

Nr. 2 - 1997
70. årgang

Øko no mi & Poli tik

Økonomi & Politik 1997

70. årgang nr. 2. Juni 1997

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsefeltet mellem økonomi og politik. Økonomi & Politik udkommer 4 gange årligt.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand: Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole.

Ansvarshavende redaktør:

Afdelingschef Peter Nedergaard, Forbrugerrådet, Fiolstræde 17, Postboks 2188 1017 København K. Telefon 33 13 63 11.

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København
- Lektor Finn Tarp, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Lektor Steen Thomsen, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København
- Direktør Peter Wendt, Landsbankernes Reallånefond

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothersgade 133
Postboks 2126
1015 København K
Telefon 33 95 97 00
Telefax 33 95 99 97
e-mail: fl@djoef.dk

Abonnement for 1997:

- Privatpersoner: kr. 325,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 375,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk

ISSN 030-1906

Indhold

Redaktionelt forord

3

TEMA:

OVERGANG TIL MARKEDSØKONOMI

Post-kommunistisk økonomisk transformation:

Hvorfor er nogle lande mere fattige end andre?

4

Ole Nørgaard

Økonomiske omvæltninger i Øst Rusland og Kina

19

Søren Peter Iversen

Valget af transitionsstrategi i de baltiske lande

28

Niels Mygind

Stationære banditter i Østeuropa - blokerer overgangen til markedsøkonomi

43

Gert Tinggaard Svendsen

GENERELT:

Økonomisk kronik, 2. halvår 1996

47

Henrik Fænø

Anmeldelser

54

- Klassisk og moderne samfundsteori

Redaktionelt forord

Overgang til markedsøkonomi er temaet for dette nummer af *Økonomi & Politik*. I den første artikel analyserer *Ole Nørgaard* en lang række lande, som er i færd med at gå over til markedsøkonomi. Det viser sig, at landene falder i tre grupper. Den første består af en række centraleuropæiske lande, som har haft en relativ smertefri overgang. Den anden gruppe er de fjernereliggende østeuropæiske lande som f.eks. de baltiske lande og Rumænien med voksende sociale skel og et usikkert demokratisk fundament. Her beror det bl.a. på vestlig støtte, om overgangen lykkes eller ej. Endelig er der en stor gruppe lande, som indgik i det tidligere Sovjetunionen. For dem har overgangen medført så store sociale kløfter, så megen økonomisk tilbagegang og så få demokratiske institutioner, at der ikke er meget håb.

Søren Peter Iversen analyserer i den næste artikel overgangen til markedsøkonomi i de tidligere østlande og især i Rusland og Kina. For Kina og andre østasiatiske lande gælder, at man indtil nu har haft en succesfuld overgang, fordi man har haft en stor landbrugssektor, der er let at liberalisere. I modsætning hertil er det store problem i Øst- og Centraleuropa og det tidligere Sovjetunionen disse landes »overindustrialisering«. Hvis der endelig kan drages en lære fra Østasiens overgang er det den, at liberalisering kræver en stærk statsmagt, og at den svage statsmagt i en

række østeuropæiske lande er en vigtig forklaring på deres problemfyldte overgang til markedsøkonomi.

I den tredje artikel analyserer *Niels Mygind* strategien for overgang til markedsøkonomi i de baltiske lande. Selv om strategien i det overordnede perspektiv ser ens ud, og selv om både Estland, Letland og Litauen alle forholdsvis succesfuldt har gennemført den kritiske masse af de nødvendige markedsøkonomiske reformer, er der alligevel en række forskelle. De kan imidlertid kun forklares ved at inddrage en bredere samfundsmodel for det sociale system, værdisystemet, det institutionelle system og produktionssystemet i forklaringen. Hermed fremstår de baltiske variationer over overgangstemaet forståelige.

Gert Tinggaard Svendsen analyserer i den sidste artikel de blokeringer, der findes for overgangen til markedsøkonomi i Østeuropa i form af interessegrupperinger knyttet til de tidligere statslige monopolvirksomheder. Den bedste vej til at bekæmpe dem går over en åbning af importen af østeuropæiske varer i EU.

Henrik Fænøe bidrager endelig med en økonomisk kronik dækkende 2. halvår af 1996.

Peter Nedergaard
Redaktør

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 landeksperter 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 Tajikistan 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 livsfornødenheder: 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:

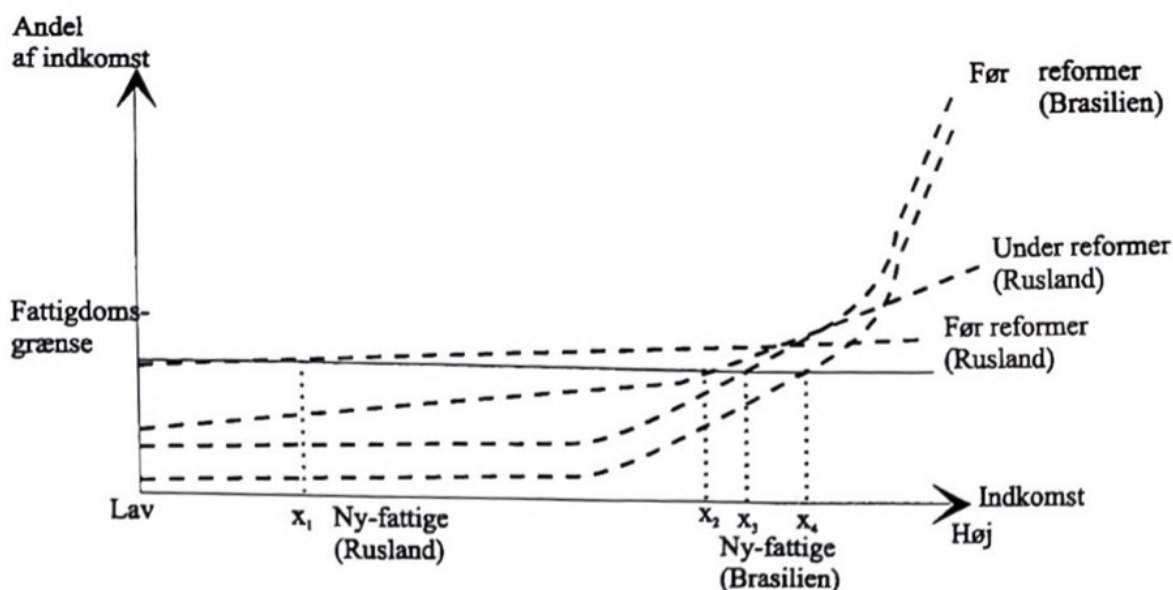
1. Data for nogle af landene refererer til det planøkonomiske »netto materiel produkt« (NMP) eller er estimater foretaget af IMF eller UN/Economic Commission for Europe. Tallene skal tages som indikatorer og ikke som absolutte størrelser, da der er stor usikkerhed forbundet med rapporteringen af produktion 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 Belarus, 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 havde 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-

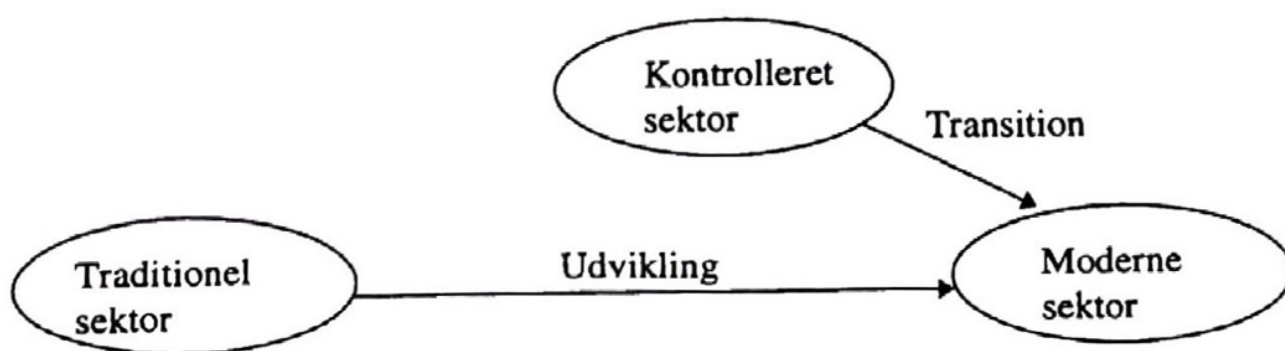
pel Verdensbanken og IMF anbefalede en hurtig afvikling af det gamle systems institutioner. Imidlertid har man overset, at inden for de stort set identiske institutionelle rammer var de post-kommunistiske økonomiers strukturer, ressourcer og udviklingsniveau ved reformernes start meget forskellige. Strukturen 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 reformpolitikkerne i disse lande kunne handle med relativ stor autonomi i det, der er blevet kaldt »den ekstraordinære fases 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. I den parlamentariske ramme for økonomiske reformer er gennemførelsen heden er imidlertid her mere kompleks, idet det er svært at se, hvad der kan vises 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 anskues 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.

Økonomiske omvæltninger i Øst Rusland og Kina

Søren Peter Iversen, Handelshøjskole Syd, Sønderborg

Nothing that has not yet been done,
can be done,
except by means that have not yet been tried.
Francis Bacon

1. Indledning

Formålet med denne artikel er ganske kort at opsummere nogle af de væsentligste reformpolitiske erfaringer fra Central- og Østeuropa, det tidligere Sovjetunionen, Kina og Vietnam. En forholdsvis stor del af jordens befolkning lever i dag i samfund med overgangsøkonomi («economies of transition»). Det vil sige samfund, som gennem omfattende reformprogrammer er på vej fra en overvejende statsstyret økonomi mod markedsøkonomi. Siden begyndelsen af 1990'erne er der blandt vestlige økonomer foregået en forholdsvis intens debat om, hvilken reformstrategi, der er den rigtige for disse lande. Et spørgsmål som naturligvis er vigtig for de mennesker, der i øjeblikket lever under de vilkår, som de økonomiske reformer fører med sig, men som også er interessant i den vestlige verden. Der er meget vi ikke ved om overgangen fra plan- til markedsøkonomi, men vi mener dog at vide med nogenlunde sikkerhed, at økonomisk sammenbrud øger risikoen for politisk ustabilitet og borgerkrig. Hvortil kommer naturligvis, at et økonomisk sammenbrud i sig selv giver anledning til store problemer i form af øget fattigdom, fejl- og underernæring, sygdomsepidemier og så videre. På

denne baggrund er der afgørende grunde til at forholde sig til udviklingen i de lande, som er på vej fra plan- til markedsøkonomi.

2. Overordnede Reformstrategier

De økonomiske og politiske reformer i Central- og Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen følges med stor opmærksomhed af vestlige forskere og myndigheder. Opmærksomheden skyldes, at den udviklingsproces, som reformlandene er inde i, er temmelig interessant ud fra en rent teoretisk synsvinkel. Forskere har i årtier beskæftiget sig med den Russiske Revolution og diskuteret, i hvilken udstrækning udfaldet blev det, som Marx og Lenin havde forudsagt – og hvorfor det måske ikke helt gik, som teoretikerne havde ventet. Nu har man en enestående mulighed for at studere en udviklingsproces, som på visse punkter er den diametralt modsatte. Eller, som udtrykt i *The Economist* (24-30 Marts 1990, p. 22):

»Hundreds of books have been written on the transition from capitalism to communism but not the other way. There is no known recipe for the unmaking of an omelet«

Men den store opmærksomhed skyldes selvfølgelig også en naturlig økonomisk og politisk interesse i udviklingen i vore nabolande. Hvis det går godt, vil der være store muligheder for samarbejde og handel i fremtiden (Iversen 1996). Hvis det ikke går godt, kan det, som Kærgård (1996) påpeger, medføre øget social og politisk uro i Europa.

Overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi har vist sig at være en overordentlig vanskelig proces og man finder næppe blandt iagttagere enighed i alle detaljer om hvilke elementer processen må rumme (Gotfredsen 1996). Der er dog, som Gotfredsen også gør opmærksom på, nogenlunde enighed om, at reformprocessen bør omfatte liberalisering af priser, udenrigshandel og valutamarkeder, privatisering og virksomhedsreformer, makroøkonomisk stabilisering, etablering af et effektivt penge- og kapitalmarked, etablering af en retlig infrastruktur, som kan understøtte markedsreformerne samt sociale reformer (se også Schröder og Yndgaard 1996).

Større har uenigheden imidlertid været, når man kommer til spørgsmålet om i hvilken rækkefølge og med hvilken hast reformerne bør gennemføres (Olsen 1992). Nogle iagttagere har taget udgangspunkt i Vaclav Havels erklæring om, at man ikke kan sætte over en kløft i to spring og dermed argumenteret for »big-bang« eller »chokterapi«, hvorved man i nogen grad undslipper spørgsmålet om den rigtige rækkefølge af reformerne. Andre har ment, at en gradualistisk reformstrategi er den klogeste og har dermed i realiteten fulgt Deng Xiaopings idé om at føle stenene under fødderne på vejen over floden.

Hovedargumentet for en »big-bang« strategi er, at der ved reformernes begyndelse er behov for at fastsætte et helt nyt sæt økonomiske grundregler og dermed signalere et klart og irreversibel regimeskift (Gros og Steinherr 1995, p. 99). Fordelene ved en gra-

dualistisk approach er naturligvis, at det giver mulighed for at justere kursen undervejs, hvis der er blevet begået fejl. Kursjusteringerne kan resultere i en slingrekurs efterhånden som reformernes fordelingspolitiske konsekvenser bliver kendte og efterhånden som reformmodstanderne får mulighed for at organisere sig politisk og gøre deres indflydelse på de økonomiske reformer gældende – eventuelt gennem nyetablerede demokratiske kanaler. Problemet er, at det i langt de fleste tilfælde vil være meget vanskeligt for reformregeringen på forhånd at forpligte sig til en bestemt reformkurs. For mange kursjusteringer indebærer uvilkårligt, at reformregeringerne mister deres troværdighed samt, at risikoen for at politikken bliver tidsinkonsistent øges. Spørgsmålet om reformregeringernes troværdighed er ikke mindst afgørende, når det drejer sig om makroøkonomisk stabilisering, herunder inflationsbekæmpelse.

3. Reforme i Sydøstasien, Central- og Østeuropa og Rusland

Forskellen mellem Central- og Østeuropa og Rusland på den ene side og Kina og Vietnam på den anden side kommer tydeligt frem i tabel 1 og 2, som viser henholdsvis økonomiske vækstrater og inflationsrater. Kina og Vietnam har haft høj økonomisk vækst og relativt lav inflation. Central- og Østeuropa og Rusland har derimod gennemlevet en periode med betydelige fald i den økonomiske aktivitet ledsaget af meget høj inflation.

Tilhængere af den gradualistiske reformstrategi henviser ofte til, at navnlig Kina hidtil har haft stor økonomisk succes med denne strategi. Kina har i en årrække, siden reformerne blev påbegyndt i 1978, kunnet præstere anseelige vækstrater sammenlignet med landene i Central- og Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen. Spørgsmålet er imidlertid om ikke Kina og Vietnams økonomiske succes snarere skyldes nogle særlige udgangsbetingelser?

Tabel 1: Vækstrater i udvalgte reformlande. Procent årlig vækst i BNP.

	1971-80	1981-89	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Polen	...	2,6	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,5	7,0
Ungarn	4,6	1,8	-2,5	-7,7	-4,3	-2,3	2,5	2,0
Tjekkiet	...	1,8	-1,2	-14,2	-6,4	-0,5	2,6	5,0
Bulgarien	...	4,9	-9,1	-11,7	-6,0	-4,2	0,0	3,0
Rumænien	7,6	1,0	-5,6	-12,9	-13,8	1,3	2,4	7,0
Rusland	6,5	3,0	-3,6	-5,0	-14,5	-8,7	-12,6	-4,0
Kina	5,5	11,1	3,9	8,0	13,6	13,4	11,8	10,2
Vietnam	...	4,4	4,5	6,0	8,6	8,1	8,6	9,5

Kilde: World Development Report 1996

Som det fremgår af tabel 3 er de sydøstasiatiske økonomier, Kina og Vietnam, både fattigere og langt mindre industrialiserede og urbaniserede end Rusland og Central- og Østeuropa. Sachs (1996) taler således om, at

Rusland og Central- og Østeuropa nærmest var overindustrialiseret, hvilket i høj grad hænger sammen med de kommunistiske regimers prioritering af sværindustrien (Gros og Steinherr 1995).

Tabel 2: Inflationsrater i udvalgte reformlande. Procent årlig vækst i forbrugerpriser.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Polen	586,0	70,3	43,0	35,3	32,2	27,8
Ungarn	29,0	34,2	22,9	22,5	19,0	28,2
Tjekkiet	10,8	56,7	11,1	20,8	10,2	9,1
Bulgarien	22,0	33,5	82,0	72,8	89,0	62,0
Rumænien	5,1	174,5	210,9	256,0	131,0	32,3
Rusland	5,6	92,7	1353,0	896,0	303,0	190,0
Kina	1,6	3,0	5,4	13,0	21,7	17,0
Vietnam	67,5	67,6	17,5	5,2	8,0	17,0

Kilde: World Development Report 1996.

Tabel 3: Nøgletal for udvalgte reformøkonomier

	BNP i Købekrafts- pariteter (USD) 1993 ¹	Landbrugs- produktion % af BNP 1993 ¹	Bybefolkning i % af hele befolkningen 1990 ²	Beskæftigelsen i landbrug i % af arbejdsstyrken 1990 ²	Beskæftigelsen i industrien i % af arbejdsstyrken 1990 ²
Bulgarien	3730	13	67,7	13	48
Polen	5010	7	62,5	27	36
Rumænien	2910	23	53,3	24	47
Rusland	5240	11	73,8	14	42
Tjekkiet	7700	6	64,9	11	45
Ungarn	6260	6	62,1	15	38
Kina	2120	21	26,4	72	15
Vietnam	1040	29	19,9	71	14

Kilde: 1. World Bank Atlas 1995

2. World Development Report 1996

I Kina og Vietnam var godt 70 procent af arbejdsstyrken i beskæftiget i landbruget i 1990. Langt den største del af befolkningen lever i landsbyer og er beskæftiget i små produktionsenheder. I modsætning hertil har en relativt stor del af arbejdsstyrken i Central- og Østeuropa og Rusland været beskæftiget i store statslige virksomheder eller i det store statslige bureaukrati.

De lande, vi her har med at gøre, har med andre ord haft væsentligt forskellige udgangs-betingelser for deres økonomiske reformer. Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at femten års reformpolitik og høj økonomisk vækst i de sydøstasiatiske økonomier ikke har ændret nævneværdigt på dette forhold (se tabel 3).

Betydningen af disse forskellige udgangsbe-tingelser har først og fremmest været, at det har været forholdsvis nemt for de kinesiske myndigheder, at liberalisere landbruget og gennemføre en overgang fra kollektivt landbrug til privatkapitalistisk landbrug. Bønderne har tilmed givet deres politiske tilslutning til disse reformer, hvilket ikke mindst hænger sammen med at landsbyfællesskaberne in-direkte blev beskattet gennem kunstigt lave priser på landbrugsvarer. De kinesiske landbrugsreformer har med andre ord medført, at mere end to tredjedele af den kinesiske ar-bejdsstyrke i vid udstrækning er underkastet

markedets vilkår i dag. Det betyder i realite-ten, at en betydelig del af Kinas produktive ressourcer i dag står til markedsmekanismens disposition.

