



BIULETYN

Nr 66 (1042), 20 czerwca 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Zwalczanie kryzysu finansowego w Słowenii

Tomasz Żornaczuk

Po sprzedaży 14 czerwca udziałów w spółce Mercator, co było największą prywatyzacją w Słowenii od początku kryzysu finansowego, kraj ten rozpoczął główny etap wdrażania programu reform strukturalnych. Wiele środków na rzecz przywrócenia stabilności zarówno sektora bankowego, jak i całej gospodarki ma zostać przedsięwziętych od lipca br. Kluczowe będą jednak prywatyzacja banków oraz konsekwentna redukcja wydatków budżetowych. Niepowodzenia w tym zakresie mogą sprawić, że Słowenia stanie się kolejnym państwem strefy euro zależnym od wsparcia finansowego z europejskiego mechanizmu stabilności.

Program oszczędnościowy. Na problemy systemu bankowego Słowenii wskazywało wiele raportów, a ostatni opublikowany w kwietniu przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) potwierdził, że kraj ten potrzebuje natychmiastowych dalszych reform, aby uniknąć poważnego kryzysu. Według raportu głównymi powodami załamania systemu bankowego były nadmierne ryzyka kredytowe, słabe zarządzanie bankami państwowymi (tzw. złe kredyty w Nova Ljubljanska Banka, Nova KBM i Abanka Vipa szacuje się na 7 miliardów euro) oraz nieefektywne instrumenty nadzoru. OECD zaleciła rządowi Słowenii dokapitalizowanie i prywatyzację banków oraz usprawnienie procedur upadłościowych, co pomoże zminimalizować zadłużenie w sektorze bankowym.

W odpowiedzi rząd słoweński ogłosił w maju pakiet reform zakładający prywatyzację piętnastu dużych spółek z udziałem państwa, w tym banku Nova KBM, Telekom Slovenia i linii lotniczych Adria Airlines. Rząd zobowiązał się do niezachowania udziałów większościowych w żadnej z nich oraz do przeprowadzenia w razie potrzeby dalszych prywatyzacji. Sprzedaż wszystkich udziałów największej słoweńskiej sieci supermarketów Mercator pozwoliła zarobić niemal pół miliarda euro (rok temu udziały były warte dwukrotnie więcej). Intencją rządu jest utworzenie „złego banku”, który przejmie „złe kredyty” z trzech banków należących do państwa. Oprócz tego od 1 lipca br. zostanie podniesiona podstawowa stawka VAT z 20% do 22% oraz najniższa stawka podatkowa z 8,5% do 9,5%. Powinno to przynieść wpływ rzędu miliona euro do budżetu państwowego, a kolejne pół miliona euro oszczędności ma pochodzić z cięć m.in. w płacach urzędniczych. Według rządu środki oszczędnościowe pomogą Słowenii obniżyć deficyt budżetowy z poziomu przewidywanego na ten rok (7,8%) do 3,3% w 2014 r., lecz może to przyczynić się do pogłębienia recesji.

Słoweński kryzys finansowy. Słowenia potrzebuje nadzwyczajnych środków oszczędnościowych, ponieważ mocno odczuła skutki światowego kryzysu finansowego, który ujawnił błędy w jej polityce gospodarczej, szczególnie w zakresie nadzoru nad sektorem bankowym. To, że była pierwszym nowym państwem członkowskim, przyjmującym euro (w 2007 r.), umożliwiło jej swego czasu sprawniejszą wymianę gospodarczą z głównymi partnerami handlowymi: Austrią, Niemcami, Francją i Włochami, do których była kierowana ponad połowa słoweńskiego eksportu. Korzystna sytuacja na rynkach europejskich, mała i nastawiona na eksport gospodarka oraz kredyty ze słoweńskich banków przeznaczone na rozwój przedsiębiorstw sprawiły, że Słowenia odnotowała najwyższy wzrost gospodarczy w Europie: w ciągu pięciu lat członkostwa w Unii PKB na mieszkańca wzrosło z 17,3 do 23 tys. euro, a bezrobocie zmalało z 6,7% do 4%.

Sytuacja zaczęła się zmieniać diametralnie w miarę pogłębiania się globalnego kryzysu ekonomicznego i na początku 2009 r. nastąpił spadek PKB Słowenii o 7,9%, a bezrobocie w ciągu roku przekroczyło 10%. Recesję utrwały zmniejszające się zapotrzebowanie na produkty słoweńskie na rynkach europejskich, mniejsza konsumpcja krajowa oraz nieefektywne przeprowadzanie reform gospodarczych. To unaocniło, że ożywienie gospodarcze było w znacznej

mierze oparte na finansowaniu aktywności słoweńskich przedsiębiorstw z sektora bankowego przy wyjątkowo nieefektywnym systemie pożyczek, trudnych do spłacenia wobec załamania na rynkach europejskich.

Reperkusje polityczne. Niekorzystne wskaźniki makroekonomiczne oraz wzrost bezrobocia do 12% doprowadziły do upadku socjaldemokratycznego rządu Boruta Pahora i do pierwszych przedterminowych wyborów w Słowenii pod koniec 2011 r. W ich wyniku do władzy powrócił Janez Janša – premier z czasów bumu gospodarczego z lat 2004-2008.

