

Cilji so jasni, ukrepi pa bolj megleni

Dr. Mojmir Mrak, profesor na Ekonomski fakulteti v Ljubljani komentira, kaj sporočata ključna dokumenta sedanje vlade **Program stabilnosti** in **Nacionalni reformni program**, ki jih je Slovenija poslala evropski komisiji.

Vladi je deloma uspelo povrniti zaupanje finančnih trgov, a govoriti o Sloveniji kot nekakšni zgodbi o uspehu je pretiravanje. Dokumenta, ki smo ju pred dnevi poslali v Bruselj, sta izredno pomemben lakmusov papir o tem, kako ambiciozne cilje si vlada zastavlja pri ekonomski politiki v prihodnje.

Sedanja vlada, ki je prevzela vajeti jeseni lani, je bila soočena s precej neprijetnimi priporočili evropske komisije glede vodenja ekonomske politike. Ta priporočila so bila bistveno bolj natančna kot za katero koli drugo državo in so pomembno determinirala delo vlade v prvih mesecih njenega mandata. S politiko nadaljevanja sanacije bančnega sektorja in privatizacije, s planiranim znižanjem javnofinančnega primanjkljaja na raven pod tremi odstotki BDP v letu 2015 ter s še nekaterimi drugimi ukrepi pri vzpostavljanju bančne unije in prestrukturiranju realnega sektorja je vladi deloma uspelo povrniti zaupanje finančnih trgov in ob izrazito ugodnem okolju v Evropi vrniti Sloveniji gospodarsko rast. Kljub temu je govoriti danes o Sloveniji kot nekakšni zgodbi o uspehu po mojem mnenju neupravičeno. Če na ta način govorijo trgi in tudi mednarodne institucije, je to samo ponoven znak njihovega pretiravanja (tokrat na pozitivno stran), podobno kot so pretiravali spomladi 2013 (takrat na negativno stran).

Gospodarski položaj v državi je torej stabiliziran, rast se bo predvidoma nadaljevala, koalicija pa ima v parlamentu solidno večino in je v prvem letu štiriletnega mandata. Gre torej za okoliščine, v katerih bi vlada lahko iniciirala ambiciozno politiko gospodarskega razvoja, s katero bi Slovenijo popeljala ne le iz krize, temveč tudi v dolgoročneje bolj perspektiven razvoj države. V tem kontekstu sta dokumenta, ki smo ju pred dnevi poslali v Bruselj – program stabilnosti in nacionalni reformni program –, izredno pomemben lakmusov papir o tem, kako ambiciozne cilje si vlada zastavlja pri ekonomski politiki v naslednjem srednjeročnem obdobju, ki časovno sovpada z mandatom sedanje vlade.

Najprej nekaj besed o programu stabilnosti. Že minister za finance je ob predstavitvi obeh dokumentov povedal, da bo o nekaterih predpostavkah, na katerih temelji program stabilnosti, morda potrebno dodatno usklajevanje z evropsko komisijo. Čeprav zelo pomembno, bo to vendarle predvsem tehnično usklajevanje. Bistveno bolj pomembna se mi zdi vsebinska zaveza v tem dokumentu, v skladu s katero bo Slovenija do leta 2020 izravnala svoj strukturni saldo in zaveze o dinamiki zmanjševanja strukturnega primanjkljaja v vsakem letu obdobja 2015–2019.

Do tu vse lepo in prav, vključno z ukrepi, ki jih dokument predvideva na prihodkovni strani javnih financ. Njegova odhodkovna stran pa je po mojem mnenju bolj vprašljiva. Temelji namreč na predpostavki oziroma zdaj sprejeti zavezi vlade, da bodo začasni, v času krize uvedeni ukrepi ostali nespremenjeni oziroma da bo njihovo postopno odpravljanje pogojeno z uvajanjem novih sistemskih ukrepov, ki bodo finančno nevtralni. Ta zaveza, čeprav logična z ozko javnofinančnega vidika, pa je problematična tako vsebinsko kot verjetno tudi politično. Kar se vsebine tiče, so namreč nekateri odhodki takšne narave, da jih lahko brez večje škode uporabljamo krajši čas, na daljše obdobje pa postajajo njihove stranske, negativne posledice vse večje. Začasni ukrepi na področju plač se, na primer, zrcalijo v povečanem odlivu dobrih kadrov iz državne administracije, v znižanju motiviranosti za delo in v obrtniško slabo pripravljenih zakonodajnih predlogih. Zgolj prekvalifikacija začasnih ukrepov v trajne torej vsebinsko ni primerna. O političnem vidiku sprejete zaveze pa le naslednje. V pogajanjih o proračunu za naslednje dve leti je realno pričakovati, da bodo zaveze, dane v programu stabilnosti, glavni argument ministra za finance in predsednika vlade v debati o tem, da odprava začasnih ukrepov, ki trenutno veljajo, preprosto ni mogoča.

