

Davorin Kračun*

UDK 338.24
JEL Classification P200
Izvorni znanstveni rad

TRANZICIJA, STABILIZACIJA I EKONOMSKI RAST: ISKUSTVO SLOVENIJE

Za Sloveniju možemo konstatirati da je njezina tranzicija odstupala od prevladavajućih uzoraka postavljenih na početku istočnoeuropskih tranzicija, u dvije bitne karakteristike: prvo, opći odnos prema reformi bio je prilično konzervativan i čitav je proces imao više elemenata postupnosti, nego šok terapije. Drugo, Slovenija je inflaciju tolerirala u znatno većoj mjeri nego što je to bilo prihvatljivo za druge pristupnice EU, ali oba odstupanja imaju svoje razloge. Odlučujuće razdoblje u kojem su bile postavljene osnove kasnijeg trajnog ekonomskog rasta, bilo je između 1991. i 1994. U tome su razdoblju bile započete ključne reforme, a uspio je i preokret iz recesije u rast, uz istovremeno umjereno sniženje inflacije. Redosljed monetarne reforme, stabilizacije i liberalizacije uvoza ostvario je povoljne uvjete za sniženje inflacije i za gospodarski oporavak. Sve do svršetka devedesetih godina prošloga stoljeća neki prioriteti, kao što su gospodarski rast, smanjivanje nezaposlenosti i održavanje izvozne konkurentnosti, bili su rangirani kao značajniji od sniženja inflacije. Tek je neposredno pred ulazak u EU i ERM2 bilo potrebno sniženje inflacije postaviti na prvo mjesto ekonomsko političkih ciljeva.

Ključne riječi: tranzicija, gradualizam, stabilizacija, Slovenija

* Davorin Kračun, dr. sc., redoviti profesor, Sveučilište u Mariboru, Ekonomsko-poslovni fakultet. Autor je u Vladi Republike Slovenije bio ministar za planiranje (1992.-1993.), ministar za ekonomske odnose i razvoj i potpredsjednik vlade (1993.-1995.) i ministar vanjskih poslova (1996.-1997.). U godinama 2000.-2004. bio je veleposlanik Republike Slovenije u Sjedinjenim Američkim Državama. U tome vremenu u više je predavanja na sveučilištima (American University, Berkeley, Claremont University, Howard University, Lehigh University, St. Mary's College, Stanford University, UCLA, University of Minnesota, University of North Texas, Washington College) predstavio poglede iz ovoga članka, a rasprava s profesorima i studentima pripomogla je formiranju ovog teksta. Članak primljen u uredništvo: 8. 3. 2005.

Proširenje Europske unije u svibnju 2004. znači i kraj tranzicije za novoprimljene države, barem u formalnome smislu. One su prihvatile pravila EU koja su time postala i sastavni dio njihovih ekonomskih sustava. Svakako, puna će integracija tih država i njihovih gospodarstava u EU biti će proces koji će potrajati i poslije formalnog akta proširenja.

Među novoprimljenim državama Slovenija se obično promatra kao država koja je razmjerno uspješno završila proces tranzicije. A za to postoji nekoliko očitih razloga: radi se o maloj državi kojom je zbog toga i lakše upravljati i koja je već započela tranziciju iz relativno visoke razine razvijenosti i gospodarske usmjerenosti u Zapadnu Europu. No, slovenska je tranzicija imala i neke posebnosti s kojima je odstupala od glavnih preporuka za preobrazbu istočnoeuropskih zemalja. Unatoč tome (ili možda baš zbog toga), gospodarski rast bio je stabilan već od izlaska iz transformacijske recesije¹ pa sve do danas. Čak je do izlaska iz recesije došlo razmjerno rano, već u 1993.

Više od jednoga desetljeća prošlo je otkako je Slovenija uspješno izašla iz transformacijske recesije. U ovome prilogu prikazat ćemo pogled na odlučujuće okolnosti toga izlaza u kontekstu stabilnoga rasta, svladavanja inflacije, izvođenja reformi i približavanja Europskoj uniji. Pored drugih radova na tu tematiku,² jedan od izvora ovdje prikazanih ideja i autorovo je osobno iskustvo u Vladi. Budući da je od izlaska iz recesije prošlo više od desetljeća, vremenska distanca omogućuje sveobuhvatan i objektivan uviđaj u sva relevantna zbivanja i u njihovu evaluaciju. Svakako će konačnu evaluaciju dati uspješnost procesa integracije u EU.

Ekonomska kretanja u tranziciji

Sa 13.849 USD, ili 12.273 eura, bruto domaćeg proizvoda po stanovniku,³ Slovenija se nalazi na istoj razini kao Grčka ili Portugal među starim članicama EU, a zajedno sa Ciprom predstavlja vrh novoprimljenih članica. Poslije 1993. rast je bio stabilan bez većih smetnji ili recesija.

Glavni makroekonomski pokazatelji za Sloveniju za vrijeme tranzicije skupljeni su u tablici 1.:

¹ Ovaj je termin primijenio Kornai (1993.).

² Među novijim radovima spominjemo prije svega Mrak, Rojec i Silva-Jaregui (2004.).

³ Ovo je podatak Ureda za statistiku Republike Slovenije za 2003. Ocjene na osnovi pariteta kupovne moći pripisuju Sloveniji oko 17.000 USD po stanovniku.

Tablica 1.

MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI ZA SLOVENIJU 1991.-2003.

Godina	BDP rast realno %	Inflacijski stupanj % (kraj godine)	Plaće godišnja promjena realno %	Stupanj nezaposlenosti (na osnovu ankete, ILO standard) %	Tekuća platna bilanca s inozemstvom % BDP	Proračunski višak ili manjak % BDP
1991.	-8,9	240,6	-22,3	5,2
1992.	-5,5	92,0	-1,4	8,3	6,3	0,2
1993.	2,8	22,8	11,3	9,1	1,5	0,3
1994.	5,3	19,5	6,0	9,0	4,2	-0,2
1995.	4,1	9,0	4,7	7,4	-0,4	0,0
1996.	3,6	9,0	4,4	7,3	0,2	0,3
1997.	4,8	8,8	3,0	7,4	0,3	-1,1
1998.	3,6	6,5	1,5	7,9	-0,6	-0,6
1999.	5,6	8,0	3,0	7,6	-3,5	-1,4
2000.	3,9	8,9	1,4	7,0	-2,8	-1,3
2001.	2,7	7,0	3,1	6,4	0,2	-2,7
2002.	3,4	7,2	2,1	6,3	1,5	-1,9
2003.	2,3	4,6	1,9	6,7	0,1	-1,8

Izvori: Banka Slovenije, Ured za statistiku Republike Slovenije

Promatranjem makroekonomskog razvitka predočenog u tablici 1. mogu se uočiti tri karakteristična razdoblja:

1990.-1992. razdoblje je političke i ekonomske neizvjesnosti, recesije i visoke inflacije. Političke prilike u regiji bile su izričito teške i za Sloveniju. Mnogi dijelovi nekadašnje Jugoslavije bili su zahvaćeni ratom, bitan dio tradicionalnih tržišta bio je izgubljen. Slovenija je ustrajala u naporima za međunarodno priznanje koje je došlo prilično kasno ali je ipak bilo i nekoliko ohrabrujućih pokazatelja, to su bili viškovi u makroekonomskim bilancama i preokret u snižavanje inflacijskih stupnjeva.

