

Reformprocessen i Østeuropa

Hilmar Bojesen, Marie Hansen, Jørn Holdt og Kirsten Wismer
Økonomiministeriet

SUMMARY: In outline, present economic conditions in East European countries are declining growth, rising prices, continued low productivity, foreign trade mainly directed towards COMECON and for some countries debt burdens, which can be compared with those of the heavily indebted developing countries. Comprehensive political and economic reforms, consisting of both stabilisation, liberalisation and privatisation, have been introduced in several countries. Two important aspects of the reform process are the speed of transition to a market economy and the sequencing of reforms.

1. Indledning

Omfattende politiske og økonomiske reformer i de centraldirigerede lande i Østeuropa¹ har siden 1989 indebåret, at den centralt styrede økonomiske model er blevet forkastet til fordel for ønsket om fri markedsøkonomi.

Denne udvikling kom klart til udtryk på den konference om økonomisk samarbejde i Europa, der blev afholdt i Bonn den 19. marts – 11. april 1990 inden for rammerne af CSCE (Konferencen om sikkerhed og samarbejde i Europa). I det slutdokument, der blev udsendt fra konferencen, udtalte landene sig bl.a. til fordel for »flerparti-demokrati baseret på frie, regelmæssige og ægte valg« samt »fri og konkurrerende markedsøkonomi, hvor priser baseres på udbud og efterspørgsel«.

I det følgende gennemgås hovedtræk af den økonomiske struktur og udvikling i de østeuropæiske lande. Dernæst redegøres der for reformbestrebelserne, idet udviklingen i de enkelte lande kun inddrages som eksempler. Sovjetunionen og Østtyskland udgør særtilfælde og omhandles ikke særskilt, men er medtaget i tabellerne.

2. Den økonomiske struktur og udvikling i de østeuropæiske lande

Manglen på pålidelig statistik er en grundlæggende vanskelighed, når man ønsker at vurdere de østeuropæiske landes økonomier. Således har de tal, der hidtil har været offentliggjort fra østeuropæisk side, i vid udstrækning været udtryk for planer og målsætninger og har ikke nødvendigvis afspejlet de faktiske forløb.

1. Landegruppen omfatter Polen, Tjekkioslovakiet (Den Tjekkiske og Slovakiske Forbundsrepublik), Ungarn, DDR (indtil oktober 1990), Rumænien, Bulgarien samt – i princippet – Albanien. Jugoslavien indtager en særlig stilling, men henregnes i dette kapitel som hovedregel til landegruppen.

Reformprocessen i Østeuropa

Hilmar Bojesen, Marie Hansen, Jørn Holdt og Kirsten Wismer
Økonomiministeriet

SUMMARY: In outline, present economic conditions in East European countries are declining growth, rising prices, continued low productivity, foreign trade mainly directed towards COMECON and for some countries debt burdens, which can be compared with those of the heavily indebted developing countries. Comprehensive political and economic reforms, consisting of both stabilisation, liberalisation and privatisation, have been introduced in several countries. Two important aspects of the reform process are the speed of transition to a market economy and the sequencing of reforms.

1. Indledning

Omfattende politiske og økonomiske reformer i de centraldirigerede lande i Østeuropa¹ har siden 1989 indebåret, at den centralt styrede økonomiske model er blevet forkastet til fordel for ønsket om fri markedsøkonomi.

Denne udvikling kom klart til udtryk på den konference om økonomisk samarbejde i Europa, der blev afholdt i Bonn den 19. marts – 11. april 1990 inden for rammerne af CSCE (Konferencen om sikkerhed og samarbejde i Europa). I det slutdokument, der blev udsendt fra konferencen, udtalte landene sig bl.a. til fordel for »flerparti-demokrati baseret på frie, regelmæssige og ægte valg« samt »fri og konkurrerende markedsøkonomi, hvor priser baseres på udbud og efterspørgsel«.

I det følgende gennemgås hovedtræk af den økonomiske struktur og udvikling i de østeuropæiske lande. Dernæst redegøres der for reformbestrebelserne, idet udviklingen i de enkelte lande kun inddrages som eksempler. Sovjetunionen og Østtyskland udgør særtilfælde og omhandles ikke særskilt, men er medtaget i tabellerne.

2. Den økonomiske struktur og udvikling i de østeuropæiske lande

Manglen på pålidelig statistik er en grundlæggende vanskelighed, når man ønsker at vurdere de østeuropæiske landes økonomier. Således har de tal, der hidtil har været offentliggjort fra østeuropæisk side, i vid udstrækning været udtryk for planer og målsætninger og har ikke nødvendigvis afspejlet de faktiske forløb.

1. Landegruppen omfatter Polen, Tjekkioslovakiet (Den Tjekkiske og Slovakiske Forbundsrepublik), Ungarn, DDR (indtil oktober 1990), Rumænien, Bulgarien samt – i princippet – Albanien. Jugoslavien indtager en særlig stilling, men henregnes i dette kapitel som hovedregel til landegruppen.

Tabel 1. Udvalgte nøgletal for Østeuropa

	Befolkning 1988 Mill.	BNP-vækst ^(a)		Eksport andel ^(b) 1988	Gennemsnits- indkomst ^(c) 1988	Middel- levetid ^(d)
		1974-82	1983-88			
Bulgarien	9,0	2,4	1,4	23,0	1.400- 7.500	68,4
Polen	38,0	0,5	4,2	6,4	1.800- 7.000	66,5
Rumænien	23,0	3,7	2,9	11,2	900- 6.400	67,0
Tjekkoslaviet	15,6	1,8	1,8	19,7	3.000-10.000	67,1
Ungarn	10,6	1,9	1,4	14,7	2.200- 8.800	65,6
Østtyskland	16,6	2,6	2,1	13,7	4.000-13.000	69,5
Østeuropa i alt	112,8	1,9	2,7	67,2 ^(e)
Jugoslavien	23,6	5,0	0,9	25,6	2.500- 6.500	71,0
USSR	286,4	2,1	1,9	6,8	1.500- 9.000	64,2
OECD	824,8	2,2	3,6	17,4	16.900	71,6
OECD-Europa	323,6	2,0	2,6	27,6	13.500	...

Noter: ^(a) Gennemsnitlig årlig ændring i BNP i faste priser. ^(b) Eksport af varer og tjenester i pct. af BNP. ^(c) BNP pr. indbygger i dollars, ifølge the Economist. ^(d) Forventet levetid ved fødslen for mænd. ^(e) Ungarn indgår ikke i gennemsnittet.

Kilde: Den Internationale Valutafond, OECD, FN og the Economist.

Sammenligninger med de vestlige lande vanskeliggøres yderligere af, at de officielle valutakurser for de fleste lande indtil 1990 ikke har afspejlet de reelle økonomiske forhold.

Usikkerheden i opgørelsen af landenes økonomiske situation kan illustreres ved bruttonationalproduktet pr. indbygger, der f.eks. i Polen ligger et sted mellem 1.800 dollars og 7.000 dollars, jf. tabel 1. OECD har præsenteret skøn over denne størrelse for de østeuropæiske lande i *Economic Outlook*, maj 1990, men disse skøn forekommer at ligge på et højt niveau i sammenligning med andre opgørelser. Intervalgrænser for gennemsnitsindkomsten i de østeuropæiske lande og USSR er vist i tabel 1.

Levevilkår

Opgørelse af indkomstniveauet pr. indbygger viser, trods store opgørelsesproblemer, et markant lavere indkomstniveau i både USSR og de østeuropæiske lande end i OECD-landene. I USSR-studiet, udarbejdet af IMF, Verdensbanken, OECD og den Europæiske Udviklingsbank, skønnes indkomstniveauet pr. indbygger for de østeuropæiske

Tabel 2. Beskæftigelsesandele og sektorvækst

	Beskæftigelsesandele ^(a)				Produktionsvækst ^(b)	
	Landbrug		Industri		Landbrug	Industri
	1980	1988	1980	1988	1981-88	1981-88
Bulgarien	23,9	19,5	31,4	33,0	-0,6	1,6
Polen	29,5	28,2	29,1	25,9	2,2	0,5
Rumænien	30,1	28,5	32,2	33,7	5,1	1,4
Tjekkoslaviet	12,5	12,1	37,2	36,6	1,3	1,2
Ungarn	19,6	18,4	32,9	33,0	2,7	1,3
Østtyskland	10,4	10,2	38,9	39,0	1,9	2,1
Østeuropa i alt	22,9	21,5	32,9	32,4	2,3	1,3
Jugoslavien	33,3	26,0	24,8	28,5
USSR	23,6	21,7	25,0	24,6	0,6	2,5
OECD	8,7 ^(c)	7,2	28,9 ^(c)	27,5	2,2	2,7
OECD-Europa	12,4 ^(c)	10,4	30,0 ^(c)	27,7	1,9	1,6

Noter: ^(a) Procentvis andel af samlet arbejdsstyrke beskæftiget i henholdsvis landbrug og industri. ^(b) Gennemsnitlig årlig procentvis vækst i faste priser. ^(c) 1982.

Kilde: Den Internationale Valutafond, OECD.

lande under ét at være i størrelsesordenen på mindre end en femtedel af gennemsnittet for OECD-landene. Der er dog betydelige forskelle mellem landene. Tjekkoslaviet og DDR har den højeste gennemsnitsindkomst, mens Bulgarien, Polen og Rumænien ligger på niveau med en række latinamerikanske lande.

Den reelle levestandard i de østeuropæiske lande er formentlig lavere end antydnet af indkomstniveauet pr. indbygger. Det hænger først og fremmest sammen med, at en væsentlig del af bruttonationalproduktet er anvendt til investeringer, der kun i ringe grad har medvirket til øget vækst, ligesom udgifterne til forsvar i flere af landene har beslaglagt en betydelig andel af BNP.

Den økonomiske vækst i 70'erne og 80'erne har ifølge de officielle tal ikke været markant forskellig fra væksten i de vestlige industrilande. Der er imidlertid grund til at antage, at de officielle tal overvurderer de faktiske vækstrater.

Visse områder af Østeuropa er præget af meget store miljøproblemer. En væsentlig årsag hertil er den udbredte anvendelse af kul og brunkul kombineret med fraværet af tidssvarende rensningsteknologi. Også arbejdsmiljøet er gennemgående af en ringere standard end i vesten.

Befolkningens gennemsnitlige levetid i de østeuropæiske lande er noget lavere end i Vesteuropa, jf. tabel 1. Det gælder især Sovjetunionen, hvor levetiden endog har været faldende.

Produktion og beskæftigelse

Produktionsstrukturen er præget af, at landbruget tegner sig for over 20 pct. af den samlede beskæftigelse for de østeuropæiske lande under ét. Der er dog store forskelle, jf. tabel 2. Tjekkoslavakiets og Østtysklands beskæftigelse i dette erhverv er på niveau med de vestlige industrilande, omkring 10 pct. af arbejdsstyrken, mens omkring 30 pct. af arbejdsstyrken i Polen og Rumænien er beskæftiget i landbrug. Industrien beskæftiger ca. en tredjedel af arbejdsstyrken, og ligger således beskæftigelsesmæssigt på niveau med de vestlige lande. Denne produktionsstruktur afspejler, at de tjenesteydende erhverv har mindre vægt i de østeuropæiske lande end i OECD-landene.

Produktionsprocessen er præget af lav produktivitet² med et stort forbrug af både arbejdskraft, kapital og råvarer, herunder ikke mindst energi, i forhold til de producerede mængder. I 70'erne og 80'erne blev det forsøgt at modvirke den aftagende produktivtetsvækst ved at øge indsatsen af produktionsfaktorer. Da der er grænser for, hvor megen arbejdskraft og kapital, der kan fremskaffes, er en sådan »ekstensiv« vækst ikke holdbar på længere sigt.

Udenrigshandel

Den indbyrdes handel mellem de østeuropæiske lande har hidtil været bestemt af COMECON-samarbejdet, hvor der har været tilstræbt en vis regional arbejdsdeling. Handelen har – ligesom handelen med de vestlige lande – været integreret i den samlede plan, og fastlæggelsen af handelsstrømmene er dermed sket i en politisk-administrativ proces.

Den faktiske målsætning har været bilateral balance i udenrigshandelen som følge af, at regneenheden – den transferable rubel – ikke har været konvertibel. Et land har således ikke kunnet bruge et eventuelt overskud i samhandelen med et andet østeuropæisk land til at udligne et underskud i forhold til et tredje COMECON-land. Ydermere har et eventuelt tilgodehavende i transferable rubler været et tvivlsomt aktiv, idet der ikke har været noget markedsbaseret afkast. Derudover har det ikke været muligt på forhånd at vide, hvilke varer og tjenester der kunne erhverves for disse midler, da priser, mængder, kvalitet m.v. fastlægges ved forhandlinger mellem de centrale myndigheder.

Samhandelen med de øvrige COMECON-lande har således været baseret på et byttehandelsprincip. Det økonomiske incitament har dels været at skaffe varer, der ikke

2. For en nærmere definition af dette begreb henvises til *Økonomisk Oversigt*, Februar 1990, s. 138.

fandtes på hjemmemarkedet, og dels gennem import at muliggøre eksport. På eksportsiden har der tilsvarende været incitamenter til at sælge til COMECON-landene frem for til de vestlige markeder. Det skyldes bl.a., at adgangen til øst-markederne har været lettere i kraft af den mindre konkurrence og de mindre krav til kvalitet m.v. Yderligere har der – ihvert fald indtil for nylig – ikke været noget klart finansielt incitament for virksomhederne til at engagere sig i udenrigshandel – hverken med COMECON-landene eller med vesten. Det hænger sammen med, at afregningspriserne ikke har været baseret på ensartede, markedsbaserede valutakurser, men på forskellige omregningsforhold (koefficienter) af værdien af im- og eksport til national valuta. F.eks. var der i Sovjetunionen i begyndelsen af 1989 6.000 forskellige omregningsforhold. Hvorvidt en given udenrigshandelstransaktion har været under- eller overskudsgivende for en virksomhed har således overvejende beroet på, hvilket omregningsforhold der er blevet anvendt. Hertil kommer mere generelt, at virksomhedernes finansielle resultat har været af underordnet betydning for deres stilling; underskud er mere eller mindre automatisk blevet dækket af staten, mens overskud har kunnet inddrages. Dette er blevet kaldt den »bløde budgetbegrænsning«.

På et møde i COMECON i juni 1990 blev der truffet principbeslutning om, at al handel mellem landene skal til at finde sted til verdensmarkedspriser og i konvertibel valuta³. Dette vil betyde en væsentlig økonomisk gevinst for Sovjetunionen, mens de øvrige østeuropæiske lande vil få store tab. Sovjetunionens eksport består overvejende af olie og andre råvarer, der har kunnet afsættes på verdensmarkedet, men ved handel med COMECON-landene har priserne været holdt kunstigt nede. Selv når der ses bort fra den seneste udvikling på oliemarkedet, vil dette indebære prisstigninger på 40-50 pct. for olie fra Sovjetunionen. De øvrige lande har hovedsagelig eksporteret forarbejdede varer, hvor kvaliteten som nævnt gennemgående har været ringere end kvaliteten af tilsvarende varer produceret i vesten. Disse lande vil således – efter en overgangsperiode – komme til at konkurrere med varer fra vesten på det sovjetiske marked, hvilket sandsynligvis vil betyde lavere priser. Sådanne lavere priser vil også være gældende ved salg til vesten (i det omfang varerne overhovedet kan afsættes til en pris, der i rimelig grad kan dække produktionsomkostningerne).

En hurtig ophævelse af den nuværende arbejdsdeling i COMECON kan således indebære, at markedet for en lang række østeuropæiske produkter forsvinder på grund af manglende konkurrencedygtighed. Processen er allerede startet og vil tage til i den kommende tid. Specielt for Ungarn og Tjekkoslaviet med en relativ stor eksport af forarbejdede varer, er der tale om en vanskelig omstillingsproces.

3. Denne ændring af COMECON-samarbejdet, der var projekteret til start 1. januar 1991, er endnu ikke trådt i kraft.

Tabel 3. Sammensætning af de østeuropæiske landes udenrigshandel

	Eksport			Import		
	1980	1985	1988	1980	1985	1988
Pct. vis andel af samlet eksport hhv. import						
<i>Bulgarien</i>						
Østeuropa + USSR	66,4	73,8	80,9	75,4	73,6	73,8
Industrialiserede lande ^(a)	15,8	8,5	6,4	17,2	15,2	15,5
Øvrige verden	17,8	17,7	12,8	7,4	11,1	10,6
<i>Polen</i>						
Østeuropa + USSR	52,3	48,1	40,7	52,8	54,2	40,6
Industrialiserede lande ^(a)	34,4	34,7	43,3	35,0	32,2	45,7
Øvrige verden	13,3	17,2	16,0	12,2	13,5	13,7
<i>Rumænien</i>						
Østeuropa + USSR	37,3	35,9	39,8	30,7	42,8	52,2
Industrialiserede lande ^(a)	34,8	33,9	37,9	31,2	17,3	11,6
Øvrige verden	28,0	30,3	22,3	38,1	39,9	36,2
<i>Tjekkoslaviet</i>						
Østeuropa + USSR	63,4	70,3	73,0	64,7	74,6	72,6
Industrialiserede lande ^(a)	21,8	15,8	16,3	24,3	15,3	18,6
Øvrige verden	14,8	14,0	10,8	10,9	10,1	8,8
<i>Ungarn</i>						
Østeuropa + USSR	50,3	52,3	44,6	46,9	49,3	43,7
Industrialiserede lande ^(a)	34,0	30,2	40,5	39,5	38,4	43,6
Øvrige verden	15,7	17,5	14,9	13,6	12,2	12,7
<i>Østtyskland</i>						
Østeuropa + USSR	59,5	59,6	62,0	55,6	61,7	59,4
Industrialiserede lande ^(a)	29,3	31,5	29,9	34,6	30,2	33,2
Øvrige verden	11,2	8,9	8,1	9,8	8,0	7,4
<i>Østeuropa i alt</i>						
Østeuropa + USSR	55,4	58,8	60,6	54,0	62,3	60,6
Industrialiserede lande ^(a)	28,5	25,4	26,8	31,0	24,3	27,4
Øvrige verden	16,0	15,8	12,6	15,0	13,4	12,1
<i>Jugoslavien</i>						
Østeuropa + USSR	46,2	50,6	33,1	30,1	32,3	28,0
Industrialiserede lande	37,3	35,1	52,8	52,8	46,4	56,0
Øvrige verden	16,5	14,3	14,0	17,1	21,3	16,0
<i>USSR</i>						
Østeuropa	42,1	46,8	49,0	42,9	47,6	54,0
Industrialiserede lande ^(a)	32,0	25,6	21,9	35,4	27,8	25,1
Øvrige verden	25,9	27,6	29,1	21,7	24,6	20,9

Note: ^(a) Incl. Jugoslavien.

Kilde: OECD.

Handelen med de øvrige østeuropæiske lande og USSR er stadig en vigtig faktor i de østeuropæiske landes udenrigshandel, jf. tabel 3. Med en andel på op mod 75 pct. af henholdsvis import og eksport er dette mest udtalt for Tjekkoslaviet. Jugoslavien⁴, der i kraft af landets politiske uafhængighed har indtaget en særstatus i Østeuropa, er mindst afhængig af handel med de øvrige østlande.

De østeuropæiske landes handel med lande uden for COMECON har været stærkt reguleret. Virksomhederne har ikke kunnet disponere over valutaindtægter, og importen har i høj grad været kvotebelagt. I forbindelse med de økonomiske reformer i slutningen af 80'erne blev udenrigshandelssystemet gradvist liberaliseret med undtagelse af Rumænien. Først og fremmest er det sket i Polen, Ungarn og Jugoslavien, mens Tjekkoslaviet, der stadig har et højt restriktionsniveau, vil indlede liberaliseringsprocessen i 1991.

For så vidt angår handelen med lande uden for COMECON bør der skelnes mellem handel med industrilande og øvrige lande (udviklingslande). Østeuropa har traditionelt haft overskud overfor sidstnævnte. Som oftest har dette været ledsaget af en opbygning af kreditorpositioner, da udviklingslandene ikke har kunnet afregne i konvertibel valuta. Samhandelen med udviklingslandene har dog sjældent oversteget 20 pct. af den samlede udenrigshandel, og andelen har generelt været for nedadgående.

For Polen, Ungarn og Jugoslavien er der i slutningen af 1980'erne sket en forskydning af samhandelen i retning af industrilandene. Tjekkoslaviet og Rumænien skiller sig ud med en forholdsvis lille og aftagende samhandel med industrilandene.

Også overfor de industrialiserede lande har der i 1980'erne generelt været overskud på handelsbalancerne. For Polens og Ungarns vedkommende har rentebetalingerne dog oversteget dette, og disse lande har således haft underskud på de løbende poster overfor vesten.

I de kommende år må der forventes en forværring af handelsbalancen over for de industrialiserede lande. Behovet for import af investerings- og forbrugsgoder må ventes at stige, og som følge af den forværrede hjemlige forsyningssituation kan det heller ikke forventes, at eksporten af halvfabrikata og råvarer, som er de dominerende eksportvarer til industrilandene, kan opretholdes. Østeuropa har allerede tabt markedsandele i de vestlige lande og hertil kommer, at udgifterne til energiimport, turisme samt renter på udlandsgæld må ventes at udgøre en stigende belastning af betalingsbalancen.

De industrialiserede lande er på den anden side ikke særligt afhængige af samhandel med østlandene. Det fremgår af tabel 4, at eksporten til Østeuropa, Jugoslavien og USSR kun udgjorde 2,7 pct. af den samlede eksport fra OECD-landene og lidt mere, 3,4 pct., af den samlede eksport fra de europæiske OECD-lande.

4. Jugoslavien har haft observatørstatus i OECD siden 1961.

Tabel 4. Danmarks og OECD-landenes samhandel med de østeuropæiske lande (varer), 1988

	Eksport i pct. af samlet eksport			Import i pct. af samlet import		
	Fra DK	Fra OECD- Europa	Fra OECD	Til DK	Til OECD- Europa	Til OECD
Bulgarien	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0
Polen	0,4	0,3	0,3	0,9	0,4	0,3
Rumænien	0,0	0,1	0,1	0,0	0,2	0,2
Tjekkoslaviet	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2
Ungarn	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2
Østtyskland	0,4	0,2	0,2	0,6	0,2	0,1
Østeuropa i alt	1,3	1,4	1,0	2,0	1,4	1,0
Jugoslavien	0,2	0,6	0,4	0,2	0,6	1,0
USSR	0,6	1,4	1,3	0,7	1,6	1,2
OECD	85,9	82,8	76,6	85,9	82,4	75,3
OECD-Europa	74,3	70,9	52,8	74,8	68,8	50,5

Kilde: OECD

Udlandsgæld

Østlandenes udlandsgæld i konvertibel valuta fremgår af tabel 5. Gældsbyrden er nærmere belyst i tabel 6. Bulgarien, Polen og Ungarn har i dag gældsbyrder, der er sammenlignelige med de stærkt gældstyngede udviklingslande.

Med Polen som en undtagelse har østlandene indtil for nylig stort set været i stand til at finansiere betalingsbalanceunderskud på de internationale kapitalmarkeder. Dette hænger bl.a. sammen med, at myndighederne let kunne gribe ind over for importen og valutastrømmene. I takt med liberaliseringen er hovedvægten i kreditorenes vurdering, ligesom for andre markedsøkonomier, blevet lagt på den økonomiske situation og politik. Betingelserne for private bankers lån til østlandene er skærpet betydeligt siden 1988. Bl.a. Bulgarien og Ungarn har haft store problemer. Dette kan komme til at betyde, at finansieringen af reformprocesserne i vid udstrækning vil komme fra offentlige kreditorer (eksportkreditter, internationale organisationer m.v.). For Polens vedkommende vil dette givetvis også omfatte omlægning og lettelse af gælden for at kunne sikre en reform af økonomien.

