

# Pregled ekonomske politike 2000–2018 v mandatnih obdobjih šestih slovenskih vlad

Prof. dr. Dušan Mramor

## 2000 do 2004: Janez Drnovšek in Tone Rop

Slovenija se je med letoma 2000 in 2004 pripravljala na vstop v Evropsko in denarno unijo. Stroškovna inflacija, visoke obrestne mere in javno finančni primanjkljaj so bili izziv pri doseganju maastrichtskih kriterijev za prevzem evra. Izboljševanje bonitete, sproščanje dostopa na svetovni finančni trg in drugi vplivi na povečanje agregatnega povpraševanja, so dodatno oteževali doseganje zahtevnih kriterijev. Ekonomska politika si je za svoje osrednje načelo postavila »makroekonomsko stabilnost za vzdržno gospodarsko rast«. Z usklajeno denarno in fiskalno proticiklično, torej restriktivno in tudi inovativno ekonomsko politiko, ki je uspešno naslovila tudi problem stroškovne inflacije, je Slovenija kot prva od novih članic izpolnila pogoje za vstop v »čakalnico za evro« (ERM2). Vlada in Banka Slovenije sta vztrajali, kljub ostremu nasprotovanju mednarodnih institucij, dela stroke in tudi dela gospodarstva, da se posameznih ravnovesij ne dosega na račun neravnovesij drugje. Tako na primer ni prišlo do fiksiranja deviznega tečaja. Rezultati so bili izjemni, tako je bila na primer gospodarska rast Slovenije leta 2004 še enkrat višja od evrske, in sicer 4,4-%, brezposelnost pa za tretjino nižja, in država je zadostila maastrichtskim kriterijem s približno polovico nižjim javnofinančnim primanjkljajem in javnim dolgom od EU.

## 2004 do 2008: Janez Janša

V tem obdobju je bilo gospodarstvo zahodnih držav močno pregreto, slovensko gospodarstvo pa še dodatno zaradi zaključevanja stanovanjske sheme in nadaljnega odpiranja svetovnemu finančnemu trgu. Slednje je bila posledica uspešne včlenitve Slovenije v EU, ki je prinesla uskladitev pravnega sistema, ter procesov privatizacije in uspešnega prevzema evra. V teh razmerah je vlada opustila načelo stabilnosti in vodila povsem neprimerno, izrazito prociklično ekonomsko politiko in tako gospodarstvo še dodatno pregrevala z ljudem všečnimi ukrepi, kot je povečanje javnih izdatkov, na primer za plače, ki so v javnem sektorju v dveh letih zrastle za 17 %, in znižanjem davkov za 2,5 % BDP.

Njena usmeritev je povzročila ogromno zadolževanje gospodarstva v tujini. Bruto dolg Slovenije do tujine se je kot delež v BDP v tem štiriletnem obdobju skoraj podvojil s 55 na 105 %. Tako se je leta 2005 začel hitro povečevati strukturni javnofinančni primanjkljaj, nominalna rast stroškov dela na enoto v Sloveniji je bila tudi do štirikrat višja kot v EU in inflacija je »poletela v nebo«. Posledično se je začela hitro nižati konkurenčnost in finančna trdnost Slovenije. Visoka gospodarska rast, nizka brezposelnost in nizka zadolženost države v deležu BDP so bile spodbujene s »fiskalnimi spodbudami«, torej prevelikimi javnimi izdatki in prenizkimi prihodki ter visoko zadolžitvijo gospodarstva, ki jo je nato v krizi morala prevzeti država.

Ocena rasti BDP brez velikih »fiskalnih spodbud« je razvidna na Sliki 1, pri čemer pa vpliv prevelike zadolžitve gospodarstva na rast ni izločen in se na Sliki 1 pokaže kot dodaten padec BDP v letu 2009 in kasneje. Če bi ga izločili, to obdobje ne bi bilo niti povprečno uspešno. Tako sta finančna šibkost zaradi visoke zadolženosti v tujini in zmanjšana konkurenčnost močno doprinesli h katastrofalnim ekonomskim rezultatom v polnem letu krize v Sloveniji leta 2009 in kasneje.