I Central- og Østeuropa og Rusland har man ikke haft samme mulighed for at frigøre store dele af arbejdsstyrken. Her har vejen til en større privat sektor ført gennem en til tider meget vanskelig privatiseringsproces. En proces, som tilmed undertiden er blevet mødt med stor modstand af de implicerede. Med-arbejderne i de store statslige virksomheder har således været relativt privilegerede på grund af stor jobsikkerhed og på grund af store statslige subsidier.

Den store privatisering, privatiseringen af de store statsvirksomheder, har vist sig at være en af de vanskeligste reformelementer at føre ud i livet. På dette punkt har Kina tilsynela-dende ikke haft større succes end Central- og Østeuropa og Rusland. Som det fremgår af tabel 4 beskæftigede de statslige virksomheder i Kina 19 procent af arbejdsstyrken ved reformprocessens begyndelse i 1978. I 1994 var tallet kun reduceret til 18 procent. Stig-ningen i beskæftigelsen i den privatkapitalisti-ske sektor er med andre ord primært sket på landbrugssektorens bekostning. I modsætning hertil har Rusland på blot fire år reduceret beskæftigelsen i statssektoren fra 90 til 44 procent af den samlede beskæftigelse.

Tabel 4: Beskæftigelsens fordeling på sektorer i Kina og Rusland. Procentvis fordeling

	Kina		Rusland	
	1978	1994	1990	1994
Industri	15	18	42	38
Landbrug	71	58	13	15
Service	14	25	45	47
I alt	100	100	100	100
Beskæftigelse i statssektoren	19	18	90	44

Kilde: World Development Report 1996 p. 21.

Betydningen af disse forskellige udgangs-
betingelser er forsøgt sammenfattet og illustreret
i en simpel model i tabel 5. Kina og Vietnam
har haft stor succes med deres reformer, som
har ført til sektorskift fra sektor 1 til sektor 3,
hvilket giver anledning til betydelige pro-
duktivitetsgevinster. Omstillingsproblemerne
ved dette sektorskift har været relativt små. I
modsætning hertil har Central- og Østeuropa
og Rusland haft store omstillingsproblemer
med at overføre ressourcer fra sektor 2 til
sektor 3. Central- og Østeuropa og Rusland
har med andre ord pådraget sig større om-
kostninger for at opnå en mindre produktivi-
tetsgevinst.

Tre-sektor modellen i tabel 5 kan også bruges
til at forklare, hvorfor gradvise reformer i det
hele taget har haft bedre vilkår i Kina og

Vietnam end i Central- og Østeuropa og
Rusland. På grund af de relative beskatnings-
forhold vil ressourcerne her mere eller mindre
spontant begynde at strømme fra landbrugs-
sektoren mod den privatkapitalistiske sektor,
når der bliver mulighed for det. I Central- og
Østeuropa og Rusland er der imidlertid ikke
et tilsvarende incitament, når det gælder
ressourceafstrømning fra den statsejede in-
dustri og de store kollektive landbrug. Den
kinesiske reformstrategi betegnes undertiden
som en »dobbeltsporet reformstrategi«
(World Bank 1996 p. 24), fordi man har ladet
et frit marked udvikle sig side om side med
den statskontrollerede økonomi.

Den gradualistiske reformstrategi kan imid-
lertid ikke siges at være en specifik asiatisk
strategi. Det vietnamesiske reformprogram

Tabel 5: Tre-sektor model over reformøkonomierne

	<i>Sektor 1</i>	<i>Sektor 2</i>	<i>Sektor 3</i>
Karakteristik	Små landbrug	Statsejet industri og store kollektive landbrug	Privatkapitalistisk sektor
Produktivitet	Lille	Middel	Høj
Central- og Østeuropa og Rusland i udgangssituationen	Meget lille	Meget stor og subsidieret	Nærmest ikke eksisterende
Kina og Vietnam i udgangssituationen	Meget stor og beskattet	Lille	Nærmest ikke eksisterende

Kilde: Sachs 1996 p. 16ff.

(*doi moi*), som blev påbegyndt i 1986, har
således primært udgangsbetingelserne til
fælles med den kinesiske reformstrategi.
Reformerne i Vietnam påbegyndtes, på sam-
me måde som i Kina, med landbrugsreformer,
men de er blevet gennemført meget hurtigere
end i Kina (Dacosta 1996).

Den politiske situation ved reformernes be-
gyndelse har naturligvis også spillet en af-
gørende rolle for det videre forløb af refor-

merne. De politiske udgangsbetingelser har
sandsynligvis været så forskellige, at Central-
og Østeuropa og Rusland alene af den grund
næppe ville have haft nogen særlig succes
med en gradualistisk reformstrategi. Reform-
politikkerne i Central- og Østeuropa var sim-
pelthen nødt til at udnytte de særligt gunstige
politiske omstændigheder, der pludselig op-
stod i slutningen af 1980'erne. De var ganske
enkelt nødt til at smede, mens jernet var
varmt. Eller som Verdensbanken udtrykker

det i World Development Report 1996 (p. 11):

»Radical economic reform has proved easier when political change has been rapid and fundamental, as in much of CEE and the Baltic states. Citizens who supported the new political systems in these countries also supported market-oriented economic policies. Traditional bastions of power in the previous systems – the state enterprises and the ministries that ran them – were weakened, and at the outset few interest groups were organized to oppose reform. A window of opportunity a period of »extraordinary politics« opened in which far-reaching changes could be initiated with little opposition«.

Hertil kommer, at Sovjetunionen i et vist omfang faktisk forsøgte sig med gradvise reformer i den sidste halvdel af 1980'erne. Disse reformforsøg kom blandt andet til udtryk i Gorbachev's reformpolitik, som kom til at gå under betegnelserne »glasnost«, »uskorejne« og »perestrojka«. Resultatet af disse reformer var dog snarere ustabilitet og stagnation fremfor øget økonomisk vækst.

4. Central- og Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen

I det følgende afsnit vil jeg forsøge ganske kort at sammenfatte de hidtidige reformpolitiske erfaringer i Central- og Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen, idet jeg vil forsøge at belyse, om der er en sammenhæng mellem hvor langt de enkelte lande er kommet i reformprocessen og hvordan den økonomiske udvikling i landene forløber. Med hensyn til det sidste ser jeg på henholdsvis den økonomiske vækst og inflationsraten.

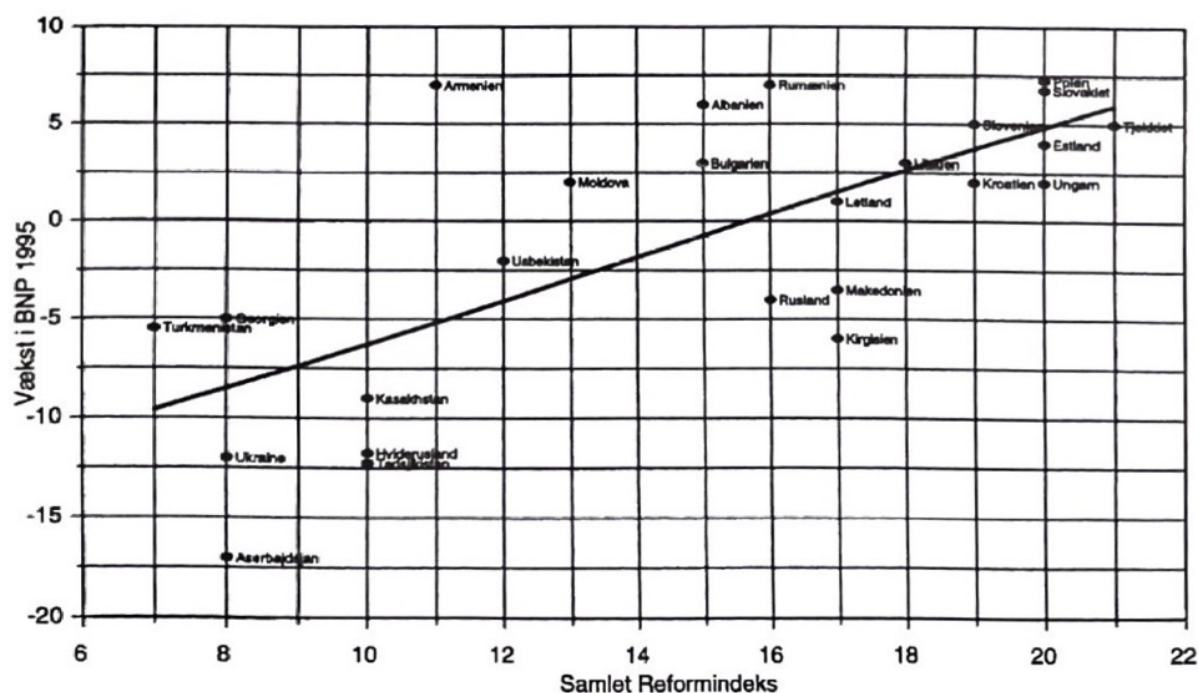
Den såkaldte Østbank i London (*European Bank for Reconstruction and Development, EBRD*) udgiver hvert år en rapport, »*Transition Report*«, som gør status over de økonomiske reformer i Central- og Østeuropa og

det tidligere Sovjetunionen. EBRD's status over de økonomiske reformer i Central- og Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen sammenfattes i et simpelt pointsystem, hvor de enkelte lande tildeles points efter, hvor langt de er kommet med de økonomiske reformer. Disse points, såkaldte transitionsindikatorer, gives på en skala fra 1 til 4, hvor 4 betyder, at reformerne er gennemført i videst mulig udstrækning. I forbindelse med pointgivningen giver EBRD selvstændige points for den store og den lille privatisering, restrukturering af virksomheder, liberalisering af priser og udenrigshandel og endelig bankreformer. Tilsvarende har Verdensbanken (World Bank 1996) udviklet et liberaliseringsindeks, som er et forsøg på at give et billede af, hvor langt de enkelte lande er nået med hensyn til at liberalisere deres økonomier.

Formålet med transitions- og liberaliseringsindikatorerne er som sagt at give et komprimeret billede af hvor langt de enkelte lande er kommet i reformprocessen, men det er naturligvis berettiget at spørge om, hvorvidt det på denne måde er muligt at måle »transition«. Det er klart, at en opgørelse som disse giver anledning til en række reliabilitets- og validitetsproblemer (for en nærmere diskussion heraf se Jensen 1995).

I figur 1 er EBRD's samlede reformindeks (EBRD 1994) angivet på x-aksen, og landenes økonomiske vækst i 1995 er angivet på y-aksen. Figuren viser, at der tilsyneladende er en tendens til, at de lande, der havde det højeste samlede EBRD reformindeks i 1994, også havde den højeste økonomiske vækst i 1995. Dette gælder især for de såkaldte Vise-grad lande, Polen, Tjekkiet, Slovakiet og Ungarn. En række af de tidligere sovjetrepublikker er ikke kommet så vidt med at gennemføre økonomiske reformer, og de befinder sig stadig i en meget kritisk situation med negative økonomiske vækstrater.

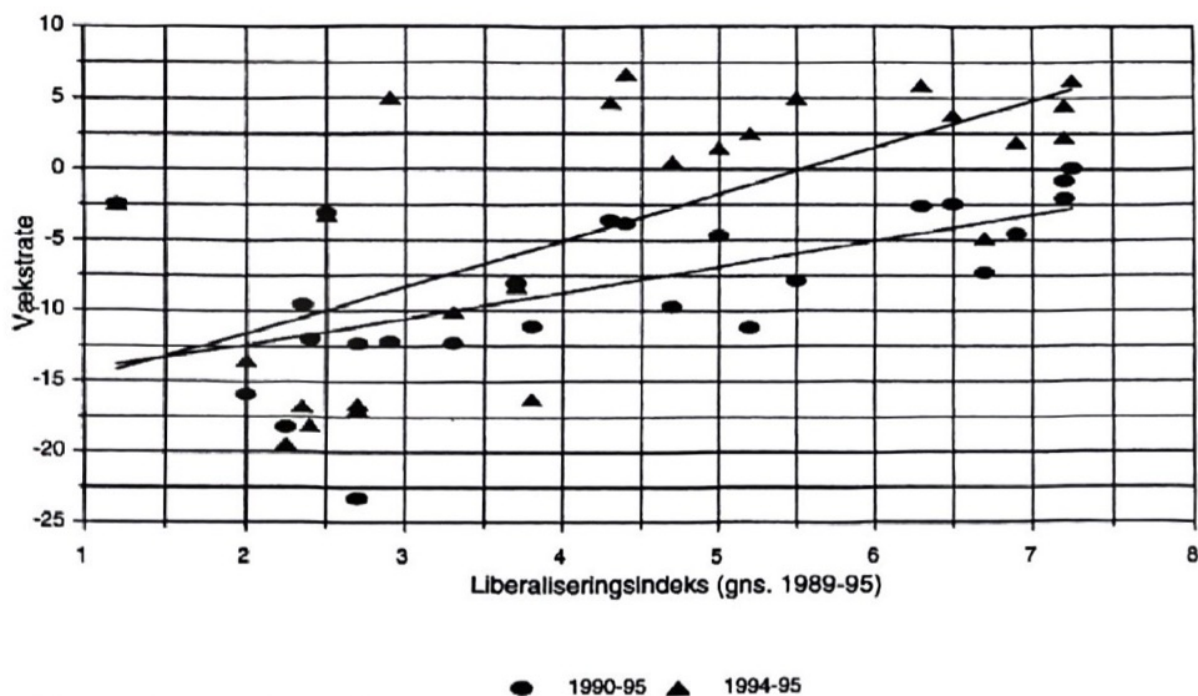
Figur 1: Markedsreformer og økonomisk vækst i Central- og Østeuropa og det tidligere USSR



Kilde: EBRD (1994) og World Bank (1996). $R^2 = 0,51$.

Anm.: Kurven i figuren er en simpel regressionslinje. Man vil få et nogenlunde tilsvarende mønster frem, hvis man i en tilsvarende figur afbilder den private sektors andel af BNP på x-aksen og landenes økonomiske vækst i 1995 er angivet på y-aksen. Eller hvis man afbilder BNP i 1995 i procent af BNP i 1990 på y-aksen.

Figur 2: Liberalisering og økonomisk vækst i Central- og Østeuropa og det tidligere USSR



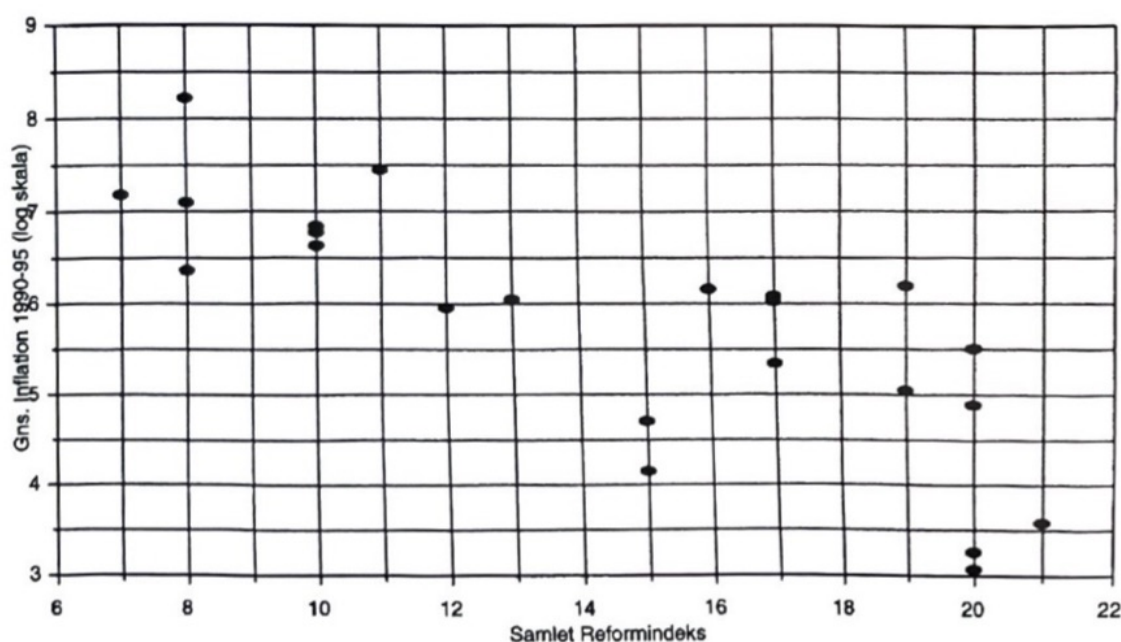
Kilde: World Development Report 1996 p.28

Figur 2 er en tilsvarende figur, men i figur 2 er Verdensbankens liberaliseringsindeks (World Bank 1996 p. 14) som indikator for hvor langt reformpolitikken er nået. Vækstraten er beregnet som den gennemsnitlige årlige stigning i BNP for to perioder, henholdsvis 1990-94 og 1994-95. Figuren viser, at der er en tendens til at faldet i den økonomiske aktivitet er lavere i de lande der har gennemført de mest gennemgribende liberaliseringer. Figuren synes også at vise, at forskellen mellem lande der har gennemført de mest gennemgribende liberaliseringer og de lande, der ikke har, bliver større over tid (World Bank 1996 p. 28).

Den følgende figur, figur 3, viser at der er en forholdsvis tydelig tendens til, at de lande, der havde det højeste samlede EBRD reformindeks i 1994, også havde den laveste inflation. Dette gælder især for de såkaldte Visegrad lande, Polen, Tjekkiet, Slovakiet og Ungarn. En række af de tidligere sovjetrepublikker er ikke kommet så vidt med at gennemføre økonomiske reformer, og de befinder sig stadig i en meget kritisk situation med høje ukontrollerede inflationsrater.

Tallene i figur 1, 2 og 3 tyder forholdsvis klart på, at landene i Central- og Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen i høj grad selv

Figur 3: Markedsreformer og inflation i Central- og Østeuropa og det tidligere USSR



Kilde: World Development Report 1996

kan gøre noget for at fremme en stabil økonomisk udvikling. De hidtidige erfaringer tyder på, at en konsistent og konsekvent reformstrategi, der gennem omfattende liberalisering giver plads for markedsmekanismen, kan give gode resultater (se også World Bank 1996).

5. Afslutning

Der er ingen tvivl om, at Kina og Vietnam indtil videre har haft stor succes med deres økonomiske reformer, men man kan næppe tale om en specifik asiatisk reformstrategi. Der er en række lighedspunkter mellem reformpolitikken i Kina og Vietnam og de to

lande har på visse punkter haft et nogenlunde ens udgangspunkt, men der er også betydelige forskelle.

Det er næppe sandsynligt, at Central- og Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen, på nogen måde kunne have haft nytte af de reformpolitiske erfaringer, der er blevet høstet i Kina. Dertil har udgangspunkterne simpelt hen været for forskellige. Central- og Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen har således gennemlevet et politisk »big-bang«. Det har Kina endnu til gode. Hertil kommer at de økonomiske udgangspunkter har været vidt forskellige. Kina har i en vis udtrækning nydt »the privilege of backwardness« i kraft af en stor relativ primitiv landbrugssektor, som det har været forholdsvis let at liberalisere, hvilket har medført betydelige produktivitetsevinster. I modsætning hertil har reformerne i Central- og Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen været hæmmet af landenes »overindustrialisering«.