Nenatančna artikulacija

In zdaj malo natančneje o nekaterih vidikih nacionalnega reformnega programa. Ta se začne, enako kot program stabilnosti, z definiranjem glavnih dveh ciljev gospodarske politike Slovenije za naslednja leta, to sta spodbujanje gospodarske rasti in javnofinančna konsolidacija, ter glavnih ukrepov, razvrščenih v tri prednostna področja: spodbujanje investicij, strukturne reforme in fiskalna odgovornost. Kar se fiskalne odgovornosti tiče, je program do leta 2020 razložen podrobneje v programu stabilnosti, osrednji točki nacionalnega reformnega programa pa sta torej investicije in strukturne reforme.

Če je spodbujanje investicij opredeljeno kot ključno za doseganje gospodarske rasti – in s tem se zelo strinjam –, potem bi bilo pričakovati, da bo dokument natančneje artikuliral, kako se to namerava doseči. Kaj pogrešam?

- Dokumentu manjka celovit makroekonomski okvir za investicije Slovenije v naslednjem srednjeročnem obdobju, saj med kvantitativno opredeljenimi cilji navaja le to, da se bodo investicije povečale na prek 20 odstotkov BDP. Glede na to, da so z izjemo let 2012 in 2013, ko so investicije znašale nekaj nad 19 odstotki BDP (vir: zadnje poročilo MDS), le-te običajno bile nad 20 odstotki BDP, to ni ravno ambiciozen cilj. Pri tem seveda velja poudariti, da veliko večino investicij – približno tri četrtine – predstavljajo investicije podjetniškega sektorja in gospodinjstev, na katere ima država le posreden vpliv, in to z oblikovanjem bolj ali manj stimulativnega okolja zanje.

- Bistveno bolj direkten vpliv tako na obseg in strukturo pa ima država na tisti del investicij, ki so financirane z javnimi sredstvi. V letu 2015, ko so na razpolago še zadnja sredstva EU iz finančnega obdobja 2007–2013, naj bi bilo javnofinančnih investicij za 5,6 odstotka BDP, v naslednjih letih pa naj bi bil njihov delež bistveno nižji – med 3,5 in 3,9 odstotka BDP (vir: program stabilnosti). To pomeni, da se predvideva zmanjšanje javnih investicij ne le v relativnem nivoju, temveč tudi v nominalnem obsegu. Kako s takšnim planom javnih investicij argumentirati, da so te ključne za gospodarsko rast? Odgovor, da bo zmanjšanje javnih investicij več kot nadomeščeno s povečanjem investicij drugih sektorjev, temelji na dokaj optimistični predpostavki. Sprememba virov financiranja investicij pa pomeni tudi spremembo njihove strukture.

- Naslednji problem predvidenih javnih investicij je njihova struktura. Dokument bi bil veliko bolj kvaliteten, če bi bila za predvidene javne investicije pripravljena nekakšna sumarna tabela, ki bi pokazala vire financiranja za posamezne od vsebinskih prioritet. Jasno je, da bosta tudi v naslednjih letih glavna javnofinančna vira za investicije proračun države in sredstva EU, njun obseg se da dokaj natančno planirati, bilo pa bi zelo koristno videti, na katere druge vire finančnih sredstev še vlada računa. Koliko se predvideva prostora iz naslova zadolževanja za investicije z garancijo države? Kaj je predvideno v javno-zasebnem partnerstvu? Kaj se predvideva glede Junkerjevega paketa investicij? S takšno tabelo, verjetno izdelano v vsaj dveh variantah, bi bila zgodba o investicijah kot ključnem motorju gospodarske rasti v naslednjih letih bistveno bolj verodostojna, kot je zdaj. Ob tem mi je jasno, da priprava takšne tabele – gre dejansko za kvantificiran povzetek nacionalnega programa investicij – pomeni usklajevanje investicijskih ambicij z razpoložljivi javnimi viri in torej nujnost za dogovor o prioritetah. A brez tega so investicijski plani javnega sektorja bolj podobni hiši iz kart kot resnemu programu državnih investicij, odločanje o le-teh pa bo še naprej bolj ali manj stihijsko.

- V dokumentu se izrazito močno računa na sredstva iz Junkerjevega paketa investicij in torej na dodatna sredstva EU, nad tistimi, ki so bila dodeljena Sloveniji po pogajanjih v finančnem okviru za obdobje 2014–2020. V dokumentu je sicer predstavljena tabela (Priloga 1), ki govori o naboru 22 projektov, ki so bili predloženi evropski komisiji, ni pa celoten koncept predvidenega financiranja teh projektov kvalitativno predstavljen. O vsebini projektov težko podajam svoje mnenje, upam pa, da za vsakim obstaja resna ekonomsko-finančna analiza, ki utemeljuje, da gre za resnično nacionalno pomemben projekt. Ker je vsem jasno, da bomo na razpisu za sredstva Junkerjevega paketa investicij uspešni z največ nekaj projekti, se

postavlja vprašanje statusa tistih, ki sofinanciranja EU iz tega vira ne bodo dobili. Ali so to projekti, ki so prioritetni za državo in bodo pač morali biti financirani iz drugih virov? Še eno vprašanje o predvideni dinamiki. Ali se bodo nekateri od teh projektov začeli izvajati v obdobju 2015–2017, tudi če zanje ne bo zagotovljeno sofinanciranje EU. Če da, govorimo o cca. 700 milijonih investicij letno (2,3 milijarde evrov v letih 2015–2017), to predstavlja okoli eno tretjino investicijskega javno-finančnega potenciala države za to obdobje.