## 2008 do 2012: Borut Pahor

Ko je leta 2008 mandat prevzela Pahorjeva vlada, se je v ZDA s padcem banke Lehman Brothers začela svetovna finančna in gospodarska kriza. Izvozno povpraševanje je drastično upadlo, prezadolžena podjetja so postala nelikvidna in v bankah so se povečevali slabi krediti. Prav krediti do tujine s krajšo ročnostjo od tistih, danim gospodarstvu, ki so zapadali v tem obdobju, so pod vprašaj postavljali solventnost bančnega sistema in s tem povečevali nevarnost odtoka depozitov. Potreben je bil hiter, močan in seveda pravilen proticiklični odziv operativne vlade in koalicije, tudi z ustreznimi strukturnimi reformami.

Vendar vlada nekaterih ključnih nepopularnih ukrepov ni izpeljala, ker v koaliciji in v njej sami zaradi različnih mnenj ni bilo potrebnega dogovora. Doseženi pa so bili dogovori glede všečnih ukrepov, na primer proti tajkunom, ki pa so stanje v gospodarstvu še poslabšali. Z njimi so podjetjem še dodatno omejili možnosti, da bi pridobila posojila. S ciljanjem na posameznike v tajkunskih prevzemih so prispevali k uničenju celih podjetij.

Tudi zaradi nestrinjanja med ključnimi institucijami, kot sta bili Ministrstvo za finance in Banka Slovenije, je bila, na primer, dokapitalizacija bank najprej premajhna in potem prepozna; medtem ko je večina evropskih držav dokončno rešila banke med letoma 2009 in 2010, jih je Slovenija štiri leta kasneje. Takojšnja ustreznost dokapitalizacija bi sprostila kreditni trg, da bi spet začel delovati in podjetja bi imela neprimerljivo boljše pogoje za poslovanje. Hitrejša dokapitalizacija bi tudi zahtevala manjše zneske, Izognili bi se novim evropskim »bail-in« pravilom, zaradi katerih je prišlo do izbrisa delnic in podrejenih obveznic, država pa se je morala zavezati k prodaji bank.

Poleg tega je opozicija z referendummi blokirala uveljavitev v državnem zboru sprejete pokojninske reforme in reforme trga dela. Pri tem ji je pomagalo ustavno sodišče, ki je dovolilo referendum o pokojninski reformi.

Rezultati so bili seveda katastrofalni: ogromen padec BDP, podvojitev brezposelnosti, tudi brezposelnosti mladih na skoraj 21 %, padec plač, veliko povečanje dolgoročnih tveganj nesolventnosti države zaradi staranja prebivalstva in tako dalje.

Zaradi ozkih strankarskih interesov in populizma je nezmožnost Slovenije kot države, da bi ustrezno, odločno in enotno odgovorila na izziv globalne krize, pripeljala celo do ocene finančnih trgov o vprašljivi solventnosti Slovenije. V naslednjem letu po odstopu te vlade je tudi to skoraj onemogočilo dostop do finančnih trgov in povzročilo prepričanje o potrebi po izrednem financiranju s strani Evropske komisije (EK) in IMF ob asistenci ECB, torej o vstopu razvpite »trojke«.

## 2012 do 2013: Janez Janša

V tem obdobju je v naših izvoznih gospodarstvih že prevladovala blažja recesija ali vsaj zelo nizka rast, medtem ko je bila Slovenija še vedno v resni krizi, tako zaradi dvomov v trdnost bank in šibkega zaupanja finančnih trgov, kar je preprečevalo podjetjem dostop do financiranja, kot tudi zaradi zelo šibkega domačega povpraševanja. Le izvozni sektor je, zaradi dobrih razmer na trgu dela v Sloveniji in podjetniških virov financiranja v tujini, začel hitro rasti.