Ser man på de reformpolitiske erfaringer, der er blevet høstet i Central- og Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen indtil nu, tyder alt på, at en konsistent og konsekvent reformstrategi, der gennem omfattende liberalisering giver plads for markedsmekanismen, kan give gode resultater. Hermed er der imidlertid ikke lagt op til nogen ukritisk dyrkelse af markedsmekanismen. En række af de lande i Central- og Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen, som i disse år har problemer med økonomisk kriminalitet og mafia-organisationer er, efter min opfattelse klare eksempler på, at omfattende liberaliseringer ikke kan stå alene. Disse problemer skyldes i betydelig udstrækning, at statsmagten i visse henseender er for svag. De nyliberale vil tilsyneladende gerne have os til at tro, at der ikke findes en tredje vej mellem planøkonomi og markedsøkonomi. Sandheden er dog snarere den, som vistnok påpeget af professor Hans Aage, at der ikke findes andet end et valg mellem

forskellige »tredje veje« – mellem forskellige blandingsformer af stat, marked og civilt samfund.

Litteratur

- Bukh, P.N. D. og P. Skott (1996): *Markeder i opbrud*. Aarhus Universitetsforlag.
- Dacosta, M. (1996): *Economic Development in South East Asia in an International Perspective*. I Cornett, A.P. (red.) (1996): *Økonomiernes Internationalisering – fra regional til global orientering*. København.
- European Bank for Reconstruction and Development (1994): *Transition Report 1994*. London.
- Gotfredsen, Arne (1996): *Privatisering i Rusland*. I Bukh, P.N. D. og P. Skott (1996): *Markeder i Opbrud*. Aarhus Universitetsforlag.
- Gros, D. og A. Steinherr (1995): *Winds of Change. Economic Transition in Central and Eastern Europe*. Longmann.
- International Monetary Fund (1995): *International Trade Policies. The Uruguay Round and Beyond Volume II Background Papers*. Washington DC.
- Jensen, Jens-Jørgen (1995): *Hvor langt er reformerne kommet – kan man måle »transition«*. Vindue mod øst nr. 31 juli 1995.
- Kærgård, Niels (1996): *EU og Østeuropa*. Samfundsøkonomen nr. 5 1996.
- OECD (1996): *Trade Policy and The Transition Process*. Paris.
- Olsen, S.S. (1992): *Gradualisme eller chokterapi? Økonomi og Politik* 65 årg. nr. 3 1992.
- Sachs J.D. (1996): *Reforms in Eastern Europe and The Former Soviet Union in Light of The East Asian Experience*. NBER Working Paper 5404. Cambridge MA.
- Schröder, P. og E. Yndgaard (1996): *Inflationen i kølvandet på den økonomiske transition i Central- og Østeuropa*. I Bukh, P.N.D. og P. Skott (1996): *Markeder i Opbrud*. Aarhus Universitetsforlag.
- World Bank (1996): *From Plan to Market*. World Development Report 1996. New York.
- World Trade organization (1995): *Regionalism and The World Trading System*. Geneva.

Valget af transitionsstrategi i de baltiske lande

Niels Mygind, Center for Østeuropa, Handelshøjskolen i København

1. Indledning – udviklingen af den institutionelle analyse

Kan transitionsprocessen i Østeuropa sammenlignes med en overvindelse af en særlig sygdom, der kræver den samme medicin i alle lande, eller kræves der en særlig kur for hvert land, fordi landespecifikke forhold spiller en afgørende rolle? Begge opfattelser indeholder en del af sandheden. Der er store ligheder mellem landene i forhold til problemer knyttet til det tidligere centrale planlægningssystem og etpartidiktaturet. Visse hovedelementer går igen ved omstillingen til markedsøkonomi: stabilisering, liberalisering og privatisering af økonomien og en omfattende omstrukturering af produktionsprocessen, og udviklingen af et nyt demokratisk politisk system. Men disse mål er ikke entydige. De nye økonomiske og politiske institutioner kan opbygges på mange måder og hastighed og rækkefølge i omstillingen kan følge mange veje. Såvel valget af vej som endemål afhænger af politiske, kulturelle og teknologiske forhold, der er specifikke for hvert land. Jeg vil i denne artikel med de baltiske lande som eksempel vise, hvorledes disse baggrundsforhold spiller ind på valget af transitionsstrategi.

Omvæltningen i Østeuropa er først og fremmest en fundamental ændring af de økonomiske og politiske institutioner. Den institutionelle teori, der især i de seneste år er udviklet indenfor forskellige grene af samfundsviden-

skaberne, har her fået et kærkomment »eksperiment« at forholde sig til. Blandt hovedproblemerne for den institutionelle teori er: hvad bestemmer udviklingen af institutioner over tiden? og hvordan er sammenhængen mellem institutioner og økonomisk effektivitet? Der er endnu ikke udviklet nogen sammenhængende »mainstream« teori, og begrebet »institution« er der ikke klarhed omkring. Jeg vil ikke her søge at udrede relationerne mellem forskellige grene af den institutionelle teori; men i stedet forholde mig til en oversigt i en ny bog: »Legacies of Change – Transformation of Postcommunist European Economies« redigeret af John L. Campbell og Ove K. Pedersen, 1996. I den teoretiske indledning giver Campbell og Pedersen en bred definition af institutioner. De indbefatter såvel de formelle som de uformelle koordinations-systemer. De inkluderer såvel styringssystemer som diskurssystemer, dvs. tænkemåder og symboler, der sætter dagsordenen for den samfundsmæssige debat. Campbell og Pedersen tager udgangspunkt i forskellige grupper af institutionalister, udvikler teorien og når et skridt videre mod en multidimensionel forklaringsramme for institutionel udvikling.

En af hovedkonklusionerne i deres analyse er, at de eksisterende institutioner fra det gamle system spiller en afgørende rolle som barrierer for opbygningen af nye institutioner og medfører en evolutionær fremfor en revolutionær udvikling. De opfatter institutioner bredt

som bestående først og fremmest af diskurs-strukturer og styringssystemer. I følge Campbell og Pedersen var der i økonomier som Ungarn og Polen på grund af visse markeds-reformer udviklet en basis for en neoliberal diskurs. I andre lande dannede levn fra den kommunistiske lighedsideologi baggrund for en mere socialdemokratisk tankegang. Det u-formelle forhandlingsspil der prægede mange østlandes styringssystem har ligeledes en tendens til at blive overført på den institutionelle struktur i transitionsøkonomierne. Omverdens påvirkninger inddrages især med reference til IMF's betydning såvel i forbindelse med fastsættelsen af den dominerende diskurs som i forbindelse med direkte krav om etablering af bestemte styringssystemer.

Campbell og Pedersen kommer et skridt videre i forklaringen af udviklingen af nye institutioner. Men modellen er ikke omfattende nok, og en skarpere afgrænsning af institutionsbegrebet ville styrke analysen. Jeg vil derfor foretage en mere explicit opdeling i formelle institutioner og uformelle kulturelle forhold. Herved kan samspillet mellem det formelle og det uformelle bedre analyseres. To områder får for lille plads i analysen: Det er for det første de sociale magtforhold, fordelingen af såvel økonomiske som politiske ressourcer. For det andet er det forskelle i naturgivne og menneskeskabte ressourcer i de givne lande. Der er enkelte henvisninger til betydningen af sociale grupper og organisationer som bærere af institutionsændringer, men den institutionelle model lægger ikke op til en systematisk analyse af forholdet mellem forskellige sociale grupper. Den fysiske produktionsstruktur og de menneskelige ressourcer (uddannelsesniveau, teknologisk viden osv.) inddrages stort set ikke i analysen.

2. En model til analyse af samfundsmæssig udvikling

I forbindelse med en analyse af ændringerne i Østeuropa har jeg opstillet en model, der kan benyttes til at analysere samfundsmændringer og dermed afdække de forhold, der bestemmer udviklingen af de nye institutioner (Mygind, 1994). Det er en bred model, der indeholder »det hele«, og samtidig er modellen så enkel, at den kan benyttes til at strukturere virkeligheden, så de væsentligste sammenhænge afdækkes. I bogen »Omvæltning i Øst« gives der en grundig gennemgang af modellen, og den benyttes her til at analysere den revolutionære ændringsproces i Østeuropa i 1989-1991. Modellen er benyttet til en analyse af transitionsprocessen i Mygind, 1996. Jeg vil her kort præsentere nogle hovedelementer i modellen og derpå give et resume af analysen af omstillingsprocessen i de baltiske lande. Herved vil det kunne vurderes om modellen er anvendelig til at komme bag om den institutionelle ændringsproces, og dermed forklare, hvorfor der er forskelle i omstillingen mellem de enkelte lande.

Figur 1 illustrerer et samfund med fire delsystemer og nogle væsentlige dynamiske sammenhænge mellem dem i transitionsprocessen. Det *institutionelle system* er de formelle regler der styrer den politiske proces (forfatning m.v.) og koordineringen af økonomien (regler for ejendomsret, kontrakter, konkurs, finansielle sektor, beskatning osv.). *Produktionssystemet* er samfundets ressourcer – naturen, produktionsudstyr og viden. Det indbefatter også selve produktionsstrukturen og produktionsresultatet. *Værdisystemet* er kulturen, dvs. værdier, normer og præferencer og herunder også diskurssystemet. Værdisystemet bestemmer den informelle koordinering. Det *sociale system* er de sociale grupper og deres gensidige relationer. Det dækker fordelingen af magt, indkomst og formue. De sociale grupper kan ændre det institutionelle

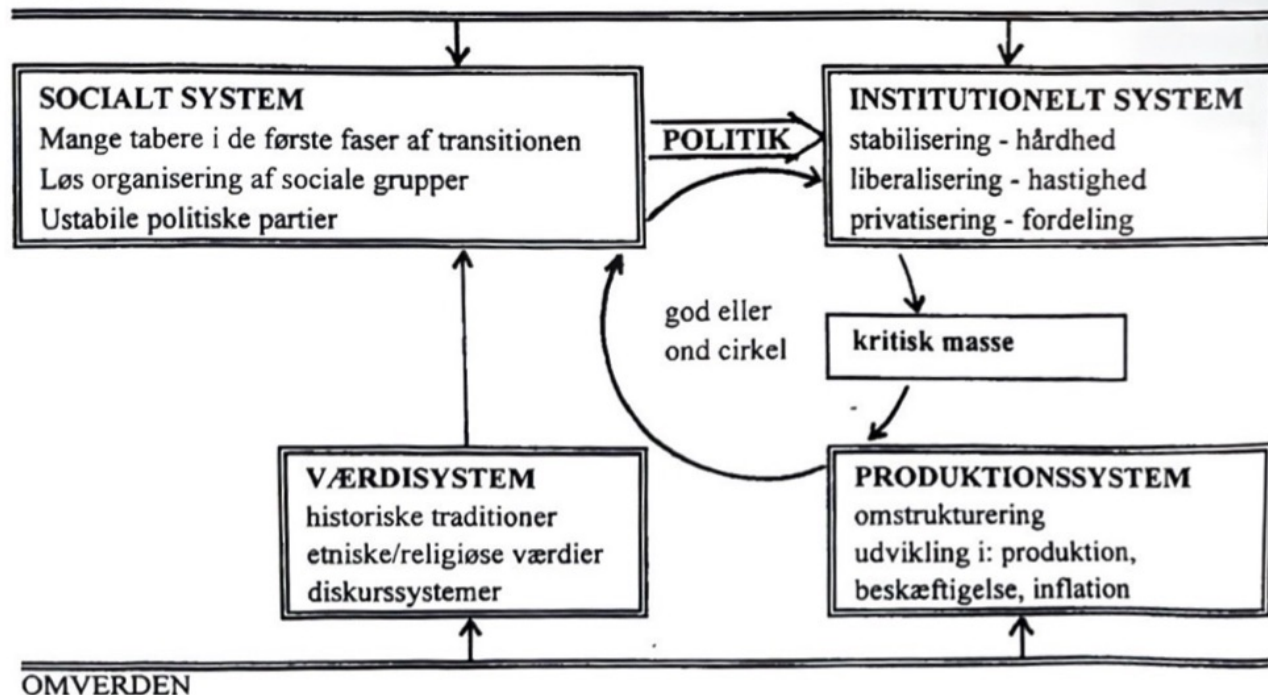
system. Dette sker gennem *politik*. *Omverdenen* påvirker alle de fire delsystemer.

Den vigtigste ændring i transitionsprocessen gælder det institutionelle system. På det politiske niveau indbefatter det især en ny demokratisk forfatning. På det økonomiske niveau består overgangen fra plan til marked af en *liberalisering*, dvs. decentralisering af styringen til uafhængige enheder på markedet. Det indebærer blandt andet fri prisdannelse, liberalisering af udenrigshandelen, og det inkluderer en udbygget selskabslovgivning og lovgivning om bankvæsen, konkurs og private transaktioner. Parallelt med liberaliseringen er det nødvendigt med en *stabilisering* for at sikre en tilstrækkelig lav inflation, så prisme-kanismen kan fungere. Endelig er det nødvendigt at ændre incitamentsstrukturen i virksomhederne. Dette inkluderer *privatisering* og sikring af et system for handel med ejerrettigheder, så der opbygges et nyt system for »corporate governance«.

Såvel ændringen af den politiske som den økonomiske del af det *institutionelle system* medfører ofte sociale konflikter omkring valget af transitionsstrategi. De nye institutioner skaber betingelserne for den fremtidige fordeling af magt, indkomst og formue. Dette gælder især privatiseringen; men også de politiske beslutninger i forbindelse med stabilisering og liberalisering giver store ændringer i fordelingen herunder betydelige nedskæringer i levestandard for mange befolkningsgrupper i en lang overgangsperiode. Omfanget og hastigheden af liberaliseringen er et politisk valg. Liberaliseringen behøver ikke at gælde for alle varer. Fordelingshensyn kan medføre regulering af f.eks. huslejer, og monopolkontrol kan medføre regulering af f.eks. el-priser. Det store lovkompleks medfører et betydeligt pres på de nye politiske institutioner. Samtidig er det *sociale system* under hurtig udvikling. Nogle sociale grupper er vindere andre tabere i den kaotiske omstillingsproces. For mange er det vanskeligt at

Figur 1: Relationen mellem de fire delsystemer i transitionsprocessen

OMVERDEN



følge med og vurdere egne interesser, og det er vanskeligt at opbygge stabile organisationer, som varetager bestemte gruppers interesser. Derfor er mange partier relativt ustabile i den tidlige fase af omstillingen.

I alle transitionsøkonomier har udviklingen i *produktionssystemet* været kendetegnet ved et stort fald i produktionen, der især skyldes at produktionen skal lægges fundamentalt om så den tilpasses forbrugernes efterspørgsel og produktionsomkostningerne. Det går hurtigt at stoppe dele af produktionen, mens det tager tid og kræver betydelige ressourcer at udvikle nye produkter og produktionsmetoder tilpasset de nye markedsforhold. Omstruktureringsprocessen kan derfor medføre en reaktion fra de store grupper, der rammes af arbejdsløshed og nedgang i levefod. Dette kan medføre, at reformprocessen går i stå, så der ikke opnås den »kritiske masse« af reformer, som kræves, for at agenterne på markedet handler markeds-mæssigt fremfor at bruge deres ressourcer på at få forskellige former for støtte fra personlige kontakter i statsbureaukratiet.

Udviklingen i *værdisystemet* kan forstærke denne udvikling, hvis f.eks. forskellige etniske eller religiøse modsætninger medfører ustabilitet i det sociale system, og samtidig kan særlige institutionelle ændringer ramme nogle grupper særligt hårdt og dermed udbyde de sociale konflikter. *Omverdenen* spiller også afgørende ind på udviklingen. Dette kan som påpeget af Campbell og Pedersen (1996) ske ved påvirkning af diskurssystemet, ved at sætte dagsordenen for transitionsdebatten, eller ved direkte at stille betingelser for tilførsel af den nødvendige kapital.

Relationerne mellem de forskellige delsystemer kan illustreres som en god eller ond cirkel. I den *gode cirkel* er der stabilitet i det sociale system og de vigtigste institutionelle ændringer støttes af brede dele af befolkningen. Der opstilles klare regler for såvel de

nye politiske som de nye økonomiske institutioner. Selvom et produktionsfald er uundgåeligt i begyndelsen kan en sammenhængende økonomisk politik indenfor en begrænset tidshorisont medføre positive konsekvenser for produktionssystemet. Produktionsfaldet vil ikke medføre en hård reaktion, hvis de positive effekter er indenfor rækkevidde. Værdisystemet kan støtte en sådan proces, hvis værdier og diskursstrukturer skaber opbakning bag ændringerne. Omverdenen kan støtte med rådgivning i forhold til institutionsopbygningen og input af know how, kapital og initiativ i forhold til produktionssystemet.

Den gode cirkel kan brydes i mange led, så der i stedet skabes en *ond cirkel*. Sociale grupper konfronterer hinanden i hårde konflikter, der forsinker og destruerer opbygningen af de nye politiske og økonomiske institutioner. De politiske institutioner bliver udflydende, så magtfordelingen bliver uklar. De økonomiske institutioner bliver udflydende, så der eksempelvis bliver stabiliseret på et område, mens udviklingen er ude af kontrol på et andet område, og resultatet bliver fortsat høj inflation. Liberaliseringen kan være så mangelfuld, at agenterne ikke forventer, at markedsmekanismen kommer til at fungere. Derfor bruger de deres ressourcer på at dyrke deres netværk i statsbureaukratiet i stedet for at omstrukturere deres virksomheder. De institutionelle ændringer opnår derfor ikke den »kritiske masse«, der kræves, for at markedsprocessen bliver selvforstærkende, og markedsdeltagerne begynder at følge markedets signaler fremfor »rent-seeking«. Privatiseringsprocessen kan blive blokeret af fordelingskonflikter. Hvis resultatet bliver en utilstrækkelig ændring af institutionerne kan omstruktureringen og den efterfølgende opgang i produktionen blive forsinket. Dette kan yderligere forstærke de sociale konflikter. Værdisystemet kan forstærke denne onde cirkel ved at forstærke spændingerne i det sociale system, og omverdenen kan destabili-

sere situationen gennem interaktion med forskellige grupper i konflikten.

I det følgende vil jeg analysere samspillet mellem ændringer i de enkelte delsystemer i de baltiske lande. Først beskrives baggrundsbetingelserne for de tre lande. Dernæst vises, hvorledes disse betingelser har påvirket den politiske udvikling. Dette fører frem til en analyse af den førte politik og dermed den institutionelle ændringsproces med en opsummering af stabiliseringen, liberaliseringen og privatiseringen.

