi oblasti nadaljevati proaktivne politike upravljanja dolga, ki so pomagale vzpostaviti precejšnjo rezervo gotovine.

Čeprav so bili za blaženje učinka visokih cen energije sprejeti številni ukrepi, morajo biti ti bolj ciljno usmerjeni. Pomoč je do zdaj segala od bonov za ranljiva gospodinjstva in nadomestil za prizadeta podjetja do splošnih znižanj davkov in omejitev cen. Čeprav so podobne ukrepe sprejele številne druge države, so ukrepi, ki niso ciljno usmerjeni, neučinkoviti, dragi in odlašajo potrebno prilagoditev višjim cenam. Trenutne omejitve cen elektrike in plina bi bilo torej treba nadomestiti z začasnimi in ciljno usmerjenimi pavšalnimi ugodnostmi za gospodinjstva z nizkimi dohodki in po možnosti nekatera s srednje visokimi dohodki ali s stopnjevano oblikovanimi cenami, ki obsegajo samo pokrivanje osnovnih potreb po energiji, za ostalo porabljeno energijo pa omogočajo uporabo tržnih cen. Pomoč podjetjem bi morala biti začasna, omejena na podjetja, ki so bila zelo prizadeta zaradi visokih cen energije in so bila pred krizo finančno dobro stoječa, ter vključevati spodbude za povečanje energetske učinkovitosti. Pomoč podjetjem bi morala biti še naprej skladna z okvirom EU za državno pomoč.

Rasti prijazna konsolidacija bi pomagala obnoviti javnofinančne blažilnike. Glede na naraščanje stroškov, povezanih s staranjem, in še vedno visok javni dolg, so za zagotovitev dolgoročne vzdržnosti javnih financ potrebni vztrajna javnofinančna konsolidacija in javnofinančne strukturne reforme. Izboljšanje ukrepov davčne politike za zmanjševanje odvisnosti od obdavčitve dela, ki je visoka, in zvišanje davka na nepremičnine, ki je nizek, ter širitev davčne osnove bi lahko ustvarili dodatne prihodke in spodbudili pozitiven odziv ponudbe dela. Prizadevati bi si bilo treba za nadaljnje izboljševanje upravljanja prihodkov v okviru tehnične pomoči MDS. Zaradi pričakovanega srednje- in dolgoročnega naraščanja izdatkov za pokojnine je treba prednostno reformirati pokojninski sistem. Po mnenju strokovnjakov bi morale reforme obsegati postopno prilagajanje upokojitvene starosti in pravil za indeksacijo. Zaradi predvidenega povečanja javnih naložb je kritična tudi nadaljnja krepitev upravljanja javnih naložb. Nadalje bi bilo treba krepiti tudi okvir za spremljanje in upravljanje javnofinančnih tveganj z uporabo analitičnih orodij, podprtih v okviru tehnične pomoči MDS.

Politika finančnega sektorja

Slovenske banke so kapitalsko močne in dobičkonosne, vendar pa okrepljena globalna ekonomska in finančna tveganja zahtevajo skrbno spremljanje. Kakovost sredstev ostaja visoka z

okoli 1 odstotkom nedonosnih izpostavljenosti, čeprav so v nekaterih segmentih, zlasti v sektorjih, ki jih je prizadela pandemija, in pri posojilih, za katere so bili sprejeti moratoriji, te izpostavljenosti precej višje. Pričakuje se, da se bodo z nadaljevanjem normalizacije denarne politike izboljšale obrestne marže, ki bodo sčasoma podpirale dobičke. To bi med drugim podpirala previdna rast posredništva in nadzor nad stroški, kar bi pomagalo srednjeročno zagotoviti vzdržnost dobička. Čeprav so neposredne izpostavljenosti slovenskih bank omejene, so se tveganja zaradi vojne v Ukrajini povečala. Še naprej so pomembni nadaljnje skrbno spremljanje kakovosti sredstev in ustrezne rezervacije za kreditne izgube. Poleg tega bi lahko zaostrovanje pogojev financiranja izpostavilo ranljivosti za spremenljive obrestne mere, zlasti pri posojilih nefinančnim družbam.

Naravnost slovenske makrobonitetne politike je na splošno ustrezna, gibanja na nepremičninskem trgu pa zahtevajo regulativni odziv. Glede na tveganja zaradi močne rasti posojil in visoke gospodarske negotovosti bi bilo treba razmisliti o rahlem povečanju proticikličnega blažilnika, ki je trenutno nastavljen na nič; če bi poslabšanje razmer preseгло pričakovanja, bi se lahko prilagodil navzdol. Makrobonitetne politike bi morale ostati prožne, da bi zagotavljale pravilno ravnotežje med finančno stabilnostjo in potrebo po zagotavljanju posojil gospodarstvu. Zaradi hitre rasti cen stanovanj se povečuje zaskrbljenost glede preценjenosti nepremičnin, zato se je Banka Slovenije ustrezno odzvala s spremembami makrobonitetnih politik, vključno s sprejetjem sektorskega blažilnika sistemskih tveganj ter nižjih omejitev razmerij med višino posojila in vrednostjo zavarovanja za drugo nepremičnino.