Tako kot prva je tudi druga Janševa vlada delala ravno obratno, kot bi morala. Če je v prvem mandatu še dodatno segrevala že pregreto gospodarstvo, je v drugem dodatno zavirala gospodarstvo v krizi s povsem neprimerno, prociklično ekonomsko politiko, s strogimi varčevalnimi ukrepi, z zniževanjem plač v javnem sektorju in zaposlenostjo, zamrznitvijo pokojnin in vrsto drugih potez, ki jih je prinesel zakon o uravnoteženosti javnih financ (ZUJF). Zaupanje v industriji je bilo le v tem obdobju manjše od povprečja EU, izjave predsednika vlade in finančnega ministra o nujnosti trojke pa so dodatno prispevale k izgubi zaupanja med vlagatelji, k dvigu obresti in s tem dražjemu zadolževanju ter v veliki meri izgubi možnosti normalnega financiranja države, ključnih finančnih institucij in gospodarstva. Zgodil se je tudi največji padec zaupanja potrošnikov in njihove porabe. Znano je, da je slovensko prebivalstvo nizko zadolženo, hitro pa se odzove na slabe novice in zmanjša porabo. To je nadalje znižalo prepotrebno domače povpraševanje in BDP.

Gospodarska aktivnost se je zato zmanjšala za dodatnih 3,8 % (po 7,8-% znižanju leta 2009), število brezposelnih pa se je v enem letu povečalo za 28 %, na zgodovinsko najvišjih 10,1 %. Tudi pri mladih se je brezposelnost zvišala na rekordnih 21,6 %. Obrestni pribitek za obveznice države je »poletel v nebo«. Slike ni popravilo niti dokončno sprejetje nekoliko okrnjene pokojninske reforme in reforme trga dela, ki ju je vladna koalicija kot opozicija blokirala v mandatu prejšnje vlade, niti ustanovitev SDH in DUTB.

### 2013 do 2014: Alenka Bratušek

Vlada in koalicija sta prevzeli vodenje v zelo zahtevnem trenutku. Težke razmere v državah, s katerimi imamo največ gospodarskega sodelovanja, so se nadaljevale, Slovenija pa je bila v globoki krizi in grozila nam je »trojka«. Svetla točka je bil izvozni sektor, ki je zaradi enakih prednosti kot v prejšnjem obdobju še naprej hitro rasel. Vendar bi bil prizadet tudi izvozni sektor, če bi mednarodno pomoč sprejeli. Ključno je bilo z resnimi strukturnimi reformami doseči vsaj nekaj zaupanja finančnih trgov in EK ter preprečiti mednarodno pomoč, ki je s svojimi pogoji predstavlja tudi instrument uresničevanja različnih interesov po prevzemu glavnih strateških podjetij države v težavah po nizkih cenah. Poleg tega je bilo zaradi kriznega stanja potrebno tudi anticiklično povečati domače povpraševanje ali vsaj poskrbeti, da se to v danih razmerah še dodatno ne zmanjša.

Vladi je uspelo izpeljati potrebne strukturne reforme. Spremenili so ustavo glede referendumov in fiskalnega pravila, dokapitalizirali NLB in Novo KBM, zagnali Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB) in na podlagi spremenjene insolvenčne zakonodaje je bilo moč pospešiti prestrukturiranje podjetij. Z zadolžitvijo v ameriških dolarjih je vlada uspela zagotoviti dostop do financiranja, s čimer se je Slovenija izognila trojki, s tem pa skoraj gotovo tudi zahtevam po izjemno obsežnem varčevanju. Strogo varčevanje je načrtovala tudi vlada sama, vendar ji to ni uspelo. Prevelikemu javnofinančnemu primanjkljaju smo se izognili z zvišanjem DDV, kar je bilo ustrezno. Iz empiričnih raziskav namreč sledi, da je v krizi škoda zaradi zmanjševanja javnih izdatkov večja kot če se zvišajo davki. Poleg tega pa je vlada uspela pospešiti črpanje evropskih sredstev, kar je povečalo domače povpraševanje brez pomembnega vpliva na saldo javnih financ.

S tem je že v tretjem četrtletju leta 2013 prišel tudi gospodarski preobrat z rastjo BDP v višini 1,8 % (na letni ravni), ki se je nadaljevala tudi v letu 2014.

### 2014 do 2018: Miro Cerar

Gospodarske razmere v svetu in pri najpomembnejših trgovinskih partnericah Slovenije so bile v začetku mandata te vlade še podobne kot pri prejšnji, so se pa proti koncu mandata začele izboljševati. V Sloveniji je bila, kljub napredku v času prejšnje vlade, še vedno zelo negativna klima in velika politična negotovost. Javnofinančni primanjkljaj je bil ogromen, v višini petih in pol odstotkov BDP, zadolženost se je približevala 80 % BDP. Na vrhuncu, leta 2015, je zadolženost dosegla 82,6 %, ob koncu leta 2018 pa se pričakuje okoli 70,3 % BDP. Domače povpraševanje in bančno kreditiranje sta se še naprej zniževala, podjetja so se borila za preživetje, zaupanje finančnih trgov do Slovenije je bilo krhko, kar je veljalo tudi za gospodarsko rast.