Finansiering fra private kilder må i begyndelsen overvejende ventes at ske i form af

Tabel 5. Betalingsbalance og udlandsgæld i konvertibel valuta, mia. dollars

	Betalingsbalancen			Nettoudlandsgæld		
	1981	1985	1989	1981	1985	1989
Bulgarien	0,4	-0,1	1,3	2,4	1,6	8,0
Polen	-3,0 ^(a)	-0,9 ^(a)	-1,2 ^(a)	25,1	28,2	37,5
Rumænien	-0,8	0,9	2,5	9,9	6,3	-1,3
Tjekkoslaviet	-0,3	0,5	0,3	3,5	2,5	5,7
Ungarn	-0,7	-0,5	-1,4	7,8	9,5	19,4
Østtyskland	-0,6 ^(b)	1,6 ^(b)	-0,2 ^(b,d)	13,3	7,8	11,3
Østeuropa i alt	-5,0	1,5	-1,3	62,0	55,9	80,6
Jugoslavien	-0,8	0,8	2,0 ^(d)	18,3	19,2	18,5 ^(c)
USSR	2,4	2,9	-0,1	18,1	14,9	39,3

Noter: ^(a) Inkl. forfaldne ikke betalte renter. ^(b) Inkl. transaktioner mellem Øst- og Vesttyskland. ^(c) 1988. ^(d) Foreløbige tal.

Kilde: OECD, Den Internationale Valutafond.

direkte investeringer. I Ungarn og Polen er der nu åbnet mulighed for, at udenlandske virksomheder kan besidde aktiemajoriteten i nyetablerede virksomheder. Dette kan fremme private direkte investeringer, f.eks. gennem flere joint-ventures mellem øst- og vestvirksomheder.

Udlandsgælden er et alvorligt problem, der vil lægge begrænsninger på den fremtidige økonomisk-politiske handlemulighed og hermed reformprocesserne. Udlandsgældens belastning af et lands økonomi vurderes normalt ved at måle den i forhold til afdragsmulighederne, det vil sige eksporten. Normalt skønnes et gæld/eksportforhold på op til 100 at være udtryk for en relativ lav gældsbelastning, mens et forhold over 200 angiver en meget tung belastning. Netto rentebetalingerne til udlandet set i forhold til den samlede eksport giver et udtryk for, hvor stor en del af eksportindtægterne, der går til blot at fastholde det nuværende gælds niveau. En anden ting, man normalt hæfter sig ved, er udviklingen i disse indikatorer. En voldsom stigning er tegn på en uholdbar gældsudvikling.

I første halvdel af 1980'erne skete der en forbedring af østlandenes samlede gældssituation, bl.a. som følge af at Polen og Rumænien gennemførte betydelige gældsomstruktureringer. I tilknytning hertil skete en økonomisk-politisk opprioritering af betalingsbalancemålsætningen. Kraftige betalingsbalanceforbedringer tilvejebragte muligheder for at nedbringe gælden.

Tabel 6. Indikatorer for gæld i konvertibel valuta

	Nettogæld/eksport			Nettorenteudgifter/eksport		
	1981	1985	1989	1981	1985	1989
				Pct.		
Bulgarien	67	50	254	7	3	20
Polen	502	546	452	78	49 ^(a)	42 ^(a)
Rumænien	135	100	-21	20	9	1
Tjekkoslaviet	82	61	105	10	5	9
Ungarn	160	211	302	26	15	26
Østtyskland	198	89	118	23	7	8
Østeuropa i alt	195	174	191	28	15	19
Jugoslavien	198	167	90	24	19	11
USSR	65	58	128	8	4	9

Note: ^(a) Inkl. forfaldne ikke betalte renter.

Kilde: OECD.

I sidste halvdel af 80'erne er gældsbyrden atter vokset. Som det fremgår af tabel 6 er der dog store indbyrdes forskelle. Tjekkoslaviet betaler således kun 5 pct. af eksportindtægterne i renter, mens nettogælden udgør 95 pct. af eksporten. Således er Tjekkoslaviet i dag karakteriseret ved en rimelig lav udlandsgæld, og det har – i hvert fald indtil for nylig – været den generelle vurdering, at landet ville være i stand til at finansiere mellemfristede reformer ved låntagning på de internationale kapitalmarkeder. Heroverfor står Ungarn, Jugoslavien, Bulgarien og Polen i meget belastende gældssituationer. Især Polen skiller sig ud som yderst forgældet med et nettogæld/eksport forhold på over 500 pct. og 50 pct. af eksportindtægterne gående til rentebetalinger. Men også den ekspansive udvikling i Bulgariens gældssituation tyder på store kommende gældsproblemer.

Vækst og inflation

De officielle statistikker har formentlig systematisk undervurderet prisstigningerne og dermed overvurderet den reale vækst. Trods dette problem viser offentliggjorte tal for BNP (eller for de fleste lande net material product, NMP), at de senere års økonomiske udvikling i de østeuropæiske lande har været præget af lav eller negativ økonomisk vækst, jf. tabel 7. Det gælder især Bulgarien, Ungarn, Jugoslavien og Rumænien og på det seneste også Polen. Hovedårsagen hertil er de stramninger af den økonomiske politik, der har været nødvendiggjort af den skrøbelige udenrigsøkonomiske situation og – især for Jugoslavien og Polen – den accelererende inflation.

Udsigterne på kort og mellemlangt sigt tegner sig forholdsvis dystre for de østeuropæiske lande. Den igangværende reformproces, kan således ikke forventes at forløbe

Tabel 7. Vækst og inflation i de østeuropæiske lande (Pct. vis årlig vækst)

	1986	1987	1988	1989
<i>BNP/NMP i faste priser:</i>				
Bulgarien	5¼	4¼	2½	-1
Polen	4¼	2	4	0
Rumænien	7¼	4¼	- 1	-10
Tjekkoslaviet	2½	2	2¼	1
Ungarn	¾	4	- ¼	-1
Østtyskland	4¼	3¼	2¾	2
Jugoslavien	3½	- 1	- 1¾	¾
USSR	2¼	1½	4½	3
OECD	2¾	3½	4½	3½
OECD-Europa	2¾	2¾	3¾	3½
<i>Inflation(°):</i>				
Bulgarien	2¾	2¾	2½	6¼
Polen	17¾	25¼	60¼	245
Rumænien	1¾	1¼	2½	1
Tjekkoslaviet	½	0	¼	2¼
Ungarn	5½	8½	15¾	17
Østtyskland	2
Jugoslavien	88	118	199	1256
USSR	2	1¼	½	2
OECD	2¾	3½	3¾	4½
OECD-Europa	3½	3¾	4¼	5½

Note: (°) Målt ved forbrugerprisindeks.

Kilde: Den Internationale Valutafond, FN.

smertefrit, og må ventes overgangsvis at medføre nedgang i produktion og beskæftigelse. Hertil kommer, at landene vil blive udsat for ugunstige eksterne påvirkninger.

For det første vil deres bytteforhold blive drastisk forværret, når principbeslutningen om at afregne COMECON handelen i konvertibel valuta og til verdensmarkedspriser føres ud i livet.

For det andet risikerer de et økonomisk tilbageslag, når de mere eller mindre garanterede afsætningsmuligheder i - primært - Sovjetunionen falder bort.

For det tredje har Østtyskland opsagt eksisterende aftaler om leveringer til de øvrige østeuropæiske lande; flere lande har protesteret kraftigt herimod og krævet erstatning fra (Øst)tyskland.

For det fjerde risikerer landene at løbe ind i alvorlig mangel på konvertibel valuta; dette problem forstærkes, når olieafregningerne skal ske til markedspriser i konvertibel valuta.

3. Hovedtræk i de økonomiske reformer

I 50'erne og 60'erne udviste de østeuropæiske lande høje vækstrater. Men allerede i 60'erne begyndte svaghederne i det centraldirigerede økonomiske system at vise sig. Især havde systemet svært ved at producere forbrugsvarer i de mængder og kvaliteter, som forbrugerne ønskede. Dette blev i 70'erne og 80'erne søgt imødegået ved delreformer af f.eks. udenrigshandelsregimet, men med fastholdelse af principperne for den centraldirigerede økonomi. Disse reformer gav ikke de ønskede resultater, og der er i dag bred enighed i de fleste lande om, at der ikke er nogen farbar tredje vej mellem markedsøkonomi og centraldirigeret økonomi.

Den grundlæggende årsag til sammenbruddet af den centraldirigerede økonomiske model er, at man i et sådant system ikke har kunnet etablere en mekanisme, der indsamler og bearbejder de nødvendige informationer og koordinerer de økonomiske aktiviteter så effektivt som en decentraliseret fri markedsøkonomi. I en markedsøkonomi udgør prissystemet, herunder valutakurserne, en sådan mekanisme ved at reagere på ændringer i udbud og efterspørgsel. Hertil kommer, at der ikke har eksisteret et egentligt banksystem i de østeuropæiske lande, ligesom der ikke har været privat ejendomsret til produktionsmidlerne og ingen nævneværdig konkurrence mellem virksomhederne. Men også det forhold, at virksomhederne ikke tillades at gå fallit, er en grundlæggende svaghed ved systemet. Staten vil på en eller anden måde altid hjælpe virksomheder i vanskeligheder. Dette udtrykkes undertiden på den måde, at virksomhederne har en »blød budgetbegrænsning«.

Den bløde budgetbegrænsning betyder, at der kun er meget begrænsede incitamenter for ledelse og medarbejdere i virksomhederne til at investere og øge produktiviteten. I stedet koncentrerer kræfterne om at maksimere lønudbetalinger og bonusbetalinger i tillid til, at de centrale planmyndigheder altid vil sørge for, at dette ikke får konsekvenser for virksomhedernes overlevelse. Styringen af virksomhederne er yderligere blevet vanskeliggjort af den manglende tradition for udarbejdelse af pålidelige budgetter og regnskaber.

Alt i alt mangler systemet incitamenter til at udnytte ressourcerne effektivt og til at innovere, herunder at udvikle nye produkter og markeder.

En anden svaghed er manglen på makroøkonomiske styringsinstrumenter. Der eksisterer ikke et egentligt penge- og kapitalmarked, og de finanspolitiske instrumenter er underudviklede. Desuden er valutakurserne i en centraldirigeret økonomi som oftest uden forbindelse med de grundlæggende økonomiske forhold.

Nødvendige reformer i overgangen til fri markedsøkonomi

Overgangen til fri markedsøkonomi forudsætter gennemførelsen af en lang række stabiliserings- og strukturreformer, der skal skabe forudsætningerne for et prissystem, et

Den bløde budgetbegrænsning

Den ungarske økonomiprofessor Janos Kornai formulerede i 1979 begrebet »den bløde budgetbegrænsning« som forklaring på den dårlige økonomiske udvikling i de centraldirigerede økonomier.

I en markedsøkonomi står virksomhederne over for en »hård budgetbegrænsning«, idet de ressourcer, de kan disponere over, er bestemt af, hvad de kan tjene på markedet, samt hvad de kan låne på kommercielle vilkår. Det hænger bl.a. sammen med den skarpe adskillelse mellem virksomhedsfæren og det offentlige.

I en centraldirigeret økonomi, hvor det offentlige står for al økonomisk aktivitet, kan budgetbegrænsningen blødgøres på flere måder. Kornai nævner fire områder:

Prissystemet kan være blødt. I den klassiske centraldirigerede økonomi, hvor både input- og outputpriser er fastlagt politisk, kan virksomhederne, hvis de får økonomiske vanskeligheder, overtale de centrale myndigheder til enten at sænke inputpriserne eller hæve outputpriserne. En friere prisfastsættelse ændrer ikke situationen afgørende, så længe virksomhederne fortsat har monopol, idet de så selv kan hæve priserne.

Virksomhederne kan få specifikke *subsidier* til dækning af deres underskud. Undersøgelser fra bl.a. Polen og Ungarn har vist, at subsidierne til underskudsgivende virksomheder udligner forskellene til de overskudsgivende foretagender. Der er altså ikke lige konkurrencemæssige vilkår.

Skattesystemet kan være blødt. I en centraldirigeret økonomi kan skattebetalingen ændres uden videre, og en virksomhed i vanskeligheder kan få nedsat eller udsat sin skat, ligesom en virksomhed, der går godt, kan blive pålagt ekstraskatter på ad hoc basis.

Kreditsystemet kan være blødt. F.eks. kan staten yde lån til lav eller ingen rente, og lånene kan eftergives, hvis virksomheden ikke kan betale. En anden metode, der har været udbredt i Polen og Ungarn i 80'erne, er, at virksomhederne undlader at betale leverandører og kreditorer. Der er ingen effektive metoder til at håndhæve sådanne krav ved domstolene. I øvrigt vil leverandører m.v. ikke tage det så tungt, at de ikke får betaling, idet de også opererer under en blød budgetbegrænsning.

pengevæsen, et skattesystem, gennemsigtighed i de offentlige finanser samt en virksomhedssektor med fri konkurrence.

Blandt de vigtigste reformer skal nævnes:

- afskaffelse af de fleste subsidier
- en skattereform; skattesystemet skal indrettes således, at alle virksomheder behandles ens uanset ejerforhold; der skal indføres forbrugsafgifter, herunder moms, samt indkomstskat

Begrebet konvertibilitet

Begrebet konvertibilitet anvendes traditionelt for at beskrive de regler, der gælder for erhvervelse af udenlandsk valuta. I bredeste forstand er en valuta fuldt konvertibel, når der for det første er fuldstændig frihed for valutaindlændinge til at veksle indenlandsk valuta til udenlandsk valuta og til frit at anvende denne valuta. For det andet skal der være fuldstændig frihed for valutaudlændinge til at erhverve indenlandsk valuta og til frit at anvende denne valuta.

Meget få valutaer opfylder disse betingelser fuldt ud. F.eks. opretholder en række industrilande restriktioner på kapitalbevægelser, hvilket f.eks. kan indebære, at valutaindlændinge ikke frit kan placere midler i alle former for udenlandske finansielle fordringer. Ikke desto mindre betragtes disse valutaer normalt som værende konvertible. Valutafonden anvender da også en snævrere definition, hvor en valuta defineres som konvertibel, såfremt der ikke er restriktioner på erhvervelse af valuta til løbende transaktioner (i modsætning til kapitaltransaktioner).

I en østeuropæisk sammenhæng sondres der undertiden mellem ydre og indre konvertibilitet. Ydre konvertibilitet dækkes begrebsmæssigt af definitionen ovenfor. Derimod anvendes udtrykket indre konvertibilitet til at beskrive muligheden for frit at anvende landets valuta til køb af varer og tjenester eller erhvervelse af finansielle fordringer inden for landets grænser.

I en centraldirigeret økonomi er der hverken ydre eller indre konvertibilitet. Det hænger sammen med, at den mekanisme, der bestemmer anvendelse af produktionsfaktorerne og fordelingen af produktionsresultatet, ikke er prissystemet, men den centrale plan. Besiddelse af penge giver således ikke automatisk ret til at erhverve varer og tjenester, ligesom der ikke kan erhverves finansielle fordringer med et markedsbaseret afkast. Dette er mest udpræget i virksomhedssektoren. Virksomhederne skal opfylde visse fysiske produktionsmål og tildeles visse kvanta af produktionsfaktorer. De resulterende pengestrømme tjener stort set kun bogholderimæssige formål. I husholdningssektoren giver den manglende indre konvertibilitet sig udtryk i, at husholdningerne sjældent kan erhverve de mængder af de forskellige goder, de ønsker, til de gældende (centralt fastlagte) priser. Herved ophobes der likviditet i husholdningssektoren. Dette beskrives undertiden som »the liquidity overhang«. Det skønnes f.eks., at »liquidity overhang«, før den netop iværksatte pengeombytnings, udgør ca. 10 pct. af BNP i Sovjetunionen.

- oprettelse af et to-lags banksystem med uafhængige kommercielle banker⁵⁾; der skal etableres finansielle markeder, herunder aktiemarkeder; realrenten skal gøres positiv
- skabelse af en virksomhedsstruktur, der sikrer konkurrence; dette kan bl.a. fremmes gennem privatiseringer
- virksomhedslovgivningen skal sikre, at firmaer opererer under en budgetrestriktion, og dermed også i givet fald kan gå konkurs

5. Ved et to-lags banksystem forstås et system som i de vestlige lande med en centralbank, der udsteder sedler og mønter samt varetager pengepolitikken, og kommercielle banker, der i indbyrdes konkurrence modtager indskud og foretager udlån til offentligheden. I de centraldirigerede økonomier har alle disse funktioner indtil for nylig været varetaget under ét, d.v.s. af statsbanken (de centrale myndigheder).

- der skal etableres et socialt sikkerhedsnet
- statens monopol på udenrigshandelen skal afskaffes
- valutakurserne skal afspejle de grundlæggende økonomiske forhold, og valutaerne skal gøres konvertible.

Privatiseringer

Udbredelse af den private ejendomsret er et centralt aspekt af de økonomiske reformer. Hovedmidlet hertil er privatiseringer. Man kan forholdsvis nemt sælge de statsejede boliger til lejerne. Udover at udbrede ejendomsretten vil dette bidrage til at opsuge den overskudslikviditet i husholdningssektoren, der i visse lande er betydelig, som følge af den manglende indre konvertibilitet.

Derimod vil der være betydelige problemer ved en hurtig privatisering af de store statsejede virksomheder. Det hænger bl.a. sammen med, at kapitalmarkederne er underudviklede. Men mere grundlæggende vil et stort udbud af virksomheder trykke priserne og eventuelt resultere i, at køberne af virksomhederne på kort tid vil kunne realisere store kapitalgevinster. Dette problem vil kunne undgås ved at fordele aktier gratis til befolkningen. Ulempen ved denne metode er, at staten derved går glip af det provenu, som salg af virksomheder kunne indbringe.

I lyset af bl.a. disse vanskeligheder ser det ud til, at de østeuropæiske lande vil vælge kombinerede privatiseringsprocesser, som f.eks. i Polen og Tjekkoslaviet. I Polen vil medarbejderne i privatiserede virksomheder kunne erhverve aktier til underkurs indtil i alt 20 pct. af aktiekapitalen eller et års lønsum (den mindste af de to). Derudover kan regeringen udlodde privatiseringskuponer til borgerne, der kan ombyttes med aktier i virksomheder efter frit valg. Den polske privatiseringsproces er allerede begyndt. I Tjekkoslaviet forventes privatiseringsprocessen at finde sted i 2 etaper. Privatisering af de små statsvirksomheder blev godkendt ved lov i oktober 1990 og programmet forventes afsluttet midt i 1991. Lovgivningen vedrørende salg af de store statsvirksomheder er endnu ikke vedtaget. Forud for privatiseringen vil disse virksomheder blive opsplittet i mindre og mere konkurrencedygtige virksomheder.

Også udenlandske direkte investeringer må forventes at kunne yde et væsentligt bidrag til at skabe et mere dynamisk erhvervsliv og hermed fremme anvendelsen af moderne teknologi. Som sidegevinst vil sådanne investeringer bidrage med tilførsel af konvertibel valuta uden at skabe gæld (som ved lån). Reglerne for sådanne investeringer er gradvist blevet lempet i de senere år.

Et andet spørgsmål er, hvordan de østeuropæiske landes valutaer skal gøres konvertible. Den manglende (ydre og indre) konvertibilitet er snævert forbundet med det centraldirigerede økonomiske system. Forudsætningen for, at valutaerne kan gøres fuldt konvertible, er således, at der etableres frie indenlandske markeder for varer og tjenester, og at virksomhederne gøres uafhængige af staten.

Gennemførelse af reformer

Hvor hurtigt og i hvilken rækkefølge reformerne skal gennemføres er udover indholdet af reformerne vigtige spørgsmål ved overgangen til markedsøkonomi.

Der kan nævnes en række fordele ved en hurtig overgang. Det bliver således klart markeret, at reformerne menes alvorligt, og mulighederne for obstruction fra den gamle magtelite er mindre. Det kan også være lettere at få folkelig opbakning bag reformerne og forståelse for de omkostninger, der er herved, når udsigterne til fornyet fremgang ikke ligger alt for langt ude i fremtiden. Ulempen ved en hurtig overgang er, at der er en risiko for, at virksomheder og husholdninger ikke ændrer deres adfærd tilstrækkelig hurtigt, således at fordelene ved det nye system er længe om at vise sig i forhold til ulemperne. Det indebærer risiko for et tilbageslag og forsøg på tilbagevenden til det gamle system.

Hvad angår rækkefølgen af reformerne, er det afgørende, at der allerede i den første fase etableres makroøkonomisk stabilitet. Det indebærer især, at der skal føres en stram penge- og finanspolitik for at få nedbragt inflationstakten. Det er også vigtigt hurtigt at få etableret et socialt sikkerhedsnet som erstatning for plansystemets garanti om fuld beskæftigelse. Endelig bør det i begyndelsen af reformprocessen sikres, at virksomhederne pålægges finansiell disciplin.

Et af problemerne i reformprocessen er manglen på administratorer og virksomhedsledere, der er trænet i at fungere under markedsøkonomiske betingelser. En væsentlig del af den vestlige bistand til de østeuropæiske lande er da også indrettet på at afhjælpe denne mangel.

Specielt hvad angår den makroøkonomiske styring kan Den Internationale Valutafond være af afgørende betydning. De igangværende reformer i Ungarn, Polen, Jugoslavien og Tjekkoslaviet, er udarbejdet i tæt samarbejde med Valutafonden, og de konkrete reformprogrammer er forankret i stabliseringsprogrammer, der er aftalt med Valutafonden. Polen har valgt en hurtig reformproces, hvor Ungarn allerede i slutningen af 60'erne startede en partiel reformproces. Først i 1987 blev der indledt en mere grundlæggende reformproces, og Ungarn er i øjeblikket i gang med et tilpasningsprogram. Tjekkoslaviet startede processen i 1990, og har netop aftalt et tilpasningsprogram for 1991. Rumæniens og Bulgariens reformprocesser er endnu »på tegnebrættet«.

Selvom reformprocessen lykkes, må det påregnes at vare betydelig tid, før de østeuropæiske lande er nået op på et niveau for produktivitet og levestandard, der nærmer sig de vestlige landes. Det hænger sammen med, at der udover økonomiske reformer skal ske omfattende ændringer i erhvervsstrukturen.

Litteratur

- Andersen, Kjell. 1990. *Den økonomiske situation i Øst-europa*. Nordisk Ministerråd.
- ECE, FN. 1990. *Economic Survey of Europe in 1989-1990*. New York.
- The Economist. April 1990. *A Survey of Perestroika*. London.
- IMF. 1990. *World Economic Outlook*, May. Washington.
- IMF. 1990. *The Czech and Zlovak Federal Republic. An Economy in Transition*. Occasional paper 72. Washington.
- IMF, IBRD, OECD, EBRD. 1990. *The Economy of the USSR*.
- OECD. *Economic Outlook*, diverse årgange. Paris.
- OECD. *Financial Market Trends*, diverse årgange. Paris.
- OECD. 1990. *Monthly Statistics of Foreign Trade*. Paris.
- OECD. 1990. *Economic Surveys, Yugoslavia*. Paris.
- OECD. *Historical Statistics*, diverse årgange. Paris