Še naprej bi si bilo treba prizadevati za izboljševanje insolvenčnih postopkov in zagotavljanje učinkovitih mehanizmov prestrukturiranja. Čeprav se je število stečajnih postopkov v zadnjih dveh letih zmanjšalo, bi se lahko povečalo, če bi se uresničila navzdol usmerjena tveganja glede obetov. Strokovnjaki pozdravljajo sprejetje reforme insolvenčnega okvira, katerega namen je spodbujati zgodnji dostop do ukrepov prestrukturiranja in povečati učinkovitost preventivnih postopkov.

Previdno je treba obravnavati tudi posojila v švicarskih frankih iz preteklosti in sprejeti ukrepe, ki bodo preprečili, da se kaj takega ponovi. Organi oblasti bi morali spodbujati prostovoljno reprogramiranje posojil na podlagi zmožnosti posameznikov za odplačevanje, hkrati pa preprečevati spreminjanje starih pogodb. V prihodnje bi bilo treba odvracati od posojanja v tujih valutah, nezaščitenim posojilojemalcem, vključno z gospodinjski.

Oblasti bi morale še naprej krepiti okvir za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma. V skladu s priporočili poročila o medsebojnem ocenjevanju, ki jih je leta 2017 pripravil Odbor strokovnjakov za ocenjevanje ukrepov proti pranju denarja in financiranju terorizma (MONEYVAL) in poročila MONEYVAL o spremljanju iz leta 2022, bi se bilo treba osredotočiti na krepitev nadzora finančnih institucij in drugih zajetih subjektov, zagotavljanje natančnih in ažurnih podatkov pristojnim organom o dejanskem lastništvu pravnih oseb ter krepitev preiskav pranja denarja in obsodbe prekrškov.

Strukturne politike

Ključna prednostna naloga politike bi morala ostati energetska varnost. Čeprav je Slovenija odvisna od uvoza zemeljskega plina iz Rusije, se motnje oskrbe učinkovito blažijo z močno diverzificirano mešanico energetskih virov (plin ima v proizvodnji električne energije manjšo vlogo) in razpoložljivostjo alternativnih virov plina, vključno z UZP. Organi oblasti bi morali kljub temu sprejeti načrte ravnanja v nepredvidljivih razmerah in zagotoviti dovolj alternativnih virov oskrbe, da se preprečijo motnje v najslabšem možnem scenariju. Ob pomoči pobud EU je pomembno, da se sprejmejo ukrepi za večje varčevanje z energijo. Dolgoročneje je treba nadalje razpršiti oskrbo z energijo in nadalje razvijati obnovljive vire energije, da se zmanjša odvisnost od fosilnih goriv v skladu s pobudo REPowerEU.

Krepitev odpornosti energetskega sektorja bi morala biti skladna z zelenim prehodom Slovenije. Medtem ko bi bila lahko kratkoročno potrebna uporaba virov energije, ki povzročajo več onesnaževanja, je pomembno, da se ohrani osredotočenost na dolgoročne podnebne cilje. Reforme in naložbe v okviru nacionalnega načrta za okrepanje in odpornost bi morale še naprej podpirati obnovljive vire energije ter krepiti podnebno odpornost infrastrukture in drugega premoženja z razpršitvijo mešanice energetskih virov in podpiranjem prilagajanja podnebnim spremembam. Slovenija že ima sorazmerno visoke davke na ogljikov dioksid, zlasti v obliki davkov na energijo, kar je

dobrodošlo, vendar pa za nekatere sektorje, ki povzročajo onesnaževanje, na primer promet, še vedno veljajo izjeme ali nizki davki na ogljikov dioksid. Sčasoma bi bilo treba ob pojemanju energetske krize vzpostaviti dovolj visoke cene ogljika, da bodo za te sektorje predstavljale ustrezno spodbudo.

Zagotavljanje prihodnje vzdržne in vključujoče rasti v Sloveniji zahteva nadaljnje reforme trga dela in digitalizacijo za povečanje produktivnosti. Zaradi staranja prebivalstva je treba manj aktivne skupine (mlade, starejše) spodbujati k udeležbi na trgu dela. Politike zoper odvracanje bi morale vključevati znižanje visokega davčnega primeža stroškov dela (na način, ki ne bo vplival na prihodke), reforme politike za brezposelnost in pokojninske politike za omejevanje predčasnega zapuščanja trga dela ter spopadanje z drugimi ovirami, na primer z neskladjem med ponudbo in povpraševanjem ter neprožnimi oblikami dela. Aktivne politike trga dela bi morale biti usklajene s potrebami trga, načrti izobraževanja in usposabljanja pa bi morali biti prilagojeni glede na zahteve zelenega in digitalnega prehoda. Napredek, dosežen na področju digitalizacije, je velik, nadaljnja prizadevanja za zmanjševanje preostalih vrzeli na področju digitalnih spretnosti, rabe interneta in integracije digitalnih tehnologij v podjetja in javne storitve pa bi v prihodnosti pomagala krepiti produktivnost in rast.

Misija se organom oblasti zahvaljuje za njihovo izjemno pomoč pri njenem delu, organom oblasti in drugim deležnikom pa za toplo gostoljubje ter izčrpne in konstruktivne pogovore.