Pritisk Evropske komisije in investorjev v smeri strogega varčevanja, zmanjševanja javnofinančnih izdatkov in s tem primanjkljaja se je nadaljeval tudi za časa te vlade. Vendar je vlada ocenila, da bi bila takšna ekonomska politika prociklična, saj je predvsem primanjkovalo domačega povpraševanja za rast neizvoznega sektorja. Z varčevanjem pa bi dosegli ravno obratno od tega, kar je bilo potrebno – delež primanjkljaja v BDP bi se povečal zaradi nižje rasti BDP.

Tako se je vlada opredelila za proticiklično ekonomsko politiko z načelom »rast za dosego stabilnosti« in jo kljub drugačnim zahtevam tudi uveljavila. Tako se je javnofinančna konsolidacija pospešeno nadaljevala brez zniževanja izdatkov, a z visoko gospodarsko rastjo.

Ekonomsko politika te vlade je bila opredeljena v štirih točkah. Prva se je nanašala na fiskalne spodbude, v okviru katerih je bilo spodbujeno pospešeno črpanje vseh preostalih EU sredstev iz prejšnje finančne perspektive in načelo, da se javnofinančni izdatki povečujejo, vendar počasneje od prihodkov. Druga točka je predvidevala povečanje domačega zasebnega povpraševanja predvsem z vzpostavljanjem zaupanja prebivalstva in gospodarstva v izhod iz krize. Ukrepi v tej smeri so bili socialni sporazum, sklenjen leta 2015 s sindikati in delodajalci, krovni plačni dogovori, ki so prinesli zvišanje plač pred božičnimi in novoletnimi prazniki, in uskladitve pokojnin, kar je pripomoglo h krepitvi zaupanja potrošnikov. S ciljem večjega zaupanja gospodarstva je bil izveden kompleksen nabor sprememb poslovnega okolja, ki je v obrisih prikazan v nadaljevanju. Tretja točka je predvidela izboljšanje učinkovitosti javnih investicij, vendar je bila le delno izvedena. Četrta pa se je nanašala na širok nabor strukturnih ukrepov. Vladi je uspelo zaključiti bančno dokapitalizacijo, prestrukturirati številna podjetja v težavah, izboljšali učinkovitost državnih podjetij, znižati administrativne ovire (npr. sprejeti gradbeni zakon in zakon o davčnem postopku), izboljšati pravni sistem, izpeljati (omejeno) davčno prestrukturiranje, uvesti spodbude za investicije (tuje in domače) in še kaj.

V nasprotju s trditvami Evropske komisije, nekaterih mednarodnih finančnih institucij in investorjev, pa tudi dela domače strokovne javnosti je ta ekonomska politika prinesla izjemno hitre pozitivne rezultate. Že v letu 2015 je Sloveniji uspelo iziti iz postopka presežnega javnofinančnega primanjkljaja z znižanjem na 2,9 % BDP. V letu 2017 je bila dosežena daleč nadpovprečna, 5-% rast BDP kljub slabemu črpanju EU sredstev nove finančne perspektive, splošna brezposelnost in brezposelnost mladih sta blizu najnižji doseženi ravni leta 2007, ko je bilo gospodarstvo pregreto, zaupanje potrošnikov je bilo konec leta 2017 višje kot leta 2008, obrestne mere na državne obveznice so lani padle pod evrsko povprečje, bruto dolg Slovenije do tujine se je od leta 2014 do konca 2017 zmanjšal s 124 na sto odstotkov BDP, gospodarstvo pa je zadolženo na dveh tretjinah povprečja EU. Slovenija ima tudi izravnani proračun, medtem ko imajo države EU v povprečju še vedno primanjkljaj. Tudi delež v evropskem BDP na prebivalca se je dvignil nazaj na 85 %, potem ko je dosegel dno leta 2013 z 81 %.