1993.-1997. razdoblje je preokreta iz recesije u dugoročan rast. Inflacija, jednako kao i nezaposlenost, počinju opadati. Reforme započete u 1992.-93. počele su davati prve rezultate, a do godine 1997. bile su provedene ključne reforme: vlasnička transformacija poduzeća i sanacija banaka. Isto je tako u Sloveniji počeo rast plaća, ali makroekonomske su bilance ostale u razumnim viškovima.

1998.-2003. razdoblje je koje možemo nazvati konvergentnim. Slovenija se približava EU i susreće sa sličnim tendencijama i problemima kao i drugi kandidati. Ekonomija već funkcionira kao tržišna - sva su nekadašnja društvena poduzeća bila transformirana u dioničke kompanije. Stope rasta stabilizirane su i odražavaju europske trendove. Čak su i stope rasta stalno bile pozitivne, jer je Slovenija uspješno neutralizirala recesije kod najznačajnijih europskih partnera, povećavajući svoju nazočnost na tržištima Istočne i Jugoistočne Europe. Viškovi u makroekonomskim bilancama više nisu uvijek zagarantirani, ali se i povremeni manjkovi kreću u prihvatljivim granicama. Inflacija je bila umjerena i donekle pod kontrolom, ali je ipak bila previsoka, pogotovo ako je promatramo kroz europske standarde.

U godini 2004., bar formalno, tranzicija je bila završena ulaskom u EU. Time je za Sloveniju nastupilo novo razvojno razdoblje.

Budući da su ekonomski pokazatelji u prvome desetljeću neovisnosti bili zadovoljavajući i da nije bilo ni većih socijalnih konflikata, neki su komentatori spominjali i „priču o uspjehu“⁴. Neki su se ohrabrujući znakovi stvarno pojavili već godine 1992., ali su nagovještavanja „priče o uspjehu“ tada bila primljena sa skepsom. Ipak su već tada makroekonomski viškovi, monetarna stabilizacija i snižavanje inflacije ponešto obećavali⁵. Poslije, oko sredine devedesetih godina 20. stoljeća, očekivanja stabilizacije i prijelaza u rast bila su potvrđena. Ipak je bilo potrebno predočiti mnoge argumente uz tvrdnju da se radi o stabilnoj i suzdržavajućoj prirodi rasta (Kračun i Žižmond 1997.).

Aspekt postupnosti (gradualizma)

Većina je analitičara na Sloveniju gledala kao na zemlju koja se mora postepeno razvijati, tj. u okvirima gradualističkog koncepta⁶. I o tome uistinu, postoje

⁴ To priznaje čak i Mencinger (2001.) koji je inače prilično kritički raspoložen.

⁵ Kada je u listopadu 1992. autor u auditoriju Südosteuropa-Gesellschaft München na osnovi obećavajućih makroekonomskih rezultata nagovijestio mogućnost „priče o uspjehu“, to je svakako izazvalo polemike među sudionicima koji ipak toj ideji uopće nisu bili nenaklonjeni.

⁶ Jože Mencinger u 5. poglavlju knjige Mrak, Rojec i Silva-Jaregui (2004.). Pod naslovom Transition to a National and a Market Economy: A Gradualist Approach nalazi se podrobna rasprava o gradualizmu (postupnosti razvitka) u Sloveniji. Mencinger u primjedbi na str. 80. čak napominje da je „...dihotomizacija tranzicijskih uzoraka na šok terapije i gradualističke modele neadekvatna za klasifikaciju tranzicijskih ekonomija iz dva razloga. Prvo, promatrani tranzicijski uzorci bili su dosta kaotične mješavine sistemskih promjena i promjena ekonomskih politika, gdje bi se ponešto moglo razumjeti kao elemenat gradualističkog pristupa, a ponešto kao elemenat šok terapije. Drugo, što je bio šok za jednu zemlju, kao na primjer liberalizacija trgovine i cijena, mogao je biti element gradualističkog pristupa ili čak početna situacija za drugu.“

mnogi argumenti, samo ni Slovenija nije mogla izbjeći neke šokove tranzicije. Kod monetarne reforme, na primjer, nije bilo nikakve alternative njezinom izvođenju preko noći. Isto je tako liberalizacija uvoza djelovala prilično naglo za gospodarstvo naviknuto na tradicionalni protekcionizam. Zbog toga nikako ne možemo govoriti o konzekventnosti postupne tranzicije.

Da se moglo birati, za postupnost bi se u Sloveniji našli mnogi argumenti. I politička situacija u regiji, i već dostignuta razina tržišnosti gospodarstva i razvijenosti pripomogli su mišljenju da bi nepotrebni šokovi donijeli više štete nego koristi gospodarstvu i društvu. Sa druge strane, vanjski su stručnjaci obično cijenili ekonomska dostignuća, ali su u isto vrijeme i kritizirali presporo izvođenje reformi, pogotovo privatizacije.

Veliki skok („big bang”) koji se u Sloveniji dogodio neposredno sa tranzicijom, bila su politička zbivanja u regiji. Promjene ekonomskog sustava, u prvo su vrijeme bile povezane i s uspostavljanjem samostalne države i s naporima da se dobije međunarodno priznanje, i to istovremeno dok su se u neposrednom susjedstvu zbivali dramatični ratni događaji. Slovensko sudjelovanje u ratu bilo je, doduše, kratko i minimalnog intenziteta, ali su indirektni utjecaji ipak pogađali i njezin ekonomski i politički položaj. Međunarodno priznavanje Slovenije počelo je više od pola godine nakon stvarne neovisnosti, a članstvo u IMF i u Svjetskoj banci bilo je moguće tek nakon godinu dana, oko sredine godine 1992.