Veliko o sedanjem stanju, malo o prihodnosti

Dokument je v skladu z metodologijo evropske komisije organiziran tako, da definira ukrepe za doseganje ciljev ekonomske politike in priporočil sveta EU iz leta 2014. Kot že rečeno, so bila ta priporočila izredno natančna in logično je, da smo morali v nacionalnem reformnem programu celovito odgovarjati na dana priporočila. Z izjemo priporočila št. 1 (Okrepitev proračunske strategije: odprava čezmernega primanjkljaja in omejitev rasti dolga), kjer je poleg poročila o tem, kaj je bilo narejeno v zadnjem letu dni, predstavljen tudi dokaj podroben nabor ukrepov za leti 2015 in 2016, je to slednje pri vseh drugih priporočilih podano izredno skopo in predstavljeno predvsem v obliki alinej. Pri vseh teh priporočilih, gre torej za priporočila št. 2 do 8, je veliko govora o dosedanjih trendih, torej o tem, kakšno je stanje in kaj so počeli v zadnjem letu dni na posameznem področju, zelo malo pa o tem, kaj naj bi se dogajalo v prihodnje, torej o programu ukrepov in reform za naslednji dve leti. Manjkajo tako informacije o vsebini le-teh kakor tudi o njihovi predvideni dinamiki.

- Dokument bi bil veliko bolj kvaliteten, če bi bila vsaj za ključne sistemske reforme, ki so predvidene v obdobju naslednjih dveh let, predstavljena temeljna izhodišča in morda tudi dileme, na katere bo predlog ali strategija morala dati odgovor. Nekaj od tega mora danes že biti znano, saj se vsaka resna reforma dela na osnovi izhodišč, ki jih je vlada verjetno že izoblikovala v dosedanjem delu.

- Poleg tega bi verodostojnost dokumenta povečale tudi informacije o dinamiki priprave in izvedbi ukrepov in reform, predvidenih za obdobje 2015–2016. Žal je v dokumentu večinoma govora samo o tem, kaj bo pripravljeno v amorfnem dvoletnem obdobju, pri čemer pa je jasno, da ni vseeno, ali naj bi bilo nekaj pripravljeno že do jeseni letos (v tem primeru se realizacija lahko začne leta 2016) ali pa šele do decembra leta 2016. Realno je namreč računati, da spremembe, ki bodo pripravljene šele konec naslednjega leta, zelo verjetno ne bodo zaživele v času mandata sedanje vlade.

Naj zaključim. Medtem ko je program stabilnosti dokaj jasen in primerno ambiciozen glede definiranja ciljev do leta 2020, a žal manj natančen glede konkretnih ukrepov za doseganje teh ciljev (njegovo izhodišče za ukrepe je, da če novi, dolgoročni ne bodo sprejeti, se bodo paččasni spremenili v trajne), pa je nacionalni reformni program bistveno bolj nedorečen (velja zlasti za investicije), na nekaterih področjih pa tudi neambiciozen (velja tako za investicije kot za nekatere strukturne reforme). Ob branju obeh dokumentov je mogoče zaključiti, da ima program stabilnosti in torej fiskalna konsolidacija prioriteto v ekonomski politiki vlade, investicije in strukturne reforme kot ključna vsebinska temelja nacionalnega reformnega programa in osnova gospodarske rasti pa so le-tej podrejene. Investicije bodo tako odvisne predvsem od gospodarske rasti, ki jo bomo dosegali, strukturne reforme pa od politične volje, za katero se zdi, da plahni ob izboljšanih napovedih gospodarske rasti. Superiornost cilja fiskalne konsolidacije nad ciljem gospodarske rasti je vsaj delno tudi posledica institucionalnega dejavnika. Medtem ko je priprava programa stabilnosti bolj ali manj v pristojnosti enega »lastnika«, to je ministrstva za finance, pa priprava nacionalnega reformnega programa temelji na prispevkih številnih ministrstev, pri usklajevanju katerih pogosto prihaja do zvođenitve ciljev in nedorečenosti ukrepov. V takšni situaciji se še bolj jasno pokaže velika pomanjkljivost Slovenije – to pa je, da nam v zadnjih letih ni uspelo pripraviti resne dolgoročne strategije razvoja države in na njej temelječega nacionalnega programa tistih investicij, ki naj bi bile financirane z javnimi viri.