

Post-kommunistisk økonomisk transformation

Hvorfor er nogle lande mere fattige end andre?¹

Ole Nørgaard, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

»The best thing a society can do to increase its prosperity is to wise up«
Mancur Olson, jr. (1996)

Den neo-liberale økonomiske filosofi, der i slutningen af 1980'erne dominerede de internationale finansielle institutioner, fandt i de fleste post-kommunistiske regeringer beredvillige elever. I den liberale ortodoksi så de svaret på de styringsproblemer i statsstyrede økonomier, de kendte alt for godt (Mokrzyki, 1991). For det første appellerede den neo-klassiske vision af fremtidens ideelle marked til den utopiske tradition, der altid havde haft et stærkt rodfæste i Central- og Østeuropa og var blevet yderligere forstærket i den kommunistiske periode (Poznanski, 1995, p. 14). Det neo-klassiske utopia blev af mange reformpolitikere set som antitesen til det hidtidige system og derfor som det mest radikale brud med fortiden. For det andet blev gennemførelsen af en neo-liberal økonomisk politik i mange tilfælde gjort til en betingelse for modtagelse af vestlig bistand. Resultatet var, at flertallet af de post-kommunistiske lande umiddelbart eller med nogen forsinkelse gennemførte en økonomisk politik i overensstemmelse med den »Washington konsensus«, der i begyndelsen af 1990'erne prægede institutionerne i den amerikanske hovedstad

(Williamson, 1991). Denne konsensus skabt omkring økonomisk politik i udviklingslande omfattede en ortodoks stabiliseringspolitik, en hastig intern og ekstern liberalisering, deregulering, privatisering og etablering af markedsinstitutioner. Det var denne udviklingsstrategi, der i begyndelsen af 1990'erne blev overført til de post-kommunistiske systemer under betegnelsen »chokterapi«.

Imidlertid er den konsensus og de antagelser, der bar »chokterapien«, blevet anfægtet ud fra tre perspektiver. For det første kan man med rimelighed stille spørgsmålet, at hvis de neo-liberale økonomiske anvisninger er så indlysende rigtige, hvorfor har nogle post-kommunistiske lande da vægret sig ved at acceptere dem. For det andet viser udviklingen i for eksempel Kina og Albanien, at en »chokterapi« hverken er en nødvendig eller tilstrækkelig betingelse for succes. Den tredje kritik af chokterapien retter sig mod de succeskriterier, der anvendes ved vurderingen af de enkelte post-kommunistiske økonomiers relative succes. Det erkendes således sjældent, at succeskriterier i sig selv indebærer et norma-

tivt eller utopisk element, der reflekterer et politisk valg af den type samfund, man ønsker at bevæge sig frem imod.

Målet med denne artikel er – med afsæt i disse tre kritikpunkter mod den neo-liberale udviklingsstrategi – at diskutere, hvorfor nogle post-kommunistiske økonomier klarer sig bedre – er mindre fattige – end andre. I første afsnit diskuteres, hvilke kriterier der kan og bør anvendes ved sammenligning af landenes økonomiske reformer, og der præsenteres data for 20 post-kommunistiske økonomier. I afsnit 2 præsenteres alternative forklaringer på de beskrevne forskelle, og afsnit 3 diskuterer de fremtidige perspektiver for de post-kommunistiske økonomier. Artiklen viser, at de post-kommunistiske økonomier deler sig i tre grupper under hensyntagen til gennemførte strukturforandringer, økonomisk vækst og reformernes politiske konsolidering.

1. Om at definere succes

Diskussionen om den økonomisk udvikling i post-kommunistiske samfund kan tage udgangspunkt i tre forskellige opfattelser af, hvordan de tilstræbte økonomiske strukturforandringer mest hensigtsmæssigt kan bedømmes: (a) ved at operationalisere, måle og sammenligne gennemførte strukturforandringer; (b) ved at gøre økonomisk vækst til den afhængige og sammenlignelige variabel; (c) ved at inddrage den politiske konsolidering af reformerne som et selvstændigt succes-kriterium.

1.1. Succes som institutionelle forandringer og økonomisk vækst

Den Europæiske Udviklingsbank forsøgte i årsrapporten fra 1994 (EBRD, 1994) som den første at udvikle en række »transitionsindikatorer«, der kunne tjene som vurderingsgrundlag for de enkelte post-kommunistiske økonomiers strukturforandringer og dermed som grundlag for bankens politik over for de

enkelte lande. Denne fremgangsmåde er fortsat i de senere års rapporter fra EBRD og overtaget i Verdensbankens årsrapport fra 1996 og i teoretiske forarbejder til rapporten (World Bank, 1996; de Melo, Denizer and Gelb, 1996). Man konstruerede her et »kumulativt liberaliseringsindeks« (CLI) som basis for en rangordning af de post-kommunistiske økonomier. Liberaliseringsindekset omfatter liberaliseringen af interne priser (I), eksterne priser (E) samt etablering af en privat sektor (P). I og E er her stort set identisk med EBRD's klassifikation, mens P ud over privatisering af statslige virksomheder også omfatter reform af banksektoren som en indikator for gunstige betingelser for fremvæksten af en privat sektor. Med baggrund i eksisterende data og konsultation med landeeksperter blev hver af kategorierne givet en værdi mellem 0 og 1, hvor 0 repræsenterer det ureformerede og 1 det ideelt reformerede system. Det kumulerede reformindeks (liberaliseringsindeks) beregnes herefter som summen af det vejede gennemsnit af de tre indikatorer, hvor I og E har vægten 0,3 og P vægten 0,4 i perioden, efter at reformerne startede. Rangordningen af de post-kommunistiske økonomier efter denne metode er angivet nedenfor i tabel 1. Der er imidlertid to problemer knyttet til denne metode. For det første er der på trods af de anvendte numeriske værdier i sidste instans tale om subjektive skøn. For det andet angiver metoden snarere »afviklingen« af plansystemet end »opbygningen« af en markedsøkonomi. Metoden får herigennem et ufrivilligt normativt element, hvor en laissez-faire kapitalisme af den anglo-amerikanske variant med minimal statsintervention bliver det implicitte mål.