Već su sama politička zbivanja bila su snažan šok za slovensko gospodarstvo. Raspad nekadašnje Jugoslavije i ratovi onemogućili su značajan dio tržišta. Preorijentacija na zapadna tržišta nije bila jednostavna, pogotovo zato što su poslovi s nepriznatom zemljom u susjedstvu koje su se zbivali ratovi, za partnere bili prilično riskantni. Mnoga poduzeća nisu preživjela, nezaposlenost se u godinama 1991. i 1992. značajno povećavala.

Sa druge strane, stanje gospodarstva u Sloveniji na početku tranzicije u mnogo se toga razlikovalo od stanja u drugim tranzicijskim zemljama. Stupanj tržišnosti bio je znatno viši. Sustav samoupravljanja u nekadašnjoj Jugoslaviji i pokušaji reformi u osamdesetim godinama omogućili su visok stupanj samostalnosti poduzeća. Nije bilo nikakvog centralnog planiranja u gospodarstvu, većina poslovnih odluka bila je donesena samostalno u poduzećima – svakako imajući u vidu ograničenja tadašnjeg polutržišnog⁷ sustava. Čak su i prije tranzicije funkcionirali mnogi elementi tržišnog sustava.

Posebno je značajna za slovensko gospodarstvo bila nazočnost na zapadnoeuropskim tržištima. Poduzeća su se u punoj mjeri susretala s međunarodnom konkurencijom i nastupala su posve samostalno. Slovenija je bila daleko najviše

⁷ Da bismo naglasili razliku u funkcioniranju između tadašnjeg jugoslavenskog i drugih sustava u Istočnoj Europi, katkad smo se poslužili terminom „semicommand economy“ (Kračun 1991).

izvozno orijentiran dio nekadašnje Jugoslavije⁸. Značajna nazočnost na zapadnim tržištima i prije početka tranzicije karakteristika je po kojoj se Slovenija razlikuje od većine drugih tranzicijskih zemalja.

Ideja „big bang“ tranzicije (na principu “velikoga skoka”) koja je među ekonomistima u svijetu imala mnogo više pristaša nego gradualizam, zasnivala se na pretpostavkama koje su mnogo više odgovarale drugim istočnoeuropskim zemljama nego Sloveniji. Ona se, sa jedne strane, suočavala s manje povoljnim političkim okolnostima, a sa druge su strane, ekonomske okolnosti bile povoljnije. Previše radikalne mjere mogle su donijeti i nepotrebnu štetu gospodarstvu u vrijeme kada je značajan dio tradicionalnih tržišta bio izgubljen zbog ratova. Time bi se mogle izgubiti i prednosti koje je Slovenija već imala zahvaljujući razvijenosti i izveznoj orijentaciji.

Usprkos argumentima koje su mogli iznositi zagovornici gradualizma, u Sloveniji su značajnu ulogu ipak imali i izazvani šokovi. Ako tranzicijske mjere ekspliciramo poznatom trijadom makroekonomska stabilizacija – mikroekonomsko prestrukturiranje s privatizacijom – internacionalizacija, u slovenskom su primjeru i kod makroekonomske stabilizacije i kod internacionalizacije bile primijenjene neke radikalne promjene koje su tražile i brza prilagođivanja. Takva je radikalna promjena bila monetarna reforma, a i liberalizacija uvoza djelovala je prilično radikalno. Samo je privatizacija imala relativno spori tok: traženje političkog konsenzusa trajalo je neko vrijeme, a i njezina je prva faza, transformacija vlasništva, tražila duge procedure.

Monetarna stabilizacija

U listopadu 1991. Slovenija je uspostavila vlastiti monetarni sustav. Za samo četiri dana, od 8. do 11. listopada, novac je bio promijenjen. To je svakako bio neizbježan šok izveden u uvjetima velike neizvjesnosti i potpunog nepostojanja deviznih pričuva. Kada je slovenski tolar zamijenio jugoslavenski dinar, Narodna banka Jugoslavije nikako nije bila kooperativna. Neposredno nakon konverzije, NBJ tražila je od stranih banaka blokadu računa slovenskih banaka u inozemstvu, ali one to nisu prihvatile.

U vrijeme kada je izvedena monetarna reforma Slovenija još nije bila članica IMF, niti je bila međunarodno priznata država, a nije imala ni vlastitih deviznih rezervi, jer su sve ostale pod kontrolom Narodne banke Jugoslavije. Zbog toga Banka

⁸ Gospodarski položaj Slovenije u nekadašnjoj Jugoslaviji ilustrira podatak da je Slovenija sa 8% stanovništva dostizala 16% BDP i 33% izvoza na zapadna tržišta.

Slovenije nije imala nikakve alternative u biranju monetarnih instrumenata, osim da ostvari nadzor nad ponudom novca i da formira slobodno plivajući devizni tečaj.

Sve su druge europske tranzicijske zemlje provodile monetarne reforme uz asistenciju IMF - uvođenjem „currency board“ i fiksiranog deviznog tečaja. Jedini je razlog za izuzeće Slovenije iz toga koncepta u to vrijeme bio to što se Slovenija kao nečlanica nije mogla osloniti ni na kakvu podršku IMF. Ali kada se poslije taj koncept pokazao uspješnim, više nije bilo razloga za njegovo mijenjanje. Svaka-ko je koncept Slovenije u monetarnoj reformi radikalno odstupao od svih drugih tranzicijskih zemlja.

Iako su zbog međunarodne izolacije i nultih deviznih pričuva početna očekivanja bila veoma niska, povjerenje u slovenski tolar polako je počelo rasti. Stanovništvo i gospodarstvo Slovenije, naime, nekoliko je desetljeća prije toga, imalo posla s valutom koja nikako nije mogla obavljati svoje osnovne funkcije. Za vrijeme jugoslavenskog razdoblja, inflacija je bila visoka i rastuća, a svi su pokušaji stabilizacije bili bezuspješni. Osim toga, država koja je emitirala dinar bila je već duboko u ratu i u fazi raspada, a to je još više degradiralo njezino sredstvo plaćanja. Činilo se prihvatljivijim, pa i kvalitetnijim, bilo kakvo rješenje nove samostalne države, a to je slovenskom tolaru davalo određeni kredibilitet odmah na početku.