3. Forskelle i baggrundsbetingelser

De baltiske lande har en lang fælles historie. Derfor opfattes de ofte som en blok. Der er imidlertid også væsentlige forskelle i de fire delsystemer: *Produktionssystemet* i alle tre lande er stærkt påvirket af den sovjetiske in-

dustrialiseringsmodel med en relativt lille service- og handelssektor og en stor industri-sektor især baseret på store og energitunge virksomheder og stor vægt på produktion til militæret. Både Estland og Letland havde en udviklet letindustri allerede i 30'erne. Tallinn og Riga var vigtige handelscentre ved starten af dette århundrede. Litauen, derimod, var et udpræget landbrugsland og den væsentligste del af industrialiseringen foregik under sovjetisk styring. *Det institutionelle system* var integreret i den sovjetiske planøkonomi; men under Perestrojka-perioden foregik mange af de økonomiske eksperimenter med indførelse af visse markedselementer i de baltiske lande og især i Estland, hvor der blev oprettet det største antal delvist private virksomheder i form af »nye kooperativer« og »individuelle virksomheder«.

Figur 2. Baggrundsbetingelser – før 1989

	Estland	Letland	Litauen
Produktionssystem			
befolkning (mill) ¹	1,57	2,67	3,72
land areal(1000 km ²) ¹	45,1	64,6	65,2
NMP/cap USSR=100 (88)	117	119	110
industrialisering	tidlig	tidlig	sovjetisk industrialisering
Institutionelt system			
historie: udenl. dominans	især i Estland		
markedseksperimenter	mange nye kooperativer		stærk stat i
80'erne	og individuel virksomhed		middelalderen
Socialt system²			
etnisk ændring under	emigration til Vesten	emigration til Vesten og	emigration og deportation
sovjetiske besættelse	deportationer af estere,	deportationer af letter,	lille russisk immigration
	immigration af russere	immigration af russere	arbejdere fra landbrug til
	til nye industrier	til nye industrier	nye industrier
titulær nationalitet/total	estere/total	letter/total	litauere/total
1939 – 1945 – 1989	92% – 94% – 61%	77% – 83% – 52%	76% – 80% – 79%
Værdi system			
sprog	finsk/ugrarisk	baltisk	baltisk
religion	protestantisk	protestantisk	katolsk
udenlandsk påvirkning	tysk indflydelse	tysk indflydelse	polsk indflydelse
Omverden	tæt kontakt med Finland		

1) EIU country profile 1992/93, 2) Hanson, 1990

Det sociale system i de baltiske lande var karakteriseret af såvel dominansen af den kommunistiske nomenklatura som russisk dominans. I forbindelse med den sovjetiske besættelse emigrerede mange baltere til Vesten. Senere blev flere hundrede tusinde baltere deporteret til Sibirien. Samtidig flyttede immigranter fra den øvrige del af Sovjet til Baltikum for at arbejde i de store nye sovjetvirksomheder. I Litauen var der fortsat en stor arbejdskraftsreserve i landbruget. Derfor var den russiske indvandring langt mindre her end i Estland og Letland, hvor den russisktalende befolkning voksede til at udgøre majoriteten i de store byer og blandt arbejderne i industrien. I Estland udgjorde den estisktalende del kun 43% og i Letland den lettisktalende del kun 38% af industriarbejderne. I landbruget udgjorde den titulære del af befolkningen fortsat et klart flertal i alle tre lande. Der er en tæt sammenhæng mellem det sociale system og *værdisystemet*. De baltiske lande har gennem århundreder haft samme historiske vilkår; men der er alligevel væsentlige forskelle i traditioner, sprog og religion. Det estiske sprog ligger tæt på finsk, mens lettisk og litauisk tilhører en særlig baltisk sprogstamme. Religionen danner et andet skel, idet de to nordlige lande er præget af protestantisme, mens Litauen er katolsk. Denne forskel er relateret til Litauens historiske bånd med Polen, mens Estland og Litauen var stærkt påvirket af tysk kultur (Andersen, 1992). Bemærk sammenhængen til den tidlige industrialisering i produktionssystemet i de to nordlige lande. I forhold til resten af Sovjet var der i Estland en højere grad af accept af de ny private kooperativer (Aage, 1991). Dette kan dels være et udtryk for flere erfaringer med markedsreformer i Estland dels et udtryk for en større grad af individualisme. Det kan også være udtryk for esternes orientering mod Vest. I det nordlige Estland kunne befolkningen følge finsk radio og fjernsyn. Således var der også afgørende forskelle i

relationerne til *omverdenen* mellem de baltiske lande.

4. Forskelle i politisk udvikling i 1990'erne

I følge Campbell og Pedersen skulle esternes relativt store erfaringer med markedsreformer danne basis for en neoliberal diskurs og transitionsstrategi. En sådan sammenhæng kan ikke helt udelukkes, men meget tyder på, at de sociale magtforhold er langt mere afgørende. De tre baltiske lande fulgte den samme udvikling i kampen for uafhængighed frem til 1991. Dog førte litauerne en hårdere linje i konfrontationen med Moskva. Selv det litauiske kommunistparti var meget aktivt i kampen for litauisk uafhængighed og den katolske kirke spillede også en vigtig rolle. Især i Estland og til dels i Letland lagde hensynet til de store russiske mindretal en dæmper på konfrontationerne. Det bør dog bemærkes, at en betydelig del af de russisktalende også støttede uafhængighedskravet. Både i Estland og i Litauen blev der i 1989-90 formuleret markedsreformprogrammer med betydeligt socialdemokratisk islæt især i forhold til privatiseringsprogrammet.

Efter uafhængigheden i august 1991 blev der mere plads til forskelle i den politiske udvikling. I Estland blev den økonomiske politik drejet i neoliberalistisk retning. Allerede i juni 1992 kunne indførtes »kroonen«, og Estland blev dermed økonomisk uafhængig af Rusland. Dette havde også forbindelse med en skærpelse af den nationalistiske politik. De russisktalende indvandret efter 1940 fik ikke estisk statsborgerskab. De havde derfor ikke stemmeret til valget i september 1992. Dette svækkede de russisk venlige og arbejderorienterede sociale grupper. Valget blev vundet af estiske nationalistiske partier, der fortsatte den neoliberale økonomiske politik og den hårde linje overfor det russiske mindretal. Udenlandsk pres medvirkede dog til at modificere nationalitetspolitikken og sikre visse rettigheder for den russisksprogede befolk-

ning. Nationalitetsproblemet fortsatte med at være et vigtigt element i den estiske politiske diskussion. Derfor spillede den økonomiske udvikling, der ligesom i andre østlande medførte store byrder for befolkningen, en mindre rolle for den politiske udvikling, og først ved valget i 1995 kom der en vis reaktion på den hårde reformpolitik. Reaktionen kom først på

et tidspunkt, hvor de positive virkninger af reformpolitikken begyndte at vise sig, og regeringsskiftet gav ikke anledning til væsentlige ændringer i den økonomiske politik. Den »åbning for reformer«, som den politiske omvæltning havde åbnet for blev udstrakt over en længere periode på grund af den særlige udvikling i det sociale system.

Figur 3. Hovedpunkter i den politiske udvikling

Baltikum	Estland	Letland	Litauen
Kamp for uafhængighed	okt. 1988 Folkefront KP pragmatisk	okt. 1988 Folkefront KP splittet, stærk Sovjetfløj	Sajudis, konfrontation KP, hård uafhængigheds- linje
1990 valg	pro Estland 77% pro Sovjet 23%	pro Letland 65% pro Sovjet 30%	pro Litauen inkl.KP 95% pro Sovjet 5%
Efter uafhængigheden – før første parlaments- valg	ikke statsborgerskab og stemmeret til »russerne«, neoliberal økonomisk politik, økonomisk brud m. Rus- land =>juni 92 Kroon	ikke statsborgerskab og stemmeret til »russerne«, regering-parlament i hård- knude om statsborgerskab og økonomisk politik	introduktion af borger- skabslov inkluderer mi- noriteter, gode relationer til Rus- land, udviklede egalitære værdier => kupon privatisering
Efter første valg mere homogene og veldefinerede interesser	valg sept 1992: centrum-højre neoliberal, nationalistisk fokus mod Vest, valg, marts 1995: vis reaktion, center-regering, kun mindre modificering af økonomisk og nationa- listisk politik	valg juni 1993: centrum-højre fortsat reform, nationa- listisk, ofte politisk hårdknude, bankkrise sommer 1995, valg okt.95: vis reaktion sejr for venstrefløj og nationalister, fortsat hårdknude	valg nov. 1992: tidlig reaktion centrum venstre, men fortsatte reformer, egalitær privatisering interne regeringskriser, bankkrise efterår 1995, valg nov. 1996: centrum højre

Den politiske udvikling i *Letland* har mange ligheder med udviklingen i *Estland*, men *Letland* mødte flere forhindringer. Det russiske mindretal var større, og russerne havde en større vægt såvel i den lettiske administration som i ledelsen af virksomhederne. Samtidig havde *Letland* ikke så stærke og direkte bånd til Vesten, som *Estland* havde til Finland. Disse problemer afspejlede sig især i et mere fragmenteret og konfliktfyldt politisk partimønster. Nationalitetslovgivningen var ligesom i *Estland* det vigtigste politiske spørgs-

mål og satte den økonomiske lovgivning i anden række. Men mens den økonomiske lovgivning blev gennemført af teknokrater i *Estland* blev den i højere grad forsinket og udvandet i *Letland* på grund af hårdknuder i det politiske system. Også i *Letland* blev det store russiske mindretal udelukket fra det politiske system og kun gennem en meget langsom proces vil de i løbet af de kommende årtier kunne blive integreret fuldt ud i det lettiske samfund. Dog havde en del af den russisktalende befolkning allerede statsborger-

skab før den sovjetiske besættelse, og denne gruppe fik fulde rettigheder. Derfor spillede russiskvenlige partier også en vis rolle i let-tisk politik. (Nørgaard, 1994) Efter valget i 1993 blev der dannet en centrum-højre regering; men der var store gnidninger som førte til flere regeringsomdannelser før det følgende valg i slutningen af 1995. Her var der ligesom i Estland en vis reaktion. Men både venstrefløjspartier og nationalistisk populistiske partier fik et godt valg, og den politiske udvikling fortsatte med at være meget ustabil.

I *Litauen* spillede nationalitetspørgsmålet ikke nogen afgørende rolle. En flexibel introduktion af de nye borgerskabslove gav borgerret til de fleste fra de forskellige mindretal. Dette betød imidlertid, at der blev mere fokus på den økonomiske politik. Samtidig havde de litauiske arbejdere en relativt stærk politisk position. Der var ikke det vakuum på venstrefløjen, som kendetegnede Estland og Letland. Derfor kom der i Litauen tidligt en reaktion på den økonomiske tilbagegang. Ved valget i vinteren 1992/1993 vandt arbejderpartiet med rod i det tidligere kommunistparti flertal i parlamentet og dets leder blev valgt som præsident. Som det fremgår af det følgende betød denne regeringsændring dog ikke nogen væsentlig ændring af den økonomiske politik. Folkefrontspartiet Sajudis havde allerede i 1991 startet et voucherprogram, der sigtede på en hurtig privatisering og lagde op til en relativt lige formuefordeling. Denne tendens blev udbygget af arbejderpartiet i 1993. Samtidig skærpede den nye regering stabiliseringspolitikken, dog delvist under indtryk af pres fra omverdenen, IMF. Arbejderpartiregeringen var præget af interne uenigheder og skandaler specielt omkring de økonomiske ministerier. En alvorlig bankkrise i 1995-1996 var yderligere med til at undergrave regeringens popularitet. Derfor blev også arbejderpartiet ramt af en folkelig reak-

tion. Pendulet svingede igen over til det konservative parti ved valget i november 1996.

4. Stabilisering, liberalisering og privatisering

I afsnit 3 blev det vist hvordan magtforholdene mellem forskellige grupper i det sociale system bestemmer den politiske udvikling. Den gennemførte politik er udtryk for valget af transitionsstrategi for det institutionelle system.

Transitionen i *Estland* startede allerede under Perestrojka med oprettelsen af mange delvist private virksomheder og joint ventures med udenlandske virksomheder. I maj 1989 udarbejdede de estiske ledere et reformprogram for en uafhængig estisk økonomi med egen valuta, centralbank og en ejerstruktur bestående af både statsejede virksomheder, private aktieselskaber og private medarbejderejede virksomheder. Fra januar 1991 havde Estland sit eget statsbudget, og et nyt skattesystem begyndte at blive opbygget. Den nye centralbank i Estland gennemførte en stramning af pengepolitikken med en kraftig stigning i renten. Det var imidlertid ikke muligt at kontrollere pengemængden så længe Estland fortsat var en del af rubel-området, og her var der i 1991-92 en tendens mod hyperinflation. Derfor var indførelsen af Estlands egen valuta »kroonen« et meget vigtigt led i *stabiliseringen*. Dette gennemførtes i juni 1992, og det skete på trods af, at IMFeksperter advarede om, at det var for tidligt. Kursen på den estiske kroon blev bundet til D-marken i forbindelse med et såkaldt »currency board«. Det betød, at den estiske centralbank kun kunne udstede »krooner« med direkte dækning i valutaeserverne. Dette udelukkede en egentlig pengepolitik, og finanspolitikken var også bundet idet et underskud ikke kunne dækkes ved at trykke flere penge. Alt i alt var »currency board« systemet et udtryk for en meget stram politik og samtidig fungerede fastkurspolitikken som »et nominelt anker« for in-

flationen. I starten var »kroonen« stærkt undervurderet. Der var plads til en betydelig inflation, uden at virksomheders konkurrenceevne blev undermineret; men efter nogle år med betydelige prisstigninger og samtidig fastholdelse af valutakursen (en real opskrivning af »kroonen«) blev der et stigende konkurrencepres fra udlandet og dermed en bremse på virksomhedernes prisstigninger. Det lykkedes derfor relativt hurtigt at begrænse den estiske inflation, se figur 5.

Årsagen til den høje inflation i 1991-92 var *liberaliseringen* af priserne, der startede i sidste halvdel af 1990 og var nogenlunde gennemført i løbet af 1992. Undtagelserne var energi, offentlig transport og huslejer. Libera-

liseringen på disse områder kom gradvist i 1994 og 1995 med heraf følgende prisstigninger. Konkurslovgivning blev gennemført i 1993 og til trods for at den hører til den hårdeste i Østeuropa (EBRD 1996), er den faktisk blevet implementeret og et stort antal virksomheder er erklæret konkurs. Også banklovgivningen blev strammet og i slutningen af 1992 blev tre større banker sat under administration og senere likvideret eller overtaget af andre banker. Det lykkedes herved tidligt, at få udviklet en relativt sund banksektor. Derimod blev et egentligt kapitalmarked med en aktie- og obligationsbørs først oprettet i 1996 i forbindelse med privatiseringen af en række større virksomheder.

Figur 4. Oversigt over stabilisering, liberalisering og privatisering – 1990-96

	Estland	Letland	Litauen
<i>stabilisering</i>	Kroon i »currency board« => fast kurs i forhold til DM stram pengepolitik stram finanspolitik, proportionalt skattesystem	fra efterår 1992 stram finanspolitik, flere kriser meget stram pengepolitik medfører appreciering af Lat senere stabil i forhold til SDR	fra 1993 ret stram finanspolitik, stram pengepolitik stabilisering af valuta fra 1994 currency board fast kurs i forhold til USD
<i>liberalisering</i>	1990-92 prisliberalisering 1992 hård konkurslov 1992 handelsliberalisering 1991-93 fuld åbning for FDI 1995 fri handel med EU	1991-92 prisliberalisering 1992 konkurslov, svag i praksis 1995 største bank konkurs 1993 15-30% told 1995 4 års EU-tilpasning	1991-93 prisliberalisering 1992 konkurslov, svag i praksis 1995 2 store banker konkurs 1993 told 10-30% 1995 6 års EU-tilpasning
<i>privatisering</i>	før 1991 leasing, nye kooperativer, eksperimenter med medarbejdereje, 1992 insiderfordele væk lille privatisering fuldført 1993 1993 stor privatisering THA-model stort salg til udland voucher og reprivatisering af boliger og jord	før 1991 leasing, nye kooperativer, eksperimenter med medarbejdereje, 1992 insiderfordele formelt væk men decentral styring og leasing, lille privatisering, fuldført 1993, 1994 stor privatisering gn. LPA vouchers ca. 50% af pris, voucherpriv. af boliger ret langsom	privatiseringsprogram LIPSP 1991: vouchers til alle borgere lille privatisering: auktioner stor privatisering: insiderfordele 1993 insider 50% af aktier lavpris 1995 direkte salg også til udland hurtig voucherpriv. af boliger reprivatisering boliger, jord

Liberaliseringen af udlandshandelen har været både hurtig og konsekvent. I 1993 kunne næsten alle varer, inklusiv landbrugsvarer, frit importeres og eksporteres. Ved indgåelsen af associeringsaftalen med EU i 1995 var det bemærkelsesværdigt, at Estland ikke behøvede nogen overgangsperiode til at nedtrappe handelsrestriktioner. Estland gennemførte en meget hurtig omstilling af sin udenrigshandel. Før uafhængigheden var resten af Sovjet den altafgørende »udenlandske« handelspartner; men allerede i 1992 var Finland den vigtigste handelspartner og i 1995 udgjorde handelen med Finland 31% af den samlede udenrigshandel (EIU, 96:1). Fra 1993 blev der givet mulighed for udenlandsk ejerskab af jord og privatiseringspolitikken har medført betydelige udenlandske opkrb. Estland har nogle af de højeste udlandsinvesteringer per indbygger i Østeuropa.

Privatiseringen i Estland hænger tæt sammen med den politiske udvikling og relationen til det store russiske mindretal. Før uafhængigheden, da Estland fortsat var afhængig af det russiske mindretals opbakning og en vis goodwill i Moskva var den estiske strategi at flytte ejerskabet fra Moskva til lokale beslutningstagere. Derfor var medarbejderovertagelser den dominerende strategi i 1990-91. Reformprogrammet fra 1989 lagde op til såkaldte »folkevirkksomheder« styret af medarbejderne. Der blev dog kun privatiseret 7 virksomheder i denne form. Desuden blev der gennemført 7 eksperiment-privatiseringer af store virksomheder i 1991. Også her overtog brede medarbejdergrupper en væsentlig del af ejendomsretten. Insidere havde også fordele i den lille privatisering frem til en lovændring i maj 1992. Ud af 450 privatiseringer af mindre virksomheder i denne periode blev 80% overtaget af medarbejderne (Mygind, 1997). Denne procentdel faldt væsentligt i de følgende år. Efter uafhængigheden mistede de russisktalende arbejdere som nævnt betydelig indflydelse. De nationalistisk orienterede

regeringer drejede privatiseringsstrategien bort fra insiderovertagelser, der ville have givet de russiske arbejdere en stor del af ejendomsretten. De fleste større virksomheder blev fra 1993 privatiseret gennem EPA, det Estiske Privatiserings Agentur. Privatiseringsmetoden, inspireret af den tyske Treuhandanstalt-model, var salg efter en udbudsrunde, hvor kriterierne for valget af køber ikke blot var pris, men også beskæftigelses- og investeringsgarantier. Denne metode favoriserede de grupper, der havde kapital. I denne forbindelse fik udenlandsk kapital stort set samme muligheder som estiske købere, og omkring 40% af den privatiserede kapital er overtaget af udlandet. Fra 1995 gennemførtes en række auktionsrunder, hvor vouchers kunne bruges til opkøb af minoritets- aktieandele i en række af de største estiske virksomheder. Voucherne blev fordelt efter principper, der i høj grad favoriserede den estiske del af befolkningen (Andersen, 1995). I øvrigt var det estiske voucherprogram især rettet mod privatisering af boliger og jord. Her spillede også reprivatiseringer en stor rolle. Ejendommene blev givet tilbage til tidligere ejere eller deres efterkommere, dvs i reglen til estisk talende.

