

BANKA SLOVENIJE

Prikazi in analize V/4 (december 1997), Ljubljana

1998 JE PRVO LETO IZVAJANJA STRATEGIJE ZA VKLJUČITEV V EVROPSKO UNIJO

dr. France Arhar

(Nastop guvernerja Banke Slovenije v Državnem zboru dne 16. decembra 1997¹)

Spoštovane poslanke in poslanci!

Predlog proračuna za leto 1998 je prvi letni planski dokument v obdobju, ki ga pokriva Strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo. Leto 1998 bo prvo v nizu malega števila let, ki vodijo do leta 2002, projekcije v tem proračunskem dokumentu pa prvi prispevek k uresničevanju Strategije.

Ob včlanitvi v Evropsko unijo mora država dokončno in brez zadržane možnosti premisleka zakoličiti svoje "menjalno razmerje" z Unijo, to se pravi določiti stalen devizni tečaj. Če hoče to storiti zares dokončno, se mora že nekaj časa pred tem inflacija ustaliti na ravni, ki je blizu evropski, precej blizu pa tudi obrestne mere. Plačilna bilanca mora biti obvladljiva, to se pravi: domača poraba ne sme prekomerno presegati domačega proizvoda in ta struktura mora biti čvrsta. Vladni sektor ne sme trošiti prekomerno več, kot je sposoben pobirati davkov.

Če želi postati država še članica monetarne unije, mora te pogoje izpolniti in jih vzdrževati že nekaj let pred včlanitvijo.

Ocenimo prvi letni prispevek k približevanju temu cilju, katerega predlog je pred nami.

V tako majhni državi, kot je Slovenija, je vsak fiskalni primanjkljaj seveda razvojno nesposoben: prirast domače porabe se napaja iz prirasta uvoza, proizvodnja pa se odziva na tuje povpraševanje, ne domače. Domači dohodki igrajo prevladujočo vlogo kot stroški in samo neznatno kot vir povpraševanja po domačem blagu. Sami po sebi domači dohodki in poraba ne bodo vlekli proizvodnje, temveč večali zunanji primanjkljaj in manjšali proizvodnjo. Za skladno rast dohodkov in proizvodnje se zahtevajo bolj kompleksni dejavniki; fiskalni primanjkljaj pa je seveda samo tisto prvo.

"Tehnično" gledano primanjkljaj na ravni enega odstotka BDP še ni nujno velik problem. Kakšno bo zadolževanje državnih skladov in drugih organizacij, ki sodijo po vseh mednarodnih (tudi evropskih) merilih v ožji vladni sektor, in koliko garancij bo dal proračun za drugo zadolževanje javnega sektorja? Kolikšen dodaten odstotek realnega BDP bo pobran prek inflacijskih učinkov predloženih fiskalnih in kvazi-fiskalnih virov?

Letos zaskrbljuje prav preobrat v zadevah javnega financiranja. Prvič od osamosvojitve bo letos proračunski izid slabši, ali kar bistveno slabši od načrtovanega. In kako bo drugo leto? Varčevalni paket, na katerem temelji predlog proračuna za leto 1998 je bil že v predhodni vladni proceduri okrnjen za nekatere

¹ Gradivo, posredovano Državnemu zboru. V samem govoru so bila dodana še nekatera dejstva in poudarki.

najbolj racionalne sestavine, tako da je bilo treba poseči v veliki meri po navadnih inflacijskih virih. Pa tudi tako osiromašen varčevalni paket gre v Parlament šele vzporedno s predlogom proračuna in nihče ne more jamčiti, da bo sprejet.

* * *

Še bolj daljnosežne posledice kot od formalnega javnofinančnega primanjkljaja bodo od načrtovane inflacije v javnem sektorju. Za leto 1998 je predvideno nadaljevanje programa pospešene rasti cen nekaterih sektorjev, ki so pod neposrednim vladnim nadzorom; letos je znašala rast te košarice okrog 16%, v primerjavi z okrog 7% rastjo prostih cen. Letošnja skupna inflacija bo okrog 9,5%, kar je nekoliko več kot lani. Po trenutno mogočih informacijah o inflacijski komponenti javnega financiranja, bo leta 1998 najverjetneje višja. Leta 1999 bo na inflacijo vplivala še uvedba davka na dodano vrednost, leto 2000 pa je spet leto volitev in tedaj, vemo, so razmere za trdno in trezno politiko slabše.