Nakon monetarne konverzije počele su se akumulirati devizne pričuve. U prvoj je fazi to, prije svega, bio znak jačanja povjerenja u novu državu i u njezinu valutu – poduzeća koja su u neizvjesnosti držala svoje devize u inozemstvu započela su s repatrijacijom. Uskoro je izvoz značajno povećan, uz simultano smanjenje uvoza, pa je to dodatno ojačalo devizne rezerve.

Porast izvoza, uz istovremeno smanjenje uvoza, rezultat je specifičnih okolnosti u kojima se slovensko gospodarstvo našlo poslije osamostaljenja. Oboje je vezano uz gubitak tržišta nekadašnje Jugoslavije, što je snažno pogodilo slovenska poduzeća. Ona su bila prisiljena iskoristiti svaku šansu za izvoz na zapadna tržišta, bez obzira na cijenu. Izvozna ekspanzija na Zapad bila je jedina mogućnost opstanka u tim okolnostima. Čak je u tako teškoj situaciji bilo moguće i značajno sniženje plaća.

Na drugoj je strani sniženje uvoza isto tako bilo rezultat gubitka tržišta. Zbog pada prodaje na područje nekadašnje Jugoslavije, smanjene su i uvozne potrebe. Ostatak trgovine na tome području pretvoren je od domaće u međunarodnu.

Tako je na svršetku godine 1991. u tekućoj platnoj bilanci Slovenije formiran recesijski višak. Kao rezultat toga rastle su devizne pričuve. U prilikama restriktivne monetarne politike prilično je rano bila uspostavljena ravnoteža na deviznom tržištu. Tako je stvarno bila uspostavljena unutarnja konvertibilnost slovenskog tolara, i to samo nekoliko mjeseci poslije njegovog uvođenja, čak i prije ulaska Slovenije u IMF.

Kao posljedica ravnoteže na deviznome tržištu stabilizirao se tečaj tolara. Viškovi su čak uzrokovali i poneke aprecijacijske tendencije, ali je inflacija još

uvijek imala duboke korijene u funkcioniranju gospodarstva. Unatoč stabilizaciji deviznog tečaja na svršetku 1991. i na početku 1992., smirivanje inflacije bilo je prilično sporo. Na neki je način, i stabilizacija deviznog tečaja djelovala kao šok: pojavila se neočekivano brzo i u okolnostima kada je inflacijsko ponašanje bilo još normalan način djelovanja. Mnogi su ekonomisti vjerovali da će sidro deviznog tečaja, prije ili poslije, potpuno zaustaviti inflaciju. No za izvoznike je to značilo i dalje pogoršavanje uvjeta privređivanja: dok je većina troškova slijedila domaću inflaciju, njihovi su prihodi bili fiksirani stabilnim deviznim tečajem. Snižavanje inflacije bilo je i previše sporo.

Uvozna liberalizacija i sniženje inflacije

Samostalna je Slovenija i nakon razdoblja nekadašnje Jugoslavije održala mnoge restriktivne mjere za ograničavanje uvoza. One su u prvim mjesecima samostalnosti zbog velike neizvjesnosti bile i opravdane. No, kao po pravilu, protekcionizam uvijek nađe odlučne i utjecajne branioce koji su obično politički jači od zagovornika slobodne trgovine. Budući da je uspostavljena unutarnja konvertibilnost olakšala prijenos kupovne moći na uvoz i da ga je realna aprecijacija još dodatno pojeftinila, spoznaja o korisnosti ukidanja uvoznih restrikcija još dugo nije imala relevantne političke podrške. Nasuprot tome, kod uvoza poljoprivrednih proizvoda na početku godine 1992., uvozna su se davanja čak i povisila, što je izazvalo pritisak na cijene hrane, a imalo i određene posljedice na plaće.

U prvoj je godini nakon osamostaljenja slovenski koncept vanjskotrgovinskog režima⁹ simulirao prividno očuvanje jugoslavenskog ekonomskog prostora. Prema zemljama izvan nekadašnje Jugoslavije Slovenija je održavala režim kakav je imala i nekadašnja Jugoslavija. Zaštita je bila visoka, maksimalne carinske stope po GATT bile su povišene necarinskim davanjima i ostalim ograničenjima. Usprkos tome, Slovenija je prema ostalim zemljama na tlu nekadašnje Jugoslavije pokušavala održati sustav slobodne trgovine.

Već oko sredine 1992. postaje očito da se režim slobodne trgovine na tlu nekadašnje Jugoslavije neće moći uspostaviti¹⁰. U Bosni i Hercegovini rasplamsao se rat, a Srbija sa Crnom Gorom bila je pod međunarodnim sankcijama. Jedino je sa Hrvatskom i Makedonijom bilo moguće realizirati sporazum slobodne trgovine. Ti su sporazumi bili potpuno simetrični. Zbog veće razvijenosti i zato što je Slovenija bila manje pogođena ratom, održivost potpuno simetričnih trgovinskih odnosa bila je u pitanju. Posebno je Hrvatska, za koju je Slovenija bila značajan ekonomski

⁹ Vanjskotrgovinsku politiku Slovenije analiziraju Damijan i Majcen 2003.

¹⁰ Trgovinske odnose u raspadajućim zemljama analiziraju Fidmuc J. i J. 2003.

partner i koja je zbog rata bila jače pogođena, takav odnos održavala s poteškoćama. U jesen 1992. Hrvatska je uvela carine na uvoz iz Slovenije.

U to je vrijeme Slovenija imala višak u tekućoj platnoj bilanci i stabilan devizni tečaj, ali još uvijek visoku inflaciju koja se usprkos stabilnom tečaju, sporo snižavala. Ekonomistima je bilo jasno da je u toj situaciji napredak u snižavanju inflacije moguć samo ako se liberalizacijom uvoza postigne više konkurencije na domaćem tržištu. Uvođenje carina sa hrvatske strane stvorilo je povoljne političke uvjete u Sloveniji za promjenu uvoznog režima. Dok je režim uvoza iz Hrvatske bio izjednačen s uvozom iz ostalih zemalja, moglo je doći do ukinuća svih necarinskih uvoznih davanja i ograničenja. Stopa zaštite bila je generalno snižena, a to je odlučujuće potpomoglo sniženju inflacijske stope pred kraj 1992.