Pomimo zapowiedzi reformy i pakietu oszczędnościowego, w 2012 r. Komisja Europejska ujawniła, że dług publiczny kraju przekroczył 50% PKB (z 22% w 2008 r.). To wskazuje, że w Słowenii nie dokonano żadnych reform strukturalnych. Poza sytuacją gospodarczą, także afery korupcyjne z udziałem premiera Janšy przyczyniły się do upadku kolejnego rządu na początku 2013 r. Nowa premier Alenka Bratušek dąży do przeprowadzenia reform zgodnie z zaleceniami zewnętrznymi, aby Słowenia nie była zmuszona ubiegać się o pomoc z europejskiego mechanizmu stabilności, co wiązałoby się z koniecznością przeprowadzenia reform dużo bardziej dotkliwych.

Wnioski. Przywrócenie stabilności gospodarczej Słowenii będzie zależało od skutecznej restrukturyzacji sektora bankowego oraz prywatyzacji innych przedsiębiorstw z udziałami państwowymi, jak również od zdecydowania się na niepopularne reformy strukturalne. Jak dotąd, rząd nie poinformował, kto mógłby być nabywcą banku Nova KBM. Jeśli procesy te będą przebiegać tak wolno, jak w przypadku pakietu reform przygotowanego przez poprzedni rząd, deficyt może jeszcze wzrosnąć. To oznaczałoby niepowodzenie programu oszczędnościowego, a przez to potrzebę negocjacji z Eurogrupą w sprawie pakietu pomocy finansowej. Wówczas nie będzie można wykluczyć upadku kolejnego rządu.

Chociaż jest mało prawdopodobne, aby Słowenia odnotowała wzrost gospodarczy przed 2014 r., to zastosowanie się do zaleceń OECD i KE może jej pomóc uniknąć dalszych problemów fiskalnych. Konsekwentnie przeprowadzona prywatyzacja i dokapitalizowanie przez bezpośrednie inwestycje zagraniczne przyczyniłyby się do zwiększenia stabilności finansowej sektora bankowego. Istotne znaczenie będzie też miała konsekwencja w cięciach wydatków rządowych. Ponadto, ponieważ gospodarki państw członkowskich UE są od siebie zależne, kolejnym czynnikiem wpływającym na odbudowę słoweńskiej gospodarki będzie ogólna kondycja rynku europejskiego, a w szczególności dynamika wzrostu gospodarczego partnerów handlowych Słowenii.

Potrzeba międzynarodowej pomocy finansowej dla Słowenii oznaczałaby, że strefa kryzysu przesuwana się ku północy z południowych peryferii UE (Cypr, Grecja, Włochy, Hiszpania, Portugalia). To może nie tylko wpłynąć na pogłębienie zarysowującego się podziału Europy na stabilną gospodarczo północ i obciążone ryzykiem południe, ale i mieć regionalne reperkusje i przyczynić się do tego, że wszystkie kraje bałkańskie będą postrzegane jako należące do drugiej grupy. Z jednej strony może to spowodować wzrost niechęci państw UE 17 do przyjęcia Bułgarii i Rumunii do strefy euro, kiedy kraje te wyrażą taką wolę, z drugiej – kraje Bałkanów Zachodnich mogą być traktowane bardziej rygorystycznie pod względem spełnienia kryteriów ekonomicznych członkostwa w UE. W związku z tym kondycja Chorwacji po przystąpieniu do Unii w lipcu 2013 r. będzie kluczowa dla wizerunku transformacji gospodarczej państw bałkańskich.

Z powodu niewielkich rozmiarów gospodarki Słowenii (ok. 2 mln mieszkańców) ewentualne zaostrzenie kryzysu jej sektora bankowego nie będzie miało bezpośredniego wpływu na Polskę czy inne kraje Europy Środkowej, a istniejące instrumenty pomocowe w strefie euro będą wystarczające do udzielenia pomocy finansowej. Niemniej każda trudność w strefie euro jest niekorzystna dla Polski. Nie tylko dlatego, że kondycja polskiej gospodarki i wzrost PKB są w znacznym stopniu zależne od gospodarek strefy euro. Również dlatego, że dalsze problemy w krajach UE 17 mogą mieć negatywny wpływ na debatę wewnętrzną w Polsce nad rozpoczęciem przygotowań do przystąpienia do obszaru wspólnej waluty w ciągu najbliższych lat.

Przypadek Słowenii udowodnił, że stabilna struktura gospodarki – w tym skuteczny i politycznie niezależny nadzór nad sektorem bankowym – stanowi warunek konieczny trwałego wzrostu gospodarczego. Ważna jest też ciesząca się autorytetem państwowa instytucja nadzoru finansowego. W Polsce system zabezpieczania depozytów przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny uważany jest za bardziej stabilny od podobnych rozwiązań w wielu innych krajach strefy euro i należy zachować takie standardy. Z uwagi na znaczną zależność polskiego sektora bankowego od dużych grup bankowych strefy euro wskazane jest śledzenie procesów prowadzących do ujednoczenia nadzoru nad bankami obszaru wspólnej waluty w ramach tzw. unii bankowej.