Den økonomiske transitionsproces i *Letland* har store ligheder med udviklingen i Estland, men den var langsommere og mindre konsekvent og ikke så succesfuld i drejningen mod de vestlige markeder. *Stabiliseringen* blev gennemført lidt senere end i Estland. Der var større problemer med at begrænse underskuddet på statsbudgettet og år efter år måtte der gennemføres krisepregede sparerunder. Der var flydende kurs på Lats, som blev gradvist indført i 1992-93. For at stabilisere valutakursen gennemførte Letland en særlig hård pengepolitik. Det førte i 1993 til en appreciering af Lats ikke blot overfor rublen men også overfor dollar. Hermed kom valutaen til at fungere som et nominelt anker for inflationen ligesom i Estland, og fra 1994 havde Letland den laveste inflation i Baltikum.

Liberaliseringen af priser var næsten lige så hurtig som i Estland. Derimod havde det lettiske landbrug tilstrækkelig politisk indflydelse til at få gennemført visse toldbarrierer for import af fødevarer. I frihandelsaftalen med EU fik Letland en fire års overgangsperiode. Konkurslovgivningen blev vedtaget allerede i 1992; men implementeringen har været meget svag. Stramningen af banklovgivningen blev først gennemført i slutningen af 1994. En grundig revision af bankregnskaberne viste, at kun omkring 1/4 af bankerne havde overskud. Den største lettiske bank viste sig at være i dyb krise, og den måtte senere likvideres. Bankkrisen i 1995 sendte chokbølger gennem hele den lettiske økonomi, til statsbudgettet, til andre banker og virksomheder og til den almindelige forbruger. Dette gav et hårdt tilbageslag for økonomien, der eller var ved at komme godt i gang.

Privatiseringen i Letland var i flere år præget af store konflikter og manglende politisk styring. I øvrigt er der mange lighedstræk med udviklingen i Estland bortset fra, at vouchers fik en større rolle i virksomhedsprivatiseringen. Dette kan hænge sammen med, at i Letland var en stor gruppe af kapitalejerne russisksprogede. Kuponerne blev fordelt så den lettisksprogede befolkning fik langt den største del. Den tidlige privatisering var ligesom i Estland baseret på nye kooperativer og leasing, og også her forløb den lille privatisering ret hurtigt med insiderfordele især i de første år. Den store privatisering havde enkelte eksperimenter med medarbejdereje i de tidlige år. Derpå var der frem til 1994 en fase med en decentral styring af privatiseringerne, hvor især leasing med forkøbsret var den dominerende privatiseringsmetode. Hovedparten af disse 200 store og mellemstore virksomheder blev overtaget af insidere. I 1994 blev der vedtaget en ny privatiseringslov, som centraliserede kontrollen til Letlands Privatiserings Agentur, LPA. Privatiseringen havde store ligheder til den estiske model,

bortset fra at vouchers kunne indgå som en væsentlig del af betalingen. Den første internationale udbudsrunde blev gennemført i november 1994 og antallet af privatiseringer steg i 1995 og 1996, uden at hastigheden kom op på linje med udviklingen i Estland. Selv om udenlandske investorer i stigende grad er blandt køberne, er udlandsinvesteringerne per indbygger betydeligt under det estiske niveau. Landbrugsprivatiseringen var hurtig i Letland, mens privatiseringen af boliger har været langsom. I begge tilfælde var der tale om reprivatisering kombineret med voucherprivatisering.

Sammenlignet med de to nordlige lande var *stabiliseringen* i Litauen forholdsvis svag i de første transitionsår med en noget senere stramning af lønpolitikken og pengepolitikken og hyperinflationen fortsatte helt ind i 1993. Blandt andet pres fra IMF medførte en vis stramning af lønpolitikken i slutningen af 1992. Uheldigvis for den konservative regering gav dette anledning til et stort fald i reallønnen i perioden før parlamentsvalget. Finanspolitikken kan sammenlignes med situationen i Letland, dog tog det længere tid at gennemføre en mere effektiv beskatning. Målt i forhold til BNP var skatteprovenuet 8-10% lavere i Litauen end i Letland i 1993-94 (Saavalainen, 1995), men situationen blev forbedret noget i 1995. Litauen blev lidt længere i rubelzonen end Estland og Letland; men i forbindelse med den endelige indførelse af »litas« i sommeren 1993 blev pengepolitikken herunder kreditter til store virksomheder strammet betydeligt og inflationen og den nye valuta blev stabiliseret. Valutakursen havde således allerede været stabil i en længere periode da Litauen i april 1994 gennemførte et »currency board« med litas direkte bundet til dollar. Ændringen blev begrundet med en sikring af stabiliseringspolitikken troværdighed.

Liberaliseringen af priserne startede i februar 1991, og i oktober 1992 var kun 15% af priserne kontrollerede. I 1992 kom en konkurslov, men som i Letland var implementeringen ret svag. Fra 1993 blev den kvantitative regulering af udenrigshandlen afløst af generelle toldsatser på 10-30%. I associeringsaftalerne med EU fik Litauen en 6 års overgangsperiode til at nedtrappe tolden. I begyndelsen af 1995 indførte centralbanken en skærpet banklovgivning og i løbet af efteråret gik 3 af de større banker i betalingsstandsning. Denne bankkrise havde næsten lige så store negative konsekvenser for den øvrige økonomi, som det var tilfældet i Letland. Dog blev rekonstruktionen gennemført noget mere smidigt blandt andet med støtte fra IMF. Allerede i september 1993 åbnede den første baltiske kapitalmarkedsbørs i Vilnius. Litauen var relativt hurtig på dette område, fordi det meste af den store privatisering blev gennemført i en tidlig fase af omstillingen.

Litauen er et af de lande i Østeuropa der gennemførte den hurtigste *privatisering* af såvel væsentlige dele af virksomhederne som af boligsektoren. Allerede ved slutningen af 1992 var mere end 50% af aktiverne privatiseret (EIU, 1:93). Voucherprivatisering og medarbejdereje havde en afgørende rolle i denne proces. Den store vægt på fordeling og medarbejderinteresser hænger tæt sammen med styrkeforholdene i det sociale system, hvor arbejderne havde en langt stærkere position end det var tilfældet i Estland og Letland. I Litauen var stort set hele befolkningen forenet i kampen for uafhængighed, og i den senere udvikling spillede nationalitetsspørgsmålet (især i forhold til det polske mindretal) en ret beskeden rolle. Derfor var der i modsætning til situationen i Estland og Letland allerede fra starten et betydeligt større fokus på fordelingen og den økonomiske politik. Kommunistpartiet havde en ret stærk rolle i parlamentet 1990-92 og dets efterfølger,

arbejderpartiet vandt valget i slutningen af 1992. Reformprogrammet fra 1989-90 for den økonomiske omstilling indeholdt også hovedideerne for privatiseringen.

Hjørnestenen i den hurtige privatisering i Litauen var vouchersystemet. Privatiseringsprogrammet, LIPSP, blev vedtaget allerede i februar 1991, og var en del af kampen for litauisk uafhængighed, idet de Moskva-kontrollerede virksomheder indgik i programmet. Vouchers og »kontantkvoter« blev kun givet til indbyggerne i Litauen. Herved etableredes en barriere mod en strøm af rubler fra Sovjet. Voucherprogrammet var formentlig inspireret af diskussionen i Tjekkiet; men det er bemærkelsesværdigt, at litauerne var de første som implementerede systemet i april 1991. Salget af virksomheder startede i september 1991 og de første investeringsfonde blev godkendt i december 1991. Voucherne kunne benyttes både i auktioner over de mindre virksomheder og til betaling af aktier i de store virksomheder samt til køb af boliger. Der kunne også benyttes kontanter, men hver indbygger havde en kontantkvote, så store kapitalejeres muligheder blev begrænset. Som i de øvrige baltiske lande forløb den lille privatisering ret hurtigt og var stort set gennemført i 1994. Fra starten i 1991 kunne 10% af aktierne i de store virksomheder sælges til medarbejderne til fordelagtig pris. I april 1992 blev andelen hævet til 30% og i februar 1993 hævdede den nye arbejderregering andelen til 50%. I modsætning til situationen i Estland og Letland betød dette, at især de senere privatiserede virksomheder fik en høj grad af medarbejdereje. Ofte overtog medarbejderne også store dele af de aktier der blev udbudt i senere runder. Derfor blev majoritetsmedarbejdereje den mest almindelige ejerform i de privatiserede virksomheder. Allerede fra 1992 blev der gjort forsøg med salg af virksomheder til udlandet; men kun enkelte virksomheder blev overtaget af udenlandsk kapital i privatiseringens første år.

Restriktioner for salg af jord til udlandet var en væsentlig hindring. Det er bemærkelsesværdigt, at især det konservative parti var imod udlandsovertagelser, fordi de fortsat frygtede kapitalstrømme fra Rusland. LIPSP blev i slutningen af 1995 afløst af privatisering gennem direkte salg som i de øvrige baltiske lande. Tilbage at privatisere var dog kun enkelte »rester« fra LIPSP, nogle stats-ejede minoritets aktieposter og enkelte større energi- og infrastruktur virksomheder. Boligprivatiseringen var også meget hurtig i Litauen. Allerede i december 1992 var 89% af boliger privatejet (EIU, 1:93), og dette satte tidligt gang i et stort ejendomsmarked. Ligesom i landbruget spillede reprivatisering en stor rolle i boligprivatiseringen.

6. Balternes forskellige veje i transitionsprocessen

Analysen af de tre baltiske landes transitionsproces viser en klar sammenhæng fra baggrundsbetingelser i de fire delsystemer til de forskellige veje i transitionsprocessen både i forhold til stabiliseringen og liberaliseringen, men især i forhold til privatiseringen.

Produktionssystemet i Estland og Letland var karakteriseret ved en veludviklet industri før den sovjetiske besættelse. Litauen var mere landbrugsorienteret. Dette gav en mere udpræget sovjetisk industrialiseringsproces i Litauen, men samtidig betød det, at landbruget kunne levere arbejdskraft til de store nye sovjetvirksomheder. I Estland og Letland gav den industrielle udbygning anledning til en betydelig sovjetisk indvandring, der gav en fundamental ændring af det sociale system og værdisystemet. I begge lande udgjorde russisksprogede mere end 50% af arbejdskraften i industrien. Denne nationalitetskonflikt var stort set uden betydning i Litauen. De litauiske arbejdere var ikke splittet, og samtidig betød den katolske kirkes stærke position en større grad af fælles, kollektiv kultur end hos de mere individuelt orienterede nordlige

naboer. Det institutionelle system var noget mere markedsorienteret specielt i Estland set i forhold til Litauen, fordi esterne især udnyttede de sovjetiske markedsreformer. Her spiller omverdensfaktorer også en stor rolle. Den geografiske og sproglige nærhed til Finland gav esterne et forspring.

Den politiske udvikling er den væsentlige transmissionsmekanisme mellem baggrundsforholdene og omstillingen af det institutionelle system: I Estland medførte uafhængigheden i 1991 en afgørende ændring fra en kompromis-orienteret politik overfor Rusland til en hård nationalistisk orienteret politik, der kun gav det store russiske mindretal en meget begrænset politisk indflydelse. Denne nationalisme blev kombineret med en neoliberalistisk markedsorienteret økonomisk politik, og til trods for at de estiske regeringer var ret ustabile internt, var stabiliserings- og liberaliseringspolitikken både relativt hård, hurtig og konsekvent. Selvom de basale forhold i det sociale system var nogenlunde tilsvarende i Letland, medførte nationalitetsproblemet her i høj grad en paralysering af den politiske proces og formuleringen og gennemførelsen af de institutionelle reformer blev forsinket af gentagne hårdknuder i det politiske system. I Litauen blev en væsentlig del af reformpolitikken herunder privatiseringen formuleret allerede inden uafhængigheden. Arbejderne var ikke delt i etniske grupperinger og reaktionen mod de tidlige negative effekter af omstillingsprocessen blev ikke neutraliseret af nationalitetsproblemet, som det var tilfældet i Estland og Letland. Arbejderpartiet overtog den politiske magt i 1992/93. Dette gav dog ikke anledning til nogen forsinkelse af de økonomiske reformer. Væsentlige dele af stabiliseringen og liberaliseringen blev gennemført af arbejderpartiet. Samtidig blev medarbejderelementet i privatiseringen udbygget.

Interaktionen mellem de forskellige delsystemer har været nærmere den gode end den dårlige cirkel i figur 1. I alle tre lande har der været en politisk reaktion mod faldet i produktion og realløn. I Estland og Letland har nationalitetsproblemet svækket og forsinket denne reaktion. I Litauen kom reaktionen tidligt, men førte ikke til et brud med reformstrategien. I alle tre lande er den kritiske masse af nødvendige reformer blevet gennemført. Stabiliseringen har medført, at inflationen i 1997 forventes at komme til at ligge på 10-15% i alle tre lande mod omkring 1000% i 1991-92. Liberaliseringen er meget fremskreden især i Estland med blandt andet en hård konkurslovgivning, fri udlandshandel og fuld åbenhed for udlandsinvesteringer. Privatiseringen har været meget hurtig især i Litauen, men i de seneste år er Estland også kommet i front på dette område. I Letland og Litauen viste bankkrisen i 1995-96, at der stadig er faldgrupper på vejen til en udbygget markedsøkonomi. De tre lande nåede i 1994 bunden i produktionsudviklingen. Den hårde stabiliseringspolitik og bankkriser gav også i

1995 en relativt lav vækst sammenlignet med f.eks. Polen, der i 1996 nåede op på en produktion højere end ved starten på reformerne i 1989. Der er endnu lang vej til dette niveau i de baltiske lande, men hvis den politiske udvikling ikke blokeres af stigende konflikt i forhold til det russiske mindretal i Estland og Letland, og hvis den kriminelle del af økonomien ikke får overhånd, kan der forventes høje vækstrater i alle tre lande i de kommende år.

Set i et større perspektiv har de tre baltiske lande fulgt stort set samme transitionsproces. Set på nærmere hold er der vigtige forskelle især i forhold til privatiseringsstrategien. Disse forskelle kan ikke forklares primært ud fra forskelle i diskurs- og styringssystemer i perioden før omvæltningen. De sociale magtforhold og forbindelsen tilbage til udviklingen i produktionssystemet og værdisystemet samt relationen til omverdenen spiller en mere væsentlig rolle. Den brede samfundsmodel har vist sin berettigelse ved at afdække disse forhold og understrege den indbyrdes dynamik mellem de forskellige delsystemer.

Figur 5. Økonomiske resultater i de tre baltiske lande 1990-96

	Estland							Letland							Litauen						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
BNP vækst % ¹	-8	-11	-14	-9	-3	3	3	-3	-8	-35	-16	1	-2	1	-5	-13	-38	-24	1	3	2
arbejds-løshed ²	0	0		4	4	4	5	0	0	1	5	6	6	7	0	0		4	4	6	7
inflation (CPI) % ³	23	211	1069	89	48	29	23	11	224	951	109	37	26	18	8	225	1021	409	72	39	24
månedsløn \$ dec ²		16	65	77	178	272	290		12	52	118	188	213	242		10	27	70	115	167	194
budgetsaldo % BNP ¹		5,2	-0,3	-0,7	1,3	-0,8	-1,5			-0,8	0,6	-4,0	-3,3	-2,0	-5,0	2,7	0,8	-3,1	-4,2	-3,3	-3,4
Udlandsinvestering m\$ ¹			58	160	214	204	139 ⁴			43	51	155	165	171		25	27	61	60	55	80

1996 skøn, 1) EBRD, 2) National statistics, 3) EIU, 4) Eesti Pank

Litteratur

- Aage H. (1991): Popular Attitudes and Perestroika. *Soviet Studies*. 1:91
- Andersen E.A.(1992): *Estland, Letland og Litauen – en landebeskrivelse*, SNU
- Andersen E. A. (1995): An Ethnic Perspective on Economic Reform: What are the Consequences of Privatization for the Russian Population in Estonia?« 22 pp., Københavns Universitet.
- Campbell J.L. & O.K.Pedersen (1996): *Legacies of Change – Transformations of Postcommunist European Economies*, Aldine de Gruyter, New York
- EBRD (1996): *Transition Report*, October 1996, London.
- EIU – Economist Intelligence Unit, *Country Reports*, London
- Hanson P. (1990): The Baltic States, The Economist Intelligence Unit – Briefing, London.
- Mygind N. (1994): *Omvæltning i øst*, Samfundslitteratur, København.
- Mygind N. (1996): The Baltic Countries in Transition – a Comparative Analysis, pp 13-94 i: *Privatization and Financial Participation in the Baltic Countries*, Mygind (red), Center for East European Studies, Handelshøjskolen i Kbh.
- Mygind N. (1997): Employee Ownership in the Baltic Countries, pp 49-79 i: *Privatization Surprises in Transition Economies*, M. Uvalic & D. Vaughan-Whitehead (red), Edward Elgar.
- Nørgaard O., red. (1994): *De baltiske lande efter uafhængigheden. Hvorfor så forskellige?* Politica.
- Savalainen T.A. (1995): Stabilization in the Baltic Countries: Early Experience, i *Occasional Paper* 127, IMF.

Stationære banditter i Østeuropa¹

– blokerer overgangen til markedsøkonomi !

Gert Tinggaard Svendsen, PhD, forskningsadjunkt
Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Aarhus

1. Økonomisk tilbagegang

Østeuropa har generelt oplevet økonomisk tilbagegang frem for økonomisk vækst i forbindelse med overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi.² Østeuropæernes forventninger om velstand med markedsøkonomiens indførelse er generelt ikke blevet indfriet; en farlig og uholdbar situation for Europa og resten af verdenssamfundet. Hvorfor dette økonomiske tilbagefald og hvad kan Vesteuropa gøre for at afhjælpe situationen og stimulere økonomisk vækst? Svaret søges her givet med udgangspunkt i interessegruppeteori, som peger på, at nye, private virksomheder ikke er organiserede i modsætning til de gamle, statsmonopoliserede virksomheder.

2. Stationære banditter og omfordeling

Mancur Olson's bog, *The Rise and Decline of Nations*, fra 1982 argumenterer for, at der i et samfund dannes flere og flere interessegrupper, som vil søge at maksimere deres andel af den nationale »indkomstkage« resulterende i øget omfordeling og økonomisk tilbagegang. F.eks. oplevede det ældste demokrati, England, økonomisk tilbagegang efter 2. verdenskrig i modsætning til de økonomiske »mirak-

ler«, Vesttyskland og Japan, der oplevede stærk økonomisk vækst.

Ifølge Olson vil lande, der oplever et totalt krigsnederlag eller en voldelig revolution, slippe af med de gamle interessegrupper og institutioner, som forårsagede økonomisk ruin pga. omfattende omfordelingsmekanismer. Denne institutionelle schlerosis eller »Engelske Sygdom« forklarer således, hvorfor et ungt demokrati oplever økonomisk vækst, mens ældre demokratier oplever økonomisk tilbagegang.