Liberalizacija uvoza politički nije bila baš najbolje primljena, jer su bili pogođeni određeni protekcionistički interesi. Najdublje je nezadovoljstvo bilo kod farmerskog lobija, iako su agrarni proizvodi ostali visoko zaštićeni. U proljeće 1993. prosvjednici su čak blokirali neke ceste, tako da se Vlada morala donekle povući u slučaju liberalizacije uvoza agrarnih proizvoda. Ipak, makroekonomski su efekti liberalizacije uvoza bili povoljni.

Dok je liberalizacija uvoza značajno pripomogla sniženju inflacije, izvoznici je i preostala inflacija pogoršavala položaj. Doduše su se stabilizirale cijene otvorenih (tradeble) sektora, ali su cijene u zatvorenim sektorima (non-tradeble), ponajviše cijene usluga, još uvijek rasle. Troškovi tako još nisu bili stabilizirani.

Plaće i ekonomsko oživljavanje

U godinama 1988.-1992. realne su plaće¹¹ pale za 28,7%. To se dogodilo u dramatičnim okolnostima pokušaja reformi u raspadajućoj Jugoslaviji, u konačnom raspadu i etabliranju samostalne nove države. U isto je vrijeme Slovenija započela i ekonomsku tranziciju i postavljanje nove države. No, ipak, se radilo o značajnom padu plaća.

Uspostavljanjem normalnih uvjeta života i poslovanja u tijeku godine 1992. i funkcioniranjem demokratskih institucija i sindikata, eskalirali su pritisci na povećanje plaća. Vlasnički je status većine poduzeća prije vlasničke transformacije bio nedefiniran, pa nije bilo etabliranih snaga za suprotne aktivnosti i za postizanje ravnoteže. Prvi su znakovi ekonomskog oporavka u samostalnoj državi povećali broj onih koji su to željeli materijalizirati vlastitim životnim standardom.

Tadašnja izvozna ekspanzija mogla se održavati samo uz niske troškove. Čak i da nominalne stope rasta plaća samo prate inflaciju, kod stabilnog deviznog tečaja

¹¹ Plaće u razdoblju transformacije analizirao je Bojnec 2003. i 2004.

to već troškovno opterećuje izvoznike, ali nominalne stope rasta plaća počele su pretjecati inflaciju. Budući da su se na plaće indeksirale mnoge kategorije rashoda, situacija je tražila određene mjere.

Nakon izbora na svršetku 1992. formirana je nova Vlada na početku 1993. Jedan od prvih gospodarskih problema s kojima se ta Vlada susrela bio je nekontrolirani rast plaća. Mnogi su ekonomisti (npr. Bole 1992.) upozoravali na neodrživost prekomjernog rasta plaća i na opasnost da će rast plaća ugroziti tadašnje obećavajuće rezultate. Zbog toga je Vlada, usprkos liberalnom usmjerenju, prihvatila prijedlog administrativnog reguliranja rasta plaća, a takve su se mjere, prema Ustavu Republike Slovenije, mogle primijeniti samo na osnovi zakona koji potvrdi Parlament.

Prijedlog Zakona o ograničenju rasta plaća u Parlamentu nije bio prihvaćen. Rezultat je, zapravo, bio čak i obrnut: zbog očekivanja ograničenja plaća, došlo je do njihova porasta. U cijeloj godini 1993. plaće su realno porasle čak za 11,3%. Takva je ekspanzija plaća preko okvira inflacije i porasta proizvodnosti mogla ozbiljno ugroziti dobre rezultate svršetka 1992. i početka 1993. Isto je tako, bila očigledna nemoć Vlade i njezinih pokušaja da neposrednom kontrolom smiri one makroekonomske agregate koji ekscenim kretanjima ugrožavaju stabilnost i druge osnovne ekonomsko-političke ciljeve.

Istovremeno s povećavanjem plaća došlo je do oživljavanja ekonomske aktivnosti. Rast bruto domaćeg proizvoda, poslije više godina negativnih brojki, napokon je u 1993. ponovno dobio pozitivan predznak. Od te godine, pa dalje u Sloveniji više nije bilo zabilježenih negativnih stopa gospodarskoga rasta. Očito je da je upravo tada uspio preokret iz transformacijske recesije u dugoročan rast.

Bilo bi pretjerano tvrditi da je baš ekspanzija plaća omogućila taj preokret u oživljavanje na početku 1993. i da je glavni razlog za uspješan rast Vladin promašaj pri pokušaju kontrole plaća. No ipak je u svakom slučaju, donekle baš plaćama moguće pripisati ulogu jednog od pokretača ekonomske aktivnosti. Poslije znatnog gubitka tržišta zbog ratova u regiji i u vrijeme kad su zapadna tržišta mogla apsorbirati samo ograničeni dio slovenske proizvodnje, iznenada se pojavila oživljena domaća potražnja. Zbog nje su mnogi proizvođači osjetili mogućnost za povećanje stope korištenja svojih kapaciteta. Tako su se u Sloveniji prvi znakovi oživljavanja pojavili već na početku 1993., i to dok je u to vrijeme Europa bila još u recesiji.

Kada je u drugoj polovini 1993. Europa počela s gospodarskim oživljavanjem, Slovenija je već bila spremna prihvatiti izazov. Domaće aktiviziranje pronašlo je svoj prirodni nastavak u ponovnoj izvoznoj ekspanziji. Tako su pozitivna ekonomska kretanja postala ireverzibilna.

Tadašnje ekonomsko aktiviranje svakako je rezultat više faktora. Uloga plaća privukla je pozornost ponajprije zbog toga što su mnogi ekonomisti (npr. Bojnec 2003. i 2004.), kao po pravilu, upozoravali na neprihvatljivu visinu plaća u Sloveniji

(i u čitavoj regiji Srednje i Istočne Europe) i na to da plaće idu ispred proizvodnosti rada. No, postojale su i druge povoljne okolnosti, domaće i vanjske, koje su bitno smanjile neizvjesnost prvih godina osamostaljenja i tranzicije.

U kontekstu poboljšavanja ekonomskih uvjeta vrijedi spomenuti Zakon o transformaciji vlasništva koji je Parlament prihvatio na svršetku 1992. Usvajanje Zakona uslijedilo je nakon dugih i kontroverznih rasprava u kojima se tražio širi politički konsenzus između mnogih opcija. Poslije usvojenog Zakona, put privatizacije u Sloveniji bio je transparentan. Koncept vlasničke transformacije ponudio je prihvatljive mogućnosti za unutarnji radnički i menadžerski otkup. Šira je javnost dobro prihvatila građanske certifikate. To je bio početak mikroekonomskog prestrukturiranja poduzeća. Istovremeno, sanacija banaka znatno je smanjila neizvjesnost i podigla je povjerenje. Od tog je trenutka poslovanje postalo manje rizično.