Kako naj ravna v tem scenariju centralna banka, ki je zakoniti "varuh" valute? V tem scenariju je predvideno, da bo v nekaj naslednjih letih inflacija - v najboljšem primeru - nezmanjšana, tolar bo pospešeno apreciral, plačilna bilanca se bo slabšala, obrestne mere pa samo minimalno padale.

Zaradi nekega razloga se zdi mnogim inflacija manj pomembno ekonomsko dejstvo, obrestne mere in devizni tečaj pa sploh bolj obrobne zadeve. Pa vendar teče v sodobni ekonomiji velika večina transmisije ekonomskih impulzov in ekonomske politike prav po teh kanalih, in Slovenija ni izjema. Želeli ali ne, ekonomska politika nima mnogo drugih vzvodov; ne more, tako kot morda včasih, določati direktno željenega gibanja dohodkov, porabe, uvoza, investicij, zaposlenosti.

Ob 9,5-odstotni inflaciji v letu 1997 je z obsežnimi posegi centralne banke tečaj nemške marke porasel za manj kot 4%. Stroški te operacije so bili ogromni: Banka Slovenije je morala z uporabo različnih instrumentov spraviti od bank in drugih sektorjev v svoje devizne rezerve za okrog 1,4 milijarde dolarjev tujega denarja. Občutno je posegla v strukturo bilanc bančnega sektorja; operacija je zahtevala povečanje obrestnih mer (ki pa smo jih prav prejšnji teden spet znižali); zaradi slednjega je šlo, vsaj letos, brez inflacijskih posledic. V letu 1998 in naprej za tolikšne intervencije ne bo več prostora. Realni tečaj in z njim tekoči saldo plačilne bilance postajata vse bolj odvisna samo še od inflacije.

Inflacija določa splošno raven obrestnih mer. Obrestne mere, v primerjavi z dinamiko deviznega tečaja povedo, koliko večji so donosi na finančne naložbe v Sloveniji od donosov na primerljive naložbe v tujini; ali alternativno, koliko dražji so slovenski viri financiranja od tujih. Nekako do leta 1996 je to računico še zamegljevala predstava o slovenskem deželnem tveganju, sedaj nič več. Večja ko je inflacija in z njo obrestne mere, večje finančne pritoke iz tujine spodbuja, večji je pritisk na devizni tečaj in tako naprej, v spirali. Gibanja v letu 1997 to lepo demonstrirajo.

Neto finančni tok iz tujine je trenutno na ravni okrog 5% BDP. To pomeni: če ne bi bilo intervencij centralne banke, bi se zaradi odgovarjajoče apreciacije tolarja in drugih mehanizmov za toliko - na leto - povečal tekoči primanjkljaj s tujino. Povečal bi se zaradi porasta uvoza in zaradi zmanjšanja izvoza. Obilne nedavne izkušnje v naši regiji kažejo, da se pri 6 ali 8 ali 10% primanjkljaja tok iz tujine obrne; na hitro, na silo in pod težkimi pogoji se mora zadolžiti država, resnično učinkovitega korektiva pa ni, ker je v predhodnem procesu v veliki meri propadel izvozni sektor. Plače in druge dohodke je treba zmanjšati za najmanj navedeni odstotek v BDP. Za servisiranje tako nastalega zunanega dolga je ena od držav iz naše regije še pred nekaj leti plačevala letno po 10% BDP obresti, iz 10% BDP letno proračunskega primanjkljaja.

Nespremenjena slovenska inflacija spodbuja nadaljnjo rast finančnega pritoka iz tujine, centralna banka pa ima za nevtraliziranje tečajnih učinkov vse manj možnosti. Približevanje evropskim institucijam bo ta tok še pospešilo. Že ob ratifikaciji pridružitvenega sporazuma, predvidoma v letu 1998, bo samodejno ukinjen prvi sklop predpisov, ki ta tok zaenkrat še delno zadržujejo. To pomeni, da bodo pritiski na domačem trgu še večji in da se bodo stopnjevali do dokončnega članstva Slovenije v Evropski uniji (na slednje opozarja praksa sedanjih članic EU npr. Irske, Portugalske).