Argumentet må også kunne anvendes i forhold til Østeuropa. Hvorfor oplevede Østeuropa ikke økonomisk vækst efter kommunismens sammenbrud i 1989, på samme måde som Japan og Vesttyskland oplevede økonomisk vækst efter fascismens fald? Svaret vil da blive, at Østeuropa ikke har oplevet voldelige revolutioner eller totale krigsnederlag. Interessegrupperne er blevet siddende. I den fredelige overgangsøkonomi tilføjes nye markeder og virksomheder alene til det »gamle« system af offentlige monopolvirksomheder.

Denne »røde« version af den »Engelske Sygdom« kan illustreres med et taleksempel. Lad os sige, at der i et østeuropæisk land eksisterer 1 million private virksomheder. Disse talrige og små virksomheder er endnu ikke organiserede, men vil alle være potentielle økonomiske »vindere« ved en fuld overgang til markedsøkonomi. Talentfulde virksomhedsejere vil da kunne erobre markedsandele fra monopolvirksomhederne. De belønnes økonomisk for deres foretagsomhed, f.eks. med 1.000 kr i gennemsnit det første år, i alt 1 mia. kr for alle virksomhedsejerne. Antag også, at det vil koste virksomhedsejerne 100 millioner kr at øve politisk pres (propaganda, møder, bestikkelse etc.) mod regeringen og sikre en fuld overgang til markedsøkonomi. Altså en gennemsnitlig individuel omkostning på 100 kr for den enkelte virksomhedsejer, jf. Tabel 1.

Tabel 1: Potentielle vindere og tabere i overgangsfasen til markedsøkonomi

Antal	Vindere 1 mill.	Tabere 5
Individuel fortjeneste	1.000 kr	-200 mill. kr
Samlet fortjeneste	1 mia. kr	-1 mia. kr
Samlede omkostninger	-100 mill. kr	100 mill. kr
Individuelle omkostninger	-100 kr	20 mill. kr
Individuel nettofordel	1.000-100 mill. kr	-200+100 mill. kr

Heroverfor findes 5 store potentielle »tabere« som følge af overgangen til markedsøkonomi. De stadigt eksisterende statslige monopoler og militære organisationer vil fortsat søge at omfordele mest muligt til sig selv af nationalindkomsten i deres egenskab af »stationære banditter.«³ Ineffektive og tabsgivende stats-

monopoler vil i markedet hurtigt blive udkonkurreret af private virksomheder. Militæret vil ligeledes få reduceret deres budgetter betydeligt, i og med at Østeuropa bevæger sig hen mod det samme politiske og økonomiske system som de vesteuropæiske lande. NATO vil ikke længere udgøre en potentiel krigstrussel i samme grad, som tilfældet var før murens fald.

Antag derfor, at de »stationære banditter« ved frihandel og markedsøkonomi vil miste et beløb som svarer til de private virksomheders gevinst, nemlig 1 mia. kr i alt, dvs. et tab på 200 mill. kr for hver af de 5 monopoler. Ligeledes vil det koste monopolerne 100 millioner kr at øve politisk pres og lobby mod regeringen for at blokere overgangen til markedsøkonomi. Hvis monopolerne ikke benytter sig af muligheden for at lobby, spares de 100 millioner kr. Alligevel bliver det individuelle nettotab 100 mill. kr, jf. Tabel 1 ovenfor.

Resultatet bliver følgelig et asymmetrisk politisk pres *imod* overgang til markedsøkonomi og frihandel. Hvert enkelt af de 5 monopoler vil kunne tjene 100 millioner kr ved på egen hånd at lobby for at beholde deres statsmonopoler (200 millioner kr i fortjeneste fratrukket 100 millioner kr i omkostninger). Hvis monopolerne enes om at dele lobbyomkostningerne, f.eks. fordi de allerede samarbejder, skal hver enkelt kun betale 20 millioner kr.

Modsat vil ingen af de private virksomhedsejere lobby for indførelse af markedsøkonomi på egen hånd. Hvorfor ikke? Fordi den enkelte virksomhedsejer kun vil tjene 1.000 kr ved denne overgang men skal betale 100 millioner kr til lobbyisme! Selvom gruppen som helhed vil kunne få pengene 10 gange igen ved at handle samlet (1 milliard kr i fortjeneste), vil det ikke ske, fordi denne gruppe ikke er organiseret. Derfor vil den politiske magtkamp for

og imod overgang til markedsøkonomi blive vundet af de få og store statsmonopoler.

3 Vestens rolle?

De »stationære banditter« i Østeuropa vil således have en stærk økonomisk interesse i at blokere overgangen til markedsøkonomi og frihandel. En lukket økonomi gør det muligt at bevare store statsmonopoliserede virksomheder og at oppiske krigshysteri og militære budgetter, som under Den Kolde Krig.

Selvom de østeuropæiske skatteydere og forbrugere kommer til at betale for disse tabsgivende aktiviteter, kan det være vanskeligt for den enkelte vælger at gennemskue de økonomiske sammenhænge, da han sjældent er fuldt ud orienteret om alle offentlige anliggender. Østeuropæiske vælgere vil være lydhøre over for propaganda, som giver de vestlige lande og kapitalismen skylden for de udeblevne resultater, selvom de i virkeligheden bestjæles og forføres af deres egne ledere og interessegrupper.⁴

Situationen forværres efter al sandsynlighed i et ungt og ikke-beslutningsdygtigt demokrati med mange stridende fraktioner (sammenlignet med det tidligere kommunistiske étparti-system). De vestlige lande må derfor hastigt åbne sine markeder mod Øst for at skabe frihandel og økonomisk vækst og således komme disse økonomisk skadelige grupperinger til livs. F.eks. er det vigtigt, at EU åbner op for frihandelsaftaler inden for landbrugssektoren, hvor Østeuropa er særdeles konkurrencedygtig.⁵ Landbrugslobbyen i EU vil utvivlsomt modsætte sig sådanne aftaler, som vil koste europæiske landmænd markedsandele, men forbrugerne og skatteyderne i EU vil vinde ved færre subsidier til landbruget og billigere landbrugsvarer.

Noter

1. Særlig tak til professor Finn Laursen og adjunkt Carsten Daugbjerg, begge fra Sydjysk Universitetscenter, professor Chr. Hjorth-An-

dersen, Københavns Universitet, samt professor Mancur Olson, University of Maryland, USA.

2. Således faldt den gennemsnitlige produktion med 15% i 1991 sammenlignet med produktionen før murens fald i 1989, Summers (1992, s. 27). Selvom de østeuropæiske statistikker fra 1989 formodentligt er overdrevne og tildels upålidelige, er der tale om så store tal, at problemet ikke kan ignoreres. Hvorfor enkeltlande har frigjort sig hurtigere fra planøkonomi og sovjetisk overherredømme end andre, f.eks. Polen i modsætning til Rumænien, er en interessant problemstilling i sig selv.
3. Denne omfordelingsproblematik og »public choice« tilgang er uddybet i Olson (1993) og Svendsen (1995;1996;1997), hvor interessegrupperne optræder som »stationære banditter«, der stjæler fra skatteyderne.
4. Det er, som påvist af Downs (1957), rationelt for den enkelte vælger at forholde sig uvidende om offentlige anliggender, eftersom der er en meget ringe sandsynlighed for, at hans stemmeafgivning vil påvirke et givet valgresultat. Se også Svendsen (1996).
5. Se Nedergaard (1995), Laursen (1997) og Daugbjerg (1997).

Litteratur

- Daugbjerg, C. (1996), »Farmers'« Influence on East-West Integration in Europe: Policy Networks and Power.« TKI Working paper on European Integration and Regime Formation, 9/97, South Jutland University Centre.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Brothers Publishers, New York.
- Laursen, F. (1997), »Towards an Eastern Enlargement of the European Union.« TKI Working paper on European Integration and Regime Formation, 4/97, South Jutland University Centre.
- Nedergaard, P. (1995), »The Political Economy of Cap Reform« in Laursen, F. (ed.), *The Political Economy of European Integration*. European Institute of Public Administration, the Netherlands, pp. 111-144.
- Olson, M. (1993), »Dictatorship, Democracy, and Development.« *American Political Science Review*, 87, 567-76.
- Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations*. Yale University Press, New Haven.

Summers, L. (1992), »The Next Decade in Central and Eastern Europe« in Clague, C. and Rausser, G.C. (eds.), *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*. Blackwell Publishers, Cambridge, Massachusetts, USA, pp. 25-34

Svendsen, G.T. (1997), »Eastern Europe and the Integration into the EU: A Public Choice Perspective« TKI Working paper on European Integration and Regime Formation, 8/97, South Jutland University Centre.

Svendsen, G.T. (1996), *Public Choice and Environmental Regulation: Tradable Permit Systems in United States and CO₂ Taxation in Europe*. PhD thesis, Department of Economics, Aarhus School of Business. Udkommer i revideret form hos Edward Elgar, Aldershot i 1997.

Svendsen, G.T. (1995), »Den Stationære Bandit.« *Økonomi & Politik*, 3, 24-31.

Økonomisk kronik

2. halvår 1996

Henrik Fænøe, Lønmodtagernes Dyrtidsfond

1. Sammenfatning

Den internationale økonomiske udvikling er forløbet i overensstemmelse med forventningerne i efterårets økonomiske kronik. I Japan nåede væksten op på godt 3,5%, mens USA og England opnåede en vækst i størrelsesordenen 2,5%. I de store kontinentaleuropæiske lande blev væksten som forventet lavere. Tyskland og Frankrig opnåede en vækst på knap 1,5%, og i Italien blev væksten på kun godt 0,5%.

I år forventes væksten stadig at accelerere i de fleste lande, og Tyskland og Frankrig skulle komme op på vækstrater på over 2%.

Det internationale inflationsniveau er fortsat meget lavt også i de lande, der traditionelt har haft en relativt høj inflation.

I Danmark blev væksten i 1996 på knap 2,5%, hvilket er ca. 0,5% højere, end de fleste prognoser forventede i efteråret. Det er primært en fortsat pæn vækst i privatforbruget og investeringerne, der holder væksten oppe. De fleste prognoser forventer, at væksten i Danmark forøges i år til et niveau i størrelsesordenen 3%, og denne væksttakt forventes at fortsætte i 1998. Den pæne vækst har medført et fortsat fald i ledigheden. Da det samtidig ikke er lykkedes væksten at fjerne overskuddet på betalingsbalancen, og inflationen – i modsætning til hvad der var frygtet i efterårets økonomiske kronik – stadig er meget

lav, må den økonomiske situation i Danmark fortsat karakteriseres som særdeles positiv.

Selv om væksten i privatforbruget og de finansielle institutioners stadig lempeligere lånevilkår kan minde om situationen i midten af 1980'erne, er der ingen grund til at frygte en gentagelse af de problemer, der opstod i kølvandet på opsvinget dengang. I midten af 1980'erne var opsvinget i forbruget forårsaget af et drastisk fald i opsparingskvoten, og forbrugernes lånelyst var baseret på de foregående 20 års inflations- og skattesystem, hvor realrenten efter skat var negativ, og låntagning blev belønnet, mens opsparring blev straffet. Det nuværende opsving er sket uden noget drastisk fald i opsparingskvoten, og forbrugerne har lært at leve med en positiv realrente efter skat.

2. Den internationale konjunktursituation

Efter en forbigående afdæmpning af væksttempoet i 3. kvartal accelererede aktiviteten i USA igen i 4. kvartal, jf. figur 1. Indikatorerne for udviklingen i den amerikanske økonomi tyder på, at væksten fortsætter med uformindsket styrke, og i overensstemmelse hermed er konsensusforventningerne til væksten i år blevet opjusteret til 3,4%, hvilket er 1,0% højere end forventet i efteråret, jf. tabel 1.

Tabel 1. Konsensusforventninger til væksten i BNP/BNi i 1997 og 1998, for de store OECD lande

	1997		1998
USA	3,4	(2,4)	2,1
Japan	1,7	(1,5)	2,4
Tyskland	2,3	(2,2)	2,6
Frankrig	2,3	(2,1)	2,7
Italien	1,2	(1,3)	2,1
England	3,3	(3,3)	2,6

Kilde: Consensus Forecast. 12. maj 1997.

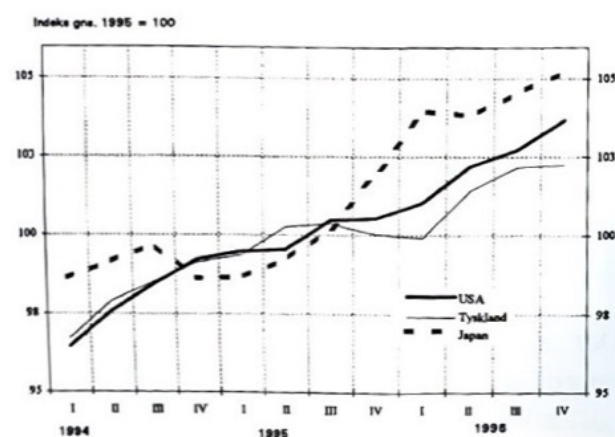
Anm.: Hver måned foretager Consensus Forecast en rundspørge til over 200 fremtrædende prognoseproducenter og indsamler oplysninger om disses forventninger til væksten, inflationen og en række andre økonomiske nøgletal. På basis heraf beregnes de gennemsnitlige forventninger, som gengivet ovenfor. Tallene i parentes er forventningerne fra efterårets kronik.

Trods den fortsat høje vækst er inflationen i USA stadig på ca. 3%. Det er kommet bag på mange, at USA har kunnet præstere en rimelig jævn, høj vækst i snart 5 år, uden det har fået negative konsekvenser for inflationen. Frygten for, at det stramme arbejdsmarked før eller siden vil medføre accelererende lønstigninger og heraf afledte prisstigninger, har dog allerede nu fået den amerikanske nationalbank til at påbegynde en stramning af pengepolitikken, og yderligere stramninger forventes.

Efter stagnationen i 2. kvartal i den japanske økonomi blev væksten genoptaget i 2. halvår, jf. figur 1. Væksten var dog mere behersket end den eksplosive vækst omkring årsskiftet 1995/96, og indikatorerne tyder på, at dette vil fortsætte, hvorfor forventningerne til væksten i år stadig er på ca. 1,5%, jf. tabel 1.

I Tyskland var aktiviteten stagnerende i 2. halvår 1996, jf. figur 1, men den pæne vækst henover sommeren medførte dog, at årsvækstraten blev på knap 1,5%.

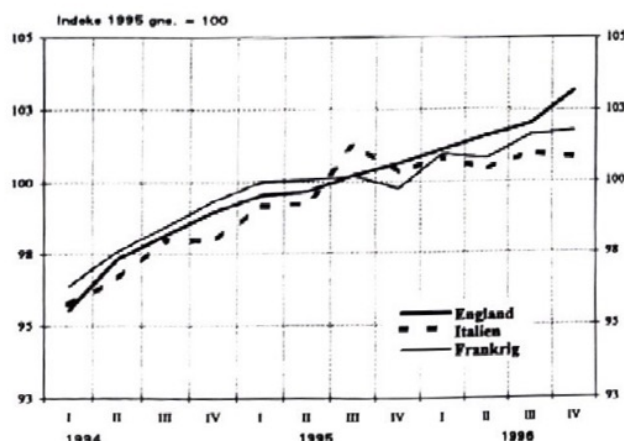
Figur 1: BNP/BNi
USA (BNP), Japan (BNi) og Tyskland (BNP)



Anm.: Sæsonkorrigerede data, faste priser.

Der er mange årsager til den fortsat beherskede vækst i Tyskland. Den høje arbejdsløshed og de omfattende rationaliseringer i den tyske industri lægger en dæmper på den private sektors forbrugslust, og regeringens forsøg på at leve op til ØMU-kravene medfører en relativt stram finanspolitik. Den negative stemning har også sat sine tydelige spor i byggeaktiviteten, der fortsat er svag og bidrager til den lave vækst.

Figur 2: BNP England, Frankrig og Italien

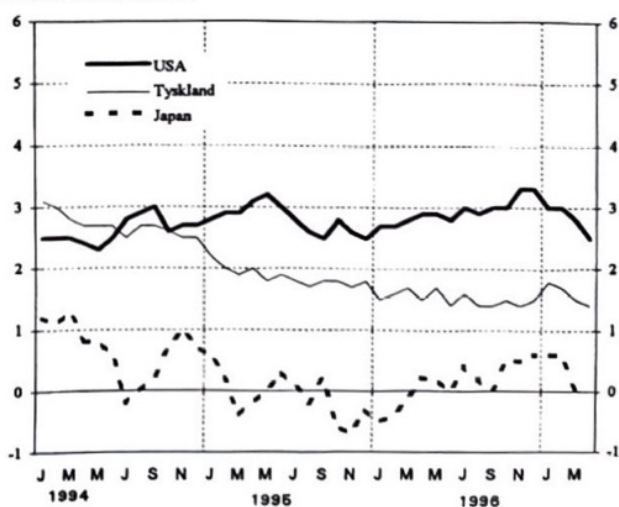


Anm.: Sæsonkorrigerede data, faste priser.

Indikatorerne peger imidlertid ganske klart på, at aktiviteten i industrien er på vej fremad båret af pæn vækst i eksporten. Dette minder meget om situationen i 1994, hvor de indenlandske efterspørgselskomponenter i Tyskland var svage i kølvandet på genforeningshøjkonjunktoren i starten af 1990'erne. Der er derfor håb om, at en eksportledet vækst vil kunne brede sig til resten af økonomien, og i år forventes væksten at komme op på 2,3%, jf. tabel 1.

Figur 3: Forbrugerpriser USA, Tyskland og Japan

Årlig stigningstakt i pct.

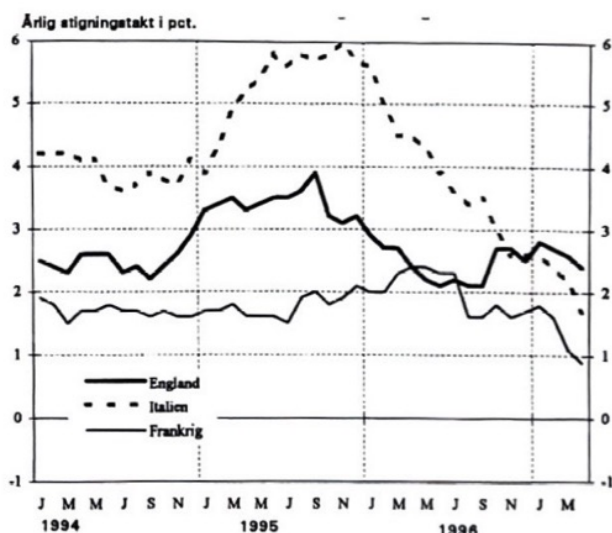


Med den svage vækst kan det ikke overraske, at inflationen i Tyskland fortsat er meget lav, jf. figur 3.

I England accelererede væksten i sidste halvdel af 1996, og den forventede vækst på knap 2,5% blev dermed realiseret. I år forventes væksten at fortsætte på over 3%.