Od početka 1993. poduzeća su mogla poslovati u znatno stabilnijem i predvidivijem makroekonomskom okruženju nego prije. Sniženje inflacije i konvertibilnost domaće valute olakšali su poslovne operacije. Meritorno je bilo i održavanje pozitivne platne bilance i budžeta.

Ni u međunarodnome okruženju za Sloveniju više nije bilo neizvjesnosti. Bila je već priznata država s uspostavljenim diplomatskim odnosima sa svim značajnijim partnerima i članica relevantnih međunarodnih organizacija. Time je gospodarstvo dobilo potrebnu podršku i od međunarodne infrastrukture.

U proljeću 1993. bio je zaključen i kooperacijski sporazum sa, tada, Europskom zajednicom. Sporazum je potvrdio slovensku orijentaciju prema EU, a prije svega je sudio međusobne trgovinske odnose. Asimetrična liberalizacija trgovine uklonila je sve prepreke za slovenski izvoz u EU.

Tolerantan odnos prema inflaciji

S iznimkom inflacije, svi su ostali makroekonomski pokazatelji poslije 1993. bili povoljni. Inflacija se snizila, ali samo do stopa koje možemo karakterizirati kao umjerene (prema opredjeljenju Dornbuscha i Fishera 1993). I u slovenskom slučaju bila je potvrđena teza o upornom karakteru umjerene inflacije, pri kojoj mjere za njezino snižavanje traže visoke socijalne žrtve, uz neizvjestan rezultat.

Ako usporedimo inflaciju u Sloveniji s inflacijom u drugim tranzicijskim zemljama, pokazat će se bitna razlika. U većini tranzicijskih zemlja inflacija se pojavila iznenada na svršetku osamdesetih godina prošloga stoljeća, uz liberalizaciju i raspadanje sustava planske privrede. U tim je zemljama to bila nova i dotle nepoznata pojava. Još se nije mogla razviti tolerancija prema inflaciji, jer ona nije postojala dovoljno dugo kao način života.

Slovenija je inflaciju naslijedila od nekadašnje Jugoslavije u kojoj je inflacija desetljećima predstavljala način života. Naraštaji koji su tamo živjeli u drugoj polovini 20. stoljeća, nisu imali nikakvog drugog iskustva u ekonomskom životu, osim inflacijskoga. Na svršetku osamdesetih, inflacija je čak prešla u hiperinflaciju. Inflacijski način života imao je duboke korijene.

Odvajanje od nekadašnje Jugoslavije i uspostava vlastitog monetarnoga sustava pružili su Sloveniji, po prvi put poslije inflacijskih desetljeća, mogućnost da izgradi gospodarstvo koje se ne zasniva na inflaciji. Početni uspjesi monetarne reforme uz pozitivne makroekonomske bilance, omogućili su, uz pomoć stabilizacije deviznog tečaja preokret na snižavanje inflacijskih stopa. Ipak je u drugoj polovini devedesetih godina inflacija ustrajala na razini nešto nižoj od 10%, a do odlučujućeg je sniženja došlo tek pred sam ulazak u EU i u sustav tečajeva ERM2.

Budući da su makroekonomske bilance bile više ili manje izravnane, razloge za inflaciju moglo se tražiti prije svega u inerciji. U desetljećima života s inflacijom stanovništvo i gospodarski subjekti razvili su brojne mehanizme za zaštitu od inflacije. Neki među njima bili su i formalizirani. Slovenija je održavala indeksacijske mehanizme, ponajprije kod plaća, kamata, kontroliranih cijena, pa čak i kod deviznog tečaja. Poznato je da indeksacija olakšava život s inflacijom, ali kao rezultat inflacija postaje persistentna, jer svaka promjena cijena povlači lanac sekundarnih prilagođivanja¹². Indeksacija je većinom ukinuta tek godine 2002., kada postaje očitom činjenica da inflacija može spriječiti uskoro očekivan ulazak u europski monetarni sustav.

U samostalnoj Sloveniji nikada nije bila moguća potpuna stabilnost deviznog tečaja, jer je tekući dio bilance plaćanja s inozemstvom bio većinom u slabom višku, ali su cijene u zatvorenim sektorima (non-tradebles), plaće i indeksacija predstavljali toliki pritisak da je centralna banka kontroliranim klizanjem i povremenom sterilizacijom deviznih viškova omogućivala deprecijaciju domaće valute¹³. U dilemi između umjerene inflacije i gubitka izvozne konkurentnosti Slovenija je odabrala u to vrijeme manje zlo: namjerno izazvanom deprecijacijom bio je neutraliziran vanjski efekt inflacije. No, zbog toga su sve do sredine 2001. godišnje inflacijske stope bile veće od 8%, što je bilo previsoko za ulazak u europski monetarni sustav.

Takva je razina inflacije i olakšala one procese prilagođivanja koju su utjecali na rast cijena. Tako je, npr., reforma poreznog sustava uvođenjem poreza na dodanu vrijednost uzrokovala snažniji impuls na rast cijena na svršetku devedesetih godina. Liberalizacija kontroliranih cijena (restriktivan odnos prema kontroliranim cijenama bio je jedan od elemenata zadržavanja rasta cijena u prvoj polovini devedesetih) i oporavak relevantnih sektora rezultirali su podizanjem opće razine cijena. Isto je

¹² Ovaj smo mehanizam analizirali u radu o inflacijskom multiplikatoru – Kračun 1999.