* * *

Kje so vzroki visoke inflacije in kako to, da se načrtuje njeno - v najboljšem primeru - ohranjanje vsaj še dve naslednji leti? Ali služi inflacija na kakršenkoli način kot sredstvo zaščite gospodarstva v zahtevnem obdobju prestrukturiranja? Ne. Pretežni del slovenskih podjetij, to je tisti del, ki je na mednarodnem prepihu, posluje v resnici z neko drugo inflacijo, ki je še najbližje gibanju deviznega tečaja. Prodajne cene industrijskih podjetij rastejo že skoraj tri leta zapored po okrog 6%. Cene industrijskih izdelkov (brez kontroliranih) v maloprodaji v Sloveniji bodo porasle letos okrog 6%, prodajne cene izvoznikov na področje nemške marke pa v povprečju okrog 5%. Slovenske inflacije se držijo le stroški teh podjetij - plače, davki in domači (neindustrijski) inputi, predvsem energija.

Slovenska inflacija je doma v podjetjih in ustanovah, ki imajo takšno ali drugačno protekcijo, zaščito, zaradi katere jim je omogočeno probleme reševati z dvigovanjem cen. Cene storitev (samo proste cene), ki so zaradi narave produkta v zavetrju pred tujo konkurenco, so porasle lani in letos za 11-12%, cene produktov, ki so v neposredni vladni pristojnosti pa letos za 16% (lani 8,4%). Cene državnih storitev ponazarja, v grobem, rast davkov ali plač, letos med 10 in 12%, lani pa okroglo 15%.

Predvsem zaradi razlike med rastjo prodajnih cen, ki se formirajo mednarodno (predvsem - že - "evropsko") in rastjo stroškov, vezanih na splošno slovensko inflacijo, so podjetja slovenske predelovalne industrije v zadnjih sedmih letih zmanjšala zaposlenost za 40%, produktivnost cele panoge pa se je povečala za 33%. Vemo, približno, kakšni so ti indikatorji v podjetjih in ustanovah, ki imajo pravico, da rešujejo probleme z dvigovanjem cen.

Katero razvojno opcijo podpira program ohranjanja visoke inflacije?

* * *

Proračunske rešitve za letos in za leto 1998 dajejo misliti, da postajajo želje po porabi večje in neodvisne od pripravljenosti generiranja dohodka. To odraža tudi projekcija inflacije, ki kaže, da se le-ta ne bo zmanjšala do leta 1999; tolar lahko v takih razmerah dodatno aprecira, zunanji primanjkljaj bo rasel; leto 2000 bo, kot rečeno, spet leto volitev. Leta 2002 pa naj bi bili nenadoma evropsko gospodarstvo.

Treba je opozoriti, da imamo v rokah dve skupini dokumentov, ki ne gresta skupaj. Če stoji Vlada in če bo stal tudi Parlament za Strategijo za vključitev v Evropsko unijo prav tako, kot za temi proračunskimi dokumenti - se račun ne izide.

Prostor za delovanje instrumentov, ki jih ima na razpolago centralna banka se oži. Denarna politika, ki je ščitila in podpirala tranzicijo v preteklih letih, je vse bolj izčrpana. Kako bo šlo v naslednjih letih, postaja odvisno od dohodkovne in fiskalne politike ter, v naših razmerah, od vladne politike cen. Odgovornost je ogromna. Nujen bi bil konsenz, med socialnimi partnerji, o strategiji teh politik in reform, ki se začenjajo. Brez slednjega si Banka Slovenije težko zamišlja varno pot v evropsko

areno. Vemo pa tudi, da moramo stabilnost prinesiti v Evropo sami, ne bo nam podarjena, niti dana na kredit. Prepričani smo, da smo se dokončno približali meji, kjer se bomo morali odločiti: ali se bomo ravnali po zgledu naše konkurence tam, kamor smo namenjeni, ali bomo tavali le kratko obdobje na mestu, kjer smo; od tu dalje gredo lahko stvari pospešeno slabše. Banka Slovenije je, z omejenimi možnostmi, ki jih ima na razpolago za stabilen in preudaren korak naprej, z željo, da bi bila zanj tudi večina v tem Parlamentu.

Ljubljana, 16. decembra 1997