Traditionelle vækstindikatorer er en anden ofte anvendt metode til at vurdere reformfremskridt. Selvom der er sket store fremskridt med hensyn til at indsamle og beregne vækstdata efter vestlige metoder, er de stadig usikre. (EBRD, 1994; Balcerowicz og Gelb,

1994). Således modsvars overrapportering af output-data under socialismen i dag af underreportering, når såvel statslige som private virksomheder søger at unddrage sig beskatning. Hertil kommer, at det er svært umiddelbart at slutte fra vækst til velfærd, når transitionen indebærer ophør af produktion uden samfundsmæssig nytteværdi, når køer foran forretningerne erstattes af mangel på penge, og når kvaliteten på forbrugsvarer stiger (Roberts, 1993). De rapporterede væksttal kan derfor kun anvendes som retningsgivende tendenser og ikke som absolutte størrelser. De seneste og kumulerede væksttal for postkommunistiske økonomier er angivet i tabel 1. Bosnien, Kroatien, Makedonien, Armenien, Grusien, Azerbajjan og Tadjikistan har været ramt af krigshandlinger eller blokader. I disse lande er fysisk overlevelse det overordnede problem. De er derfor unddraget normal økonomisk analyse og er ikke medtaget her.

Som det fremgår af tabellen, er de central-europæiske lande med Slovenien, Polen, Ungarn og Tjekkiet nået længst med etablering af markedsinstitutioner. Længst tilbage er de tidligere centralasiatiske Sovjetrepublikker i selskab med Belarus og Ukraine, mens de baltiske lande placerer sig i den øverste del af midterfeltet. Samtidig oplevede alle de østeuropæiske lande et voldsomt fald i BNP i årene efter socialismens sammenbrud. Det generelle billede, der tegner sig, er, at de lande, der scorer højest på CLI 1989-1994, samtidig er dem, der oplevede det voldsomste fald i BNP, men også dem, der hurtigst oplevede en fornyet økonomisk vækst. Det klassiske eksempel er her Polen, der oplevede et fald i BNP på 22% fra 1989 til 1994, men fra midten af 1990'erne har oplevet positive væksttal. Samme mønster genfinder vi i Estland og Letland. Modsat har det konservative Belarus en begrænset tilbagegang på kun 14% i samme periode. Rusland og Ukraine synes at opleve det værste af alle verdener med et både voldsomt aggregeret og fortsat fald i

BNP. Mongoliet kan her betragtes som et afvigende case, hvor den lave industrialiseringsgrad har mindsket de økonomiske omkostninger. Det relativt høje CLI i Ungarn skyldes effekten af tidligere reformer fra 1968 og er derfor ikke resultatet af den førte politisk efter systemskiftet.

1.2. Fattigdom og politisk konsolidering

Mens de to beskrevne indikatorer for økonomisk transition giver et – omend upræcist – billede af de økonomiske strukturforandringer og deres effekt på økonomiens ydeevne, siger de ikke noget om, hvorvidt reformerne er politisk konsoliderede og dermed, i hvilket omfang de kan afbrydes eller trænges tilbage af politiske reaktioner. Udgangspunktet for en sådan analyse må være, at befolkningernes reaktion på økonomiske reformer og derigennem også på de politikere og partier, der gennemfører reformerne, afhænger af, hvordan de påvirker eller forventes at påvirke deres egen økonomiske velfærd.

De økonomiske reformer, der er blevet gennemført i det postkommunistiske Østeuropa, har påvirket befolkningens levevilkår på to måder. For det første betød reformerne, at de hidtidige subsidier til basale livsfornødheder: fødevarer, boliger, elektricitet og varme forsvandt med voldsomme prisstigninger til følge. Således blev de direkte subsidier til forbrugerne reduceret fra mellem 5% og 7% af BNP i slutningen af 1980'erne til mindre end 1% efter reformerne (Milanovic, 1994: 195). For det andet forsvandt også de fleste subsidier til virksomheder, der blev nødt til i stort tal at gribe til afskedigelser. Arbejdsløshed, der var ukendt under kommunismens system med livslang garanteret beskæftigelse, blev derfor en ny og voldsom oplevelse for de østeuropæiske befolkninger. Disse ændringer føjede sig til den generelle økonomiske recession, der fulgte efter kommunismens sammenbrud, og som blev beskrevet i tabel 1.

Tabel 1. Succes-indikatorer for post-kommunistiske økonomier¹

	Kumuleret liberaliserings- indeks ² (1989-1994)	BNP vækst (%) ³ 1987-1993	BNP vækst (%) ⁴ 1993-1994	BNP vækst (%) ⁴ 1994-1995	BNP vækst (%) ⁵ 1995-1996
Slovenien	4,16	-22	4,9	3,5	3,5
Polen	4,14	-10	6,0	6,5	5,5
Ungarn	4,11	-15	2,9	1,5	1,0
Tjekkiet	3,61	-19	2,6	4,8	4,2
Slovakiet	3,47	-21	4,9	7,4	7,0
Estland	2,93	-33	-0,1	3,2	3,1
Bulgarien	2,90	-25	1,8	2,6	-9,0
Letland	2,45	-43	2,2	0,4	2,5
Litauen	2,72	-51	1,0	3,1	3,5
Albanien	2,30	-48 ⁵	9,4	8,6	8,2
Rumænien	2,29	-33	3,9	6,9	4,1
Mongoliet	2,27	-27	2,3	6,3	3,0
Rusland	1,92	-37	-15,0	-4,0	-2,8
Kirgisien	1,81	-21	-20,1	1,3	5,6
Moldova	1,62	-43	-31,2	-3,0	-8,0
Kazakhstan	1,31	-30	-25,0	-8,9	-1,0
Uzbekistan	1,11	0	-4,2	-1,8	1,6
Belarus	1,07	-14	-12,2	-10,2	-2,0
Ukraine	0,80	-37	-23,2	-11,8	-10,0
Turkmenistan	0,63	-14	-20,0	-10,4	-3,0
Vietnam	3,42	35	12,6	10,2	9,5
Kina	3,08	45	8,8	9,5	9,7

Noter:

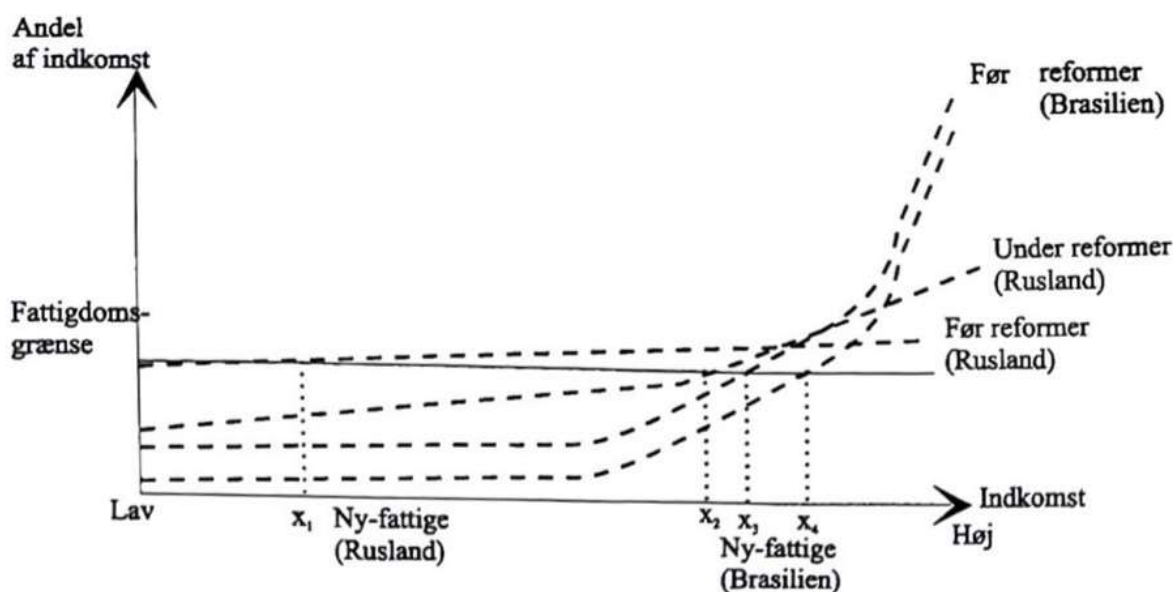
1. Data for nogle af landene refererer til det planøkonomiske »netto materiel produkt« (NMP) eller er estimater foretaget af IMF eller UN/Economic Commission for Europe. Tallene skal tages som indikatorer og ikke som absolutte størrelser, da der er stor usikkerhed forbundet med rapporteringen af produktion i den private sektor og estimering af produktionen i den uofficielle sektor. Kroatien, FYR Makedonien, Armenien, Grusien, Azerbaidjan og Taadzikistan har alle været berørt af krigshandlinger eller blokader og er derfor ikke medtaget.
2. De Melo, Denizer og Gelb, 1996, pp. 38-41.
3. Milanovic, 1996: tabel 2, p. 14.
4. IMF, 1996: tabel A6 og A7, p. 174-177.
5. IMF, 1997: tabel A6 og A7, pp. 137-141.

De sociale konsekvenser var for det første en voldsom stigning i den absolutte fattigdom. I anden omgang betød det også stigende forskelle i indkomst og dermed i levevilkår. Disse ændringer skal ses i lyset af, at de socialistiske lande før forandringerne var relativt egalitære samfund på trods af visse stærkt overvurderede privilegier forbeholdt den politisk-administrative elite. Sammenlignet med OECD landene befandt de sig i den lavere ende af ulighedsskalaen, formodentligt på niveau med de skandinaviske lande, dvs. med Gini-koefficienter mellem 20 og 25. Samtidig viser tal, der er blevet tilgængelige efter systemskiftet, store forskelle mellem de enkelte lande. Det gennemgående træk er her, at ulighederne var større i det tidligere Sovjetunionen end i Central- og Østeuropa med Tjekkioslovakiet som det mest egalitære af

alle. Undtagelserne var her Ukraine og Be-lars, der havde en næsten lige så egalitær indkomstfordeling som Tjekkioslovakiet (Atkinson og Micklewrigth, 1992: kapitel 5).

Karakteristisk for de post-kommunistiske lande har her været den paradoksale effekt af den relativt egalitære indkomststruktur under det gamle system. Denne indkomststruktur har betydet, at den generelle økonomiske tilbagegang har medført et langt større antal absolut fattige, end hvis indkomstfordelingen have været mere ulige. Gini-koefficienterne for henholdsvis Brasilien og Rusland kan her anvendes til at illustrere tankegangen. I figur 1 (inspireret af Przeworski (1991: 177)) er således i stiliseret form angivet den sociale effekt af en generel nedgang i BNP på det relative antal af fattige i de to lande.

Figur 1. De sociale konsekvenser af økonomisk tilbagegang i lande med forskellig indkomstfordeling (Rusland, Brasilien)



Figuren illustrerer effekten af henholdsvis et generelt fald i indkomst og en øget ulighed på antallet af ny-fattige i to lande med forskellig indkomstfordeling. Som det fremgår af figuren, vil et generelt fald i indkomst betyde en langt større vækst i antallet af ny-fattige i det egalitære samfund (Rusland), hvor en

relativt større del af befolkningen befinder sig tæt på fattigdomsgrænsen end i det ulige samfund (Brasilien). Hertil kommer en yderligere vækst af ny-fattige, når indkomstforskellene øges i det egalitære samfund udtrykt gennem en større hældning på fordelingskurven. Det kan her beregnes, at cirka halvdelen

af væksten i ny-fattige kan forklares ved den økonomiske tilbagegang og cirka halvdelen ved den øgede indkomstspredning (Milanovic, 1995: 17). Den samlede effekt kan ses på x-aksen, hvor afstanden x1-x2 illustrerer andelen af befolkningen, der i det egalitære

samfund (Rusland) falder under fattigdomsgrænsen som resultat af den økonomiske omstilling. Afstanden x3-x4 illustrerer antallet af ny-fattige som følge af et indkomstfald i et samfund, hvor indkomstfordelingen allerede før tilbagegangen var ulige (Brasilien).

Tabel 2. Ulighed og fattigdom i transitionsøkonomier

Land	Gini koefficient (årlig)		Andel fattige (%)*	
	1987-1988	1993-1994	1987-1988	1993-1994
Slovenien	24	29	0	0
Polen	26	31 ^a	6	20 ^a
Ungarn	23 ^b	28	<1 ^b	2
Tjekkiet	19	27	0	1
Slovakiet	20	20 ^c	0	1 ^c
Estland	23	40 ^{a,d}	1	33 ^{a,d}
Bulgarien	23 ^b	31 ^c	2 ^b	17 ^{a,c}
Letland	23	27 ^a	1	19 ^a
Litauen	23	37	1	49
Albanien	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Rumænien	23 ^b	33 ^a	6 ^b	32 ^a
Mongoliet	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Rusland	24	36	2	43 ^a
Kirgisien	26	35	12	76
Moldova	24	36	4	65
Kazakhstan	26	33	5	50
Uzbekistan	28	33	24	29
Belarus	23	22	1	11
Ukraine	23	33	2	41
Turkmenistan	26	36	12	48
Sammenligning				
UK	34	37	1	
Tyrkiet	46	N.A.	31	
Brasilien	64	N.A.	33	

Noter:

a. Baseret på udgifter.

b. 1989.

c. 1992.

d. 1995.

* Andelen af fattige er beregnet som procent af hele befolkningen. Der er antaget en generel fattigdomsgrænse på US\$ 120 per måned per capita målt i 1990 internationale priser, omregnet til lokal valuta.