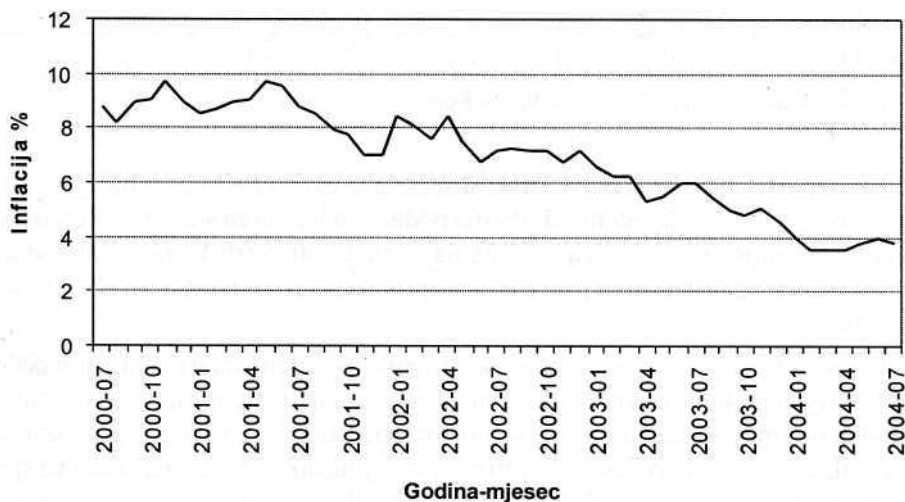
¹³ O politici deviznog tečaja vidi prije svega Bole 1997. i Boleov prilog u Mrak, Rojec i Silva-Jaregui 2004.

tako prilagođivanje plaća (i kada je bilo u okvirima rasta proizvodnosti rada) preko cijena usluga utjecalo na rast cijena¹⁴.

Uvjerenje da je jednocifrena inflacijska stopa kod visokog gospodarskog rasta, umjerene nezaposlenosti i usklađenih makroekonomskih bilanci, samo manje zlo, moglo se braniti samo do završnih priprema za ulazak u Europsku uniju i prije svega, u njezin monetarni sustav. Ubrzo nakon 2000. postaje jasno da sve one mjere koje su život s inflacijom olakšale postaju maksimalni balast. Za sniženje inflacije u europski prihvatljive dimenzije bilo je potrebno pristupiti likvidaciji svih indeksacijskih mehanizama.

Slika 1.

GODIŠNJE STOPE INFLACIJE OD SRPNJA 2000. DO SRPNJA 2004.



Izvor: Banka Slovenije

¹⁴ Obavili smo više izračuna dinamičnim interdependentnim modelom, gdje je ocjenjivan utjecaj različitih ekonomsko-političnih scenarija na rast cijena i na druga gospodarska kretanja (Kračun 2000). Poslije su isti model primijenili i Beko i Festić (2004) za prikaz dezinflacijskih scenarija u Sloveniji.

Kao što se vidi iz slike 1. inflacija se i poslije godine 2000. kretala između 8% i 10% godišnje. Do odlučujućeg usmjerenja trenda prema dolje došlo je oko sredine 2001. Do sredine 2004. inflacijska se stopa snizila na manje od 4% godišnje.

Pored dezindeksacije i ostalih domaćih napora, i neki su vanjski faktori pripomogli sniženju inflacije. USD počeo je s deprecijacijom, što je mnogo olakšalo pritisak troškova uvoza. Klizanje slovenskog tolara prema euru bilo je kontrolirano, usporeno i na kraju zaustavljeno. Ta se kretanja vide u tablici 2.

Tablica 2.

INFLACIJSKE STOPE I KRETANJE TEČAJEVA 2001.-2004.

Godina	2001.	2002.	2003.	2004. (1. pol.)
Inflacija %	7,0	7,2	4,6	2,3
Tečaj EUR %	4,7	4,0	2,8	1,0
Tečaj USD %	10,4	-11,9	-14,3	3,9

Izvor: Banka Slovenije, Ured za statistiku Republike Slovenije

U sedmom mjesecu godine 2004. Slovenija je ušla u ERM2 s inflacijom koja je imala već izričito padajući trend. Prema podacima Ureda za statistiku Republike Slovenije inflacijska je stopa zasnovana na rastu životnih troškova u usporedbi s istim mjesecom godinu dana prije, u osmome mjesecu 2004. iznosila 3,7%, a u devetome 3,3%.

Inflacija koja je u Sloveniji bila tako duboko ukorijenjena u posljednjih pedesetak godina napokon se približila svome epilogu. Bila je upornija nego u ostalim zemljama novim članicama EU, ne samo zbog tradicije, već i zbog toga što su svi ostali makroekonomski pokazatelji pružali povoljniju sliku. Zbog toga nikakve spektakularne akcije protiv inflacije nije bilo. To je bilo u skladu i sa prilično konzervativnim pristupom prema ostalim reformskim zahvatima u tranziciji uopće. Zbog ulaza u EU i EMU tolerantan odnos prema inflaciji nije više bio moguć. Slovenija je, nadamo se, na dobrome putu da ispuni još i ovaj preostali konvergentni kriterij Maastrichta.

Zaključci

Slovenska ekonomska transformacija obično se smatra uspješnom. Njezina je finalna faza puna integracija u EU i EMU, pa zbog toga i konačna ocjena ovisi o tome kakvu će Slovenija ulogu imati unutar proširene EU, pa i o tome kakvu će ulogu proširena EU imati u svjetskome gospodarstvu.

Svaka tranzicijska priča ima svoje posebnosti. Za Sloveniju možemo konstatirati da je njezina tranzicija odstupala od uzoraka postavljenih na početku istočnoeuropskih tranzicija, i to u dvije bitne karakteristike: prvo, opći je odnos prema reformi bio prilično konzervativan i cijeli je proces imao više elemenata gradualizma od šok terapije. Drugo, Slovenija je tolerirala inflaciju u znatno većoj mjeri nego što je to bilo prihvatljivo za druge pristupnice EU. No, oba odstupanja imaju svoje razloge. Imajući u vidu današnji rezultat, možemo konstatirati da su oba odstupanja bila primjerena.

Gradualizam obično povezujemo sa relativno visokim stupnjem razvijenosti i uključenosti u svjetsko tržište već prije početka tranzicije. Političke okolnosti u regiji zahtijevale su oprez, a te su okolnosti bile: raspad nekadašnje Jugoslavije i ratovi koji su bili dovoljan argument za oprez i za odustajanje od nepotrebnih šokova. Ipak su mnogi potezi signifikantno odstupali od gradualističnog uzorka, kao, npr., monetarna reforma i liberalizacija uvoza. Zbog toga možemo govoriti o pretežnim gradualističnim tonovima, ali ne i o konzekventnom prihvaćanju gradualizma.

Tolerantnost prema inflaciji može se razumjeti i u okvirima gradualističnog koncepta, ali radi se i o drugim razlozima. Sve do svršetka devedesetih godina prošloga stoljeća neki su prioriteti bili rangirani kao značajniji. To su bili gospodarski rast, smanjenje nezaposlenosti i održavanje izvozne konkurentnosti. Inflaciju je bilo moguće uz prihvatljive makroekonomske bilance održavati na umjerenim visinama bez opasnosti galopiranja. Tek je neposredno pred ulazak u EU i ERM2 bilo potrebno sniženje inflacije postaviti na prvo mjesto ekonomsko-političkih ciljeva. Takav je pristup bio potvrđen i time što je gospodarski rast bio neprekinut sve od izlaska iz transformacijske recesije godine 1993., pa do danas. I podaci gospodarskih kretanja za 2004. ukazuju da se, usprkos sniženju inflacije, može očekivati najviša stopa rasta poslije godine 1999¹⁵.