I Frankrig har der været tale om en behersket vækst i 2. halvår 1996, og i Italien er aktiviteten fortsat stagneret omkring det niveau, den nåede i 2. halvår 1995. At årsvækstraten for aktiviteten i Italien overhovedet blev positiv i 1996, skyldes således ikke en vækst gennem året, men alene, at aktiviteten i 1. halvår 1995 var lavere end aktiviteten i 1. halvår 1996.

Figur 4: Forbrugerpriser England, Italien og Frankrig



Mens Frankrig forventes at opnå en vækst på mellem 2 og 2,5% i år ligesom Tyskland, forventes væksten i Italien at holde sig i niveauet godt 1%, jf. tabel 1.

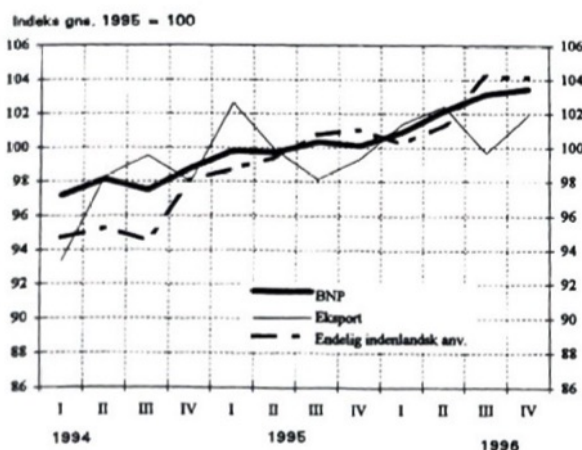
I 1998 forventes væksten i Europa at accelerere yderligere til niveauet 2,5-3%, mens væksten i USA forventes at aftage til niveauet 2%.

I betragtning af den svage aktivitetsudvikling er det knap så bemærkelsesværdigt, at inflationen i Italien faldt fra niveauet 6 til niveauet 2,5% igennem 1996. At også England trods den relativt høje vækst har kunnet holde inflationsraten under 3%, viser dog klart, at det ikke kun er konjunkturudviklingen, der er ansvarlig for den lave inflation i Europa, men at der – som påpeget flere gange i tidligere kronikker – er tale om en strukturel ændring i retning af lavere inflationsrater.

3. Danmarks økonomiske situation

For året 1996 blev vækstraten i BNP på 2,4%, hvilket er ca. 0,5% højere end forventet i de fleste prognoser i efteråret.

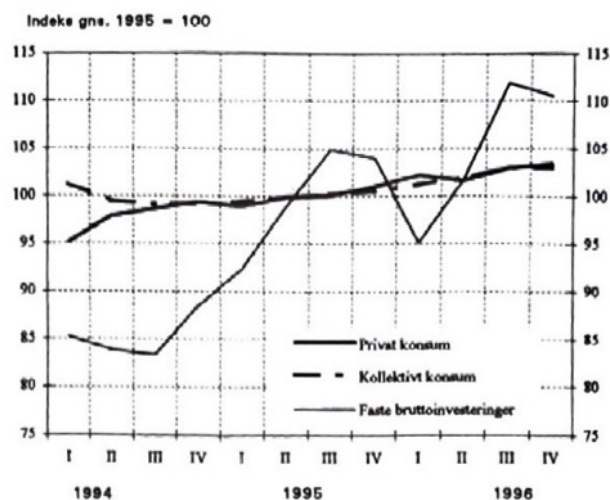
Figur 5: BNP, endelig indenlandsk anvendelse samt eksport



Anm.: Sæsonkorrigerede data, 1980 priser

Væksten i dansk økonomi fortsatte i 2. halvår 1996 med den stærkeste fremgang i 3. kvartal, jf. figur 5. Den endelige indenlandske anvendelse steg stærkt i 3. kvartal, men var derefter stort set uændret, mens eksporten direkte faldt i 3. kvartal for at stige igen i 4. kvartal. For halvåret som helhed var det således fremgangen i den indenlandske efterspørgsel, der var årsagen til væksten.

Figur 6: Endelig indenlandsk anvendelse fordelt på komponenter



Anm.: Sæsonkorrigerede data, 1980 priser

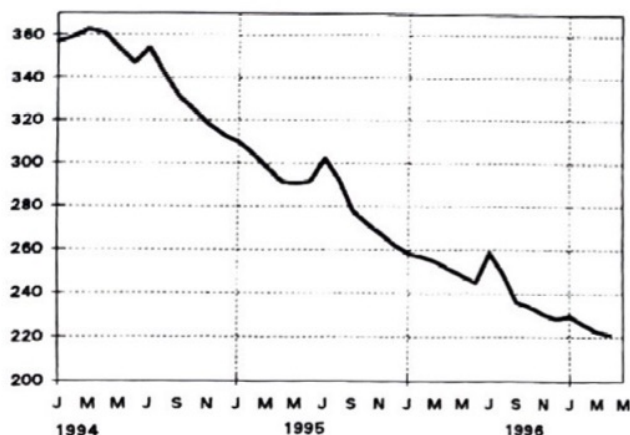
Det er specielt investeringerne, der steg stærkt i 3. kvartal, jf. figur 6, men også den beherskede vækst i det private og kollektive konsum, der vejer væsentligt tungere i den samlede efterspørgsel, bidrog positivt til fremgangen. Det var både erhvervsinvesteringerne og boliginvesteringerne, der bidrog til forøgelsen i investeringsaktiviteten.

Både virksomhederne og forbrugerne har stadig meget sunde balancer, d.v.s., den øgede efterspørgsel er ikke blevet finansieret ved hjælp af en uforholdsmæssig stor låneoptagelse, og der er således ingen grund til, at væksten i den indenlandske efterspørgsel skulle ophøre. Med en tiltagende vækst hos vore samhandelspartnere er der også grund til at forvente positive impulser fra udlandet, og det er derfor ikke overraskende, at væksten ifølge de fleste prognoser forventes at accelerere yderligere i 1997 til et niveau på 3%, jf. tabel 2. Denne vækstrate forventes at kunne opretholdes også i 1998, jf. tabel 3.

Faldet i arbejdsløsheden er fortsat omend i et mere behersket tempo, og den sæsonkorrigerede ledighed befinder sig nu i niveauet 220.000, jf. figur 7. Faldet i ledigheden er i

høj grad båret af en fremgang i beskæftigelsen og således ikke kun et resultat af orlovsordninger o.l.

Figur 7: Arbejdsløshed Antal ledige i 1.000



Anm.: Sæsonkorrigeret ledighed

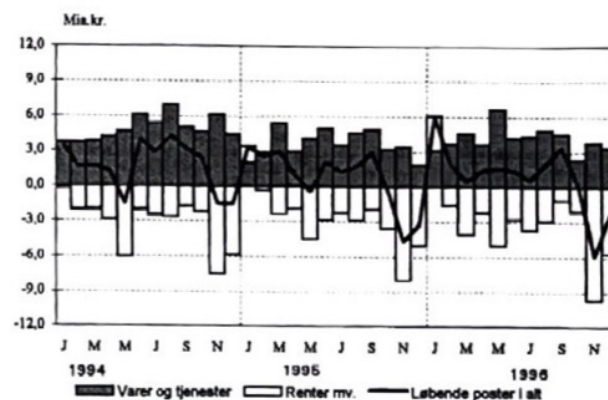
Selv om væksten i Danmark er relativt høj i forhold til flere af vore samhandelspartnere, er det lykkedes at bevare overskuddet på betalingsbalancen i størrelsesordenen 10 mia.kr. i 1996. Gennem året var der heller ingen tendens til vedvarende forværring, jf. figur 8. I de fleste prognoser forventes betalingsbalanceoverskuddet at kunne opretholdes på et nogenlunde uændret niveau i år og til næste år, jf. tabel 2 og 3, men der er dog nogen uenighed vedrørende dette spørgsmål.

Da saldoen på betalingsbalancens løbende poster er forskellen mellem store, modsatrettede tal, skal der også kun få, modsatrettede ændringer i indtægter og udgifter til, for at saldoen på betalingsbalancen ændres mærkbart.

Efter en svag stigende tendens i forbrugerprisindekset igennem 1996 fra et niveau i underkanten af 2% til omkring 2,5% er prisstigningstakten faldet til under 2% igen i starten af i år. At inflationen kan være så lav på trods af det vedvarende fald i arbejdsløsheden, er en af de mest positive overraskelser i de senere års økonomiske udvikling og er en

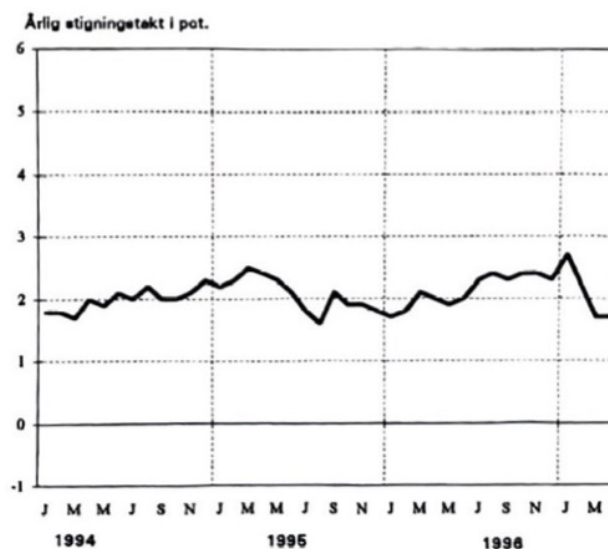
klar bekræftelse af, at den strukturelle ændring hen imod lavere inflation også er et dansk fænomen.

Figur 8: Betalingsbalance



Alt i alt må det fortsat konkluderes, at dansk økonomi er inde i en uhyre positiv udvikling med en vækst, der er tilstrækkelig stærk til at reducere ledigheden, men ikke er stærkere, end at betalingsbalancen kan holde sit overskud og inflationen ikke accelerere. Selv om man ikke skal tro, træerne gror ind i himlen, og at det vil være naturligt med et vist inflationært pres, hvis arbejdsløsheden fortsætter med at falde, er der næppe grund til at frygte de bratte udsving i aktivitet, inflation og betalingsbalance, som har præget fortiden.

Figur 9: Forbrugerpriser Danmark



Tabel 2: Skøn for den økonomiske udvikling i 1997

	<i>Niveau 1995</i>	<i>DØS¹ Maj</i>	<i>DØR² Maj</i>	<i>AE³ Mar</i>	<i>DDB⁴ Mar</i>	<i>SHB⁵ Feb</i>
	(mia. kr.)		Realv. i pct.			
Bruttonationalprodukt	969,1	3,3	2,9	3,3	2,8	3,5
Indenlandsk efterspørgsel, i alt	929,7	3,2	2,2		2,8	
Heraf:						
Privatforbrug	518,5	2,7	2,8	2,8	3,1	4,1
Offentligt forbrug	241,7	1,5	1,7	1,5	1,7	2,7
Offentlige investeringer	19,2	1,3	1,3	0,6	3,3	
Faste erhvervsinvesteringer	106,4	6,5	3,0	6,6	5,6	7,8
Boligbyggeri	30,2	7,0	10,6	7,7	7,1	10,8
Lagerinvesteringer	13,8	0,2	-0,6	-0,4	-0,4	0,1
Udenrigshandel:						
Eksport	326,1	4,3	5,0	4,4	4,9	2,6
Import	286,7	4,1	3,6	3,2	5,2	4,8
Betalingsbalancens						
løbende poster, mia. kr.	8	12,0	16,0	14,0	9,1	0,0
Vækst i forbrugerpriser, pct.	2,1	2,3	2,6	2,6	2,3	2,5
Arbejdsløse, 1000 pers.	288	220	219	219,0	221	
Offentlig saldo	-16,2	7,0	5,3	-2,0	0,6	

Anm.:

Lagerinvesteringer er angivet i pct. af BNP året før.

For SHB og AE udgør faste erhvervsinv., private maskininvesteringer

1 Økonoministeriet, Økonomisk Oversigt, December 1996

2 Det Økonomiske Råd, Diskussionsoplæg, maj 1997

3 Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Kvartalsprognose 20. marts 1997

4 Den Danske Bank, Den Danske Økonomi, marts 1997

5 Svenska Handelsbanken, Economic Macro Forecast, February 1997

Tabel 3: Skøn for den økonomiske udvikling i 1998

	<i>Niveau 1995</i>	<i>DØS¹ Maj</i>	<i>DØR² Dec</i>	<i>AE³ Mar</i>	<i>DDB⁴ Mar</i>	<i>SHB⁵ Feb</i>
	(mia. kr.)		Realv. i pct.			
Bruttonationalprodukt	969,1	3,0	2,2	3,1	2,7	3,0
Indenlandsk efterspørgsel, i alt	929,7	2,7	2,2		2,5	
Heraf:						
Privatforbrug	518,5	3,1	3,1	3,0	2,9	3,1
Offentligt forbrug	241,7	1,0	-0,3	0,6	1,0	2,2
Offentlige investeringer	19,2	-13,8	-0,9	-1,9	1,2	
Faste erhvervsinvesteringer	106,4	4,3	0,8	5,3	3,2	6,6
Boligbyggeri	30,2	6,0	8,9	6,7	3,2	7,1
Lagerinvesteringer	13,8	-0,2	0,1	0,1	0,0	0,1
Udenrigshandel:						
Eksport	326,1	4,5	3,2	4,1	4,7	2,9
Import	286,7	4,2	3,5	3,9	4,3	4,4
Betalingsbalancens						
løbende poster, mia. kr.	8	13,0	11,8	15	8,9	-0,5
Vækst i forbrugerpriser, pct.	2,1	2,4	2,6	2,4	2,2	2,8
Arbejdsløse, 1000 pers.	288	210	216	205	212	
Offentlig saldo	-16,2	8,0	6,8	10	0,2	

Anm.:

Lagerinvesteringer er angivet i pct. af BNP året før.

For SHB og AE udgør faste erhvervsinv., private maskininvesteringer

1 Økonoministeriet, Økonomisk Oversigt, December 1996

2 Det Økonomiske Råd, Diskussionsoplæg, maj 1997

3 Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Kvartalsprognose 20. marts 1997

4 Den Danske Bank, Den Danske Økonomi, marts 1997

5 Svenska Handelsbanken, Economic Macro Forecast, February 1997

Anmeldelser

Klassisk og moderne samfundsteori (red. Heine Andersen og Lars Bo Kaspersen¹)

Hans Reitzels Forlag. København 1996. 640 sider.
kr. 475,00.

»Videnskabelige teorier om samfundet er imidlertid ikke altid lige lette at gå til, og i en dansk sammenhæng har det hidtil ikke været muligt at finde bøger, der samlet introducerer til den lange række af forskellige samfundsteorier, der har set dagens lys i de sidste 200 år« (s. 7). Dette er baggrunden for denne antologi, der er redigeret af to sociologer, Heine Andersen, docent ved Institut for Ledelse, Politik og Filosofi ved Handelshøjskolen i København, og Lars Bo Kaspersen, stipendiat ved Institut for Statskundskab i Århus. Redaktørerne har sammen med 22 andre personer – hovedsagelig sociologer – fra henholdsvis Danmark, Norge og Sverige samt en enkelt fra England bidraget til bogens 30 kapitler.

Ifølge det redaktionelle *Forord* (s.7-8) er bogen tænkt som en første indføring i de forskellige samfundsteoretiske traditioner og deres vigtigste begreber, således at læseren kan danne sig en forhåndsviden og et overblik, inden der eventuelt stiftes bekendtskab med primærlitteraturen. Ved afgrænsningen af stoffet har man lagt hovedvægten på teorier af sociologisk karakter. Bogen er primært skrevet med sigte på studerende ved videregående uddannelser, men også på højeste HF- og gymnasietrin skal bogen med fordel kunne anvendes. Desuden tænkes den anvendt som opslagsværk, til forklaring af nøglebegreber samt til literatursøgning.

Bogens historiske udgangspunkt er den periode, hvor forestillingen om at teoretisere over *samfundet* udviklede sig, dvs. det 18.århundrede (s. 11). Vel vidende, at grænser mellem klassiske og moderne teorier er historisk relative og skiftende (s.

13) har redaktørerne valgt at trække grænsen mellem klassisk teori (bogens del 1) og moderne teori (bogens del 2) som en skillelinje mellem fortidens store skikkelser (Marx, Spencer, Tönnies, Durkheim, Weber, Simmel samt Mead og Cooley) og det 20. århundredes paradigmer repræsenteret ved marxismen og andre dominerende »-ismer« og skoler op til begyndelsen af 1980'erne, hvor samfundsændringer sætter disse generelle teorier og paradigmer under pres og i stigende grad udfordrer klassiske og moderne samfundsteorier (bogens del 3). I hvert kapitel er der en præsentation af de enkelte kapitlers baggrund, grundidéer og kernebegreber, og korte biografiske oplysninger om teoriernes ophavsmænd. Kapitlerne afsluttes med en kort liste med nøglebegreber og definitioner.