Kilde: Survey af husstandsbudgetter. For detaljer om datagrundlaget se Milanovic, under udgivelse.

Konsekvensen af disse mekanismer var, at med en fattigdomsgrænse svarende til lokal købekraft på US\$ 120 (1990-priser) steg andelen af fattige fra ca. 4% af befolkningen i de post-kommunistiske lande før reformerne til ca. 1/3 efter. I absolutte tal betyder det en stigning fra ca. 15 mio. til 100 mio. mennesker. Stigningen i ulighed (5-6 Gini-point) svarer stort set til halvdelen af, hvad man oplevede i Storbritannien under Thatcher. I de postkommunistiske lande var det imidlertid en proces, man gennemløb på 4-5 år, mens det i Storbritannien tog 10 år.

Imidlertid er billedet forskelligt mellem de enkelte lande, som det fremgår af tabel 2. Forøgelsen af social ulighed og fattigdom i Centraleuropa og de omhandlede lande på Balkan er relativt begrænset, omend voldsom i et historisk perspektiv. Heroverfor står voldsomme forøgelser i såvel antallet af fattige som uligheden i specielt de tidligere Sovjetrepublikker med undtagelse af Belarus, hvor fraværet af reformer indtil videre har hindret en øget differentiering og bremset væksten i fattigdom. I gennemsnit er uligheden således steget med 5-6 Gini point fra omkring 24 i midten af 1980'erne til omkring 30 i 1993. De største stigninger i uligheden er således sket i de baltiske lande, i Rusland, i Bulgarien, Tjekkiet og Polen. Til sammenligning er i tabel 2 angivet tilgængelige tal om ulighed og fattigdom i UK, Tyrkiet og Brasilien. Det fremgår her, at mens uligheden i de post-kommunistiske lande stadig holder sig inden for grænser, der er sammenlignelige med de mest socialt differentierede lande i Vesteuropa (Atkinson, Rainwater og Smeeding, 1994), placerer antallet af fattige de hårdest ramte af disse lande på niveau med stærkt socialt differentierede mellemindkomstlande som Brasilien.

Imidlertid er der ikke nogen umiddelbar sammenhæng mellem hverken generel økonomisk tilbagegang, væksten i sociale uligheder, det

absolutte antal af fattige eller den politiske opbakning til reformerne. Erfaringen fra den hidtidige udvikling i post-kommunistiske lande har vist, at befolkningerne i stor udstrækning har været parate til at acceptere en økonomisk tilbagegang som den pris, det er nødvendig at betale for bruddet med det gamle system (Stakes, 1996). Ligeledes vil reaktionerne på de stigende uligheder næppe heller kunne forudsiges generelt. Dels er ulighederne – på trods af de nyriges prangende adfærd – i de fleste post-kommunistiske lande fortsat inden for (eller lavere) end, hvad der kan opleves i de fleste OECD lande. Dels er det meget varierende, hvor stor økonomisk og social ulighed der i forskellige samfund opleves som legitim. Derimod synes væksten af fattige (ny-fattige) på trods af de åbenlyse vanskeligheder med at opstille sammenligningskriterier at være et bedre mål for, i hvilket omfang de institutionelle reformer kan forventes at være politisk konsoliderede. Uanset forventningerne til fremtiden gør elementær fysisk (og social) overlevelse det uomgængeligt, at denne gruppe må reagere mod reformerne. Hertil kommer, at i modsætning til de fleste udviklingslande er gruppen af ny-fattige i de post-kommunistiske lande ressourcestærk, oftest veluddannet og derfor en potentiel stærk politisk aktør. De hårdest ramte af den økonomiske tilbagegang og sociale ulighed i de post-kommunistiske lande er således den tidligere middelklasse: faglærte arbejdere, undervisere, forskere. Paradoksalt nok har den store gruppe af pensionister (op mod 1/3 af befolkningen) i mange (men ikke alle) post-kommunistiske lande været i stand til at fastholde eller endog øge deres realindkomst. Et tegn på gruppens betydelige politiske gennemslagskraft. Andelen af ny-fattige kan derfor anvendes som et foreløbigt indicium på, i hvilket omfang reformerne har skabt grupper, der kan forventes at ville søge at bremse eller vende de økonomiske reformer.

Sammenholdes således de anvendte indikatorer for reformfremskridt (CLI og BNP) med andelen af nye fattige, deler de post-kommunistiske økonomier sig i tre grupper: Den første gruppe er både nået relativt langt med de strukturreformer, den oplever igen positive væksttal, samtidig med at antallet af ny-fattige er begrænset. Reformerne er her både vellykkede og rimeligt konsoliderede. Til denne gruppe hører især de centraleuropæiske lande: Ungarn, Tjekkiet, Slovakiet og Slovenien. Den anden gruppe – Polen, Rumænien, Albanien, Bulgarien og de baltiske lande – er også nået langt med reformerne, men deres videre udvikling kan bremses af den relativt store gruppe af ny-fattige. Den tredje gruppe omfatter de øvrige tidligere Sovjetrepublikker, hvor reformerne ikke er særligt fremskredne; der er fortsat negativ eller lav vækst, samtidig med at antallet af fattige er vokset drastisk. De økonomiske reformers videre skæbne synes på den baggrund her politisk meget usikker.

2. Økonomisk politik eller udgangsposition? Alternative forklaringer på succes

Der mangler imidlertid en forklaring på, hvorfor nogle lande bedre end andre har været i stand til at gennemføre strukturelle reformer og opnå fornyet økonomisk vækst uden politisk blokerende sociale konsekvenser. Kan svaret findes i, at nogle lande har haft den fornødne »visdom« til at vælge den rigtige politik som antydnet i det indledende citat? I så fald, hvordan kan det forklares, at ikke alle har valgt denne politik? Eller skal forklaringen snarere søges i forskellige udgangsbetingelser, hvor forskelle i økonomisk struktur, udviklingsniveau og politiske institutioner formede de nødvendige kompromiser mellem økonomisk hensigtsmæssighed og politiske muligheder?

2.1. Økonomisk politik som forklaring?

Det er efterhånden veldokumenteret, at der er en positiv sammenhæng mellem liberali-

sering, etablering af markedsinstitutioner og økonomisk vækst, som det fremgår af tabel 1. De lande, der scorer højest på liberaliseringsindekset er generelt dem, der hurtigst kan fremvise positive væksttal. Tilsvarende sammenhænge er dokumenteret i EBRD's og Verdensbankens (de Melo, Denizer og Gelb, 1996) undersøgelser. Imidlertid vil det ikke være korrekt at slutte fra denne observation til økonomisk politik (chokterapi) som den ultimative forklaring på succes og dermed en generel anbefaling af en radikal neo-liberal økonomisk politik som løsningen af alle post-kommunistiske landes økonomiske udviklingsproblemer. Afviklingen af socialismens økonomiske institutioner og opbygningen af kapitalismens infrastruktur er hverken den umiddelbare eller ultimative årsag til den økonomiske fremgang. Som også fremhævet i en sammenlignende undersøgelse af udviklingslande skal baggrunden for økonomisk vækst og social udvikling findes på tre niveauer (Lal and Myint, 1996, pp. 85ff.): For det første i de umiddelbare årsager til vækst (investerings- og teknologisk udviklingsrate, allokativ efficiens udtrykt i en realistisk prisstruktur). For det andet i tilstedeværelsen af økonomiske institutioner, der fremmer disse faktorer. Det er på dette niveau, at vi kan identificere en sammenhæng mellem liberalisering, institutionel af- og udvikling og vækst i de post-kommunistiske økonomier. Derimod har vi ikke hermed inddraget det tredje forklaringsniveau: hvordan kan det være, at nogle lande har været i stand til at skabe de institutioner, der fremmer vækst og fremgang, og andre ikke har? Hvorfor, som Mancur Olson spørger i indledningscitateret, er de ikke blevet klogere?

Svaret må søges på det politiske niveau. De tidlige analyser af økonomisk udvikling i de post-kommunistiske økonomier fokuserede på den fælles institutionelle arv fra de centralstyrede planlægnings- og forvaltningssystemer. Det var på den baggrund, at for eksem-

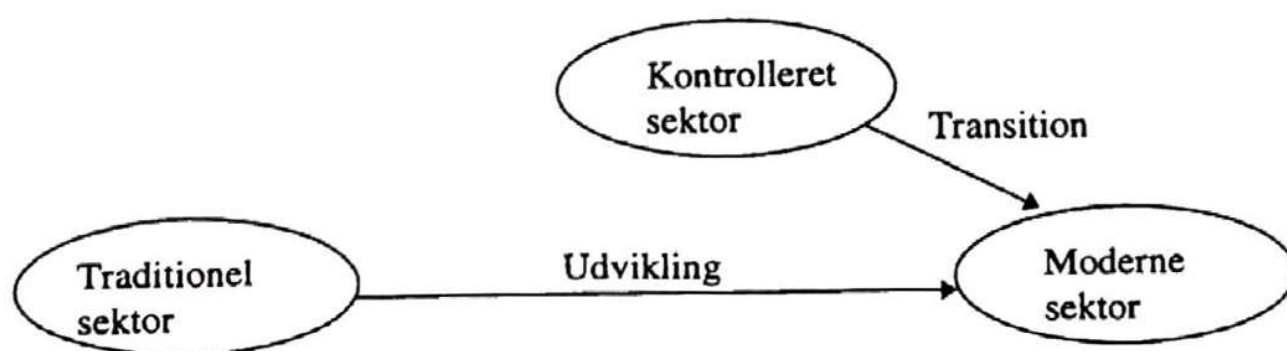
pel Verdensbanken og IMF anbefalede en hurtig afvikling af det gamle systems institutioner. Imidlertid har man overset, at inden for de stort set identiske institutionelle rammer var de post-kommunistiske økonomiers strukturer, ressourcer og udviklingsniveau ved reformernes start meget forskellige. Strukturen afspejlede primært de enkelte landes placering inden for den socialistiske arbejdsdeling i COMECON samarbejdet, deres ressourcer og deres geografiske placering, den periode landet havde været underkastet socialistiske økonomiske principper og eksistensen af let afsættelige råvarer. På den ene side fandt vi her lande som Tjekkiet, Estland og Slovenien. Disse lande var alle kendetegnet ved en industristruktur med forholdsvis små enheder og en branchestruktur, der relativt let kunne omstilles til de nye markedsbetingelser. Hertil kom, at de grænsede op til vestlige lande, med hvem de i en vis udstrækning delte både sprog og historie, og hvor transaktionsomkostningerne ved fornyet økonomisk samarbejde var overskuelige. Videre var det alle lande, der kun havde været underlagt socialistiske økonomier efter Den Anden Verdenskrig og derfor besad en kollektiv hukommelse (og praktisk økonomisk ekspertise) om et alternativ til socialismen. Endelig havde f.eks. Estland også egne energiresourcer, der lettede den økonomiske overgang. Det samme kunne naturligvis i meget større målestok siges om Rusland, der til gengæld blev hæmmet af en overvejende forældet industri og geografisk placering. På den anden side stod lande som Slovakiet, Ukraine og Hviderusland domineret af gigantiske og forældede sværindustrielle virksomheder uden fremtid under de nye markedsbetingelser. De lå langt væk fra de attraktive markeder i Vesten og havde (med undtagelse af Slovakiet) været underlagt kommunistisk styre i generationer. De øvrige lande lå placeret på et kontinuum mellem disse to ydergrupper af lande.

Videre har også udviklingsniveau målt som industrialiseringsgrad været anvendt til at forklare tidligere centralt dirigerede økonomiers evne til at gennemføre strukturelle reformer. Kina og Vietnam er her blevet anvendt som eksempler på, at lande med en stor agrar sektor politisk vil have lettere ved at gennemføre reformer og opnå økonomisk vækst som beskrevet i tabel 1 end mere industrialiserede planøkonomier. (Sachs og Woo, 1994).

Den teoretiske baggrund for argumentet er en simpel tre-sektor model, der deler økonomien op i tre beskæftigelsesområder: den traditionelle sektor (landbrug), den kontrollerede sektor (statslig industri) og den moderne, liberaliserede sektor (ikke-statslige virksomheder). Det antages, at arbejdsproduktiviteten er lavest i den traditionelle sektor, moderat i den kontrollerede sektor og højest i den private sektor. I den traditionelle planøkonomi var arbejdskraften koncentreret i de to første sektorer, mens den tredje sektor ikke eksisterede. I modellen defineres en bevægelse af arbejdskraft fra den traditionelle sektor til den moderne sektor som »udvikling« og en bevægelse fra den kontrollerede sektor til den moderne sektor som »transition« som illustreret i figur 2.

Hvis det antages, at arbejdskraften belønnes efter produktivitet, vil lønnen være højest i den moderne sektor, middel i den kontrollerede sektor og lavest i den traditionelle sektor. Hvis økonomien liberaliseres, og det bliver tilladt for arbejdskraften at bevæge sig frit mellem de tre sektorer, kan det forventes, at arbejdskraften i den traditionelle sektor vil søge mod den moderne sektor, hvor lønningerne er højere, samtidig med at en sådan mobilitet af arbejdskraft fra en lavproduktiv til en højproduktiv sektor i sig selv vil fremme den økonomiske vækst. Det samme ville ske, hvis arbejdere bevæger sig fra den kontrollerede til den moderne sektor. Imidlertid er den reelle indkomst i den kontrollerede

Figur 2. Udvikling og transition i en tre-sektor økonomi



sektor højere end den relative arbejdsproduktivitet, dels på grund af de statslige subsidier til virksomheden, dels på grund af de ikke-monetære goder, der traditionelt er knyttet til virksomheden i socialistiske økonomier. Når værdien af subsidier og ikke-monetære goder overstiger lønforskellen mellem den kontrollerede og den moderne sektor, har arbejderne i den kontrollerede sektor ingen incitamenter til at flytte til de mere usikre forhold i den moderne private sektor. Det betyder, at arbejdere (og ledelse) i de kontrollerede virksomheder vil modsætte sig alle de reformer, der truer deres privilegerede situation. Det samme gør sig ikke gældende i den første sektor, der ikke modtager statslige subsidier eller direkte udbyttes økonomisk.

Denne model kan anvendes til at forklare Kina og Vietnams succes. Kina for eksempel var i 1978 ved reformernes start i overvejende grad et fattigt landbrugsland med op mod 70% af befolkningen beskæftiget i et usubsidieret subsistens landbrug. Det betød, at der var en stor arbejdskraftreserve, der kunne trækkes ind i den fremvoksende, højproduktive moderne sektor, samtidig med at den politiske modstand mod reformerne var begrænset. Heroverfor var Rusland ved starten af perestrojka et højindustrialiseret samfund. Kun 20% af befolkningen var beskæftiget i landbruget. Resultatet var dels langt mindre mulighed for vækst gennem mobilitet af

arbejdskraft, dels en langt kraftigere politisk modstand mod reformer. I den forstand har Kina haft succes, fordi det er et udviklings-samfund, hvor reformer ikke mødte betydelig social og politisk modstand. De asiatiske erfaringer illustrerer de udviklingspotentialer, der ligger i de mindst udviklede af de tidligere sovjetrepublikker, først og fremmest i Centralasien men til dels også i Kaukasus. Skal disse potentialer udnyttes, kræves imidlertid en stærkere vilje til økonomiske reformer hos de politiske ledere, end man endnu har set.

De forskellige økonomiske strukturer og udviklingsniveau betød, at de post-kommunistiske lande på trods af den fælles institutionelle arv havde varierende økonomiske og politiske forudsætninger for at gennemføre de påkrævede institutionelle forandringer. For det første ville de økonomiske og sociale omkostninger i landene med de dårlige udgangsbetingelser være uoverskuelige, når store urentable virksomheder måtte lukkes ned. Det medførte for det andet en politisk reaktion fra stærke kollektive (regionale, sektorale og sociale) interesser knyttet til det gamle systems institutioner. Det betød igen, at økonomien ikke kom i gang med den omstilling, der var nødvendig for at kunne klare sig på de nye markeder. Heroverfor stod den anden ydergruppe af lande. Her var den økonomiske tilpasning overkommelig, og man

var snart i stand til at producere varer, der kunne afsættes i udlandet, samtidig med at nærheden til Vesten gjorde landene attraktive som mål for udenlandske investeringer. Her bevægede man sig modsat ind i en god cirkel, når udnyttelsen af økonomiske muligheder skabte fornyet politisk støtte, der igen gav de økonomiske reformer ny dynamik.

Disse forskellige udgangspositioner betyder, at selvom en hurtig afvikling af planøkonomiens institutioner efter gængs økonomisk teori er den bedste vej for alle lande, vil de strukturelle barrierer og dermed sammenhængende sociale og politiske omkostninger i mange tilfælde være så store, at de enten ex ante er politisk uigennemførlige (som i Hviderusland) eller ex post provokerer en social reaktion med destruktive politiske og økonomiske konsekvenser (som i Albanien og Bulgarien). I dette perspektiv er det nok den økonomiske politik, der forklarer graden af succes. Men det er udgangspositionen, der bestemmer, hvilken politik der kan føres inden for demokratiske rammer.

2.2. Politiske institutioner som forklaring?

De foregående overvejelser har taget udgangspunkt i de politiske muligheder for økonomiske reformer, der er betinget af økonomisk struktur og af udviklingsniveau. Imidlertid kan politiske muligheder ikke mekanisk fremskrives som en vektor af kollektive interesser. En sådan fremgangsmåde ville på forhånd udelukke gennemførelsen af reformer i alle post-kommunistiske økonomier. I de post-kommunistiske lande har politikerne kunnet overskride de strukturelle begrænsninger ad to veje: De har udnyttet de ekstraordinære handlemuligheder, der fulgte i kølvandet på det gamle systems kollaps, og de har etableret politiske institutioner, der har beskyttet dem mod for direkte pres fra konservative politiske og sociale interesser.

I Centraleuropa og i de baltiske lande markerede bruddet med kommunismen samtidig en generhvervelse af den nationale suverænitet. Det betød, at de første reformpolitikere i stort omfang havde mulighed for at handle ubundet af krav fra sociale grupper og institutioner. På den ene side var kommunismens institutioner delegitimeret og derfor uden indflydelse. På den anden side var der i den brede befolkning en bred støtte til alle reformer, der markerede et radikalt brud med kommunistisk styre og fremmed dominans og en stor vilje til at bære økonomiske byrder som prisen for en bedre fremtid. Det betød, at reformpolitikerne i disse lande kunne handle med relativ stor autonomi i det, der er blevet kaldt »den ekstraordinære faser politik«. (Balcerowicz, 1995) eller »det strukturelle rum« (Karl og Schmitter, 1991). Det var derfor også her, man så den hurtige igangsættelse af reformer med Polen som skoleeksemplet. I andre lande og specielt i de tidligere Sovjetrepublikker var det i stort omfang den tidligere kommunistiske elite, der gennemførte forandringerne, samtidig med at der ikke var tale om en genvunden national suverænitet. Det betød, at kommunismens institutioner fungerede videre og satte snævre grænser for den reformpolitik, der kunne igangsættes, ligesom der ikke var nogen folkelig mobilisering, der kunne bære hurtige reformer igennem. De lande, hvor den økonomiske struktur satte snævre grænser for, hvilke reformer der kunne skabes demokratisk støtte til, var oftest dem, hvor »fasen med ekstraordinær politik« var kortest, hvis den da overhovedet eksisterede. Mellemgruppen var her Rumænien, Albanien, Bulgarien og de baltiske lande. Den genvundne uafhængighed gav i startfasen politikerne en så stor autonomi, at de – for eksempel i Estland og Letland – hurtigt kunne igangsætte radikale reformer, der langt overskred økonomiernes strukturelle rammer. I Litauen derimod betød kommunistpartiets nationale forankring og tilbagevenden til magten i efteråret 1992, at

reformerne blev forsinket, fordi man her i højere grad måtte tage sociale og politiske hensyn til sociale og økonomiske interessegrupper.

En anden mulighed for at fremme gennemførelsen af økonomiske reformer på tværs af sociale og økonomiske interesser er at designe de politiske institutioner på en sådan måde, at de hæmmer potentielle modstanderes indflydelse og omvendt fremmer tilhængerne. Ligesom i den traditionelle udviklingspolitiske debat handler det således også her om, i hvilket omfang økonomisk og social udvikling bedst fremmes gennem et elite- og ekspertstyre eller gennem bred deltagelse fra sociale og økonomiske grupper. Men mens udviklingsdiskussionen primært fokuserede på modsætningen mellem diktatur og demokrati, handler den nye diskussion om karakteren af demokratiske institutioner, specielt valgsystemer og styreformer. Såvel i udviklingsforskningen som for de post-kommunistiske økonomiers vedkommende befinder man sig imidlertid her på et nyt forskningsfelt, hvor diskussionerne dels bygger på spredte iagttagelser, dels ofte har en normativ bias (Williamson og Haggard, 1994; Haggard og Kaufmann, 1995).

Den hidtil eneste systematiske sammenligning af politiske institutioners effekt på økonomisk transition i post-kommunistiske samfund peger i retning af, at en stabil forfatningsmæssig orden og begrænsninger på den udøvende myndighed er en fordel for gennemførelsen af økonomiske reformer. Hellman (1996) har således gennem en statistisk sammenligning af samtlige post-kommunistiske systemer vist, at en tidligere vedtagelse af forfatninger bidrager til den politiske kapacitet og tillid, der er nødvendig for gennemførelse af økonomiske reformer. En tillid, der for eksempel er nødvendig, hvis den nye ejerklasse og udenlandske investorer skal føles sig sikret mod fornyede ekspropriatio-

ner. Ligeledes viser undersøgelsen en negativ sammenhæng mellem politiske systemer med stærke udøvende institutioner og gennemførelsen af økonomiske reformer.

Det institutionelle aspekt af diskussionen afspejles i forholdet mellem parlamentarisk og præsidentielt system som ramme for økonomiske reformer. I den første heden er imidlertid her mere kompleks, hvad der kan ses i statistiske sammenhænge. Ved reformernes start ventede mange, at en stærk præsidentmagt ville være en fordel ved gennemførelse af økonomiske reformer, fordi reformatorerne herved bedre ville være i stand til at sætte sig ud over social og politisk modstand. Denne tese holdt da også nogenlunde stik i Rusland, hvor det er parlamentet, der står som repræsentanten for grupper og regioner, der trues af en for voldsom økonomisk reformhastighed. I andre tilfælde viste det sig imidlertid, at præsidentembedet blev et dække for korporative strukturer, hvor konservative industriinteresser fik privilegeret adgang til og dermed indflydelse på den økonomiske politik. Det gjaldt for eksempel i langsomme reformatorer som Ukraine, Hviderusland og Litauen. Heroverfor står for eksempel Estland som et eksempel på, at reformistisk indstillede parlamentsflertal har stået som garant for en mere radikal økonomisk reformkurs. Disse modstridende eksempler viser, at effekten af politiske institutioner på gennemførelse af økonomiske reformer afhænger af de konkrete politiske forhold i det enkelte land.

Herudover må effekten af økonomiske institutioner også ansues i forhold til, hvilken fase af økonomiske reformer vi taler om. I den første fase, kendetegnet ved behovet for en effektiv stabilisering og liberalisering under voldsomme makroøkonomiske ubalancer, er en regering, der er afskærmet fra direkte indflydelse og kontrol, utvivlsomt en fordel (Nelson, 1994). Som beskrevet ovenfor er det

de post-kommunistiske lande, hvor politikerne i første fase var afskærmet fra konservative politiske og sociale interesser, der bedst klarede reformernes vanskelige første fase. På længere sigt, i konsolideringsfasen, er det imidlertid stadig et åbent spørgsmål, hvilken politisk struktur der bedst tjener fastholdelse og videreførelse af den økonomiske reformpolitik og dermed den politiske konsolidering af de økonomiske reformer. Det har her været argumenteret, at korporatisme enten af den sydøstasiatiske (Amsden et al., 1994: 204) eller nordeuropæiske variant (Wiesenthal, 1996) bedst sikrer en afbalanceret udvikling, der både tager politiske og økonomiske hensyn. Imidlertid har de voldsomme forandringer i de post-kommunistiske lande svækket de tidligere kommunistisk dominerede organisationer, samtidig med at nye endnu ikke har haft mulighed for at vokse op. Da også staternes kapaciteter er meget begrænsede, synes mulighederne for en korporativ samfundsmodel i øjeblikket ikke at være til stede.

3. Konklusion: Hvorfor er nogle lande mindre fattige end andre?

Denne artikel har peget på en sammenhæng mellem gennemførelse af økonomiske reformprogrammer og økonomisk vækst. Den »visdom«, som efterlystes i indledningscitateret, er i det perspektiv klar: Det handler om så hurtigt og omfattende som muligt at afvikle det gamle økonomiske systems institutioner og etablere markedsinstitutioner. Samtidig har artiklen imidlertid også påpeget, at der til den økonomiske »visdom« må knyttes en politisk »visdom«, der medtænker de sociale og politiske relationer på den økonomiske politik i de post-kommunistiske systemer.

På den baggrund deler de tre post-kommunistiske økonomier sig i dag i tre grupper. Til den første gruppe hører de centraleuropæiske lande. Her har en gunstig udgangsposition forenet med politiske muligheder bragt reformerne langt uden politisk truende sociale

konsekvenser. Disse lande vil derfor fortsætte reformkursen og den økonomiske udvikling. Modsat forholder det sig i mange af de fleste tidligere Sovjetrepublikker, hvor ugunstige udgangsbetingelser skaber politisk modstand parallelt med en økonomisk tilbagegang, der yderligere skærper modstanden mod reformer. For disse landes vedkommende synes det derfor svært at bevare optimismen.

De mest sårbare reformer finder vi i mellemgruppen, hvor ambitiøse og ideologisk motiverede politikere benyttede et politisk rum til at iværksætte reformer, der sprængte de strukturelle rammer, økonomien satte. I disse lande er et højt reformtempo blevet fulgt af en stigende ulighed og voldsom vækst i antallet af ny-fattige, der politisk vil være modstandere af reformernes fortsættelse. Det er derfor specielt i denne mellemgruppe, hvortil for eksempel Rumænien, Albanien, Bulgarien og de baltiske lande hører, at udenlandsk bistand vil være en nødvendig forudsætning for fortsættelse af de økonomiske reformer, hvis den interne opbakning skal fastholdes. Hertil kommer også, at i øjeblikket adskiller de ny-fattige sig ikke afgørende fra den øvrige del af befolkningen med hensyn til uddannelse og social integration. Vi står således endnu ikke over for et fattigdomssyndrom, som vi ser i mange udviklingslande. Med en målrettet indsats er det derfor på kort sigt endnu muligt at genintegrere denne gruppe i de nationale økonomier. Det er imidlertid også klart, at fastholdes meget store dele af befolkningerne i disse lande i en længere periode i fattigdom, vil de potentielle ressourcer, de i øjeblikket besidder, forsvinde, og vi vil stå over for et fattigdomsproblem med langt mere vidtrækkende økonomiske konsekvenser.

Hertil kommer endelig de politiske resultater af en sådan udvikling. På trods af en imponerende hastig etablering af demokratiske institutioner er demokratierne i disse lande

fortsat meget usikkert konsoliderede i sociale strukturer og politiske værdier. Samtidig blev den demokratiske styreform af den brede befolkning i disse lande set ikke kun som en befrielse fra fortidens undertrykkelse, men også som vejen til et materielt bedre liv. Hvis demokratiet i stedet fører til forarmelse, fattigdom og national isolation, er det næppe sandsynligt, at demokrati i vestlig forstand kan overleve. Også på den baggrund er det – specielt i forhold til den sårbare mellemgruppe af lande – afgørende at fastholde den vestlige økonomiske bistand og perspektivet om fremtidig integration i de europæiske økonomiske og politiske strukturer.

Noter

1. Artiklen har baggrund i et forskningsprojekt finansieret af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd. Jeg har haft stor nytte af kritik til tidligere udgaver af artiklen fra kollegaer ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Referencer

- Amsden, Alice H., Jacek Kochanowicz og Lance Taylor, *The Market Meets Its Match*, Harvard University Press, 1994.
- Armijo, Leslie Elliott, Thomas J. Bierstecker og Abraham Lowenthal, »The Problem of Simultaneous Transitions«, *Journal of Democracy*, årg. 5, nr. 4, 1994, pp. 161-175.
- Atkinson, Anthony B. og John Micklewright, *Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Atkinson, Tony, L. Rinwater og Tim Smeeding, *Income Distribution in OECD Countries: The Evidence from the Luxembourg Income Study (LIS)*, mimeo, 18. maj 1994.
- Balcerowicz, Leszek, *Socialism, Capitalism, Transformation*, Central European University Press, Budapest, London, New York, 1995.
- Balcerowicz, Leszek og Alan Gelb, *Macropolicies in Transition to a Market Economy: A Three Year Perspective*, prepared for the World Bank Annual Conference on Development Economics, 28.-29. april 1994, Washington D.C.
- East European Constitutional Review, udgivet af Central European University og the University of Chicago Law School, årg., 1, (1992-1996).
- Economic Bulletin for Europe, årg. 48, 1996.
- European Bank for Reconstruction and Development, *Transition Report*, oktober 1994, London.
- Haggard, Stephan og Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press, Princeton, 1995.
- Hellman, Joel, »Constitutions and Economic Reform in Post Communist Transition«, *East European Constitutional Review*, årg. 5, nr. 6, vinter 1996, pp. 46-56.
- IMF, *World Economic Outlook*, October 1996 and May 1997, Washington D.C.
- Karl, Terry Lynn og Philippe C. Schmitter, »Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe«, *International Social Science Review*, årg. 128, maj 1991, pp. 269-284.
- Lal, Deepak og H. Myint, *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: A Comparative Study*, Oxford, Clarendon Press, 1996.
- de Melo, Martha, Cawdet Denizer og Alan Gelb, *From Plan to Market. Patterns of Transition*, the World Bank, Policy Research Working Paper, 1564, januar 1996.
- Milanovic, Branko, »Cash Social Transfers. Direct Taxes, and Income Distribution in Late Socialism«, *Journal of Comparative Economics*, årg. 18, nr. 2, 1994, pp. 175-197.
- Milanovic, Branko, *Poverty, Inequality, and Social Policy in Transition Economies*, Policy Research Working Paper 1530, The World Bank Policy Research Department, Transition Economies Division, november 1995.
- Milanovic, Branko, *Inequality and Social Policy in Transition Economies*, the World Bank, mimeo, 1997.
- Mokrzycki, E., *The Heritage of Real Socialism: Group Interests and the Search for a New Utopia*, Polish Academy of Sciences, Warszawa (mimeo).
- Nelson, Joan M., *A Precarious Balance. An Overview of Democracy and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America*, International Centre for Economic Growth and Overseas Development Council, San Francisco, 1994.
- Olson, Mancur, Jr., »Distinguished Lecture on Economics in Government«, *Journal of Econo-*

- mic Perspectives, årg. 10, nr. 2, foråret 1996, pp. 3-24.
- Poznanski, Kazimierz, »Institutional Perspectives on Postcommunist Recession in Eastern Europe«, i Kazimierz Z. Poznanski, *The Evolutionary Transition to Capitalism*, Westview Press, Boulder, 1995, pp. 3-30.
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- Roberts, Bryan, *The Initial Welfare Consequences of Price Liberalisation and Stabilisation in Poland*, The World Bank, maj 1993, mimeo.
- Sachs, Jeffrey og Wing Thye Woo, »Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe and the Former Soviet Union«, *Economic Policy*, årg. 18, april 1994, pp. 102-145.
- Stakes, Susan C., »Introduction. Public Opinion and Market Reforms: The Limits of Economic Voting«, *Comparative Political Studies*, årg. 29, nr. 5, oktober 1996, pp. 499-519.
- Wiesenthal, Helmut, »Organized Interests in Contemporary East Central Europe: Theoretical Perspectives and Tentative Hypothesis«, i Atilla Agh og Gabriella Ilonszki, *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*, Hungarian Centre for Democracy Studies, Budapest, 1996.
- Williamson, John, »What Washington Means by Policy Reform«, in *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Institute for International Economics, 1991, pp. 9-48.
- Williamson, John og Stephan Haggard, »The Political Conditions for Economic Reform«, i John Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1994, pp. 527-590.
- World Development Report 1996. *From Plan to Market*, the World Bank og Oxford University Press, Oxford, 1996.