Odlučujuće je razdoblje u kojem su bile postavljene osnove kasnijeg trajnog ekonomskog rasta bilo između 1991. i 1994. U tome su razdoblju bile započete ključne reforme, a uspio je i preokret iz recesije u rast, uz istovremeno umjereno sniženje inflacije. Taj prijelaz nije moguće svrstati ni u kakav uzorak, niti je moguće ta iskustva neograničeno poopćivati. Redoslijed monetarne reforme, stabili-

¹⁵ Prema podacima Statističkog ureda Republike Slovenije BDP u drugome kvartalu 2004. porastao je za 4,6% na godišnjoj razini.

zacije i liberalizacije uvoza ostvario je povoljne uvjete za snižavanje inflacije i za gospodarski oporavak. Rast plaća, unatoč drugačijim zalaganjima Vlade, ipak je mogao dati i pozitivan doprinos: impuls domaćeg potraživanja koji je proizašao iz toga pripremio je slovensko gospodarstvo na gospodarsko oživljavanje Europe nekoliko mjeseci poslije.

Krajnji je cilj uspješnost tranzicije i gospodarski rast sve do ulaza u EU. Stope rasta kretale su se između 3% i 5% realno godišnje, i čak su i u europskim recesijskim godinama ostale pozitivne. Najniža stopa rasta poslije 1992. bila je 2,3% u recesijskoj godini 2003., ali već podaci iz sredine 2004. ukazuju na mogućnost da se u toj godini premaši 4%. Time se Slovenija uključuje u EU s dinamikom koja, nadamo se, pruža dobru osnovu za integraciju.

REFERENCE:

1. BEKO,-Jani, FESTIĆ,-Mejra (2004.). Disinflation in Slovenia. Evidence from an Iterative Multisectoral Model. *Eastern European Economics*, 42(4): 81-103.
2. BOJNEC,-Štefan (2003.). Wage formation during economic transformation : macroeconomic facts and firm survey evidence from Slovenia. *Post-communist economies*, 15(4): 571-593.
3. BOJNEC,-Štefan (2004.). Labor Market Flows, Labor Productivity, and Wages in Slovenia. *Eastern European Economics*, 42(3): 23-43.
4. BOLE,-Velimir (1992.). Plaće in ekonomskopolitične alternative. *Gospodarska gibanja*, 1992(234): 21-43.
5. BOLE,-Velimir (1997.). Stabilization in Slovenia : from high inflation to excessive inflow of foreign capital. In: BLEJER, Mario I. (ed), ŠKREB, Marko (ed), BOLE, Velimir. *Macroeconomic stabilization in transition economies*. Cambridge (UK); New York: Cambridge University Press: The Press Syndicate of the University of Cambridge: 234-255.
6. DAMIJAN,-Jože, MAJCEN,-Boris (2003.). Trade Policy in Small Advanced Transition Economy: Trade Policy Review of Slovenia. *World Economy*, 26(9): 1369-94.
7. DORNBUSCH,-Rudiger; FISCHER,-Stanley (1993.). Moderate Inflation. *The World Bank Economic Review*; 7(1): 1-44.
8. FIDMUC,-Jan, FIDMUC,-Jarko (2003.). Disintegration and Trade. *Review of International Economics*; 11(5): 811-29

9. KORNAI,-Janos (1993.). Transformational Recession: A General Phenomenon Examined through the Example of Hungary's Development. *Economie-Appliquee*; 46(2): 181-227.
10. KRAČUN,- Davorin (1991.). Inflation model of a semicommand economy. *Economic modelling*, 8 (4): 512-527
11. KRAČUN,-Davorin (1992.). Slovenia: is it going to be a success story? : Predavanje u: *Gesellschaft für Auslandskunde = Foreign Affairs Association, Südosteuropa-Gesellschaft*. München, Oktober 15. Tekst publiciran kao: Slowenien: auf dem Wege zur wirtschaftlichen Erfolgstory?. *Südosteuropa-Mitteilungen.*, 33(1): 14-24.
12. KRAČUN,-Davorin (1999.). Price formation and inflation multiplier. *Eastern European Economics*, 37(4): 50-69.
13. KRAČUN,-Davorin (2000.). *Economics of transition : stabilization and economic performance*, (Ekonomska knjižnica EDP). Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta, Institut za ekonomsko diagnozo in prognozo.
14. KRAČUN,-Davorin, ŽIŽMOND,-Egon (1997.). Transition and economic recovery in the case of Slovenia. U: BACKHAUS, Jürgen G. (ed), KRAUSE, Günter (ed). *On political economy of transformation : country studies*. Marburg: Metropolis: 87-111.
15. MENCINGER,-Jože (2001.). Why is transition in Slovenia often considered a success story?. *J. écon. étud. hum.*, 11(1):159-172.
16. MRAK,-Mojmir, ROJEC,-Matija, SILVA-JÁUREGUI, Carlos (eds) (2004.). *Slovenia : from Yugoslavia to the European Union*. Washington: The World Bank.

TRANSITION, STABILIZATION AND ECONOMIC GROWTH: SLOVENIA'S EXPERIENCE

Summary

There are two important areas where Slovenian transition deviated from the patterns that had been developed at the beginning of East European transition. On one hand, the general approach to reforms was rather conservative and had more elements of gradualism than shock therapy. On the other hand, Slovenia tolerated inflation to a higher extent than this was acceptable for other EU accession countries. But both deviations had their reasons. A decisive period in which the foundations of later economic growth were set was during 1991-94. During this period crucial reforms started and the turn from recession into growth succeeded with a simultaneous decrease of inflation to moderate level. The sequence of monetary reform and stabilization followed by import liberalization created favorable conditions for inflation decrease and economic growth. Till the end of nineteen nineties economic policy pursued some other priorities than fighting inflation at any price. Economic growth, decreasing unemployment and the maintenance of export competitiveness were among those ranked highest. As late as a couple of years before entering the EU and ERM2 disinflation had to be positioned as the first of targets.

Key words: transition, gradualism, stabilization, Slovenia