Del 1. KLASSISKE SAMFUNDSTEORIER indledes med *Klassisk og moderne samfundsteori* (kap. 1) af William Outhwaite, der tegner en skitse af hovedlinjerne i udviklingen af samfundsteorien og dens forhold til sociologien, socialantropologien, de andre humanvidenskaber, litteratur- og kulturteorier samt de skiftende relationer mellem det, man kan kalder klassisk og moderne samfundsteori. Kapitlet afsluttes med nogle stipuleringer af fremtidig samfundsteori. På en kalejdoskopisk måde peges der på centrale skikkelser og videnskabshistoriske og -teoretiske kærneproblemer inden for klassisk og moderne samfundsteori i et omfang, der stiller store krav til læserens forhåndsviden. I kap. 2. *Karl Marx* giver Per Månsen en klar og pædagogisk fremstilling af den historiske baggrund for Marxs liv og forfatterskab, hans fremmedgørelsesteori, materialistiske historieopfattelse og kapitalteori, nogle mere specialiserede teorier samt hans samfundsvidenskabelige metode. Kapitlet afsluttes med en kort præcisering af Marxs betydning for eftertiden, specielt den akademiske videnskab. *Herbert Spencer* (kap. 3) af Heine Andersen er en kort præsentation og problematisering af Herbert Spencers samfundsteori og dan-

ner et godt grundlag for at forstå den teoretiske arv, der ligger til grund for nogle af eftertidens samfundsteorier. *Ferdinand Tönnies* (kap. 4) kan ifølge Jørn Falk læses på to måder: som evolutionsteoretisk kulturfilosof eller som »ren« sociolog, hvor de analytiske dikotomier, *Gemeinschaft/Gesellschaft*, væsensvilje/valgvilje, udgør hans væsentligste bidrag til sociologien (s. 64.). Denne til tider meget indforståede fremstilling af Ferdinand Tönnies kunne være begrænset til sidstnævnte læsning og dermed vundet noget i klarhed i forhold til bogens formål. I *Emile Durkheim* (kap. 5) gennemgår Willy Guneriusen Durkheims metodologiske positionering samt hovedværker om henholdsvis arbejdsdelingen i samfundet, selvmordet og religionens rolle i samfundet. De enkelte afsnit flettes ind i en helhed, der samlet giver en god indsigt i Durkheims grundidéer og begreber, men man savner en mere udførlig problematisering af denne klassiker, der havde så stor betydning for eftertidens tænkning. Per Månson indleder *Max Weber* (kap. 6) med en præcis, kortfattet præsentation af Webers metodelære om forholdet mellem nomologisk videnskab og ideografisk videnskab og spørgsmålet om videnskabens værdineutralitet og denne læres udmøntning i substantiel sociologi i form af forskellige idealtyper. Den efterfølgende gennemgang af Webers religionssociologi, specielt den protestantiske etik og kapitalismens ånd giver en god illustration af Webers måde at arbejde på. Gennemgangen af Webers politiske sociologi, specielt bureaukratiet, nærmer sig igen det opremsende, og den noteagtige fremstilling af centrale begreber som klasse og status giver ikke læseren mulighed for at nogen dybere indsigt i denne centrale del af forfatterskabet. Gennemgangen afsluttes med Webers tese om den historiske rationaliseringstendens, der på en naturlig måde leder over i Webers betydning for eftertiden. Kapitlet er velskrevet, men falder alligevel mellem to stole: Ambitionen om at få det hele med resulterer i, at dele af kapitlet får en opremsende karakter, der ikke levner plads for problematisering og kritik. I Henrik Ørnstrups fremstilling af *Georg Simmel* (kap. 7) smelter Simmels modernitetsbeskrivelser og teori sammen til en idéhistorisk redegørelse for forfatterskabet. Man savner en mere stringent fremstilling af Simmels bredere teori om forholdet mellem individerne og det større samfund med inddragelse af centrale begreber som liv og mere-end-liv, og hans beskrivelser af den sociale interaktions former og typer, ex. dyaden/triaden, »den fattige«. Som eksponenter for *Amerikansk pragmatisme* (kap. 8)

præsenterer Nils Mortensen Charles Horton Cooleys og George Herbert Meads teorier. De to teoretikere har hver på deres måde forsøgt at ophæve dikotomien mellem individ og samfund gennem deres særlige teoretiseren omkring individets socialisering. Traditionelt vil man nok sige, at der er tale om socialpsykologiske teorier. Samfundsteoretiseringen i disse forfatterskaber har en mere implicit karakter, hvilket retter opmærksomheden mod en problematisering af antologiens titel (se nedenfor). Afslutningsvis nævnes kort Meads indflydelse på Chicagoskolen, men det gælder her (s. 131) som andet steds i antologien, hvor der er referencer til denne »skole« (s. 64), samt dér, hvor den omtales som »et magtcenter i faget« ... »denne spændende og originale tradition« (s. 270ff), at der ikke er nogen egentlig præsentation af dens væsentligste skikkelser, lige som den ikke er omtalt for sin opfattelse af samfundsteori eller er nævnt i »Emneindex«.

Bogens del 2. MODERNE SAMFUNDSTEORIER indledes med *Marxismen* (kap. 9), der er en af det 20. århundredes vigtigste tankestrømninger. Per Månson giver en meget velskrevet redegørelse for marxismens politiske og ideologiske betydning fra tiden efter Marxs død og frem til i dag, for de mange forskellige retninger, som den har udkrystalliseret sig i henholdsvis i østeuropæiske og vesteuropæiske lande og til dels 3. verdens landene og disse retningers mest fremtrædende skikkelser. Ligeledes giver kapitlet en fyldestgørende indsigt i den akademiske marxismes etablering og senere udvikling. Marxismens betydning for eftertiden vises i de to efterfølgende kapitler. I *Frankfurterskolen* (kap. 10) giver Anders Ramsay en avanceret oversigt over den institutionelle tilknytning og de forskningsprogrammer, der omfattede den række forskere, der fra begyndelsen af trediveerne arbejdede sammen ved Institut für Sozialforschung. De arbejdede på grundlag først og fremmest af marxismen og psykoanalysen, og deres virke udmøntedes senere i begrebet kritisk teori. I første del af kap. 11 *Nyere marxistisk teori* giver Jens Peter Frølund Thomsen en indsigtfuld indføring i den ny-gramscianske teori: Diskursanalysen, der er en af tidens nye tilgange, samt i de neomarxistiske kritikpunkter, som den er blevet mødt med. Anden del af kapitlet vedrører analytisk marxisme, der er et samlebegreb for en række meget forskellige ny-marxistiske retninger, der alene har det til fælles, at de tager udgangspunkt i marxismens klassiske temaer og samtidig udnytter metoder fra moderne

samfundsvidenskabelige traditioner. Heine Andersens kortfattede fremstilling giver overblik, men formidler begrænset indsigt i disse retningers forskellighed og centrale begreber.

Mikro-makro-problemet, dvs. forholdet mellem aktør og struktur har gennem tiderne været en af samfundsteoretikernes store udfordringer. I kap. 12. *Sociale samhandlingsteorier* præsenterer Nils Mortensen og Gorm Harste læseren for en række sociologer, der hver på deres måde har beskæftiget sig med, hvordan den sociale interaktion former sig, og hvorledes det giver sig udslag i hverdagslivet. Ligeledes redegør de for samhandlingsteoriernes anvendelse og kritikpunkter samt betydning for mere makrosociologiske arbejder ex. Habermas' og Giddens'. *Rational choice* (kap. 13) af Roar Hagen er ligeledes en god indføring i dette paradigme for samfundsvidenskabene, der bygger på et metodologisk individualistisk syn på individet som en rationel aktør. Læseren præsenteres for centrale skikkelser og retnings skandinaviske tilhængere samt for drøftelser om perspektivets betydning for den kollektiv handlings problem og endelig valghandlingsteori som hermeneutik og økonomi.

Funktionalismen var i årene 1920-1965 den dominerende retning inden for sociologisk teori og empiriske analyser, og dens paradigme har givet anledning til omfattende kritik samt revision, hvilket alt sammen er temaet for de 3 følgende kapitler. Det er således ikke overraskende, at *Funktionalisme* (kap. 14) af Halvor Fauske er et af de mest omfangsrige i bogen. Den store skikkelser inden for denne retning var Talcott Parsons, der udviklede sit eget »Sociale system« på grundlag af arven fra klassikerne og de britiske antropologer. Kritikken af Parsons funktionalisme førte Robert Merton til at komme med sin reviderede form for funktionalisme og har efterfølgende ført til en debat inden for sociologien om funktionelle forklaringer. Fremstillingen af Parsons forfatterskab er kronologisk og omhyggelig, men ikke ligefrem pædagogisk som introduktionslitteratur. Merton præsentationen er meget kortfattet. Begge fremstillinger kunne have vundet rent pædagogisk ved eksempler, der kunne illustrere teoriernes anvendelser og mangler. *Neofunktionalisme* (kap. 15) omhandler den revision og rekonstruktion af Parsons' teori, der efterfølgende har fundet sted, hovedsaglig i USA. Halvor Fauskes fagsociologisk avancerede fremstilling af denne retning ligger fint i forlængelse af kapitlet

14. Det er fagligt og historisk rimeligt, at omtalen af funktionalismen (kap. 14) også følges op med en redegørelse for *det konfliktteoretiske alternativ til funktionalismen* (kap. 16). Imidlertid er forfatteren, Pål Strandbakken, øjensynlig i vildrede med, hvad der er kapitlets fokus: konfliktteori? kritik af funktionalismen? sociologiens udvikling i perioden op til studenteroprøret? for at nævne nogle af de mange løse ender i dette kapitel, hvis sproglige fremstilling er præget af uklarheder og unødige gentagelser fra tidligere kapitler og kapitlets ene biografi.

Jean-Paul Sartre (kap. 17) er almindeligvis ikke en person, hvis forfatterskab man forbinder med sociologisk teori, men snarere med samfundsfilosofi. Ikke desto mindre har han med sin handlingsteori ydet væsentlige bidrag til grundliggende problemer inden for sociologien og præget en række af nutidens førende sociologer. Dag Østerberg indfører læseren sikkert i opbygningen af Sartres vanskeligt tilgængelige sociologi og hans betydning for sociologisk teori. Kapitlet kan opfattes som en god introduktion til den del af bogen, der omhandler nutidige franske sociologer (kap. 18-20). Tom Brochs redegørelse for *Strukturalismen* (kap. 18) som erkendelsesretning og dens bidrag til de sociologisk-antropologiske fag i dette århundrede samt for, hvorledes strukturalistisk tænkning og metode indgår i 90'ernes sociologi, er komprimeret og ligger over bogens intenderede niveau. I Sven-Åke Lindgrens kapitel om *Michel Foucault* (kap. 19) ligger tyngdepunktet på den del af Foucaults forfatterskab, der omhandler hans undersøgelser af magtens udøvelse og funktion. Beskrivelserne af Foucaults konkrete analyser er med til at give en god indføring til denne vidtfavnende og grænseoverskridende samfundsteoretiker. Med kap. 20. *Pierre Bourdieu* giver Staf Callewaert en velskrevet præsentation af en af nutidens spændende og »anderledes« samfundsteoretikere. Læseren får en forståelig indføring i Bourdieus forfatterskab, hans videnskabsteori og særlige teoretiske-analytiske arbejdsmåde samt nogle af de centrale kultursociologiske og uddannelsessociologiske studier, dominerende kritikpunkter samt forfatterskabet betydning i Skandinavien. Et læseværdigt og indsigtsgivende kapitel.

To nulevende tyske sociologer, der i væsentlig grad har bidraget til moderne samfundsteori i anden halvdel af det 20. århundrede, er Jürgen Habermas og Niklas Luhmann. *Jürgen Habermas* (kap.

21) er en af vor tids mest vidtspændende og omdebaterede filosoffer og samfundsteoretikere, og Heine Andersen giver en gedigen indføring i udviklingen i denne teoretikers arbejde, centrale begreber samt nogle hovedkritikpunkter, der har været fremført mod hans samfundsteori og filosofi. Niklas Luhmann (kap. 22) har i hele sit forfatterskab samlet sig om at udvikle en generel teori om sociale systemer samt at udvikle en teori om det moderne. Luhmanns systemteori repræsenterer således en radikalt anden måde at tænke det sociale på end klassisk og nyere systemteori inden for sociologien, eksempelvis repræsenteret ved Parsons og efterfølgende Habermas. Forfatterskabet, hvoraf kun dele er oversat til engelsk på et forholdsvist sent tidspunkt, er vanskeligt tilgængeligt. Det er derfor prisværdigt at stifte bekendtskab med Luhmanns sociologi i Roar Hagens fremstilling, hvor der også redegøres for nogle centrale kritikpunkter samt referencer til Luhmanns betydning for samtidens samfundstænkning.

Norbert Elias (kap. 23) har bidraget til den moderne sociologi gennem sin teori om civilisationsprocessen, der kan ses som et forsøg på løsning af mikro-makro-problemet i sociologien. Kendskabet til ham og hans direkte indflydelse på nordisk sociologi har hidtil været marginal. Gunnar Olofssons præsentation af dette forfatterskab udfylder således et tomrum i nordisk sociologisk teori-historie. Endnu en af vor tids førende samfundsteoretikere og modernitetstænkere er den engelske sociologi Anthony Giddens (kap. 24). Hans strukturationsteori og analyse af det moderne samfund præsenteres af Lars Bo Kaspersen i form af en god og pædagogisk gennemgang af forfatterskabet spækket med konkrete eksempler til det virkelige liv. I det afsluttende afsnit fremføres nogle centrale kritikpunkter, og der henvises til en række områder inden for samfundsvidenskaberne, hvor Giddens har været inspirationskilde.

Del 3. NUTIDIGE UDFORDRINGER TIL KLAS-SISK OG MODERNE SAMFUNDSTEORI. Hvorefter består så udfordringerne? Ud fra de efterfølgende kapitler 25-29 kan man uddrage, at der først og fremmest er tale om nogle diagnoser, hvormed de nævnte samfundsteoretikere søger at indfange nogle tidstypiske, nye fænomener ved de moderne samfund efter 1950'erne, samt præsentere nogle visioner om den fremtidige udvikling. Det vil sige nogle forhold, der på mange måder bryder med de klassiske og moderne samfundsteoriens diagnoser

og visioner om fremtiden. Med undtagelse af Luhmanns omfattende, teoretisk baserede fremtidsanalyse er der ikke tale om systematisk teoriudvikling eller grundlæggende empiriske arbejder. Disse samfunds- og tidsdiagnoser og udfordringer udspringer også af et fremspirende metodologisk og teoretisk paradigmeskift inden for samfundsvidenskaberne. Bogens tredje del indledes med Gorm Harstes kapitel om *Postindustrialisme, kulturkritik og risikosamfund* (kap. 25). Det omhandler de tids- og samtidsdiagnoserne, som de er kommet til udtryk i henholdsvis Daniel Bells teori om det post-industrielle samfund, Richard Sennetts, Christopher Laschs og Thomas Ziehes kulturdiagnostiske analyser, samt Ulrich Becks analyse af risikosamfundet og Niklas Luhmanns mere systematiske gennemtænkning af denne samfundstypes kendetegn og mulige fremtid. »Udfordringerne« har form af antagelser, hypoteser og visioner hos disse forfattere hovedsaglig i rollen som fremtrædende samtidsdebatorer. Det postmoderne er et af tidens ediketter. I Poul Peder Pedersen kapitel om »En postmoderne nutid?« (kap. 26) får læseren en fyldestgørende indsigt i, hvad den postmoderne diskussion omhandler og et par vurderinger af, hvad den har betydet for samfundsvidenskaben og dens forståelse af nutiden og dens tendenser. Udfordringen består i, at en række nutidige forandringer og problemer ikke er tilstrækkeligt belyst af eksisterende samfundsteori. I *Samfundsteori, moral og det civile samfund* (kap. 27) behandler Heine Andersen en gammel, men stadig aktuel udfordring for samfundsvidenskaberne: forbindelsen mellem samfundsteori og moralske opfattelser. Hvorledes har forholdet udviklet sig historisk, hvilke grundidéer har været fremtrædende, og hvorledes er de opfattet i praksis? Som eksempel vises opfattelsen af det civile samfund, som i dag er et forsøg på at genindføre det normative perspektiv i samfundsteori. Det er et velskrevet og velplaceret kapitel, der på en illustrativ måde forholder sig til de foregående kapitler og de dér præsenterede teorier. *Stat, Nation og National Identitet* er temaer på den aktuelle politiske dagsorden og oppe i tiden inden for dele af den politologiske forskning, specielt international politik. Uffe Østergård beskriver i kapitlet af samme navn (kap. 28) disse ords skiftende historiske betydning, deres anvendelse i forskellige historiske og samfundsvidenskabelige forskningssammenhænge. Men det lykkes ikke rigtigt at få nogen klar tilkendegivelse fra forfatterens side af begrebernes analytiske værdi og relevans, end sige at få mulighed for at uddrage af

kapitlets til tider noget uklare formuleringer, hvori udfordringen til klassiske og moderne samfundsteori består. Til gengæld lykkes det bedre for Karin Widerberg i *Køn og samfund* (kap. 29) at tegne et klart billede af den nye kvindeforsknings udvikling siden slutningen af 1960'erne og anskueliggøre, dog visse steder noget indforstået, at denne forskning med sit empiriske arbejde og begrebsudvikling har vist, at forståelser af samfundenes periodisering, struktur og funktionsmåde baserer sig på bestemte kønsrelationer. Denne kritik har inden for den nyeste kvindeforskning lagt grunden til en alternativ forståelse af køn og samfund, og er således en udfordring for de etablerede samfundsteorier. Erkendelsesindstillinger fra den aristoteleske tradition og op til vore dage og deres betydning for forståelsen af samfundsteori gennem tiderne op til de postmoderne teorier er et velvalgt tema som afslutning på en bog om klassiske og moderne samfundsteorier. I Margareta Bertilsson gennemgang i *Fra Aristoteles til moderne samfundsteori* (kap. 30) bliver det til spændende, avanceret læsning rigt på referencer til forudgående kapitlers samfundsteori og tænkere.

Tilbage står spørgsmålet, om bogen indfrier de forventninger, som den på egne præmisser skaber hos læseren? Hvad angår bogens titel, så fremprovokerer den en bemærkning med på vejen: Hvad er samfundsteori? Diskussionen desangående i bogens introduktion (kap. 1:11ff) fører ikke til nogen egentlig afklaring, og efter endt læsning af hele bogen rejser sig spørgsmålet, om titlen er i overensstemmelse med bogens indhold. Ud fra bogens indhold ville man nok i en engelsksproget udgave uden tøven have brugt ordet »Social Theory« – en sprogbrug, der ofte volder vanskeligheder at oversætte til et adækvat dansk udtryk. I det foreliggende tilfælde kunne titlen have været »Klassisk og moderne sociologisk teori« al den stund det i forordet hedder, at man har valgt at lægge »hovedvægten på teorier af sociologisk karakter« (s. 8), og rent faktisk også gør det. En sådan titel havde givet en forståelse for tilstedeværelsen af de mere kulturfilosofiske sociologer samt de mikrosociologiske og socialpsykologiske retninger samt udeladelsen af de klassiske samfundsfilosoffer. Hvad angår indholdet, så må man generelt sige, at projektet er lykkedes. Læseren får en god indføring i klassiske og moderne »samfunds«teorier og i disses mest centrale skikkelser samt de teoretiske udfordringer, som den nutidige samfundsmæssige og samfundsvidenskabelige ud-

vikling fremprovokerer. Det er et ambitiøst projekt på så få sider både at formidle en konkret viden om og en forståelse af de udvalgte teoretikers forfatterskab og måde at tænke på. Denne ambition har haft sine bagdele. Forfatterne har måttet foretage prioriteringer, der kommer til udtryk ved, at der i nogle kapitler forekommer noteagtige fremstillinger, at væsentlige områder af et forfatterskab ikke er medtaget, at egentlig problematisering og centrale kritikpunkter til tider udelades, eller at nogle af fremstillingerne bevæger sig på et for højt akademisk niveau i forhold til de faglige forudsætninger, der kan forventes hos bogens målgrupper. Resultatet er på trods af den redaktionelle anvisning og styring blevet en vis ujævnhed, der måske skal henføres til de enkelte forfatteres individuelle skrivestil under de givne betingelser. På trods af de kritikpunkter, der er nævnt ovenfor og i forbindelse med gennemgangen af de enkelte kapitler, er der ikke desto mindre tale om en pædagogisk og indsigtsformidlende introduktionsbog. Som egentlig lærebog beregnet for de i indledningen anførte målgrupper er den nok ikke anvendelig i sin helhed. Dertil er den for omfangsrig og til tider for indforstået for de almindelige uddannelser, og for lidt udtømmende og dybtgående for de videregående uddannelser. Mange kapitler har karakter af opslagsværk. Sammenholder man imidlertid dette med, at bogen er forsynet med en omfattende litteraturliste, der indeholder titler på alle originalværker, eventuelle skandinaviske oversættelser samt den vigtigste sekundære litteratur på området, så foreligger der en bog, som ikke blot de påtænkte målgrupper, men også fagfolk og lægfolk kan have stor glæde af som opslagsværk og som en bog, der giver et hurtigt overblik over et forfatterskab. Det er et prisværdigt initiativ, som forlaget og redaktørerne har taget, og resultatet udfylder på værdig måde et tomrum i danske samfundsfaglig litteratur.

Kirsten Thomsen
lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet