

Nr. 3 - 1992
65. årgang

Øko no mi & Poli tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1992

65. årgang nr. 3. Oktober 1992

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 Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet.

Ansvarshavende redaktør:

Steen Thomsen, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København, Nansensgade 19, 1366 København K. Telefon 33 15 40 70.

Anmeldelsesredaktion:

Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut for Samtidshistorie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København
- Lektor Niels Kærgaard, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet (Bestyrelsesformand for Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi).
- Lektor Christian Thune, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Produktion, administration og markedsføring:

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothersgade 133
1123 København K
Telefon 33 14 29 20
Telefax 33 32 58 05

Abonnement for 1992:

- Privatpersoner: kr. 310,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 360,00
- Priserne er incl. moms.

Tryk: Gentofte Tryk, Charlottenlund

ISSN 030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 3

TEMA: ØSTLANDENES OMSTILLING

Omfang, varighed og betydning af omstillingen i Østeuropa 4

Niels Kærgård og Søren Elkjær Frandsen

De baltiske lande i verdensøkonomien: ressourcer, problemer og perspektiver 12

Erik André Andersen

Holdningsskred som drivkraft for revolutionerne i 1989 22

Hans Aage

Gradualisme eller chockterapi? 36

Søren Steen Olsen

Fordele ved direkte investeringer og joint ventures – for lokale såvel som danske partnere 45

Jørgen Dan Jensen

GENERELT

Politisk kronik, 1. halvår 1992 50

Lars Bille

Anmeldelser 60

- Er den offentlige sektor for stor
- Privatisering og deregulering
- Brugerbetaling
- En biografi om Poul Schlüter
- Poul Meyers erindringer
- Niels Helveg Petersen om ny grundlov
- De uregerlige vælgere
- Produktinnovation
- Forvaltningsloven

Redaktionelt forord

Østlandenes omstilling

Den økonomisk-politiske betydning af de igangværende omstillinger i Østlandene (Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen) fortjener næppe nogen særskilt begrundelse.

Først og fremmest vil omstillingen i Øst have direkte betydning for dansk og international økonomi. Niels Kærgård og Søren Frandsen argumenterer for, at processen vil tage lang tid, at den vil indebære betydelige problemer og en væsentlig forøgelse af samhandelen. Dermed stilles krav til de industrialiserede markedsøkonomier om finansiering af langvarige betalingsbalanceunderskud og om at acceptere en politisk følsom import af landbrugs- og råvarer (kul?, stål?). Blandt SNG-landene er der fra dansk side særlig interesse for de baltiske. Erik Andersen giver et bud på disse landes integration i verdensøkonomien fra en ressourcensynsvinkel.

Dernæst er der omstillingens ideologiske betydning. For mange synes planøkonomien at have spillet fallit. Dette synspunkt deles ikke af Hans Aage, der i sin artikel forklarer sam-

menbruddet som et overvejende politisk fænomen. En utilsigtet konsekvens af Gorbatsjov regeringens politiske strategi.

Af beslægtet interesse er spørgsmålet om, hvor hurtigt man skal gå til værks i omstillingerne. Nogle vestlige økonomer har argumenteret for chokterapi for at afkorte den smertefulde omstilling til markedsøkonomi. Andre fremhæver, at omstillingen vil tage lang tid. Søren Sten Olsen diskuterer de to modstående synspunkter.

Endelig har omstillingen forretningsmæssige perspektiver for såvel danske som lokale virksomheder. På kort sigt ikke så meget i form af dansk eksport som gennem direkte investeringer, joint ventures med videre. Disse muligheder beskriver Dan Jensen fra den nyetablerede industrialiseringsfond for østlandene.

Uden for tema bringer vi som vanligt en politisk kronik og en række anmeldelser.

Steen Thomsen
Redaktør

Omfang, varighed og betydning af reformerne i Østeuropa

Søren Elkjær Frandsen, Det økonomiske Råds Sekretariat
Niels Kærgård, Københavns Universitet
og medlem af Det økonomiske Råds formandskab

1. Indledning

De økonomiske og politiske omvæltninger, der er sket i Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen siden 1989, giver ændringer i det økonomiske og politiske verdensbillede af et omfang, som kun opleves enkelte gange pr. århundrede; og hele Europas fremtid afhænger i høj grad af integrationen af de østeuropæiske lande og SNG-landene i verdensøkonomien. Dermed har de vestlige landes beslutningstagere et stort ansvar for at medvirke til at gennemføre den meget vanskelige omstilling fra planøkonomi til markedsøkonomi. Mens en vellykket integration af landene i verdensøkonomien på lidt længere sigt giver betydelige indkomstgevinster såvel i Østeuropa som i en række vestlige lande, herunder Danmark, kan en fejlslagen omstilling føre til sociale og nationale spændinger i Østeuropa og SNG-landene med ustabilitet i Europa til følge.

Skal man analysere Europas økonomiske og politiske fremtid, er det derfor afgørende at prøve at sige noget om, hvad der sker i Østeuropa og SNG-landene. I den forbindelse er det imidlertid vigtigt for det første at gøre sig klart, at omstilling fra planøkonomi til markedsøkonomi og integration i det internationale samarbejde er noget, der tager tid, måske årtier, og for det andet, at forudsigelser

af sådanne forløb må være langt mere usikre end »normale« prognoser for f.eks. den danske økonomiske udvikling, fordi prognoserne ikke bygger på erfaringer med lignende »eksperimenter« i tidligere perioder – det er jo noget principielt nyt og uprøvet, man går i gang med. Endelig kan der også være grund til at være opmærksom på, at kortsigtsudviklingen må ventes at afvige ganske markant fra den langsigtede udvikling; selv i heldigste tilfælde vil en nedbrydning af et gammelt system og opbygning af et nyt give anledning til usikkerhed og store omstillingsomkostninger i en overgangsperiode. Man kan således under ingen omstændigheder vente en jævn vækstproces, der starter med det samme.

I dette indlæg skal fremstillingen koncentreres om Østeuropa, idet udviklingsprocessen for SNG-landene endnu forekommer for uforudsigelig.¹ I afsnit 2 skal landenes situation og historie skitseres; i afsnit 3 ses på omfanget af den omstillingsproces og det vækstforløb, der skal til, hvis de østeuropæiske lande skal nå vesteuropæisk indkomstniveau. I afsnit 4 ses på landenes potentielle betydning for verdenshandelen. Til sidst søges nogle centrale konklusioner sammenfattet. Det grundforløb, der regnes på, er altså ét, ifølge hvilket de østeuropæiske lande

konvergerer mod et økonomisk system og velstandsniveau, som svarer til det vesteuropæiske. Det svinger utvivlsomt en hel del fra land til land, hvor realistisk et sådant forløb er, og for alle landene må det betragtes som det mest optimistisk tænkbare forløb.

2. Østeuropas økonomiske situation og udvikling

Internationale sammenligninger af indkomstniveau og vækstrater er altid yderst diskutabel. Der er alle mulige indeks- og måleproblemer. En simpel sammenligning af nationalindkomst må derfor tages med alle mulige forbehold, specielt når lande med vidt forskellige relative priser sammenlignes. I tabel 1 er (med alle disse forbehold) anført

nogle hovedindikatorer for de østeuropæiske lande sammenlignet med udvalgte lande. Det er tydeligt, at der i Østeuropa er tale om en række meget forskellige lande.

Det er således bemærkelsesværdigt, at når der tales om et indkomstgab mellem Østeuropa og EF-landene, så er det et gab i gennemsnitsindkomster – de bedst stillede østeuropæiske lande (specielt Tjekkioslovakiet) har et højere indkomstniveau end de dårligst stillede sydeuropæiske EF-lande (Grækenland og Portugal). Det er karakteristisk, at der er en vis tendens til lave eksportkvoter og høje opsparingskvoter i flere af de østeuropæiske lande, men tendensen er næppe så systematisk, som de fleste ville have ventet.

Tabel 1. Udvalgte indikatorer for de østeuropæiske lande og det tidligere Sovjetunionen samt for udvalgte andre lande.

	BNP pr. indb. PPP-1990-\$	Folketal Mio. pers.	Eksport Pct. af BNP	Opsparing Pct. af BNP
Bulgarien	5430	9,0	31	30
Polen	3910	38,0	19	27
Rumænien ^b	2950	23,0	12	32
Tjekkioslovakiet ^a	7940	15,6	35	17
Ungarn	5920	10,6	36	25
SNG-landene ^b	5060	286,4	7	–
Grækenland	7403	10,0	25	13
Portugal	7514	10,3	37	26
Spanien	11075	38,8	19	21
Tyrkiet	4957	54,0	25	24
Danmark	15462	5,1	31	19
EF	13314	326,0	29	21

a) Eksport- og opsparingskvoten er beregnet på basis af »Net Material Product«, dvs. ekskl. mange tjenesteydelser.

b) Eksportens andel af BNP vedrører alene vareeksporten.

Anm.: Nationalindkomsten for SNG-landene og de østeuropæiske lande er beregnet af det amerikanske institut PlanEcon. PPP angiver, at der er benyttet købekraftspariteter. Eksport og opsparing som andel af BNP er estimeret udarbejdet på basis af data fra Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW).

Kilde: Tabellen er hentet fra Dansk Økonomi, maj 1992 s. 105, hvor mere præcise kilder og beregningsmetoder er anført.

Det er et interessant spørgsmål, hvordan man er kommet i den situation, man er i. Har de østeuropæiske lande altid været fattigere end de vesteuropæiske, eller har planøkonomien genereret lavere vækstrater end markedsøkonomien? Eller skyldes forskellene, at nok producerede man en masse i planøkonomierne, men ikke noget, der var noget værd, hvis det skulle måles til markedspriser? Den type af spørgsmål er det endnu sværere at svare på, for det kræver ikke kun sammenlignelige indkomsttal for de forskellige lande for én periode, men for hele udviklingsforløbet. Et forsigtigt forsøg er gjort i tabel 2, og man kan næppe sige, at resultaterne er lysende klare. Der er sket store forskudninger også mellem de vesteuropæiske lande indbyrdes, sammenlign f.eks. Storbritannien og Vesttyskland. Man skal derfor nok være forsigtig med at drage for håndfaste konklusioner, og meget tyder vel på, at det lavere indkomstniveau i østlandene i dag er fremkommet som en kombination af et lavere udgangspunkt og lavere vækstrate, idet de individuelle forskelle fra land til land i både øst og vest er store.

Tabel 2. Bruttonationalprodukt pr. indbygger i 1980-dollars for udvalgte lande.

	1913	1950	1973	1987
Vesttyskland	1.907	2.508	7.595	9.922
Danmark	2.246	3.895	7.845	9.912
Storbritannien	3.065	4.171	7.413	9.139
Østrig	1.985	2.123	6.434	8.765
Østtyskland	1.907	1.769	4.533	7.704
Tjekkoslaviet	1.554	2.596	5.226	6.224
USSR	973	2.265	5.066	5.948

Kilde: Maddison, 1989

3. Økonomisk konvergens

Indtil nu er alene omtalt den historiske udvikling. Skal man derimod sige noget om udviklingen i Østeuropa og det tidligere Sovjet-

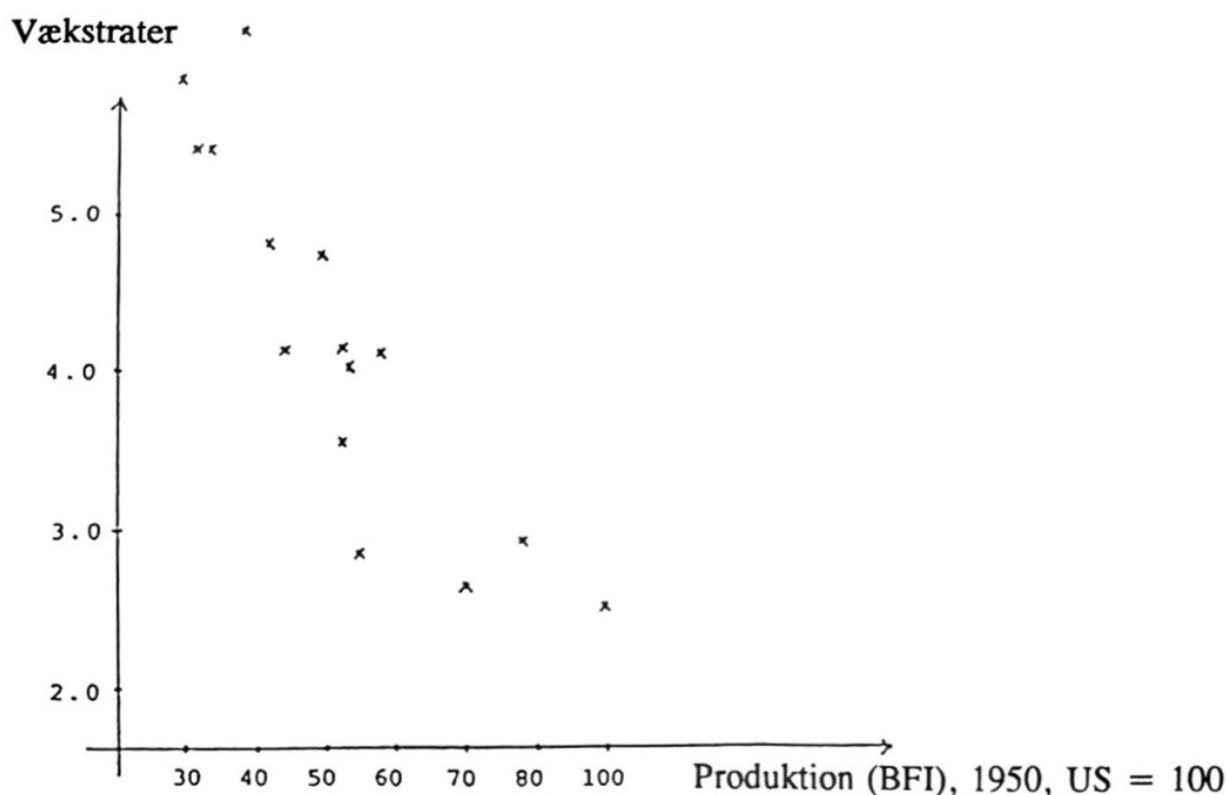
unionen i de kommende år, må man selvfølgelig i gang med endnu dristigere analyser. Og i den forbindelse skal som nævnt regnes på betingelserne for en udligning af indkomstforskellene mellem Øst- og Vesteuropa.

Det er klart, at den grundlæggende udfordring for de østeuropæiske lande relaterer sig til en fundamental rekonstruktion af de østeuropæiske samfund, hvilket vil kræve høje opsparingskvoter og store investeringer til skabelsen af et produktivt kapitalgrundlag. Husholdningernes tilskyndelse til at spare op skal styrkes, det offentlige forbrug skal reduceres, og endelig skal der skabes et institutionelt system, som sikrer, at de opsparede midler og kapitaltilførslerne fra vest anvendes effektivt.

Indsnævringen af indkomstforskellene imellem Øst- og Vesteuropa kan begrundes på mange måder. Konvergens kan betragtes som en neutral beregning af et for de fattige nationer (de østeuropæiske lande) bedst tænkeligt alternativ (nemlig at de indhenter de rige nationer). Det kan mere diskutabelt betragtes som et udsagn om, at østlandenes lavere indkomst skyldes, at de havde et mindre effektivt system end det markedsøkonomiske, og nu hvor de går over til markedsøkonomien, vil denne forskel udlignes. Endelig har en generel konvergens mellem rige og fattige lande været fremført, jvf. fig. 1; se Nørregaard Rasmussen (1989) og Dansk Økonomi, maj 1991 s. 91 ff. for en diskussion af denne hypotese, der sjældent fremtræder så klart som i figuren.

Skal man regne på konvergenskravene, må man bl.a. gøre nogle antagelser om tilpasningsperiodens længde og de nuværende indkomstforskelle imellem Øst- og Vesteuropa. I tabel 3 er tilpasningsperioden antaget mellem 15 og 30 år, og indkomsten pr. indbygger i Østeuropa i gennemsnit højst 50 pct.

Figur 1. Produktionsniveau og vækstrater for 15 OECD-lande i efterkrigstiden.



Kilde: Nørregaard Rasmussen (1989)

af den gennemsnitlige indkomst i EF, jvf. i øvrigt tabel 1. Desuden er antaget, at EF-landenes indkomster i fremtiden vokser med 2,5 pct. årligt. Med disse antagelser er kravene til Østeuropas vækstrater ved konvergens vist i tabel 3. De er ganske høje, men dog ikke helt ude af trit med, hvad man har set i højvækstperioder i andre lande. For hele 5-årsperioder var vi i Danmark oppe på 5,1 pct. p.a. i 1960-65 (se Kærgård, 1992 s. 12), og i Maddisons tal (Maddison, 1989, jvf. tabel 2) for perioden 1950-73 topper Grækenland med en gennemsnitlig vækstrate på 6,2 pct. p.a. og Portugal med en på 5,5 pct. p.a. I højvækstperioden i Vesttyskland var man i 1951-1960 oppe på 8,0 pct. p.a. i gennemsnit (se Smith, 1983 s. 33).

Tabel 3. Årlig vækstrate i Østeuropa som sikrer en fuldstændig indkomstmæssig udligning pr. indbygger mellem Østeuropa og EF-landene, pct.

Østeuropas initiale indkomst, pct. af EF's indkomst	Tilpasningsperiode		
	15 år	20 år	30 år
	Pct.		
50	7	6	5
40	9	7	6
30	11	9	7

Anm.: Den forudsatte årlige vækst i EF-landene er 2,5 pct. og folketallet antages konstant i såvel Østeuropa som i EF. Vækstraterne er beregnet på basis af BNP pr. indbygger målt ved købekraftspariteter.

Kilde: Dansk Økonomi 1992, s. 106.

Vil man regne videre på, hvad dette kræver af investeringer, nødvendiggør det en række ekstra antagelser om det nuværende kapitalapparats størrelse, om kapital/output-forholdet og om afskrivningsrater (jvf. Dansk Økonomi, maj 1992 s. 106-108). Med rimelige antagelser (f.eks. et kapital/output-forhold lig 2,5, en afskrivningsrate på 5 pct. p.a. og en konvergensperiode på 20 år) vil kravet til de østeuropæiske økonomier være en investeringskvote på omkring 30 pct. af nationalindkomsten mod 21 pct. som det gennemsnitlige i EF-landene. Finansieringen af disse store investeringer kan ske enten i form af en stor østeuropæisk opsparring eller i form af betalingsbalanceunderskud, der så må finansieres med vestlig långivning eller bistand.

Hvor store disse underskud bliver, afhænger helt af udviklingen i de østeuropæiske landes egen opsparring. Den var, før omvæltningerne tog fart, ganske høj (i gennemsnit 28 pct. af nationalindkomsten), men må ventes at falde ned mod det vesteuropæiske niveau, idet der utvivlsomt blandt de østeuropæiske forbrugere er en forventning om et stigende forbrug. Antages den østeuropæiske opsparringskvote gradvist at falde fra 28 pct. til 22 pct. i løbet af 20-års perioden, vil de østeuropæiske handelsbalanceunderskud stige fra ca. 0,3 pct. af EFs BNP til ca. 2,5 pct. deraf, hvilket illustrerer størrelsesordenen af behovet for årlig hjælp, hvis EF-landene alene skal finansiere de østeuropæiske handelsbalanceunderskud. Deltager OECD-landene samlet i hjælpen, vil byrden være under 1 pct. af disse landes BNP, men det er oplagt, at der så dertil må regnes med betydelige, vanskeligt kvantificerbare støtteforanstaltninger til SNG-landene, der ikke er med i disse beregninger.

Sammenlignes en sådan støtte med Marshall-hjælpen fra USA til Vesteuropa i 1948 til 1952, udgjorde denne støtte omkring 13

milliarder dollars eller godt 1 pct. af USA's BNP i perioden, hvilket altså er af samme størrelsesorden som en fuld finansiering af de østeuropæiske handelsbalanceunderskud, men til gengæld kun varede knapt fire år.

Alternativet til vestlig støtte af dette omfang, som i de første 5-10 år formentlig med nogen usikkerhed kan anslås til i størrelsesordenen 200-300 mia. kr. pr. år, vil være enten en betydeligt lavere vækst eller en betydelig gældsstiftelse. Udlandsgælden vil uden sådanne vestlige gaver med de nævnte handelsbalanceunderskud vokse markant i Østeuropa. Forudsættes en tilpasningsperiode på 20 år, en gradvis faldende opsparringskvote til et vesteuropæisk niveau, en konstant investeringskvote på omkring 30 pct. af nationalindkomsten og en realrente på 5 pct. p.a., kan udlandsgælden anslås til omkring 95 pct. af de østeuropæiske nationalindkomster. (Fastholdes de østeuropæiske opsparringskvoter på et noget højere niveau, eller forlænges tilpasningsperioden, reduceres gældsopbygningen selvfølgelig). En sådan gældsstiftelse må karakteriseres som alvorlig og vil på længere sigt udgøre en økonomisk byrde for de østeuropæiske befolkninger.

Den sammenfattende konklusion er, at overgangen fra en planøkonomi med lavt indkomstniveau til en økonomi af vesteuropæisk tilsnit tager mange år, sandsynligvis årtier, og at den stiller store krav til investeringer og dermed enten til en stor indenlandsk opsparring i øst eller til store vestlige kapitaloverførsler, i hvert fald hvis en uacceptabelt stor udlandsgæld i disse lande skal undgås.

4. Betydningen for den internationale handel

Tilnærmelsen af de østeuropæiske lande til vesteuropæisk niveau og en integrering af dem i det internationale samarbejde vil na-

turligvis få stor betydning såvel for omfanget af den internationale handel som for det globale handelsmønster. Indkomststigningen er analyseret i de forrige afsnit, men den skal kombineres med virkningen af integreringen af de østeuropæiske lande i det internationale handelssystem. Problemet med at forudsige, hvad det betyder, er, at økonomiers udenrigshandel afhænger af så mange ting (råstofbeholdninger, arbejdsstyrkens kvalifikationer, erhvervsstruktur, størrelse osv.), og specielt for østlandene gælder, at planøkonomierne bevidst prøvede at gøre sig uafhængige af de internationale markeder med en faldende udenrigshandel til følge, jvf. den regionalfordelte eksport i tabel 4. Det er tydeligt, hvorledes Østeuropas andel af verdenshandelen i efterkrigstiden har været markant lavere end i mellemkrigstiden.

Tabel 4. Eksporten for en række udvalgte lande og regioner som andel af den globale eksport.

	Eksport			
	1928	1938	1948	1988
	Pct.			
Nordamerika	20,0	18,1	28,9	16,3
SNG	1,3	1,2	1,4	4,0
Østeuropa	3,8	4,3	3,1	2,4
Øvrige Europa	42,4	43,5	32,9	45,9
Øvrige verden	32,5	33,0	33,6	31,4
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0

Anm.: For en geografisk fordeling af Østeuropa og SNG-landenes eksport i de tilsvarende år, se kilden s. 116.

Kilde: Dansk Økonomi, 1992 s. 115

Man må altså vente, at Østeuropas handel med Vesteuropa vil stige betragteligt i forhold til 1988-situationen af tre grunde:

1. De østeuropæiske økonomiers produktion må antages at vokse

2. Den del af de østeuropæiske økonomiers produktion, der handles internationalt, må antages at vokse
3. Handelsmønstret må antages ændret, så en større del af de østeuropæiske landes handel går til vestlige lande, herunder specielt Vesteuropa.

Disse effekter har Collins & Rodrik (1991) regnet på, idet man ser på en mellemfristet situation, hvor de østeuropæiske økonomier er af en vesteuropæisk grad af åbenhed, men har det aktuelle indkomstniveau, og en langsigtet situation, hvor de både har en vesteuropæisk grad af åbenhed og et indkomstniveau som EF-landenes. Resultaterne er vist i tabel 5.

Tabel 5. Østeuropas eksport i 1988, på mellemfristet og på langt sigt, pct. af verdenshandelen.

	1988	Mellemfristet sigt	Langt sigt
		Pct.	
Bulgarien	0,63	0,42	0,98
Polen	0,50	1,42	3,48
Rumænien	0,41	0,65	2,30
Tjekkosllovakiet	0,54	0,98	1,63
Ungarn	0,36	0,57	1,15
Østeuropa i alt	2,44	4,04	9,54

Kilde: Dansk Økonomi, 1992, s. 121

Det er oplagt, at en sådan stigning i de østeuropæiske landes eksport også forudsætter en betydelig imødekommenhed fra de vesteuropæiske økonomiers side; EF-landene må være villige til at acceptere, at de østeuropæiske landes eksport kommer ind på markeder, hvor den normalt ikke har været, eller i hvert fald kun i et ubetydeligt omfang. Den udvikling vil turligvis også tage tid, men man må være opmærksom på, at landenes

eksportmuligheder bl.a. er betinget af landenes relative faktorudrustning (kapital, naturressourcer og arbejdsstyrkens kvalifikationer). Dermed synes de østeuropæiske lande og SNG-landene med nogen variation landene imellem at blive betydende producenter af landbrugsprodukter, olie, naturgas, jernmalm og andre naturressourcer, industriprodukter med lavt teknologiindhold, men også af produkter, hvortil der medgår en vis mængde relativt veluddannet arbejdskraft. Konkurrencen fra Østeuropa må således i høj grad ventes på områder, der traditionelt har været »følsomme« i Vesteuropa, såsom landbrugsvarer og tekstiler. På kort sigt kan specielt de sydeuropæiske lande nok opleve en betydelig konkurrence fra Østeuropa, men på længere sigt synes landenes faktorudrustning at pege på en position imellem de nordeuropæiske og de sydeuropæiske lande i produktionssammensætningen. Det er således oplagt, at en positiv udvikling i Østeuropa også forudsætter ofre fra samfundsgrupper i EF-landene.

5. Konklusion

Østeuropa er begyndt en omstillingsproces, som allerede er så langt, at der næppe er nogen vej tilbage til de gamle planøkonomier. Dette betyder imidlertid ikke, at overgangen bliver let eller hurtig. Der må ventes et tilbageslag i overgangsperioden, der langt fra endnu er overvundet.

Den vigtigste vestlige støtte til omstillingsprocessen er utvivlsomt en handelspolitik, der åbner for østlandenes produkter. En integration af østlandene i den internationale arbejdsdeling betyder ifølge sagens natur, at visse produktioner flyttes mellem øst og vest, og det nytter derfor ikke, at vi begejstret taler om nye markeder derovre, men kræver beskyttelse eller støtte, hvis danske produktioner flyttes til f.eks. Polen. Denne proces vanskeliggøres yderligere af, at en betydelig

del af de varer, hvor østlandene står stærkt, findes inden for de politisk følsomme grupper landbrugsvarer og tekstiler.

Der er imidlertid derudover et betydeligt behov for direkte kapitaltilførsel i stil med USA's Marshall-hjælp til Vesteuropa efter 2. verdenskrig.

Lykkes reformprocessen, er der imidlertid betydelige gevinster for hele Europas økonomi ved yderligere arbejdsdeling og nye markeder. Østeuropas andel af den danske udenrigshandel kan således tænkes at stige fra de nuværende omkring 2 pct. til op omkring 10 pct.

Tilsvarende vil fortsat vestlig protektionisme og mangel på konkrete handlinger i form af støtte og liberaliseringer af importen fra Østeuropa hurtigt føre til en østeuropæisk udlandsgæld, der sætter grænser for væksten og reformprocesserne. En sådan udvikling med store indkomstforskelle mellem Øst- og Vesteuropa vil utvivlsomt føre til et Europa med store politiske og sociale spændinger. I en sådan situation vil der næsten også uundgåeligt komme et betydeligt pres for store befolkningsvandring fra de fattige og konfliktfyldte østeuropæiske lande til bl.a. de rige vesteuropæiske områder. At sådanne økonomisk betingede befolkningsvandring kan være af meget betydeligt omfang, kan bl.a. ses af, at der fra Europa til USA fra 1880 til 1915 udvandrede ca. 32 millioner mennesker.

Note

1. Artiklen bygger i stort omfang på kap. III i Dansk Økonomi, maj 1992.

Litteratur

Collins, S. & D. Rodrik (1991), *Eastern Europe and the Soviet Union in the World Economy*, Washington.

Dansk Økonomi maj 1991 (1991), Det økonomiske Råds Formandskab, København.

Dansk Økonomi maj 1992 (1992), Det økonomiske Råds Formandskab, København.

Kærgård, Niels (1992), Stakkels kommende generationer, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, bind 130, s. 11-18.

Maddison, Angus (1989), *Measuring European Growth: The Core and the Periphery*, Paper forelagt på konferencen »Economic Growth in Small Countries«, Leuven, Sept. 1989.

Nørregaard Rasmussen, Poul (1989), Om indkomstfordelingen mellem lande, *Økonomi og Politik*, 62. årgang, s. 125-130.

Smith, Eric Owen (1983), *The West German Economy*, London.

De baltiske lande i verdens- økonomien: ressourcer, problemer og perspektiver

Erik André Andersen, Informationscenter om Østeuropa,
Københavns Universitet

1. Indledning

Når man skal opstille scenarier for de baltiske landes fremtidsmuligheder, er det vigtigt at skelne mellem langsigtede og kortsigtede perspektiver. Det er forholdsvis nemt at opstille positive, langsigtede, alt-andet-lige scenarier, men disse skal nu engang formidles gennem den konkrete virkelighed og de aktuelle økonomisk-politiske processer, og problemet er, at udviklingen på kort sigt nemt kan køre af sporet. Der er grund til at lægge vægt på de faresignaler, der i øjeblikket truer transformationsprocessens fredelige forløb, og det vil igen sige spørgsmålet, om de baltiske lande formår at tackle de politiske problemer, som i sig selv er store nok, og som samtidig udspiller sig under en voldsom økonomisk krise. I denne artikel vil jeg først op-ridse en argumentation for, at de baltiske lande på længere sigt har potentielt gode muligheder for at blive indplaceret i verdensøkonomien på linje med de vesteuropæiske og nordiske lande.

Dernæst vil jeg diskutere det sæt af problemer, de baltiske lande står over for i øjeblikket. Principielt kan man skelne mellem de generelle problemer, de specifikke problemer og de akutte problemer. De generelle proble-

mer vedrører transformationsprocessen og er i et vist omfang fælles for alle de østeuropæiske lande. De specifikke problemer vedrører de baltiske landes status af forhenværende sovjetrepublikker. De akutte problemer er dem, som har mast sig foran alle de andre og i dag står øverst på dagsordenen. Det drejer sig om nationalitetskonflikter, de fhv. sovjetiske tropper og samhandlen med Rusland. Af hensyn til en kort fremstilling inden for denne artikels rammer vil jeg sammenfatte de aktuelle problemer under følgende overskrifter: den økonomiske og sociale udvikling; nationalitetskonflikter; og som eksempel: Estland. I den afsluttende konklusion vil jeg relatere de langsigtede og kortsigtede perspektiver til hinanden.

2. Perspektiver på længere sigt

Den positive variant af de baltiske landes fremtidsudsigter baserer sig først og fremmest på historiske og geografiske argumenter. Estland og Letland var tidligt med i industrialiseringen og indtog en økonomisk førende position i Det russiske Imperium før revolutionen. De baltiske havne Riga og Reval (Tallinn) var blandt de største i Rusland. Der var en usædvanligt høj alfabetiserings-

grad, idet næsten alle kunne læse og skrive. Det samme kan ikke siges om Litauen, som først i sovjetperioden for alvor kom med på industrialiserings- og uddannelsesområdet, men for alle 3 lande gælder, at de historisk set har haft tætte kontakter med Vesten, og de har en vestlig kultur. I mellemkrigstidens selvstændighedsperiode formåede de at omstille sig fra det russiske marked til de vesteuropæiske markeder, og de kom nogenlunde helskindet gennem den økonomiske verdenskrise i 1929-1933. I slutningen af 1930'erne lå Estland på niveau med Finland. Under sovjetperioden udgjorde de baltiske republikker den mest veludviklede del af Sovjetunionen. De var Sovjetunionens »vindue mod vest«, de var tidligt med på reformtankerne og spillede en vis rolle som økonomisk laboratorium for perestrojka.

Sådanne *historiske* traditioner for industrialisering, handel, uddannelse, kontakt med Vesten og en vestlig arbejdsmoral skal man på ingen måde undervurdere, og det vil formentlig være et aktiv for de baltiske lande i fremtiden at bygge videre på disse traditioner. Dertil kommer den *geografiske* beliggenhed på kanten af det store kontinent ud til Østersøen, hvor de baltiske lande altid har udgjort et knudepunkt i handlen mellem Øst og Vest og formentlig også vil gøre det i fremtiden, når det økonomiske samkvem begynder at vokse. Det russiske marked vil blive interessant på længere sigt, og det baltiske område vil automatisk være et af de relevante transitområder. Endelig kan man også pege på de 3 baltiske landes inddragelse i en nyt regionalt Østersø-samarbejde.

Disse betragtninger har en generel og foreløbig karakter, og meget vil naturligvis afhænge af, hvorledes de baltiske lande formår at udnytte de potentielle muligheder. Går vi lidt tættere på, kan der fremhæves de branchespecifikke muligheder, den uddannelses-

mæssige baggrund, de naturmæssige resourcer og den fysiske infrastruktur.

De baltiske lande står traditionelt stærkt inden for tekstil- og fødevarerindustri, og det vil være naturligt at satse på disse områder, hvor man i vestlig sammenhæng kan drage fordel af de lave arbejdslønninger og i østlig sammenhæng kan drage fordel af højkvalitetsvarer. I forhold til Vesten handler det bl.a. om, at man fra vestlig side giver de baltiske lande eksportmuligheder, og det er i virkeligheden – ligesom i forhold til det øvrige Østeuropa – den bedste form for hjælparbejde, man kan gøre fra vestlig side. Problemet er, at det vil påføre de vestlige lande konkurrence på nogle af de områder, hvor Vesteuropa i forvejen er presset. Så det er altså mere et politisk end et økonomisk problem. Men uanset, hvorledes tilpasningen sker i forhold til Vesten, vil de nærliggende markeder fortsat ligge i Rusland og de øvrige SNG-lande. Her er problemet den på kort sigt uafklarede økonomiske situation, den økonomiske krise i de nye stater og spørgsmål om betalingsforhold, valuta etc. Endnu en potentiel vækstbranche er turisme, baseret i skønne naturområder (f.eks. Riga-bugten), og fascinationen ved nye, spændende rejsemål. Et af de eklatante problemer er, at Riga-bugten i dag er så forurennet, at det er forbudt at bade. Desuden er det generelle service-niveau ikke efter vestlig standard, men hotel- og turistbranchen er typisk et af de områder, hvor udenlandsk kapital først søger hen.

På uddannelsesområdet gælder der – bortset fra det allerede nævnte om Estlands og Letlands historiske uddannelsesmæssige traditioner – det for sovjet-type samfundene karakteristiske om en generelt veluddannet befolkning, og de baltiske lande ligger i den bedre ende i sovjetisk sammenhæng. Det er noget, der er svært at dokumentere ved hjælp af de officielle statistikker, som kvantitativt opregner antallet af lærere, skoleele-

ver, mellemteknikere, universitetskandidater etc. og ikke siger noget om uddannelsens kvalitet. I forhold til transformationsprocessen kan man imidlertid fastslå, at der på mange områder er brug for *omskoling*, fordi den eksisterende uddannelse er rettet ind imod det hidtidige plansystems funktioner og den herskende politiske ideologi. Selvom omskoling er noget af et gigant-projekt, må man på den anden side stadig fastholde, at befolkningen i almindelighed er vant til uddannelse, vant til at læse og motiveret til at lære nyt, så omskolingsprojekter falder ikke på stengrund, tværtimod. Det største problem ligger i finansieringen. Også her kan man pege på et af de strategisk vigtige områder for vestlig hjælp, nemlig uddannelsesprojekter inden for den tekniske bistand.

Med hensyn til de naturmæssige ressourcer har de baltiske lande ikke ret meget at byde på, for det meste sand, grus og kalk. Estland har dog betydelige reserver af olieskifer, som først og fremmest benyttes til fremstilling af elektricitet, men også har potentielle muligheder i den kemiske industri. Estland producerer i øjeblikket elektricitet svarende til det dobbelte af landets eget forbrug, og der er altså eksportmuligheder på dette område. Problemet ligger i en utilstrækkelig teknologisk kapacitet, som gør udvindingsmulighederne usikre i fremtiden, og desuden er der store miljømæssige problemer forbundet med produktionen. Hele den nordøstlige del af Estland, hvor olieskiferen ligger, er på kanten af at være et miljømæssigt katastrofeområde. I Litauen er der olie- og gasforekomster i ubestemt omfang, og Litauen har samtidig et olieraffinaderi, som hidtil er forsynet af sovjetiske leverancer, men som samtidig er grundlag for en ikke ubetydelig eksport, der altså muligvis vil vokse på grundlag af landets egne ressourcer. Letland har vandkraftressourcer i Daugava-floden, som dog helt går til landets eget forbrug af energi.

Alle 3 lande er netto-importører af energi, mest Letland og Litauen, mindst Estland.

Spørgsmålet om den fysiske infrastruktur drejer sig specielt om, de baltiske lande formår at tilpasse sig og modernisere infrastrukturen til et konkurrencedygtigt niveau for dermed at udnytte den gunstige geografiske placering for transithandel mellem Øst og Vest. Det er i særlig grad relevant, fordi Rusland har åbenbare motiver til at forsøge at omdirigere handlen udenom det baltiske område for at slippe for transitafgifter i hård valuta. Realiteten bag dette er, at Rusland for tiden er i færd med at bygge en ny havn vest for Skt. Petersborg med det formål at opbygge yderligere kapacitet i samhandlen med Vesten, og dette projekt vil på 5-10 års sigt true med at underminere en vigtig indtægtskilde for de baltiske lande. Også Kaliningrad kan vise sig at blive en vigtig eksporthavn for Rusland, og de baltiske lande kan ikke stille ret meget andet op end at gøre deres egne havne konkurrencedygtige. Lige netop med hensyn til Kaliningrad er der yderligere det aspekt, at fremtiden for Kaliningrad er lidt af en varm politisk kartoffel, for hvad skal der ske med dette område, som tidligere udgjorde Øst-Preussen og i dag hovedsagelig er en russisk militærbase? En nøgtern analyse tyder på, at balterne vil foretrække, at det forbliver under russisk herredømme for ikke at motivere Rusland til på ny at se de 3 baltiske lande, både sikkerheds- og handelsmæssigt, som sit interesseområde.

Alt i alt kan man altså ud fra historiske, geografiske og i et vist omfang andre betragtninger argumentere for positive fremtidsperspektiver på lidt længere sigt, men meget vil naturligvis afhænge af, hvorledes balterne forvalter deres muligheder.

3. Den økonomiske og sociale udvikling

Transformationsprocessen består i at omforme det tidligere økonomiske plansystem med kommunistpartiets politiske monopol til en form for reguleret markedsøkonomi med politisk pluralisme og parlamentarisk demokrati. Et af de vigtigste elementer består i at indføre konkurrence i systemet (liberalisering, privatisering). Endvidere at opstille institutionelle rammer om markedsøkonomien samt at sikre den sociale dimension og udvikle en demokratisk politisk kultur. Den strategiske omstilling er den vigtigste, vanskeligste og mest langsigtede af de opgaver, balterne står over for, og udspiller sig på baggrund af vanskelige økonomiske og miljømæssige betingelser.

Hvordan er det hidtil gået? På den ene side kan vi konstatere, at IMF's økonomer siger god for Estlands og Letlands udvikling som værende på rette vej til markedsøkonomi. IMF har ydet et lån på hhv. 40 mill. og 70 mill. US-dollars til at støtte den estiske Kroon og den lettiske overgangs-Rubel. Derimod ønsker IMF fortsat at kigge Litauens økonomi nærmere efter i sømmene, inden man giver det blå stempel i form af et konstant lån. Litauen har gennemført den mest vidtrækkende privatisering i hele Østeuropa, hvilket har skabt en del kaos.

På den anden side kan vi konstatere åbenlyse krisesyntomer i form af produktionsfald, inflation og arbejdsløshed. Produktionsfal-

det indtrådte allerede for et par år siden, og produktionen forventes at falde yderligere med en tredjedel(!) i 1992. Dette skyldes bl.a. den stærkt nedskårne samhandel med den hidtil dominerende handelspartner Rusland, hvilket igen er forårsaget af sammenbruddet i den sovjetiske og russiske økonomi. Det har bevirket nedgang i leverancer af energi og andre råstoffer i et sådant omfang, at man fra baltisk side ligefrem taler om en økonomisk blokade.

Forbrugerpriserne voksede i gennemsnit mellem 180% og 225% i de 3 lande i 1991. I slutningen af 1991 blev de fleste priser givet helt fri, og i starten af 1992 var der yderligere voldsomme prisstigninger, hvorefter inflationstakten er taget noget af i løbet af foråret (se tabel 1). De nominelle lønninger voksede også i 1991. I Estland steg gennemsnitslønnen i statssektoren fra 341 R. til 645 R. om måneden, mens den i Litauen gik fra 283 R. helt op til 751 R. Trods stigningen i de nominelle lønninger er der sket et *fald i reallønnen*, som for Estlands vedkommende er beregnet til næsten 40% i gennemsnit for de statsansatte i 1991. Tabel 2-3 viser udviklingen i gennemsnitsløn og mindsteløn gennem første halvdel af 1992.

Arbejdsløsheden er også begyndt at stikke hovedet frem. Tabel 4 viser antallet af registrerede arbejdsløse gennem årets første 6 måneder. Den registrerede arbejdsløshed udgør kun en ganske lille del af den samlede arbejdsstyrke, men den skjulte arbejdsløshed må formodes at være væsentligt større, fordi

Tabel 1. Forbrugerprisindex. Januar-August 1992. Månedlig procentvis stigning.

	Januar	Februar	Marts	April	Maj	Juni	Juli	August
Estland	87	74	30	11	5	11	-	24
Letland	47	45	27	12	18	40	-	24
Litauen	54	42	18	10	7	11	-	-

Kilde: »The Baltic Independent«.

Tabel 2. Gennemsnitsløn. Januar-Juni 1992. Rubler og Kroon.

	Januar	Februar	Marts	April	Maj	Juni
Estland (Rubler)	1574	2200	2764	3362	3857	-
Estland (Kroon)	-	-	-	-	-	445
Letland	1385	1850	2250	2790	3590	4675
Litauen	2279	2798	3240	4118	4978	5768

Kilde: »The Baltic Independent«.

Tabel 3. Mindsteløn. Januar-August 1992. Rubler og Kroon.

	Januar	Februar	Marts	April	Maj	Juni	Juli	August
Estland (Rubler)	410	600	1000	1000	1000	-	-	-
Estland (Kroon)	-	-	-	-	-	200	200	200
Letland	460	670	1000	1000	1500	1500	1500	1500
Litauen	650	910	910	1200	1370	1370	1370	1370

Kilde: »The Baltic Independent«.

Tabel 4. Registreret arbejdsløshed. Januar-Juli 1992.

	Januar	Februar	Marts	April	Maj	Juni	Juli
Estland	859	966	1478	2400	3803	4732	5635
Letland	-	1852	3398	5142	7222	11404	13413
Litauen	4200	4600	5200	6500	7300	7285	7619

Kilde: »The Baltic Independent«.

virksomhederne i mange tilfælde hidtil har klaret sig med at indskrænke arbejdstiden, sende arbejderne på ubetalt »ferie« eller har kunnet udnytte deres monopolstilling til at hæve priserne. Der forventes en åben arbejdsløshed på 20-30% eller mere i løbet af kort tid. Arbejdsløshedsunderstøttelsen er i Estland og Letland fastsat til hhv. 80% og 90% af minimumslønnen i højst ½ år. I Litauen svarer understøttelsen til 60% af det foregående halve års løn. Disse beløb udbetales af en fond, som i hovedsagen finansieres af arbejdsgiverne. I Litauen skønnes fonden at løbe tør, når arbejdsløsheden overstiger 10%. I Letland allerede ved 3,5%’s arbejdsløshed.

Øvrige socialt udsatte grupper er pensionister, småbørnsfamilier, enlige mødre og studerende. De får udbetalt et vist tilskud, som dog er af ret beskedent omfang.

Det, vi ser i øjeblikket, er altså en voldsom økonomisk krise, hvis virkninger endnu ikke er slået fuldt igennem. Ganske vist vurderes udviklingen positivt af IMF’s økonomer (i Estland og Letland), men selvom indførelsen af markedsøkonomi tilsyneladende går udmærket, må man alligevel spørge, hvor udviklingen fører hen.

Den traditionelt flade lønstruktur er i færd med at blive revet op, og det er en del af filosofien bag det hele, for det skal kunne betale

sig at arbejde. Der sker en social differentiering, og for den tunge ende betyder det en social nedtur. De fleste rammes i et eller andet omfang af krisen, og med et gennemsnitligt fald i reallønnen for statsansatte på næsten 40% (Estland i 1991), er der ganske mange, der udsættes for yderligere forarmelse: blandt de lavtlønnede, arbejdsløse og øvrige socialt udsatte grupper.

Indtil videre har det ikke vist sig i form af social uro, og som forklaring kan anføres følgende faktorer: 1) de fleste mennesker har sikret sig en vis opsparring, som de kan tære på, på grund af den tidligere overskudskøbekraft i samfundet; 2) der er forståelse for situationens alvor, og man har hele tiden vidst, at det ikke var gratis at melde sig ud af Sovjetunionen; 3) selvstændighedsfølelsen giver ekstra kræfter, og man har nok at gøre med at klare dagen og vejen; 4) der er muligheder for ekstra indtjening i den nye private sektor; 5) de socialt udsatte grupper er for svage og splittede til at organisere en fælles modstand; 6) de militante russiske arbejdere er svækket af sovjet-systemets sammenbrud; 7) den politiske energi har været rettet imod helt andre spørgsmål (nationalitetskonflikter, statsborgerskab, forfatning og de fhv. sovjetiske troppers tilstedeværelse).

Ikke desto mindre rummer den økonomiske og sociale udvikling i sig selv en stor risiko for politisk ustabilitet i fremtiden, og denne risiko bliver bestemt ikke mindre, når man tager i betragtning, hvilke politiske spørgsmål der står øverst på dagsordenen. Det vil jeg gøre rede for i det følgende afsnit.

4. Nationalitetskonflikter

Nationalitetskonflikter kan være en *fælles*-betegnelse for de vigtigste politiske problemer, for nationalitetskonflikter har gennemsyret næsten alle andre spørgsmål på den politiske scene i det forløbne år siden selv-

stændigheden i august 1991. Nationalitetskonflikterne har dog mange forskellige aspekter, som må skelnes fra hinanden, men når man alligevel kan tale om dem under ét, skyldes det, at de kan risikere at koge sammen til én samlet konflikt, hvorefter man kan havne i det, der nødigst skulle ske, nemlig en væbnet konfrontation, hvor befolkningsgrupperne står direkte over for hinanden, eventuelt under inddragelse af omkringliggende lande (især Rusland). Jeg vil dog straks understrege, at det er det værst tænkelige scenarie, og at der ikke er tradition for væbnede nationalitetskonflikter i Baltikum. På den anden side er situationen efterhånden så anspændt, at det ikke kan udelukkes.

Baggrunden for den nuværende situation er den mangeårige indlemmelse i Sovjetunionen og de faktiske realiteter, det har medført. Balterne var udsat for en hård behandling i sovjetperioden, først og fremmest deportationer af dele af befolkningen til fjerne egne i Sibirien, men også en snigende og efterhånden reel trussel om eliminering af balternes sprog og kultur. Dertil kommer for Estlands og Letlands vedkommende en massiv indvandring af (især) russere samt Den Røde Hærs tilstedeværelse i alle 3 lande. Dette er naturligvis kun en kort opregning af hovedpunkterne, men det har haft en ganske stor betydning på næsten alle livets områder i dagligdagen, bl.a. gennem KGB's synlige og usynlige tilstedeværelse. Alle disse ting har balterne nu reageret voldsomt og åbenlyst på.

Over for dette står den bosiddende russiske befolkning og de øvrige minoriteter som gidsler i den politiske konflikt. De er i vidt omfang uønskede af balterne, som opfatter deres tilstedeværelse som et resultat af den sovjetiske besættelsesmagts politik og gerne ser dem vende hjem. Problemet er, at mange af disse »indvandrere« ikke har noget

»hjem«, de kan vende tilbage til. De er måske født og opvokset i et af de baltiske lande eller har boet der i mange år og ser det som deres »lille fædreland.« Omkring halvdelen af ikke-balterne støttede de baltiske landes selvstændighed ved folkeafstemningen i begyndelsen af 1991. Andre ønskede derimod en fortsat tilknytning til Sovjetunionen, og for balterne drejer det sig i høj grad om, hvordan man kan skelne de loyale fra de ikke-loyale, for man er indtil det paranoide bange for femte-kolonne virksomhed og Ruslands ønsker om fortsat dominans i Baltikum.

Det sidste er yderligere accentueret af Ruslands nylige (hidtil uofficielle) markering af et udenrigspolitisk koncept, hvor Baltikum indgår som russisk interesseområde. Dertil kommer, at Rusland, som har taget ansvaret for de fhv. sovjetiske tropper, til stadighed holder situationen flydende med hensyn til troppernes tilbagetrækning. Der er i alt ca. 120.000 tropper samt en flådestyrke på knapt 90.000 i Baltikum. Rusland anfører som sit hovedargument, at der er store genhusningsproblemer i forbindelse med troppernes tilbagetrækning, og selvom der er en reel kerne af sandhed i denne argumentation, virker det snarere som et argument, der først og fremmest skal bruges til at skaffe medfinansiering af tilbagetrækningen, for russerne udsender også mange andre signaler, f.eks. ønsket om at beholde militærbaser i Baltikum.

I Litauen har nationalitetsspørgsmålet en lidt anden karakter, for her er den dominerende konflikt i forhold til et ret beskedent polsk mindretal på 7% af befolkningen. Selvom problemet her burde være mindst, eftersom polakkerne kun udgør en lille minoritet og ikke er indvandret under en fremmed besættelsesmagts tilskyndelse, hører denne konflikt blandt de mest anspændte i Baltikum på grund af den stærke litauiske nationalisme.

Også i de to andre lande har der dog været en stærk bølge af nationalisme efter selvstændigheden, og det spiller en stor rolle i forbindelse med et meget vigtigt projekt, nemlig genoprettelsen af det forfatningsmæssige grundlag for de nye baltiske stater. Jeg vil her bruge Estland som eksempel. For det første er processen mest fremskreden og veldefineret i Estland. For det andet er diskussionen på de principielle punkter temmelig ensartet i alle 3 lande, hvorfor jeg mener, det er bedre at få fat på nuancerne i ét af landene frem for at give en oversigt over det indviklede forløb i alle 3 lande.

5. Eksempel: Estland

I Estland blev processen defineret i 3 faser: først definerede man, hvem der er statsborgere; dernæst vælger disse en ny forfatning, og på grundlag af forfatningen vælges et nyt parlament og en ny præsident. Man kan også flytte rundt på denne rækkefølge, for der er intet fast udgangspunkt, og et eller andet sted skal »nogen« bestemme noget, og det vides ikke på forhånd, hvem der er kvalificeret til at træffe de første afgørelser.

I Estland lod man det siddende parlament, valgt i foråret 1990 under sovjet-forfatningen, vedtage en lov om statsborgerskab, hvilket skete den 26. februar 1992. Ifølge loven kan alle oprindelige statsborgere før indlemmelsen i Sovjetunionen i 1940 og deres efterkommere (også selvom de i mellemtiden er emigreret til udlandet) automatisk opnå statsborgerskab. Alle andre skal have boet i landet i 2 år, regnet fra tidspunktet for Estlands »moderate« uafhængighedserklæring den 30. marts 1990, for at indgive en ansøgning om statsborgerskab, som dernæst kan opnås efter yderligere 1 års ventetid, såfremt man er villig til at aflægge en troskabsed til Estlands forfatning, har et vist kendskab til det estiske sprog og landets kultur og historie og ikke har en påfaldende straffeattest.

Denne lov er i sine generelle bestemmelser yderst liberal, set i international sammenhæng, fordi de fleste andre lande kræver 5, 7 eller måske 12 års bosiddelse som betingelse for at opnå statsborgerskab. I Danmark kræves f.eks. 7 års bosiddelse, mens Litauen har vedtaget et statsborgerskabslov (1989), hvor reglen er 10 års bosiddelse. I Letland, som endnu ikke har vedtaget en sådan lov, spænder forslagene fra 16 års bosiddelse til den såkaldte optionsordning, hvor alle nuværende indbyggere kan få statsborgerskab, hvis de ønsker det (0-varianten), og den samme spændvidde har været fremme i debatten i de 2 andre lande.

Jeg er selv tilbøjelig til at anse den estiske lov som et genialt kompromis, hvor alle parter under vanskelige betingelser bliver tilgodeset. Lovens liberale sigte tilgodeser ikke-esterne og den vestlige opinion, mens lovens konkrete følgevirkninger tilgodeser de estiske nationalister. Men loven er tilsyneladende et eksempel på, at alle parter bliver tilgodeset, men *ingen er tilfredse*.

For det første er der spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab. Det er esterne generelt ikke særlig glade for, fordi det – hvis det udstrækkes til de russiske indbyggere – kan rejse en loyalitetskonflikt i tilfælde af konflikt med Rusland. På den anden side vil man gerne imødekomme de estiske emigranter (eller børn af samme), som ønsker statsborgerskab, men som ikke ønsker at opgive deres nuværende amerikanske, canadiske, australske eller svenske statsborgerskab. Resultatet er en indføjet gummiparagraf, der går ud på, at man i særlige tilfælde kan få bevilget statsborgerskab efter særlig fortjeneste (og dermed også opnå dobbelt statsborgerskab). Det er russerne temmelig pikeret over, fordi det åbner for vilkårlighed med hensyn til at opnå statsborgerskab og dermed også de rettigheder, der følger med statsborgerskab. Disse rettigheder omfatter ikke kun valgret

og valgbarhed til parlamentet, men også sociale og økonomiske rettigheder, som f.eks. har stor betydning under den forestående privatiseringsproces.

For det andet er der spørgsmålet om statsborgerskabslovens »timing«. Selvom de generelle bestemmelser er liberale, betyder det helt konkret, at statsborgerskab for ikke-esterne tidligst kan opnås den 31. marts 1993, dvs. efter at der har været folkeafstemning om en ny forfatning og – ikke mindst – parlamentsvalg. Ikke-esterne kan altså forudse et nyt parlament, der næsten udelukkende er sammensat af estere, og ikke-esterne er dermed sat uden for politisk indflydelse på et meget vigtigt tidspunkt i Estlands historie.

Endelig for det tredje er der spørgsmålet om statsborgerskabslovens faktiske implementering. Her er det navnlig kravene om tilstrækkeligt kendskab til estisk sprog, kultur og historie, der vækker ikke-esternes bekymring. Sprogkravet kan som minimum kun opfyldes, hvis der er mulighed for og undervisningsfaciliteter til at lære estisk, og det er langt fra opfyldt. Desuden er der en vis vilkårlighed i sådanne eksaminer, givet esternes modvilje mod russerne. Sprogkravet rækker i øvrigt længere end statsborgerskab, for efter vedtagelsen af sproglove i alle de 3 baltiske lande er kendskab til lokalsproget en betingelse for at besidde offentlige embeder. Baggrunden for at vedtage sådanne love er forståelig nok, for det må anses for rimeligt, at balterne i deres eget land kan henvende sig på offentlige kontorer på deres modersmål. Men det giver mange muligheder for at chikanere ikke-balterne under en formelt korrekt facade, og dertil kommer et andet fundamentalt spørgsmål, nemlig om minoritetsrettigheder med hensyn til to-sprogethed i sådanne områder, hvor minoriteten udgør en majoritet.

Det næste skridt i proceduren med at genoprette Estland efter besættelsen var at vedtage en ny forfatning. Men hvilken? Straks på dagen for den »rigtige« selvstændighedserklæring i august 1991 blev det vedtaget at nedsætte en forfatningskommission (grundlovgivende forsamling), bestående af medlemmer af parlamentet og kongressen i forholdet 1:1.

Her må det som sidebemærkning tilføjes, at der hersker stor gensidig uenighed mellem disse respektive forsamlinger om, hvilken kompetance de hver især besidder. Parlamentet blev som tidligere nævnt valgt under den sovjetiske forfatning. Valgberettigede var hele den bosiddende befolkning, og valgbehandlingen foregik under ret frie betingelser som én af de banebrydende foranstaltninger for det daværende sovjetiske demokrati i foråret 1990. Kongressen var derimod udelukkende valgt (også i foråret 1990) blandt såkaldte estiske »statsborgere«, dvs. de oprindelige statsborgere fra mellemkrigstiden og deres efterkommere, incl. emigranter. Kongressen påstod at være den legitime arvtager fra mellemkrigstidens parlament, men viste sig i praksis ikke at have politisk format til at opfylde denne rolle, hvorfor der opstod en slags ligevægtstilstand mellem de respektive og i øvrigt evigt stridende forsamlinger.

I forfatningskommissionen blev fremlagt forskellige forslag, bl.a. ét der gik ud på at genindføre 1938-forfatningen for at fastholde kontinuiteten tværs hen over den mellemliggende sovjetiske besættelse, men det blev afvist, fortrinsvis fordi den daværende forfatning blev anset for at være utidssvarende i 1992. Det endeligt vedtagne forslag lagde hovedvægten på et parlamentarisk styre med et ceremonielt statsoverhoved, og hermed afviste man samtidig et forfatningsudkast, der ville lægge hovedvægten på den udøvende magt (præsidenten) med et svagt parlament. Forfatningskommissionens forslag blev ef-

terfølgende vedtaget med stort flertal ved en folkeafstemning den 28. juni 1992, og dermed har Estland som den første af de forhenværende sovjetrepublikker vedtaget en demokratisk forfatning.

Forinden havde der dog udspillet sig forskellige trakasserier. Umiddelbart inden folkeafstemningen foreslog den kontroversielle estiske politiker Endel Lippmaa at *boycotte* afstemningen under henvisning til det tidligere omtalte skift i den russiske udenrigspolitik, som efter hans mening betød, at Estland ikke var frit stillet til at vedtage en ny forfatning. Her så man for første gang i årevis en enig politisk front tværs over alle hidtidige skel i estisk politik stå sammen og anbefale et »ja« til forfatningen – et råd, der altså blev fulgt af befolkningen.

Ydermere var der som en udløber af statsborgerskabslovens diskriminerende bestemmelser med hensyn til den ikke-estiske befolknings valgret til det kommende parlamentsvalg blevet indføjet et ekstra afstemningstema ved folkeafstemningen, nemlig hvorvidt de ikke-estere, som havde indgivet ansøgning om statsborgerskab, kunne få ret til at stemme ved parlamentsvalget. Dette forslag blev ikke overraskende afvist af de stemmeberettigede, omend flertallet var ret beskedent (53% af de afgivne stemmer). Her har esterne muligvis begået en fatal fejltagelse. Ganske vist ville den praktiske konsekvens af en eventuel vedtagelse være ret lille, eftersom kun ca. 5000 havde indgivet en sådan ansøgning, men den symbolske gestus over for den store ikke-estiske minoritet ville have været så meget desto større.

Nu bliver konsekvensen, at den estiske befolkning vælger et estisk domineret parlament den 20. september. Her vil nationalisterne formentlig få en betydelig indflydelse, og dermed vil spørgsmålet om en mindelig løsning af nationalitetskonflikterne være så

langt fra en løsning, som det hele tiden har været.

Vi ser altså, at trods vedtagelsen af en yderst liberal lov om statsborgerskab og en demokratisk forfatning (hvilket formentlig er den bedst tænkelige variant), er der stadig masser af politisk og nationalitetsmæssigt sprængstof i Estland.

6. Konklusion

Jeg har gjort forholdsvis meget ud af nationalitetsproblematikken, fordi det er denne konflikt, der i dens mange forskellige aspekter står øverst på dagsordenen i Baltikum, og dette gælder uanset, hvad man i øvrigt mener om udviklingen i Baltikum. Jeg mener f.eks. selv, at balterne burde koncentrere sig om at løse de virkelig vanskelige problemer, nemlig transformationsprocessen fra plan til marked, som udspiller sig under særdeles vanskelige økonomisk-miljømæssige betingelser, på en for befolkningen tålelig måde. Dette projekt bliver under ingen omstændigheder nemmere af, at balterne roder sig ind i yderligere konflikter med deres store minoritetsgrupper. Ganske vist må vi tilgodese balternes følelser efter den mangeårige sovjetiske besættelse, men på den anden side må balterne også erkende, at der eksisterer et reelt problem med tilstedeværelsen af store grupper af ikke-baltere, som ikke kan løses med national-romantiske forestillinger på grundlag af mellemkrigstidens selvstændighed.

Situationen er i dag sådan, at scenarier for Baltikums inddragelse i verdensøkonomien på længere sigt er forholdsvis irrelevante. Ligeledes nytter det ikke noget at være glade for de baltiske landes indførelse af et markedsøkonomisk system til IMF's tilfredshed. Det, som vækker bekymring, er for det første, at den økonomisk-soziale udvikling i sig selv danner grundlag for politisk ustabilitet,

og for det andet, at denne udvikling yderligere dimensioneres op af de nationale konflikter til et faretruende punkt.

Scenarier på kort sigt må altså indregne risikoen for borgerkrig i værste fald, og i »bedste« fald må man regne med en politisk apati, som også vil underminere oprettelsen af de nye demokratier. Både i Estland og Litauen har der i begyndelsen af 1992 været forsøgt forfatningslignende opstramninger med overførsel af upræcist definerede beføjelser til den udøvende magt for at løse de økonomisk-politiske problemer.

Litteratur

- Erik André Andersen (red.): *Minoriteternes situation og rettigheder i de baltiske lande*. Informationscenter om Østeuropa, Københavns Universitet, 1992. 100 s.
- Erik André Andersen: *Estland, Letland, Litauen – en landebeskrivelse*. Manuskript til Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg, 1992. 38 s. + 19 tabeller.
- Brian van Arkadie and Mats Karlsson: *Economic Survey of the Baltic States*. Pinter Publishers, London 1992, 344 s.
- The Baltic Independent*. Ugeavis. Tallinn.
- The Baltic Observer*. Ugeavis. Riga.
- Economic Review. Estonia*. International Monetary Fund, Washington D.C. 1992. 76 s.
- Economic Review. Latvia*. International Monetary Fund, Washington D.C. 1992, 69 s.
- Economic Review. Lithuania*. International Monetary Fund, Washington D.C. 1992, 73 s.
- Report on the USSR*. Ugetidsskrift. München.
- RFE/RL Research Report*. Ugetidsskrift. München.

Holdningsskred som drivkraft for revolutionerne i 1989

Hans Aage, Økonomisk Institut, Københavns Universitet

1. Indledning

Den gængse analyse af omvæltningerne i Østeuropa og Sovjetunionen siden 1989, der ofte underforstås som en selvfølgelighed, kan meget summarisk sammenfattes således:

- 1) Planøkonomien har vist sig håbløst ineffektiv, og dens indre sammenbrud er årsag til en *økonomisk krise*, der igen har medført
- 2) stærkt stigende utilfredshed i befolkningerne og tiltagende *social krise*. Presset fra befolkningerne har forårsaget
- 3) omfattende *politisk krise* med national løsrivelse fra centralregeringen i Moskva og store politiske omvæltninger.

Men der er meget, som taler for, at årsagsfølgen mellem disse tre kriseelementer snarere er den omvendte. Begivenhederne blev udløst af en bevidst politisk beslutning i Gorbatsjov-regeringen om at frigøre folkelige, politiske kræfter, omend med uforudsete konsekvenser. Drivkraften i reformprocessen er først og fremmest udbredte folkelige aspirationer om forøgelse af levestandard og produktion, som anses for utilstrækkelige, og når økonomien bryder sammen, er det snarere som en følge bl.a. af værdisammenbruddet end omvendt. Den slags påstande er jo svære at dokumentere, men det synes klart, at der er skred i befolkningernes hold-

ninger på mange områder, og at utilfredsheden med levestandarden begyndte at stige, før forbrugsstigningen ophørte, hvilket først er sket inden for de seneste par år.

2. Plansammenbrud

Konstateringen af planøkonomiens ineffektivitet og indre sammenbrud hviler på et overraskende løst grundlag, ikke mindst i betragtning af, hvor hyppigt disse krisemeldinger er blevet gentaget igennem de sidste tyve år.¹

For det første har planøkonomierne faktisk haft høj økonomisk vækst i efterkrigstiden. Ganske vist er deres vækstrater stagneret, og de er relativt ineffektive med overforbrug af arbejdskraft og ressourcer (der bruges 2-3 gange så meget energi pr. produceret enhed som i Vesteuropa).² På den anden side er det nødvendigt at fastholde, at Sovjetunionen og de østeuropæiske lande ikke er fattige efter en global målestok, men derimod mellemindkomstlande, hvis produktion pr. indbygger er på linje med de mindst velhavende områder i EF som Portugal, Grækenland og Syditalien. Planøkonomierne har fungeret indtil for nylig, og produktionsfaldene satte først ind i 1990. Med samlede fald på 10-30% i Østeuropa og 20% i SNG er krisens dimensioner nu som i de kapitalistiske lande i 30'er-

ne, hvor produktion og beskæftigelse faldt med 25-50%, jf. tabel 1.

For det andet er det langt fra klart, at plansystemets umulighed og indre sammenbrud er årsagen til den økonomiske krise. Der er en række mere nærliggende årsager: begyndende energikrise i Sovjetunionen, bortfald af store dele af Comecon-handelen, uansvarlig økonomisk politik (budgetunderskud og pengeudstedelse, som har ødelagt det i forvejen stærkt nedbrudte prissystem), og ikke mindst social opløsning i forbindelse med reformerne, som bl.a. giver sig udslag i, at lokale skattemyndigheder ikke indbetaler opkrævede beløb til centralregeringen, at plan-

direktiver negligeres, og at virksomheder og privatpersoner i stedet driver pengeløs tuskhandel, som er en meget ineffektiv økonomisk mekanisme.

En afgørende fælles årsag er problemerne i den sovjetiske olieproduktion, som nåede et toppunkt i 1988 og derefter er faldet med 20%, og det tidsmæssige sammenfald med det sovjetiske imperiums opløsning er næppe nogen tilfældighed. Indtil slutningen af 80'erne kunne Sovjetunionen levere billig olie som brændstof til at holde gang i et lukket økonomisk kredsløb i det sovjetiske imperium med tilhørende Comecon-lande. Men stigende udvindingsomkostninger og

Tabel 1. Den økonomiske udvikling i Østeuropa og Sovjetunionen i perioden 1989-1991.

		BNP vækst pct.	inflation pct.	arbejdsløshed pct.	betalings- balance mia. dollars	udlandsgæld mia. dollars
Sovjetunionen	1989	3.0	7	..	-0.2	..
	1990	- 2.4	10	2	-5.4	43.3
	1991	-17.0	150	..	1.5	..
Polen	1989	- 0.2	244	1	-1.2	..
	1990	-12.0	617	6	0.7	40.8
	1991	-10.0	60	11	-3.0	..
Tjekkosllovakiet	1989	- 0.7	1	0	0.3	..
	1990	- 3.1	10	1	-1.1	6.6
	1991	-14.0	58	8	-0.5	..
Ungarn	1989	- 0.2	17	1	-1.4	..
	1990	- 5.0	30	2	0.1	19.4
	1991	- 7.0	38	8	-0.6	..
Rumænien	1989	- 7.9	..	..	2.5	..
	1990	-10.5	40	1	-1.5	0.0
	1991	- 9.0	291	4	-2.6	..
Bulgarien	1989	- 0.4	10	0	-1.1	..
	1990	-13.6	65	1	-1.4	10.4
	1991	-23.0	447	11	-1.5	..

Note: Udlandsgælden er opgjort ultimo 1990 som nettogæld, dvs. bruttogæld fratrukket indskud i vestlige banker.

Kilder: OECD Economic Outlook (December 1991, no. 50):54-57; OECD, 1992b:23,65; Stevens & Kennan, 1992:146-154; Economist Intelligence Unit, Country Reports (forskellige numre).

plansystemets opløsning, som også er en del af forklaringen på faldet i olieproduktionen, har standset den sovjetiske subsidiering af Østeuropa og forhindret systemets fortsatte beståen. Fra den 1. januar 1991 har de østeuropæiske lande måttet betale verdensmarkedsprisen i hård valuta for sovjetisk olie. Eksporten til Sovjetunionen er faldet med omkring 50%, og det har fremtvunget en omstilling af produktion og udenrigshandel.

For det tredje er det heller ikke indlysende, hvordan disse problemer kan afhjælpes. Tiltroen til markedsøkonomi, liberalisering (for at rationelle priser kan styre beslutningerne) og privatisering (for at stimulere foretagsomhed og initiativ) er stor både i Øst og i Vest.

»Reformers believe that market economies deliver higher levels of prosperity than planned economies. The evidence in favour of this belief is overwhelming.«
(Philip Hanson)³

»Det er ikke lykkedes menneskeheden at skabe noget, som er mere effektivt end markedsøkonomien.«
(S.S. Shatalin et.al.)⁴

Men den er ikke synderligt veldokumenteret. Troen på, at »moderne, demokratisk markedsøkonomi« automatisk fører velstand med sig, bygger på overfladiske sammenligninger med de rigeste (områder i) de vestlige industrilande. Der er mange fattige markedsøkonomier rundt om i verden. Og rige lande har megen planlægning, både statslig og i private koncerner, samt en stor offentlig sektor. Hvis den statslige sektor uden videre privatiseres, vil uligheden forøges drastisk, idet formueindkomster typisk er meget ulige fordelt, og eventuelle gunstige effekter kan hurtigt blive skyllet væk af sociale konflikter.

Empiriske sammenligninger af private og statsejede virksomheder giver ikke entydige konklusioner om deres relative effektivitet. Nogle eksempler kan tjene som illustration: Polsk landbrug er overvejende (75%) privat, men produktiviteten er lav og stagnerende, også i forhold til de østeuropæiske naboer. På den anden side er hollandsk landbrug blandt verdens mest effektive, og der anvendes i stor udstrækning langtidskontrakter for udlejning af statsejet jord til landmændene. Der er to jernbaneselskaber i Canada, det ene privat, det andet offentligt ejet, og ifølge en omhyggelig undersøgelse er der ikke forskel på deres effektivitet.⁵ Sundhedsvæsenet er overvejende privat i USA og næsten et statsmonopol i Danmark, ligesom det er i SNG, og en OECD-undersøgelse konkluderer, at det danske er langt mere omkostningseffektivt end det amerikanske. I 1987 kostede sundhedsvæsenet 11,2% af BNP i USA, 6,0% i Danmark og 7,3% i OECD-landene i gennemsnit, og forskellene kan ikke forklares af kvalitetsforskelle, men skyldes også forskelle i effektivitet, aflønning og administrationsomkostninger.⁶

Alec Nove's klassiske problem vedrørende forskellene mellem det sovjetiske ministerium for kemisk industri og den amerikanske koncern DuPont er ikke indlysende at forklare. Deres omsætning er af samme størrelsesorden, de fremstiller samme type af produkter, og deres interne organisation er administreret snarere end markedsbestemt.⁷ Tendensen til stadig flere fusioner i vestlige koncerner er jo i sig selv et udtryk for behovet for mere planlægning og administration. Det afgørende synes ikke så meget at være ejendomsformen som konkurrenceforholdene, det lovmæssige miljø og ledelsens kvalitet.

En grundig gennemgang af eksisterende empiriske undersøgelser fører til den konklusion, at

»when market power is significant, and particularly when company behaviour is subject to detailed regulation, there is little empirical justification for a general presumption in favour of either type of ownership.«⁸

Den stadige, i kor gentagne fremførelse af markedøkonomiens overlegenhed er tankevækkende i betragtning af, at der inden for de seneste år er udkommet to førende amerikanske lærebøger i komparativ økonomi, som samstemmende konkluderer, at økonomisk

»... dynamic efficiency of the two systems appears similar. ... The important differences in growth rates appear not between the systems but rather among the nations with the same economic system.«⁹

Hurtige, massive og uforklarlige holdnings-skred er altså ikke ukendte, heller ikke i den vestlige akademiske verden.

3. Holdningsskred

Holdningsændringer på disse og andre områder har stor betydning for reformprocessen, men alle ændringer sker ikke lige hurtigt og er ikke lige fremmende for reformerne, hvilket i 1990 fik Gorbatsjov til at erklære:

»Trods alle økonomiske og sociale problemer og andre alvorlige vanskeligheder er mental træghed dog den værste hindring for forandringer.«¹⁰

Det er vanskeligt at vurdere retning og varighed af holdningsændringer på de følgende områder, ligesom det må huskes, at der er store variationer mellem befolkningsgrupperne.

Materiel velstand og forsyningen med forbrugsvare har altid spillet en stor rolle i den

sovjetiske dagligdag, også i propagandaen, hvor økonomisk vækst har været en central del af legitimeringsgrundlaget for det kommunistiske styre. På grund af det ineffektive pris- og distributionssystem har sovjetborgerne brugt uforholdsmæssige mængder af tid på at skaffe sig varer, stå i kø, udveksle oplysninger om, hvor der kunne købes varer, gå på indkøb for hinanden i arbejdstiden og bytte varer med naboer og venner.

Selv om forbruget er steget kraftigt i de sidste årtier og er fortsat med at stige indtil for nylig, er forbrugsønskerne vokset endnu mere og dermed også utilfredsheden. Navnlig de unge er utilfredse og i øvrigt også relativt dårligt lønnede, og unge svarpersoner anså typisk i 1990 en månedlig indkomst efter skat på 400-500 rubler for nødvendig for at kunne leve rimeligt, hvilket den gang svarede til gennemsnittet for ansatte i kooperativer, men var langt over gennemsnittet for statsansatte (250 rubler) og kolkhozmedlemmer (200 rubler).¹¹

I meningsmålinger angiver over halvdelen af svarpersonerne, at det største økonomiske problem er høje forbrugerpriser, og at det største problem ved lønsystemet er, at lønstigningerne halter bagefter prisstigningerne.¹² Begge dele er udtryk for utilfredshed, men jo også for en fejlopfattelse, eftersom det egentlige problem er, at pengevæsenet er ved at blive helt ødelagt og at rublen mister sin værdi. Det skyldes statslige budgetunderskud, ukontrollerede lønstigninger efter virksomhedsreformen i 1987 og ansvarsløs pengeudstedelse, som kun kan neutraliseres af kraftige prisstigninger, og problemet er derfor, at prisstigningerne ikke har været kraftige nok.

Forbrugerønskerne er også voksende i andre lande, således i Polen, hvor andelen af svarpersonerne, som anså deres indkomst for rimelig, faldt fra 30% i 1973 til 7% i 1987.¹³

Det gælder også i vestlige lande. Andelen af amerikanerne, som er tilfredse med deres levestandard og med, hvad de kan få for pengene, er faldet fra 82% i 1981 til 62% i 1991, det laveste tal siden 1963.¹⁴ Ganske vist er der ligesom i Østeuropa og SNG stigende støtte til miljøbevarelse, og i Danmark er der massiv tilslutning (76%) til, »at der lægges mindre vægt på penge og materielle goder«, men det forhindrer ikke, at der samtidig udtrykkes ønsker om øget forbrug, især ikke når befolkningens adfærd snarere end dens verbale ytringer lægges til grund.¹⁵

Social udligning og økonomisk lighed synes at have aftagende betydning i værdimønstrene i Østeuropa og SNG. I mange år har økonomer og ideologer bekæmpet befolkningens lighedsideologi og »uravnilovka« (ligemageri) med henvisning til, at løn efter arbejde ifølge Marx bør bestemme indkomstfordelingen. Samtidig er der i efterkrigstiden sket en kraftig lønudligning i Sovjetunionen, som først er vendt med Gorbatsjovs lønreform fra 1986, og den officielle fortolkning af princippet om løn efter arbejde lægger stadig større vægt på arbejdets resultat frem for arbejdsindsatsens størrelse.¹⁶

Arbejdsløshed accepteres i stigende grad, og andelen af sovjetiske svarpersoner, som finder arbejdsløshed »utilstedelig i vort land«, faldt fra 58% i december 1988 til 39% i december 1990.¹⁷

I Polen svarede i 1980 71% »bestemt ja« til, at »indkomstloft for de velhavende« er et socialt retfærdighedsprincip. I 1988 var tallet faldet til 26%. For »fuld beskæftigelse« var tallene hhv. 51% og 25% og for »store lønforskelle afhængigt af kvalifikationer« hhv. 26% og 40%. Størsteparten af disse ændringer fandt sted mellem 1980 og 1984.¹⁸ Tilsvarende holdningsskift kan konstateres i Danmark, hvor andelen af svarpersonerne med positiv holdning til løndifferentiering inden

for erhvervsgrupper efter individuel arbejdspræstation steg fra 56% i 1981 til 73% i 1990.¹⁹ Blandt danskere mellem 19 og 28 år var i 1979 78% enige i, at »personer med høje indtægter betaler alt for lidt i skat«, mens andelen i 1988 var faldet til 59%.²⁰ Generelt er holdningerne til velfærdsstaten og til sociale ydelser imidlertid ikke blevet mere negative i vestlige lande,²¹ men det er fortsat en mere udbredt holdning i SNG end i Vesten, at staten har ansvaret for at forsørge mennesker, som kommer ud for økonomiske problemer.²²

Privat ejendomsret vurderes positivt i Sovjetunionen af stadig flere, således af 56% allerede i november 1989, et tal, som overraskede mange, bl.a. også den kendte sociolog Tatjana Zaslavskaja.²³ I juni 1992 var 72% af de adspurgte tilhængere af privat ejendomsret til jord.²⁴ Der er stor folkelig tilslutning til privatiseringen, endog så stor, at der er opstået uvilje mod fjernvarmesystemer, som sættes i forbindelse med det gamle system. Der er en stigende tendens til at foretrække, at hvert hus skal have sit eget oliefyr, og det har angiveligt givet problemer for dansk teknologioverførsel til Polen, Ungarn og Tjekkoslovakiet på dette område.²⁵ Men der er også opstået skepsis, og i folkemunde er det engelske låneord »privatizatsija« blevet til »prikhvatizatsija«, et ordspil på det russiske »prikhvatit«, at snuppe, rage til sig.

Men *privat foretagsomhed* er fortsat mere velanskrevet i de vestlige markedsøkonomier end i de østeuropæiske lande og SNG.²⁶ Selv om kooperativ og individuel virksomhed blev opmuntret i Sovjetunionen, blev det betonet, at al indkomst burde hidrøre fra »hæderligt arbejde«. ²⁷ Kooperativerne blev kritiseret voldsomt i den offentlige debat, ikke blot fordi de intet frembragte »bortset fra ublu priser«, men også fordi de var »grådige« og gerne vil tjene penge.²⁸ Det er en udbredt opfattelse, at det simpelthen er susp

at tjene mange penge. I en opinionsundersøgelse i slutningen af 1989 angav 15% at have en positiv vurdering af kooperativ og individuel aktivitet, 29% en negativ, og 56% svarede »ved ikke«. ²⁹

Forvirrende problemer kan opstå, og et læserbrev i Pravda rejste spørgsmålet, om det var moralsk forsvarligt for en kommunist, for ikke at tale om et partimedlem, at tage del i privatøkonomisk foretagsomhed, og svaret var ja – forudsat, at man ikke blev »alt for engageret« i det. ³⁰

Derimod er holdningerne til *markeder og fri prisdannelse* forbløffende ensartede og tillige i høj grad inkonsistente. Frie markeder vurderes særdeles positivt, og i SNG støtter 52% indførelse af markedsøkonomi (68% af de højtuddannede, »intelligentsijaen«, 30% af de ufaglærte arbejdere). ³¹ Men der er udbredt skepsis over for fri prisdannelse og rationelle, dvs. højere priser, som kunne skabe balance på forbrugsvaremarkederne, og denne skepsis genfindes tilsyneladende i vestlige lande at dømme efter en parallel interviewundersøgelse foretaget i Moskva og New York. Adspurgte, om det var rimeligt, at blomsterhandlere hævede priserne op til Mors dag (i New York) og op til den 8. marts (kvindernes dag, i Moskva), svarede 68% nej i New York og 66% nej i Moskva. ³²

Modstanden mod prisreformer har været den vigtigste anstødssten for de økonomiske reformbestrebelse. En række læserbreve i Literaturnaja Gazeta blev resumeret således af en journalist, der efter formuleringerne at dømme selv delte den fremherskende anskuelse: »... halvtomme hylder er til mindre ærgrelse end blomstrende butikker..., hvis tilsyneladende overflod skyldes urimeligt høje priser.« ³³

Ganske vist faldt andelen af modstandere mod en prisreform fra 75% i december 1988

til 27% i oktober 1989, ³⁴ men det udtrykker næppe et ønske om markedsbalancerende priser. Snarere er det udtryk for et krav om priskontrol og reduktion af inflationen. Rationering af smør og vaskepulver blev støttet af 45%, ³⁵ og i november 1990 støttede 31% en konfiskatorisk pengeombytning, som dermed var det mest populære middel til at stabilisere rublen, og som faktisk blev gennemført i et vist omfang i januar 1991. ³⁶

På denne baggrund har reaktionerne på prisliberaliseringen i januar 1992 været forbløffende positiv. I november 1991 erklærede 50% sig som modstandere af frie priser, ³⁷ men efter at de var gennemført, blev holdningerne mindre fjendtlige. I august anførte 73% de stigende priser blandt de største samfundsproblemer. I februar 1992 var det stadig højest på listen, men tallet var faldet til 62%. Antallet af »kategoriske modstandere« af prisreformen i Skt. Petersborg faldt fra 33% i januar til 22% i februar 1992. ³⁸

Selv om der altså er modvilje mod markedsbalancerende priser, også i vestlige markedsøkonomier, er tiltroen til *statsindgreb* i økonomiske beslutninger – herunder statslige indgreb mod de ovennævnte stigninger i blomsterpriserne – fortsat større i SNG end i vestlige lande, hvor politiske beslutninger i stigende grad erstattes med privatisering. ³⁹ I Sverige voksende forskellen mellem procentandelene, som var imod hhv. for nationalisering af storindustrien, fra 35% i 1976 til 62% i 1985. ⁴⁰ Andelen af danskere mellem 19 og 28 år, som var enige i, at »banker og forsikringsselskaber bør overtages af staten«, faldt fra 42% i 1979 til 14% i 1988, og tilslutningen til, at »arbejdsgivernes ret til at lede og fordele arbejdet bør begrænses«, faldt fra 52% til 28%. ⁴¹ Men også i Rusland er der en udtalt tendens til stigende mistillid til statsindgreb. ⁴²

Konklusionen er, at den russiske befolknings delvis modstridende holdninger og ændringstendenserne heri er udtryk for et reelt dilemma, selv om noget af det, Gorbatsjov betegnede som »mental træghed«, kan føres tilbage til folkelige misopfattelser angående handel, markedsmekanismer og statsindgreb og ikke mindst pris- og løndannelsens funktioner. På den ene side er retfærdighed, stabile priser, lempelige arbejdsvilkår og fuld beskæftigelse højt værdsatte sociale goder. På den anden side anses et mere vildtvoksende økonomisk system som midlet til at øge velstanden.

Accelererende forbrugsønsker er drivkraften bag de økonomiske reformer og kan også bane vejen for radikal forandring af kulturelle værdier. Problemet er, at alle markedstilhængerne, inklusive alle de vestlige rådgivere, er enige om, at det i første omgang kommer til at gøre ondt på mange, og at mange hævdvundne sociale goder og værdier må opgives, ikke mindst den fulde, omend ikke særlig produktive beskæftigelse og den relativt store indkomstlighed, bl.a. i form af subsidier til fødevarer og boligforbrug. Utilfredsheden med levofoden kan betyde, at man ikke vil acceptere højere priser og hårdt arbejde, og hvis den tager denne retning, bliver den i sig selv en kriseårsag, som blokerer for de nødvendige ændringer.

Afgørende for fortsat folkelig støtte vil være, om reformpolitikken fordelingsvirkninger afbødes af forbedret arbejdsløshedsunderstøttelse og socialpolitik, og om nogle af de store krav til og forventninger om større velstand bliver indfriet. Mulighederne synes at være begrænsede. Men at producere et BNP per capita på 25-35% af USA's ligesom lande som Grækenland, Portugal og Irland er vel på den anden side ikke i sig selv en katastrofe.

4. Løsrivelse

Den udløsende faktor for både den økonomiske og den sociale krise var Gorbatsjovs liberalisering og glasnost og deraf følgende politiske krise, som var processens første element. Om tidligere sovjetiske ledere sagde Amalrik i 1970, at

»de er eksperter i at bevare magten på deres hænder, men har ikke gnist af anelse om, hvad de skal bruge den til.«⁴³

Hvad det sidste angår, lignede Gorbatsjov dem ikke. Det ser snarere ud til, at kræfterne blev sluppet løs ved en helt bevidst beslutning. Foruden løsrivelsen fra kommunistpartiets enevælde, udløste Gorbatsjovs politik også en national løsrivelse i Østeuropa og inden for Sovjetunionen ved den klare tilkendegivelse af, at den sovjetiske hær ville forholde sig passiv, hvad den også stort set har gjort, og bortset fra enkelte sørgelige hændelser undgik Gorbatsjov at få blod på hænderne. En mulig tolkning – men der er unægtelig andre – er, at Gorbatsjov var en filosof, der besteg kejsertronen, hvorefter han systematisk gik i gang med at demontere den og derved blev en af »tilbagetogets helte«.⁴⁴

Selv om beslutningen har været bevidst, har konsekvenserne jo næppe været forudset. Lederne har næppe forestillet sig, at politisk frigørelse ville medføre sammenbrud af sociale værdier og disintegration af plansystemet. Eller at individuel og kooperativ økonomisk aktivitet ville medføre så megen kriminalitet. Eller at russerne er så forhadte i de andre republikker. Eller at al socialisme er så dybt kompromitteret i Østeuropa og markedsbejstringen så voldsom.

Egentlig er det paradoksalt, at netop deres fald har affødt så heftige udfald mod regimerne i Østeuropa og mod socialisme i almindelighed. Der er ikke noget nyt i, at de

har undertrykt befolkningerne. En række folkelige opstande er tilstrækkelig dokumentation, bl.a. DDR 1953, Ungarn 1956, Tjekkoslovakiet 1968, Polen 1980. Det er ikke regimernes fald, men derimod deres forbliven ved magten i årtier, som har kompromitteret socialismen. Lige så underligt er det, at deres nederlag er blevet forvekslet med en sejr for kapitalismen og blevet en anledning til at gøre op med det socialistiske islæt i den danske kulturarv. Det er jo ikke den utøjlede kapitalisme, der har ført an i opbygningen af velfærdssamfundet og den sociale udligning, som vi er stolte af. Faldet har virket som en indsprøjtning af optimisme for alle dem, der gerne vil tro på kapitalismen som en institution, der formår at realisere alle vores forhåbninger om velstand, frihed, økologisk balance, demokrati, retfærdighed og lighed (måske ikke så meget det sidste).

Mens der er nævnt mange eksempler i det foregående på konvergerende holdninger i Øst- og Vesteuropa, er den nationale opblomstring i Østeuropa og Sovjetunionen et markant område, hvor der ikke er konvergens. I vesteuropa er nationalfølelse en konservativ holdning, som fortrænges af internationalisme og støtte til europæisk enhed, hvorimod socialistisk internationalisme er et skældsord i Østeuropa, hvor national uafhængighed er et fremtrædende politisk mål. Dette har givet anledning til nogen forvirring i Vesteuropa, hvor det er blevet fremhævet, at moderne økonomi er internationalt integreret, og at nationalstaten er et relativt nyt fænomen, som nu er forældet som politisk besluttende enhed.

Men for det første er der afgørende forskel på handelsmæssige og politiske aftaler mellem et lille land og en stor blok. Frihandelsaftaler er i princippet til samme fordel for begge, absolut set, idet man liberaliserer udvekslingen mellem uafhængige personer og

virksomheder på begge sider af grænsen. Relativt set er fordelene størst for det lille land. Det store land kan lettere undvære det lille som handelspartner end omvendt, og derved får det store et pressionsmiddel til at afkræve det lille modbydelser ud over de gensidige frihandelsaftaler.

Politiske aftaler er ikke gensidige, men får karakter af en indlemmelse. En politisk union indebærer nødvendigvis, at de små lande må indordne sig under de stores beslutninger, når unionen skal tale med én stemme, og det gælder, hvad enten stemmen kommer fra Sovjetunionen eller Den Europæiske Union.

For det andet er det ganske vist rigtigt, at nationalstaten i Europa er en ny foreteelse historisk set, opstået i løbet af de sidste 200 år.⁴⁵ Men det skal ikke overses, at den opstod samtidig med demokratiet som dets legitimering efter den franske revolution i 1789. Den nationale samhørighed er en væsentlig del af forklaringen på, at de fleste danskere finder det rimeligt at rette sig efter Folketingets vedtagelser, også når de strider mod deres personlige ønsker, og den er formentlig et bedre legitimeringsgrundlag end fx proletariats diktatur, kommunistisk ideologi, eller fælles trang til øget personlig velstand, større forbrug, billigere cigaretter og spiritus.

Den centrale magtudøvelses legitimitet kræver, at der samtidig med overførslen af magt til det centrale niveau opbygges en tilsvarende identitet. Uden legitimitet og en indre trang til lovlighed opløses retsstaten, som er skrøbeligere, end man tror, og erstattes med korrupsion, mafiaherredømme og demoralisering, som jo er fremherskende i de fleste lande uden for Skandinavien og Nord-europa og nogle få andre steder, ikke mindst i Sovjetunionen, hvis opløsning i disse år blotlægger sådanne forhold på meget dramatisk vis.

På lidt længere sigt kan den nye afhængighed af hjælp fra vestlige organisationer og stater som IMF, OECD, EF og USA, der jo uden undtagelse stiller krav om en liberalistisk økonomisk politik, vise sig problematisk, og der har allerede været tegn på politiske reaktioner. For mellemindkomstlande og for fattige lande kan kombinationen af privatisering og liberalisering af udenrigshandel og kapitalbevægelser betyde, at udenlandske interesser får fri adgang til billigt at opkøbe interessante ressourcer, fordi økonomierne er for svage til at yde stærke vestlige koncerner effektivt modspil, når statsmagten er sat ud af spillet.

5. Konklusion

Selv om de folkelige krav om demokrati og national frigørelse og om øget velstand begge er vigtige drivkræfter for revolutionerne i 1989, er det formentlig det sidste, som har forrang. Konvergerende holdninger i retning af materielle forbrugskrav og demokrati blev forudset allerede i nogle af de klassiske sociologiske værker. Tocqueville hævdede, at der var en kausal sammenhæng:

»La démocratie favorise le gout de jouissances matérielles.«
(A. de Tocqueville, 1850)⁴⁶

Ifølge Marx og Engels var materielle forbrugskrav en central historisk drivkraft:

»Die Bourgeoisie reisst durch die rasche Verbesserung aller Produktionsinstrumente, durch die unendlich erleichterten Kommunikationen alle, auch die barbarischsten Nationen in die Zivilisation. Die wohlfeilen Preise ihrer Waren sind die schwere Artillerie, mit der sie alle chinesischen Mauern in den Grund schießt, mit der sie den hartnäckigsten Fremdenhass der Barbaren zur Kapitulation zwingt. Sie zwingt alle Nationen, die Produktions-

weise der Bourgeoisie sich anzueignen, wenn sie nicht zu Grunde gehen wollen; sie zwingt sie, die sogenannte Zivilisation bei sich selbst einzuführen, d.h. bourgeois zu werden. Mit einem Wort, sie schafft sich eine Welt nach ihrem eigenen Bild.«

(K. Marx & F. Engels, 1848)⁴⁷

Marx og Engels forfægtede således en art konvergensteori, om end de næppe forestillede sig, at den kapitalistiske produktions billige priser ville eliminere alle forsøg på at opbygge socialismen.

Formålet med den sovjetiske konvergenspolitik er at modernisere landet, at give Sovjetunionen en helt ny rolle som fornuftens stemme i international politik, at skabe en demokratisk retsstat, at indføre glasnost og frihed til at tænke, at fjerne dynen af ideologisk hykleri, at frigøre initiativ og i den sidste ende at forøge velstanden i Sovjetunionen til et niveau som i Skandinavien. Om det sidste, overordnede formål vil blive realiseret, er det mest tvivlsomme på grund af formidable objektive vanskeligheder, ikke mindst ressource- og miljøproblemerne, som tårner sig op.

Et mere realistisk mål er løse de mest overhængende problemer og bringe økonomien nogenlunde på fode. Der må sondres mellem tre typer af økonomiske problemer: Det første problem er at skabe balance i økonomien, at få styr på statsbudgettet og lønudviklingen og at øge priserne til et mere realistisk niveau, kort sagt at rette op på de problemer, som i Sovjetunionen er skabt af den politiske ledelse selv, og som er den mest akutte del af den nuværende krise. Løsningen af dette problem kræver ændringer i løn-, penge-, pris- og finanspolitik. Det kræver ikke systemændringer, men er tværtimod en nødvendig forudsætning for at ændre systemet. Gorbatsjov pådrog sig et stort ansvar ved helt at ødelægge det i forvejen stærkt nedbrudte

prissystem samt pengevæsenet på den klassiske måde, nemlig med en løbsk seddelpresse. Der er ikke noget enestående ved at køre et land i sæk med letsindig pengeudstedelse, men det er blevet misforstået og misbrugt og helt uberettiget taget til indtægt for den generelle miskreditering af al politisk styring, socialisme og planøkonomi på et tidspunkt, hvor behovet for alt dette er stigende på grund af tiltagende globale ressource- og miljøproblemer og deraf følgende konflikter.

Det andet, mere langsigtede problem er at skabe dynamik, foretagsomhed, entreprenørånd og vækst. Her kan systemændringer, arbejdsløshed, profitmuligheder og markedsøkonomi tænkes at være relevante midler.

Hvad der i første omgang er brug for, er lidt ganske almindelig hæderlighed, ikke mindst i statsadministrationen, samt ordentligt arbejde. Desuden er det nødvendigt, at virksomhedernes ejere får mere magt og ansvar, hvad enten de er private eller statslige. Og så er der brug for realistiske relative priser og et realistisk prisniveau i forhold til indkomsterne og udbuddet af forbrugsvarer, dvs. kraftige prisstigninger. Uden alt dette vil en forøgelse af det procentvise markedsøkonomiske islæt i økonomien, som vel realistisk kan variere mellem 20% og 80%, ikke kunne fungere, men vil føre til social og økonomisk opløsning, pengeløs tuskhandel og alle mulige former for svindel og kriminalitet, som allerede forekommer i stigende omfang i Sovjetunionen, ligesom det kendes i mange andre markedsøkonomier.

Uden stram politisk styring er der en overhængende risiko for sociale katastrofer. En gennemgribende prisreform kan ikke overlades til markeds kræfterne, som ikke kun er blinde. I den nuværende situation i Østeuropa og SNG eksisterer de dårligt nok, og i det

omfang, de findes, er de domineret af monopol og organiseret kriminalitet. Det er desperat og meget farligt simpelt hen at frigive alle priser og fjerne alle subsidier med ét slag, som Jeltsin gjorde i januar i år. »Faktisk har alle markedsøkonomier kontrollerede priser og et udbygget system af subsidier«. ⁴⁸ Der er nu et stort behov for – om ikke planøkonomi – så i hvert fald plan i økonomien.

Aktiv statslig politik på en række områder er helt afgørende for reformernes gennemførelse, bl.a. industripolitik som styrer hvor mange og hvilke virksomheder der skal nedlægges, og finanspolitik til genoprettelse af skattegrundlaget. I Rusland ønsker en stor politisk gruppe under ledelse af Arkady Volskij, de såkaldte industrialister, som repræsenterer ledere og ansatte på de statslige virksomheder, at begrænse nedgangen i produktionen, som forventes at blive 40% i perioden 1990-1993, men har lige så lidt som regeringen nogen klar politik med hensyn til den fremtidige industristruktur. ⁴⁹ Regeringen synes fast besluttet på at gennemføre sit privatiseringsprogram, som er det hurtigste og mest omfattende blandt alle programmerne i Østeuropa. Virksomhederne skal sælges ved auktioner og betales dels med rubler, dels med investeringskuponer, som skal uddeles gratis til befolkningen fra efteråret i år. ⁵⁰

Det gamle system havde én stor fordel, og det mærkes meget tydeligt nu, hvor den er forsvundet, nemlig at det gav mulighed for en simpel og effektiv skatteopkrævning, fordi alle ind- og udbetalinger gik gennem statsbudgettet. Den overvejende del af skatterne blev inddrevet som indirekte skatter ved, at forbrugerpriserne blev sat højere end produktionsomkostningerne for de fleste varer. De personlige skatter var små, og højeste marginalsattesats var normalt 13%.

Tiltroen til, at indførelse af markedsøkonomi er et universalmiddel, som uden videre vil skabe en genvej til varig velstand, er blevet meget rodfæstet. CSCE-konferencen i Paris i november 1990 sluttede med, at de 34 stats- overhoveder og regeringschefer undertegnede det såkaldte Paris-charter, en art ny grundlov for Europa, der bygger på demokrati, retsstat, frihedsværdier og – markeds- økonomi!⁵¹ Dermed er frihed og markeds- økonomi, der er et lidt pænere ord for kapitalisme, blevet knæsat som princip på linje med den europæiske kulturs mest ophøjede idealer med rod i oplysningstiden og revolutionen i 1789, først og fremmest fordi det formodes at være vejen til materiel økonomisk vækst. Men samtidig er andre idealer fra den samme og senere revolutioner blevet trængt i baggrunden, nemlig idealerne om lighed og broderskab, og det er meget beklageligt, for der bliver snart hårdt brug for begge dele.

Begejstringen har ført mange ud i den vildfarelse, at markedsmekanismen er en farbar vej til løsning af den tredje type af økonomiske problemer, som er de egentlige og mest langsigtede, nemlig miljøproblemerne, og at fortsat vækst og forbedret miljø er forenelige ved teknikens og markedsmekanismens hjælp.⁵²

Der er en tendens til at beskrive miljø- og resourceproblemerne i Østeuropa og SNG som langt mere alvorlige end i den vestlige verden og at give plansystemet skylden.⁵³ Realiteten er snarere, at det gamle sovjetregime forsøgte at efterligne de rige industrilande – og med stort held, i hvert fald hvad angår ressourceforbruget, omend med vanskeligheder angående effektiviteten. Problemerne er fælles og af samme overvældende størrelsesorden, nemlig miljøproblemer, knaphed på rene energikilder og nødvendigheden af at beskære kuldioxid-udslippet.⁵⁴

Set i et langt perspektiv, som er relevant for fundamental reform og omstrukturering, er det nødvendigt at danne sig et sammenhængende billede af de økonomiske betingelser i de næste årtier og ikke blot overlade alle beslutninger til markedsmekanismen, som har sin force i forbindelse med effektiviteten på kort sigt, men som notorisk er alt for nærsynet. Strategien, som går ud på at hægte sig på den nuværende højkonjunktur i (nogle af) markedsøkonomierne, rejser spørgsmålene om tidshorisonten for højkonjunkturs vedvaren og tidshorisonten for indhentningsprocessen. De velhavende vestlige lande (og i et vist omfang de østeuropæiske med) befinder sig midt i en eksplosion af velstand, produktion og ressourceforbrug. Eksplosionen har været vedvarende, men det er sikkert, at den vil ophøre; spørgsmålene er udelukkende hvornår? og ikke mindst hvordan?

Efter anden verdenskrig tog det Vesteuropa omkring 25 år at indhente USA under ekstremt gunstige betingelser. Det er usandsynligt, at et så langt tidsrum vil være til rådighed for Østeuropa, førend miljø- og resourceproblemer fuldstændig vil ændre de økonomiske muligheder. Derfor må det nu seriøst ses i øjnene, at problemstillingen om at indhente de vestlige lande er forfejlet, i Østeuropa og andre steder, og at det fælles, relevante problem er tilpasning til en fremtid med stadig forværring af de økonomiske muligheder og bilæggelse af de stridigheder, som det nødvendigvis vil medføre.

Argumenterne for statsindgreb i dette markedsvanvid er indlysende, som det også påpeges af prominente forskere, bl.a. nobelpristagerne Jan Tinbergen og Trygve Haavelmo, der i en nylig rapport fra Verdensbanken konkluderer, at væksten i de rige lande må ophøre. Det kræver politisk styring af såvel produktionen som den globale fordeling,

dvs. både international solidaritet og handlekraftige overnationale myndigheder.⁵⁵

Der påhviler de rige vestlige lande et stort ansvar, som indebærer, at vi må ændre vores livsstil radikalt og tage initiativet til en massiv omfordeling af velstanden til fordel for de fattige lande. Men Sovjetunionen og Østeuropa er langt fra de mest trængende, og det er både forkert og farligt, at Gajdar og de mange vestlige rådgivere med Sachs i spidsen foregøgler de sovjetiske forbrugere hurtig velstand ved hjælp af udenlandsk bistand kombineret med den evindeligt gentagne trylleformular om markedsøkonomi. Der ved har de ligesom mange vestlige opviglere bidraget til, at forventningerne er skruet meget højt op. Hvad vil der ske, efterhånden som de ikke indfries? Og hvis skuffede forventninger kombineres med udenlandsk dominans, bliver blandingen sprængfarlig. Der vil blive stillet store krav til demokratiet, som man må sætte sin lid til, men det er faktisk også her der hidtil er gjort de største fremskridt. Forhåbningerne må simpelt hen sættes til, at den nuværende besættelse af materielle forbrugskrav, som synes både tiltagende og verdensomspændende, fra de allerrigste til de allerfattigste, vil ophøre overalt, og at væksten vil søge sig baner i højere, mere kvalitativ og mental retning, hvor vækstmulighederne er ubegrænsede takket være den nyvundne demokratiske frihed.

Noter

1. Synspunkterne i artiklen behandles mere udførligt i forfatterens kommende bog (Aage, 1993).
2. Jf. CEC, 1990; IMF, IBRD, OECD, EBRD, 1991.
3. Hanson, 1990:34; men der er afvigende røster, fx Nouv, 1988.
4. Shatalin et.al., 1990:25.
5. Caves & Christensen, 1980:974.
6. OECD, 1990:10.

7. Nove, 1977:117.
8. Vickers & Yarrow, 1988:40.
9. Pryor, 1985:101; cf. Gregory & Stuart, 1989:414.
10. Gorbatsjov i sin tiltrædelsestale som præsident i marts 1990, *Ekonomika i Zhizn'* (marts 1990, nr. 12):2.
11. Aage, 1991; *Izvestija*, 25. februar 1990, p 2, 20. marts 1990, p 2; VCIOM, 1989-1991 (juni 1990, no. 15):24-25.
12. Aage, 1991; Golov et.al., 1991.
13. Aage, 1990; Aage, 1993.
14. Gallupundersøgelse offentliggjort i *Newsweek*, oktober 1991; refereret af Mikael R. Lindholm i *Information*, 21. november 1991.
15. Gundelach & Riis, 1990:21; Aage, 1991.
16. Aage, 1991:4-5.
17. Kosmarski, 1991:16; *Moscow News* (27. maj 1990, nr. 20):10; Aage, 1991:11-13.
18. Kolarska-Bobiska, 1989:129; lignende data for Ungarn anføres af Shiller et.al., 1991:391,392.
19. Gundelach & Riis, 1990:9.
20. Svensson & Tøgeby, 1991:130.
21. Holmberg & Gilljam, 1987:264; Svensson & Tøgeby, 1991:125, 135, 138.
22. Aage, 1991:11.
23. VCIOM, 1989-90 (november 1989, nr. 7):12; *Izvestija*, 25. februar 1990, p 2; *Moscow News* (1. marts 1990, nr. 11):10; Aage, 1991.
24. *Moscow News* (21. juni 1992, nr. 25):2.
25. *Ingeniøren* (26. april 1991, nr. 17):22.
26. Shiller, Boycko & Korobov, 1991:393-396; Aage, 1991: 13-16.
27. Gorbatsjov i *Pravda*, 18. februar 1988, side 2.
28. *Moscow News* (13. august 1989, nr. 33):7; (24. september 1989, nr. 39):5.
29. *Ekonomika i Zhizn'* (januar 1990, nr. 2):11.
30. *Pravda*, 6. juli 1987. Jf. Aage, 1991:13-16 samt debatindlæggene optrykt i Krishtoff & Skelley, 1990: 206-231.
31. *Voprosy Ekonomiki* (juli 1990, nr. 7):57; *Izvestija*, 24. maj 1990, p 1; Aage, 1991:9-10.
32. Shiller, Boycko & Korobov, 1991:389.
33. *Literaturnaja Gazeta*, 12. august 1987, p 12.
34. *Voprosy Ekonomiki* (april 1990, nr. 4):46; Golov et.al., 1991.
35. VCIOM, 1989-90 (april 1990, nr. 9):13.
36. Kosmarski, 1991:22.

37. Moscow News (3. november 1991, nr. 44):1; cf. Argumenty i Fakty (oktober 1991, nr. 42):1.
38. Nezavisimaja Gazeta, 21. februar 1992; Jesper Karup Pedersen i Information, 27. februar 1992.
39. Aage, 1991:7-10; Shiller, Boycko & Korobov, 1991:389.
40. Holmberg & Gilljam, 1987:260.
41. Svensson & Tøgeby, 1991:125.
42. Kosmarski, 1991; cf. Izvestija, 17. februar 1990, p. 1.
43. i bogen »Vil Sovjetunionen overleve til 1984?« (Amsterdam: Fond imeni Gercena, 1970:18). Genudgivet af Gyldendal i 1990.
44. som Hans Magnus Enzensberger skrev i Information, 29. december 1989.
45. Knudsen, 1989; Sørensen, 1990:129-136.
46. de Tocqueville, 1850:162; cf. pp 139, 151, 156-157, 256.
47. Marx & Engels, 1848:47.
48. Blanchard et.al., 1991:29.
49. The Economist, 15. august 1992, p. 24.
50. The Economist, 15. februar 1992, pp 71-72; jf. et interview med Jegor Gajdar, The Economist, 25. april 1992, pp 17-20.
51. The Economist, 24. november 1990, pp 29-31; Politiken, 22. november 1990.
52. Som det hævdes af Bertel Haarder, Politiken, 17. februar 1990; vismand Arne Larsen, Information, 13. februar 1990; Mogens Lyketoft, Information, 7. september 1990; Jens Kampmann, Information, 26. november 1990; Johannes Sløk, Weekendavisen, 31. maj 1991; Per Stig Møller, Information, 18. marts 1991, jf. Folketingets åbningsdebat, Folketingstidende, 3. oktober 1991, sp. 271; Anders Fogh Rasmussen, Politikens kronik, 25. oktober 1991, 26. november 1991.
53. Se fx Feshbach & Friendly, 1992:40,44.
54. Hughes, 1991.
55. Rapporten er udsendt af UNESCO (Goodland et.al., 1991), og den er omtalt af Jørgen Stig Nørgård i Politikens kronik, 28. november 1991, og af Jørgen Steen Nielsen i Information, 21. november 1991. Jf. også The Economist, 9. maj 1992, p. 91.

Litteratur

- Blanchard, O., Dornbusch, R. Krugman, P., Layard, R. & Summers, L.: »Reform in Eastern Europe«. 1990 Report of the WIDER World Economy Group. Cambridge, MA.: The MIT Press 1991.
- Caves, D.W. & L.R. Christensen: »The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads«. Journal of Political Economy 88 (1980, no. 5):958-976.
- CEC (Commission of the European Communities): Stabilization, Liberalization and Devolution: Assessment of the Economic Situation and Reform Process in the Soviet Union. European Economy (December 1990, no. 45).
- Feshbach, M. & Friendly, A.: Ecocide in the USSR. New York: Basic Books 1992.
- Golov, A. et.al.: »S kazhdym godom vse khuzhe. Tri goda strany v zerkale obshchestvennogo mnenija«. Nezavisimaja Gazeta (12. marts 1991):5.
- Goodland, R., Daly, H., El Serafy, S. & von Droste, B. (eds.): Environmentally Sustainable Economic Development: Building on Brundtland. Paris: UNESCO 1991.
- Gregory, P.R. & R.C. Stuart: Comparative Economic Systems. (3rd ed.). Boston: Houghton Mifflin 1989.
- Gundelach, P. & Riis, O.: »Værdiforandringer i Danmark 1981-1990«. Working paper. Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet 1990.
- Hanson, P.: The Baltic States. The economic and political implications of the secession of Estonia, Latvia and Lithuania from the USSR. Special report No. 2033, March 1990. London: The Economist Intelligence Unit 1990.
- Holmberg, S. & Gilljam, M.: Væljarer och val i Sverige. (Voters and Elections in Sweden). Stockholm: Bonniers 1987.
- Hughes, G.: »Are the Costs of Cleaning up Eastern Europe exaggerated? Economic Reform and the Environment«. Oxford Review of Economic Policy 7 (Winter 1991, no. 4):106-136.
- IMF, IBRD, OECD, EBRD (eds.): A Study of the Soviet Economy. Paris: OECD 1991.

- Knudsen, A.: *Identiter i Europa*. København: Christian Ejlers' Forlag 1989.
- Kolarska-Bobiska, L.: »Poland under Crisis: Unreformable Society or Establishment?« Chap. 8, pp 126-138 in R. Clarke (ed.): *Poland: The Economy in the 1980's*. Harlow, Longman 1989.
- Kosmarski, V.: »Public Attitudes to the Transition«. Working paper. Institute of Employment Problems, USSR Academy of Sciences. Moskva, June 1991.
- Krishtoff, L. & Skelley, E. (eds.): *Perestroika: The Crunch is Now...* Moskva: Progress 1990.
- Marx, K. & Engels, F. (1848): *Manifest der kommunistischen Partei*. Berlin: Dietz Verlag 1968.
- Nouv, A. (A. Nove): »Granitsy polnogo khozrascheta«. *Ekonomika i organizatsiia promyshlennogo proizvodstva* (September 1988, no. 9):69-78.
- Nove, A.: *The Soviet Economic System*. London: Allen & Unwin 1977.
- OECD: *Health Care Systems in Transition. The Search for Efficiency*. OECD Social Policy Studies 7. Paris: OECD 1990.
- Pryor, F.L.: *A Guidebook to the Comparative Study of Economic Systems*. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall 1985.
- Shatalin, S.S. et.al.: *Perekhod k rynku. Konceptija i programma*. Moskva: Arkhangel'skoe 1990.
- Shiller, R.J., Boycko, M. & Korobov, V.: »Popular Attitudes Towards Free Markets: The Soviet Union and The United States«. NBER Working Paper No. 3453. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, September 1990.
- Stevens, C. & Kennan, J. (eds.): *Reform in Eastern Europe and the Developing Country Dimension*. London: Overseas Development Institute 1992.
- Svensson, P. & Tøgeby, L.: *Højrebølge? (A Rightist Wave?)*. Århus: Politica 1991.
- Sørensen, C.: *Danmark – delstat i Europa ?* København: Fremad 1990.
- de Tocqueville, A. de: *De la démocratie en Amérique*. (Treizième édition, tome deuxième). Paris: Pagnerre 1850.
- VCIOM (Vsesojuznij centr izuchenija obshchestvennogo mnenija po social'no-ekonomicheskim voprosam): »Obshchestvennoe mnenie v cifrach«. (Various issues), 1989-91.
- Vickers, J. & Yarrow, G.: *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge, Mass.: MIT Press 1988.
- Aage, H.: »Demokratizatsija i Sovjetunionen: Købekraft, vilje-kraft of stemmekraft«. *Kontext* 54/1990:7-26.
- Aage, H.: »Popular Attitudes and Perestroika«. *Soviet Studies* 43 (January 1991, no. 1):3-25.
- Aage, H.: *Økonomierne i SNG og Østeuropa mellem Skylla og Karybdis*. Herning: Systime. Udkommer 1993.

Gradualisme eller chokterapi?

Søren Steen Olsen, cand. polit., Instituttet for Fremtidsforskning

1. Indledning

Der er en bred kløft mellem det planøkonomiske system og det markedsøkonomiske, og man kan ikke springe over en kløft i to spring. Derfor må man acceptere, at der tages hårdt fat i reformpolitikken, selvom det på kort sigt betyder store ofre i form af arbejdsløshed og fald i levestandarden, måske ligefrem forarmelse af udsatte grupper. Sådanne fremstiller tilhængerne af den såkaldte chokterapi situationen i de østeuropæiske reformlande. Billedet af kløften er lanceret af Leszek Balcerowicz, den første polske finansminister efter det kommunistiske regimes fald og hoveddrivkraften i det polske »Big Bang« fra 1. januar 1990.

Billedet er imidlertid forkert, siger tilhængerne af en mere gradvis reformpolitik. Man kan snarere (jvf. Laski, 1992) sammenligne opgaven med en bjergbestigning, hvor man starter nede i dalen i det kommunistiske system, og hvor man møjsommeligt må klatre op til det markedsøkonomiske, kapitalistiske system, som befinder sig på toppen af bjerget. Det er selvsagt meningsløst at forsøge at nå toppen i et eneste spring.

De to synspunkter kan siges at repræsentere yderpunkter i debatten om den økonomiske politik i reformlandene. Det er i den forbindelse værd at hæfte sig ved, at disse »yderpunkter« faktisk (for det meste) er udtryk for en meget høj grad af konsensus. Begge lejres mål er således at overgå til markedsøkonomi. Uenigheden drejer sig kun om,

hvordan dette mål skal realiseres, og specielt hvor lang en tidshorisont man foretrækker.

Omdrejningspunktet for debatten er, at skiftet fra et (mere eller mindre) planøkonomisk system til et markedsøkonomisk uundgåeligt medfører en periode med økonomisk nedgang, forstået som fald i produktionen og stigende arbejdsløshed. Det har altså nogle samfundsmæssige omkostninger, som man naturligt må søge at minimere. Gøres dette bedst ved chokterapi eller gradualisme?

Det er klart, at de forskellige østeuropæiske lande, inkl. Sovjetunionens efterfølgerlande, alle har forskellige udgangspunkter for reformprocessen mht. længden af den planøkonomiske periode, økonomisk struktur, stabiliseringsbehov, samt politiske, etniske og kulturelle forhold. Alligevel står de i høj grad over for de samme problemer i reformprocessen, og de vil kunne drage nytte af hinandens erfaringer, succeser såvel som fiaskoer.

Spørgsmålet om chokterapi vs. gradualisme er af interesse for alle de respektive landes reformer, og det vil her blive behandlet med begrænset inddragelse af landespecifikke forhold.

2. Transformationskrisens årsager

Når transformationskrisen er uundgåelig, skyldes det både midlertidige og strukturelle faktorer. Ideen med at overgå til markeds-

økonomi er at få skabt en dynamik, der flytter ressourcer fra ineffektive produktioner over til mere lukrative anvendelser. Det indebærer, at tabsgivende virksomheder må indskrænke og/eller lukke, mens andre typer af virksomheder må vokse frem og ekspandere, styret af markedets behov. Generelt går nedbrydning hurtigere end opbygning, og forskellige former for friktion vil betyde, at der i en periode vil nedlægges flere arbejdspladser og produktion i de ikke-konkurrencedygtige sektorer, end der skabes arbejdspladser og produktion i de levedygtige erhverv. Denne type af omstilling er dog (principielt set) af forbigående karakter, mens produktionens *sammensætning* tilpasser sig til markedets signaler, selvom denne tilpasning kan foregå mere eller mindre trægt.

Den strukturelle del af transformationskrisen hænger sammen med nogle basale karakteristika ved de to systemtyper. Det planøkonomiske (eller »post-planøkonomiske«) system opererer med udbudssiden som den begrænsende faktor for produktionen, mens det i det markedsøkonomiske system er efterspørgselssiden, der er den begrænsende. (Se f.eks. Kornai (1990 og andre), der formentlig er den vigtigste bidragsyder til denne analyse).

Planøkonomiens stive prissystem og indbyggede »omvendte« incitamenter til outputminimering og inputmaximering (jvf. Lösch, 1992) resulterer i en kronisk overefterspørgsel på alle markeder – sælgers marked. Forbrugere hamstrer i denne situation forbrugsgoder, virksomheder hamstrer arbejdskraft, investeringsprojekter, råvarer og halvfabrikata. Dette er grunden til det spild af ressourcer og de kødannelser, mangelsituationer, sorte markeder, den undertrykte inflation og iøvrigt ringe innovation og konkurrenceevne, som har karakteriseret planøkonomierne. Det betyder imidlertid også, at økonomien på ethvert givet tidspunkt har

kørt med fuld (omend typisk meget inefficent) kapacitetsudnyttelse; arbejdsløshed har derfor stort set været fraværende, hvilket har givet en grundlæggende social tryghed.

Markedsøkonomien er i modsætning hertil præget af, at virksomhedernes udbud typisk begrænses af efterspørgslen på varemarkedet. Generelt hersker købers marked, og økonomien vil som hovedregel have ledig kapacitet, herunder en vis arbejdsløshed. Til gengæld foregår produktionen langt mere efficient.

Den samlede effektive efterspørgsels *niveau* vil således – alt andet lige – være lavere i markedsøkonomien, end i planøkonomien.

En del af uenighederne i debatten om reformtempoet kan henføres til, hvorvidt det faktisk indtrufne produktionsfald fortolkes som et bortfald af produktion, der ikke kan betale sig på markeds-mæssige vilkår, eller som en (overdreven) nedadgående tilpasning i den samlede effektive efterspørgsels niveau.

Hvis det første er tilfældet, må man koncentrere sig om at skabe betingelserne for, at initiativrige iværksættere og virksomheder kan få skabt ny dynamik på de markeds-mæssige vilkår, så de ressourcer, der frigøres fra de indskrænkende sektorer i økonomien, kommer i anvendelse i værdiskabende produktion – herunder fastholdelse af en stabiliseringspolitik, der skaber et stabilt investeringsklima, men også typisk indførelse af skatteincitamenter for private investorer.

Hvis det andet derimod er tilfældet, er stabiliseringspolitikken for stram, chok'et er for stort. Der er risiko for, at man havner i en situation med selvopfyldende negative forventninger, og man bør i stedet stimulere efterspørgslen med keynesianske midler.

Denne del af debatten kan anskues som et spørgsmål om, hvilket *regime* økonomien befinder sig i (jvf. Benassy, 1982). Er det et »keynesiansk« regime, hvor den effektive efterspørgsel er for lav, eller er det et »klassisk« regime, hvor de relative priser endnu ikke har indstillet sig tilstrækkeligt langt?

3. Andre stridspunkter

Der er dog andre og nok så afgørende stridspunkter i debatten mellem gradualister og chokterapeuter, der drejer sig om: Hvor hurtigt vil markedstilpasningen kunne foregå? Hvor dyb og langvarig bliver transformationskrisen under alternative strategier? Hvor stor vil befolkningens tålmodighed være?

Den sidste faktor fremhæves af både gradualister og chokterapeuter som afgørende. Lipton og Sachs (1990b), som er nogle af de mest fremtrædende repræsentanter for chokterapien, fremhæver således, at den største risiko for de østeuropæiske reformprogrammer er at arbejdere, ledere og bureaukrater i nedgangssektorerne får tid til at organisere modstand mod tilpasningen, som derfor forsinkes i det uendelige. Argentina nævnes som et skræmmeeksempel.

Omvendt fremfører gradualister, at man skal passe på ikke at overvurdere befolkningens tålmodighed mht. at gennemleve meget store fald i levestandard og øget usikkerhed som følge af arbejdsløshed (Laski, 1992). Dette hænger naturligvis også sammen med vurderingen af den herskende politiske stabilitet i almindelighed. Den tidligere cheføkonom i Verdensbanken, Stanley Fischer, har på det seneste kritiseret IMF for at stille for store krav til nedskæringen af Ruslands statsunderskud som betingelse for at yde lån og støtte (Financial Times, den 14. august). Dette gør han ud fra en vurdering af, at Jeltsins regering er sårbar over for kritik for at forstær-

ke den økonomiske krise – særlig, hvis anledningen er udenlandske krav. Man må fare med lempe (altså gå lidt mere gradvist frem) for at undgå, at reformregeringen bliver styrtet. Men hvor går skillelinierne mere konkret?

4. »Konsensusreformprogrammet«

Som nævnt i indledningen synes der at være en forholdsvis høj grad af konsensus om, hvilke elementer reformerne skal indeholde. Der er tre hovedområder for reformerne: Liberalisering, stabilisering og privatisering. I tilknytning hertil vil det være nødvendigt at skabe nye administrative, institutionelle og lovgivningsmæssige rammer, bl.a. arbejdsmarkedsordninger og socialt sikkerhedsnet. Selvom disse også vil være genstand for diskussion, må deres udformning dog principielt være afledt af de overordnede opgaver i transformationsbestrebelse. Der er også almindelig konsensus om, at reformerne er hvad Lipton og Sachs (1990a) kalder »a seamless web« – i det mindste på det teoretiske plan, og i hvert fald (ville gradualisterne sige) på længere sigt.

Diskussionen omkring den konkrete implementering af reformprogrammer tyder på visse områder på en vis opblødning af frontlinierne mellem gradualister og chokterapeuter, som det vil fremgå af det følgende.

5. Liberalisering

Planøkonomiens gennemregulerede økonomi må give plads for en liberalisering, der indebærer fri prisdannelse, fri adgang til at oprette og drive privat virksomhed, fri handel, fri udenrigshandel og i forbindelse hermed indførelse af konvertibilitet for den nationale valuta og afskaffelse – eller i hvert fald nedtrapning – af told og kvoter. En meningsfuld prisdannelse anses generelt for at være den første betingelse for, at en markedsøko-

nomi kan fungere. Givet disse landes tidligere afsondrethed, har deres prissystemer afvejet meget fra verdensmarkedets. Dette vil en liberalisering af udenrigshandelen kunne rette op på. Den vil også kunne medvirke til, at indenlandske producenter med monopolstatus på hjemmemarkedet får konkurrence udefra, der hæmmer deres monopolmagt.

Skal dette gøres med et slag, eller skal man forsøge at udvikle et program for gradvis overgang? Spørgsmålet er stort set akademisk på nuværende tidspunkt, for alle reformlande har liberaliseret den hjemlige prisdannelse, og udenrigshandelen er også blevet liberaliseret i betydelig grad, ligesom valutakonvertibilitet mange steder er blevet indført. På alle tre felter er der dog forbedhold.

Udenrigshandel og konvertibilitet er nok de mest ømtålelige områder i denne del af reformprogrammet. Hvis man f.eks. sænker sine toldbarrierer med et slag, udsætter man sig så ikke for en risiko for, at udenlandske konkurrenter løber med hele markedet? Vil det betyde undergang for virksomheder, der potentielt er levedygtige, og som kunne klare sig i konkurrencen med en længere tilvænningsperiode? Svaret afhænger i høj grad af valutakursudviklingen. Man kan sammenligne situationen i det tidligere DDR og Polen. I DDR blev man i juli 1990 udsat for en total og pludselig åbning af økonomien, idet man simpelthen blev indlemmet i den vesttyske økonomi. Den politisk fastsatte omvekslingskurs for østmark indebar reelt en betydelig opskrivning af den østtyske valuta, og en stor, måske en overvejende, del af den østtyske industri var med et slag håbløst ude af stand til at konkurrere. Det førte til enorme produktionsfald, specielt i industrien, som oplevede mere end en halvering af produktionsværdien fra 2. til 3. kvartal 1990 og yderligere tilbagegang gennem både 1990 og 1991 til et niveau i 3. kvartal 1991 på kun 27%

af niveauet i 1. kvartal 1990. (Kieler Diskussionsbeiträge, 178). Arbejdsløsheden, inklusive indregnede vejede effekter af ufrivilligt korttidsarbejde og folk i forskellige omskoliningsordninger, steg til over 2 mill. i 4. kvartal 1991, svarende til godt 30% af arbejdsstyrken (som har været faldende perioden igennem). Set fra den østtyske økonomis synspunkt var der tale om et gigantisk tab af konkurrenceevne og deraf følgende virksomhedslukninger og et enormt underskud på »betalingsbalancen«, finansieret af overførsler fra Vest.

Polen startede på sit »Big Bang« i januar 1990. Priser blev liberaliseret og udenrigshandelen blev givet næsten fri (et af de mest liberale udenrigshandelsregimer i verden), men til forskel fra det tidligere DDR devaluerede man valutaen meget kraftigt – faktisk så kraftigt, at kursen kom til at ligge under kursen på det sorte marked (Winiecki, 1991). Denne lave kurs lagde man sig fast på, idet man bandt den til dollaren. Stabiliseringspolitikken skulle så sørge for, at inflationen ikke underminerede konkurrenceevnen. Også i Polen faldt industriproduktionen stærkt i 1990, nemlig med 23% (man havde kalkuleret med ca. 5%), og arbejdsløsheden steg fra ca. 0 til 5% – ikke så stærkt som i det tidligere DDR, men dog en kraftig stigning. Pointen er imidlertid, at dette produktionsfald ikke kan tilskrives et tab af konkurrenceevne. Der viste sig en stærk forbedring af betalingsbalancen, især båret frem af en eksportvækst til Vesten på næsten 25% og en importnedgang herfra i samme størrelsesorden (Gabrisch et al., 1992). Senere viste det sig, at stabiliseringen ikke var effektiv nok til at sikre konkurrenceevnen ved den givne zlotykurs, hvilket nødvendiggjorde en ny devaluering af zloty'en i maj 1991, afløst af en mere fleksibel valutakurspolitik (en såkaldt crawling peg).

Af de to eksempler synes det polske umiddelbart klart mere »gradualistisk«, og en løsning som den østtyske ville formentlig have været katastrofal i fraværet af en rig onkel af Vesttysklands kaliber. Chokterapeuterne kunne dog tænkes at ville foreskrive at lade valutaen være helt flydende fra starten, frem for at lægge sig fast på en bestemt kurs – hvad er chokterapi og gradualisme egentlig i dette spørgsmål?

For så vidt angår konvertibiliteten vil der også skulle tages stilling til, hvad den egentlig skal omfatte. Skal det være tilladt for alle borgere at handle direkte med udlandet, eller skal det kun være virksomheder? Skal udlændinge frit kunne købe både varer, tjenester, jord og virksomheder? Især de sidste to punkter er kontroversielle. Den ansete ungarske økonom Janos Kornai, som på mange områder (men (NB!) ikke alle) er tilhænger af en chokstrategi, mener f.eks. ikke, at man skal sælge ud af nationens formue til brandudsalgspriser, og foreslår indførelse af begrænsninger i udlændinges ejerskab af ungarske virksomheder – dog ikke, hvis de selv etablerer dem fra bunden (Kornai, 1990). Dette synspunkt er endog meget udbredt i Østeuropa, og ikke mindst i Rusland. Man er meget bekymret for, om vestlig (og måske i særlig grad tysk) kapital skal overtage nationens økonomiske juveler for en slik. Til grund for dette må ligge (bortset fra rent nationalt, hvis ikke ligefrem xenofobisk prægede ideer), at man ikke mener, at markedet fungerer godt nok til, at man kan være sikker på en fair salgspris. Man må først lære markedets prisniveau at kende, før man kan begynde at lade udlændinge investere. Det er måske værd at påpege, at de fleste vestlige lande også har restriktioner over for udenlandsk ejerskab. Selv Thatchers Storbritannien slog hælene i, da Kuwait var ved at sikre sig kontrollen med BP under dettes privatisering for nogle år siden.

6. Stabilisering

Ved stabilisering forstås som regel eliminering af inflationære pres i økonomien, og undertiden også af uholdbare uligevægte i udenrigshandlen. Det inflationære pres har været et kendetegn ved alle planøkonomier, selvom det i nogle lande i mange år har været holdt i stram snor af planmyndighederne. I visse af landene havde delvise markedsøkonomiske reformer konverteret den undertrykte inflation til åben inflation inden regimeskiftet i 1990 (Polen, Ungarn, Jugoslavien).

Eliminering af inflationen anses for vigtig, fordi den slører tilpasningen af de relative priser og dermed markedssignalerne, den underminerer opsparing og indkomsterne for udsatte (ikke organiserede) grupper, og den repræsenterer en væsentlig usikkerhedsfaktor for private investorer, som derved investerer mindre, end det ellers ville være tilfældet. Den tenderer endvidere mod at blive indbygget i forventningsdannelsen, og man risikerer en selvforstærkende proces, der ender i hyperinflation, massiv kapitalflugt og »dollarisering« af økonomien.

Inflationsbekæmpelsens vigtighed er nok et eksempel på et område, hvor der typisk er divergens mellem gradualister og chokterapeuter. I Vesten synes den økonomiske debat at være svinget over til fordel for et synspunkt, der tillægger inflationsbekæmpelse stor vægt og anser Philips-kurvens trade-off for højst at eksistere på kort sigt og være illusorisk på længere sigt. (I den danske debat kan finanspolitikken være »slap«, men sjældent »ekspansiv«). Det indebærer dog ikke, at alle eksperter vil acceptere en stabiliseringspolitik, der styrer enøjlet efter en bestemt (lav) inflationsrate. Winiecki (1991) mener således, at de polske myndigheder i starten af 1991 reagerede med overdrevne renteforhøjelser på et hop i inflationstallene.

Dette gør han på baggrund af, at bortfaldet af COMECON-handelen i forvejen repræsenterede et betydeligt kontraktivt chok.

Bhaduri (1992) peger på, at hvad han kalder den »konventionelle« stabiliseringspakke ikke udgør et sammenhængende hele. Særlig fremhæver han, at selvom man muligvis opnår en forbedret profit pr. produceret enhed ved at sikre en lavere realløn, kan stabiliseringen resultere i et fald i salget og derved i kapacitetsudnyttelsen, som gør, at afkastet på den investerede kapital falder. Det kan bewirke negative forventninger til det fremtidige afkast, og derfor et fald i investeringerne. Igen er spørgsmålet, om økonomien er i et »klassisk« eller »keynesiansk« regime.

Vurderingen af dette afhænger – som sædvanligt – af, om man tillægger markedet stærke selvregulerende kræfter eller ej. En forudsætning for, at der overhovedet kan være sådanne selvregulerende kræfter, er formentlig, at der er skabt finansiell disciplin i økonomien også på mikroplan. Eller, i Kornai's terminologi, at der er strammet op på de bløde budgetbetingelser. Her kommer privatiseringen ind i billedet.

7. Privatisering

Formålet er klart: Ejerskabet til virksomhederne skal overføres til ejere, der har effektiv kontrol med dem, og som samtidig har en egeninteresse i at maksimere virksomhedens afkast. At dette (maksimeringen af afkastet) ikke sker på en samfundsmæssigt set uheldig måde, skal sikres gennem skabelse af ægte fri konkurrence og gennem opstramning af budgetbetingelser, dvs. ingen kære stat hjælper nødstedte virksomheder med kreditter, udskydelse af skat, tildeling af subsidier mv. Der skal derfor også indføres en konkurslovgivning, som ved først givne lejlighed må bringes i anvendelse for at give truslen om konkurs troværdighed.

At opstramningen af de statslige virksomheders budgetbetingelser langt fra er gennemført ved at gøre dem uafhængige af staten og liberalisere priser og udenrigshandel påpeges bl.a. af Winiecki (1991), der om den polske situation efter halvandet år med hård stabiliseringspolitik konkluderer, at kreditopstramningen har perverse effekter. Årsagen er, at de store statslige virksomheder er i stand til at bruge deres markedsmagt (og dermed politiske do.) til at sikre sig fortsatte kreditter. Taberne er de private virksomheder, som er for små, og som ikke har forbindelser til netværket af tidligere nomenklatura-folk, der sidder i store virksomheder og banker. Kreditstramningen fører altså til udvælgelse af de forkerte virksomheder. Dermed truer de bløde budgetbetingelser i den statslige sektor også selve stabiliseringsprogrammet.

Privatiseringen er nok den vanskeligste del af reformerne, fordi den potentielt involverer en enorm omfordeling af værdier. Hertil kommer, at der endnu ikke er etableret effektive finansielle markeder, som man i Vesten normalt ville betragte som en naturlig forudsætning for en sådan reform. Den vanskeliggøres endvidere af, at arbejdere og industriedelser i den statslige sektor mener at have andel i virksomhederne, som de derfor ønsker (og tilsyneladende også får) respekteret.

På dette område er man *tvunget* til at gå gradvist frem, hvilket dog langt fra udelukker »chok«-strategier, først og fremmest i skikkelse af planer for gratis eller næsten gratis uddeling af aktier til befolkningen.

I den korte reformperiode siden 1990 har der udviklet sig et tydeligt mønster i privatiseringsreformerne: Man skelner mellem den »lille« og den »store« privatisering. Den lille vedrører små enheder som detailbutikker, frisørsaloner, restauranter o.l., som man overalt – og med en vis succes – sælger på auktioner. Den »store« privatisering drejer

sig om de store industrivirksomheder som tegner sig for mellem $\frac{2}{3}$ og $\frac{3}{4}$ af produktion og beskæftigelse i disse lande. Her er der udviklet en række mulige fremgangsmåder, hvoraf de tre mest fremherskende kort vil blive skitseret i det følgende.

Man kan sælge dem en for en til hjemlige eller udenlandske investorer. Dette har den ulempe, at det vil tage meget lang tid. Risikoen er, at de mange ikke-solgte virksomheder bliver ved med at være store ressourcetræknere på økonomien, fordi det er svært at overvåge dem effektivt, og at de iøvrigt vil være oplagte emner for »spontan privatisering«, dvs. ledelse og/eller arbejdere tømmer virksomheden for værdier. Et minimumskrav til denne strategi vil være, at man sikrer en effektiv opstramning af overvågningen af disse virksomheder, herunder at deres budgetbetingelser bliver strammet, og at man tillader statsvirksomheder at gå konkurs. Det sidste er meget at forlange af politikere, der er udsat for vælgerens dom. Hertil kommer det tilbagevendende tema mht. tidsfaktoren og befolkningens tålmodighed. Kornai (1990) anbefaler alligevel denne fremgangsmåde, idet han fremhæver, at gratis uddeling til befolkningen vil være at ødsle nationens formue væk. Der bør ikke kunne blive tale om, at staten sælger ud til andre en virkeligt bedre ejere, hvilket først og fremmest vil sige ejere »af kød og blod«, der har en dominerende interesse i virksomheden med tilhørende incitamenter til sund virksomhedsdrift. Rent faktisk er det denne model, man har foretrukket i Ungarn.

Lipton og Sachs (1990b) advarer: »Groups of workers and managers, [...], will surely try to strengthen their claims (both legal and implicit) over the enterprises in ways that will further confuse the ownership structure. Insiders [...] might well use their positions to grab an inordinate share of the state proper-

ty. Such actions could undermine the public consensus to proceed with privatization.«

De foreslår derefter det, der er blevet *den polske model* for privatiseringen, skønt den endnu ikke er implementeret: Virksomhederne sættes på aktier, som bliver overført til hhv. arbejdere og ledelse, staten og 5-20 nydannede holding-fonde. Disse fonde skal have effektiv kontrol med virksomheder i deres portefølje og skal agere »kapitalens advokat«, hvilket til dels skal sikres ved, at de ledes af vestlige eller vestligt uddannede forretningsfolk, der bliver betalt efter præstation. Fondene sættes selv på aktier, som uddeles gratis til befolkningen. Både fonds- og virksomhedsaktier er omsættelige, og det er meningen, at der skal opstå et aktiemarked, hvorigennem virksomheds- og fondsledelser skal disciplineres. Denne models svagheder er, at fondene vil blive til meget store og dominerende enheder på den nationale politiske scene, at de m.a.o. bliver i stand til at bløde budgetbetingelser op ved direkte eller indirekte at bruge deres økonomiske vægt til at influere politikken. Befolkningens mulighed for at øve kontrol med fondene vil endvidere være svækket af det vidt spredte ejerskab. Delvis pga. sådanne overvejelser, delvist pga. politisk modvilje i parlamentet og delvist pga. administrative problemer (obstruktion?) er planen gentagne gange blevet udskudt.

Derimod er det *tjekkosllovakiske »chok«*-privatiseringsprogram på skinner. Det bygger på, at befolkningen har fået mulighed for at købe et antal kuponer, formedelst hvad der svarer til en gennemsnitlig ugeløn. Disse kuponer repræsenterer 1000 »points«, der kan bruges til at byde på statsvirksomheder, der udbydes til offentlig auktion i flere runder. Man angiver, hvor mange point man ønsker at investere i en given virksomhed, som er bogført til en anslået værdi, hvorved »auktionarius« får et signal om, hvilke virk-

somheder der er over- og hvilke undervurderet. Når der efter et antal runder er skabt tilnærmelsesvis ligevægt, overgår aktierne til borgerne i overensstemmelse med deres præferencer. Ideen er, at man dels får involveret befolkningen aktivt i processen, dels får en summarisk vurdering af virksomhedernes relative kapitalværdi. Ulempen er, at ejerskabet bliver meget spredt, og at der derfor ikke er nogen effektiv kontrol med virksomhederne. Den tænkes skabt gennem aktiemarkedet, når »raiders« får mulighed for målrettet at jage kontrollen med en virksomhed, der sløser med sine værdier. Efter de første par runder, der har fundet sted i foråret og sommeren, må programmet siges at være en foreløbig succes. Alle investeringskuponer er blevet solgt, dvs. praktisk taget alle voksne tjekkoslovakker deltager i processen. Dette skyldes især fremkomsten af nogle entreprenante investeringsfonde, der tilbyder at betale folk mange gange deres udgift til kuponerne igen efter et nærmere aftalt tidsrum (f.eks. et år), hvis de blot vil overlade håndteringen af kuponerne til disse foreninger. Fondsejerne håber, at aktierne efter dette tidsrum vil have en værdi, der giver mulighed for at overholde det lovede og stadig have et overskud til sig selv. Deres forpligtelser må de formentlig satse på at kunne svare delvis gennem at optage lån med sikkerhed i aktierne, delvis gennem forlængelse af ihændehaverperioden evt. mod dividendeudbetaling. For det må vel være urealistisk at basere sig på at hente så store beløb hjem ved salg på en aktiebørs, der i skrivende stund ikke engang er begyndt at fungere? Der synes at være en del ubekendte i det regnestykke, og situationen er bestemt ikke uden risiko hverken for fondene eller for reformprogrammet.

8. Konklusion

Som det nok fremgår af ovenstående, mener jeg ikke, at der er noget entydigt svar på, om man principielt skal vælge chokterapi eller gradualisme, delvist fordi ingen af dem er særligt entydigt definerede. Det gælder for chokterapien, at der er nogle praktiske begrænsninger for, hvor hurtigt man kan gå frem; det tager simpelthen tid at udforme og implementere lovgivning, og ikke mindst privatiseringen vil nødvendigvis af administrative grunde strække sig over et væsentligt tidsrum. Alene af den grund er man nødt til at opbløde lidt på den hårde linie og forholde sig til problemerne på en ad hoc-facon, måske i højere grad end denne strategis varmeste fortalere ville finde ønskeligt.

En generel – og måske lidt vag – konklusion må være, at det ikke er muligt på forhånd at kende de afgørende faktorer, når man skal træffe valget om reformtempo: Hvordan vil økonomien reagere, og hvordan vil befolkningen og det politiske system reagere? Hvis Gorbatsjov havde kendt svarene på disse spørgsmål i 1985, ville han sikkert have ført en anderledes politik.

Det helt afgørende for reformernes chance for at lykkes er, at regeringen fastholder det endelige mål, nemlig overgangen til markedsøkonomi, og at dens handlinger er i overensstemmelse hermed. Det er sikkert nødvendigt at stramme chok-retorikken nu og da, men man skal passe på, at den ikke modsiges for stærkt på det praktiske plan, for så taber den troværdighed. Det bliver nok nødvendigt at tage konflikter med opposition, og sikkert også med lobbygrupper som industriledere og fagforeninger. Derimod må man kunne leve med, at underskuddet på statens budget bliver f.eks. 7% i stedet for et mål på f.eks. 5% – man skal bare ikke sige det højt.

Litteratur

- Benassy, J., 1982: The Economics of Market Disequilibrium. Academic Press, New York
- Bhaduri, A., 1992: Conventional Stabilization and the East European Transition. WIIW Forschungsberichte 183, Wien
- Financial Times, 14. august 1992: Michael Prowse: Slim pickings for the hungry bear
- Gabrisch et al., 1992: Advanced Reforming Countries Might Reach End of Recession. WIIW Forschungsberichte 184, Wien
- Kieler Diskussionsbeiträge 178: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. Vierter Bericht. Institut für Weltwirtschaft, Kiel
- Kornai, J., 1990: The Road to a Free Economy. Shifting from a Socialist System. The Example of Hungary. W.W. Norton, New York
- Laski, K., 1992: Transition from Command to Market Economies in Central and Eastern Europe: First Experiences and Questions. WIIW Forschungsberichte 181, Wien
- Lipton, D. og Jeffrey Sachs, 1990a: Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland. Brookings Papers on Economic Activity, 1, Brookings Institution, Washington D.C.
- Lipton, D. og Jeffrey Sachs, 1990b: Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland. Brookings Papers on Economic Activity, 2, Brookings Institution, Washington D.C.
- Lösch, D., 1992: Das »Timing« als Zentrales Problem der Systemtransformation. HWWA-Report Nr. 99. HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg
- Winiecki, J., 1991: The Polish Transition Programme at Mid-1991: Stabilisation under Threat. Kieler Diskussionsbeiträge 174, Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Fordele ved direkte investeringer og joint ventures – for lokale såvel som danske partnere

Jørgen Dan Jensen, vicedirektør for Investeringsfonden for Østlandene

1. Indledning

I februar 1990 startede Investeringsfonden for Østlandene (IØ-fonden) sin aktivitet på grundlag af en kapitaltilførsel fra regeringen. Formålet med IØ-fonden er at deltage i kommercielle investeringer i de central- og østeuropæiske lande (CØ) sammen med private danske virksomheder og så vidt muligt også lokale investorer – med det videre sigte at støtte disse lande i deres bestræbelser på at gå over til en markedsbaseret økonomi. IØ har i dag investeret i små 25 virksomheder i 5 CØ med Polen som det land, der påkalder sig størst opmærksomhed.

I øvrigt skal det tilføjes, at IØ-fondens virksomhed i høj grad er opbygget som en kopi af IFU (Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene), der i 25 år har medvirket til at finansiere joint venture investeringer i udviklingslandene.

Ved en joint venture investering vil man normalt forstå en virksomhed, der er finansieret af både indenlandske og udenlandske partnere. Baggrunden for en sådan konstellation er, at partnerne på de væsentligste forretningsmæssige områder er i stand til at supplere hinanden og derved udgør en forretningsmæssigt konkurrencedygtig og stærk enhed. I princippet vil man ikke tale om et

joint venture, hvis der alene er tale om en investering fra en udenlandsk partner. I så tilfælde er der blot tale om en direkte investering.

Som det fremgår af det ovenstående, baserer IØ-fondens erfaringer sig på aktiv investeringsmedvirken i de sidste 2½ år, og generelt må det konstateres, at der er en betydelig interesse for at samarbejde med central- og østeuropæiske virksomheder i form af joint ventures og direkte investeringer. Dette har i en lang række tilfælde endnu ikke udmøntet sig i fysisk etablerede virksomheder, idet der samtidig er en lang række problemer og usikkerheder, der først skal undersøges og så vidt muligt løses. Med andre ord betyder dette, at det, man normalt kalder investeringsklimatet, ikke endnu er fuldt tilfredsstillende i de fleste af landene i CØ. Nogle af disse problemer vil blive omtalt i det følgende.

2. Situationen i Central- og Østeuropa (CØ)

Omvæltningerne i CØ i løbet af de sidste 2-3 år har været så kolossale og af en så vidtrækkende samfundsmæssig karakter, at der samtidig i næsten alle lande er opstået en situation med usikkerhed, ustabilitet og øko-

nomiske problemer, der for så vidt må anses for større end under de gamle regimer.

Først og fremmest må det fremhæves, at den politiske stabilitet endnu ikke er til stede. Overgangen til demokrati er særdeles vanskelig, der er etableret uhyre mange partier i nogle af østlandene, og hele det lovgivningsmæssige grundlag er svagt, ofte med flere fortolkningsmuligheder i lovgivningen. Dette har bl.a. medført, at demokratiske valg i nogle tilfælde er blevet udsat. Der findes naturligvis undtagelser, men det må for tiden nok konstateres, at et parlament og dets medlemmer i lighed med mange andre ting har behov for en vis trænings- og indkøringsperiode.

Overgangen til markedsøkonomi har på kort sigt medført en betydelig *arbejdsløshed*, hvilket igen betyder en større risiko for social utilfredshed, som f.eks. udmønter sig i strejker, demonstrationer og en ofte hård og uartikuleret kritik af de nye parlamentarikere. Ikke helt sjældent hører man folk sige, at det faktisk var bedre under det gamle styre.

I de fleste af landene er reallønnen faldet med 30-40% (skøn). Selv den arbejdende del af befolkningen føler således, at de er udsat for et egentligt fald i den økonomiske velfærd. Det er for mange mere end svært at forstå, at de nyvundne demokratiske rettigheder åbenbart skal betales med et betydeligt velfærdsfald – i hvert fald på kort sigt. Samtidig ser man, at nogle vakse og entreprenante personer meget hurtigt er i stand til at udnytte de nye muligheder og på kort tid tjener sig betydelige formuer. Det kan f.eks. dreje sig om importforretning med brugte biler eller forhandling af hårde hvidevarer af vestlig oprindelse. Der er derfor en tendens til, at indkomstfordelingen bliver mere skæv.

Ved overgang til markedsøkonomi er der for så vidt intet overraskende heri, men det må

samtidig konstateres, at de fleste lande endnu ikke har etableret et fungerende socialt sikkerhedsnet. Dårliche eller manglende skattesystemer er jo desværre en vigtig forhindring for, at en stat kan operere med overførselsindkomster.

Der har i de sidste par år nok været for store forventninger til at høste fordelene ved en liberal økonomi, og derfor er der i dagens situation nok mere tale om en blanding af skuffelse og håb. For de fleste lande er den økonomiske omstillingsproces nok noget, der vil vedvare over de næste 5-10 år, og for de tidligere sovjetrepublikker over en endnu længere periode.

Andre problemer er også kommet op til overfladen, f.eks. en række etniske problemer, som man ikke hørte meget til under de gamle regimer. I det omfang dette fører til vold og væbnede konflikter, vil også den vestlige investeringslyst falde.

3. Samarbejdsbehovet

Hvis vi nu bevæger os ned på virksomhedsniveauet, vil man konstatere, at en gennemsnitlig produktionsvirksomhed i CØ på mange måder er forskellig fra de virksomheder, vi kender herhjemme. De fleste virksomheder i CØ har i virkeligheden hovedsagligt bestået af en fysisk produktion. Indkøb og salg blev varetaget af andre, d.v.s. centraliserede indkøbs- og salgsorganisationer, og nu står virksomheden pludselig med det problem, at den skal klare sig selv inden for alle funktionsområder, men hverken har erfaring eller investeringsmidler hertil. F.eks. vil man typisk konstatere, at en østlig virksomhed ikke har nogen afsætningsfunktion, og den er derfor tvunget til hurtigt at søge opbygget en ekspertise inden for marketing og salg. Det samme gælder funktionsområder som indkøb, produktudvikling, personale og organisationsudvikling samt ikke mindst regn-

skabsmæssig og finansiell kontrol. De fleste virksomhedsledere havde en teknisk baggrund, hvilket ikke er så mærkeligt, når virksomheden hovedsageligt gik ud på frembringe en fysisk produktion inden for nogle givne rammer.

I dag er der imidlertid brug for andre ledertyper, og de findes kun i begrænset omfang i CØ.

I mange tilfælde må der også konstateres, at virksomhedsdriften i en længere årrække har været forsømt, d.v.s. der har ikke været foretaget ny-investeringer; der har ikke fundet produktudvikling sted, og de beskæftigede har ofte haft lav motivation til at tage initiativer eller udvise opfindsomhed.

Når vi derfor taler om direkte investeringer eller joint ventures, er der, som det fremgår af det ovenstående, ikke blot tale om tilførsel af kapital men i lige så høj grad tale om at tilføre en viden og ekspertise om virksomhedsdrift efter det vestlige totalkoncept. Det er på sidstnævnte område, at det egentlige samarbejdsbehov ligger.

4. Fordele for lokale partnere

Under de ny tider bliver det for mange virksomheder i CØ simpelthen et spørgsmål om at overleve og derved sikre beskæftigelse, men ikke nødvendigvis for alle ansatte i forhold til tidligere. En del virksomheder er allerede blevet erklæret konkurs, og det må forventes, at endnu flere vil følge efter. Et joint venture samarbejde med en vestlig virksomhed har imidlertid vist sig at være en interessant måde at overleve på, idet der i denne samarbejdsmodel normalt også er indbygget fremtidsperspektiver, således at den samejede virksomhed på længere sigt kan udvikle sig positivt. Der er ofte brug for investeringer i ny teknologi og generelt en modernisering af produktionsapparatet, og hvad er

mere nærliggende end at søge dette finansieret i forbindelse med en ny ejerkonstellation, hvor vestlige virksomheder går ind med aktiekapital, samtidig med at de kommer med relevant teknologi og ekspertise. Alene det forhold, at der som medejers nu er en vestlig virksomhed, muliggør ofte supplerende lånoptagelse i værtslandet eller fra internationale finansieringsinstitutioner.

En anden vigtig fordel for den lokale virksomhed er, at der ofte i joint venture samarbejde skabes adgang til nye markeder, og den tilførte kommercielle og afsætningsmæssige ekspertise muliggør en effektiv udnyttelse af denne markedsadgang. Kun relativt få virksomheder i CØ havde tidligere ekspertise i eksport til de vestlige markeder. I de fleste tilfælde lå kontakterne og ekspertisen i de statslige eksportkooperationer, som i dag er opløst.

Det bør også tilføjes, at et joint venture samarbejde medfører en anden ledelse, som ganske vist er ret dyr efter lokale forhold, der som der i ledelsen indgår udlændinge, men dog alligevel er en nettogevinst i den proces, hvor virksomheden på kort tid skal være i stand til at tilegne sig alle normale forretningsmæssige funktioner, som nævnt ovenfor.

Alt i alt må det konstateres, at de væsentlige fordele for de lokale eksisterende virksomheder er tilførsel af kapital, tilførsel af nødvendig produktionsteknologi, adgang til nye eksportmarkeder, tilgang af nødvendig ledelsesmæssig ekspertise, hvilket totalt munder ud i, at virksomheden er i stand til at overleve, dernæst at udvikle sig og endelig derved opnå en værdi, som en skønne dag i fremtiden f.eks. kan kapitaliseres ved at gå på Børsen.

5. Fordele for danske partnere

I de sidste 2-3 år har dansk erhvervsliv i stigende grad involveret sig i denne proces i CØ, og det må på basis af IØ-fondens hidtidige erfaringer skønnes, at der for øjeblikket fra dansk erhvervslivs side arbejdes med 700-800 projektforslag i CØ. En del af disse bliver næppe realiseret, men det siger dog noget om den betydelige interesse, der er for denne type samarbejde. Danske virksomheder kaster sig imidlertid ikke ud i sådanne investeringer uden nøje at have analyseret fordele og ulemper herved. Der skal med andre ord være en fornuftig forretningsmæssig begrundelse for at allokere ressourcer til denne type aktiviteter i CØ. Uanset alle nuværende fortrædeligheder i denne region er det åbenbart, at vestlige virksomheder, herunder danske, forventer sig ganske meget vedr. salg og efterspørgsel på langt sigt. Formentlig over en horisont på 5-10 år. Derfor er det kun de færreste danske investorer, der går ind i denne del af verden for at lave en hurtig forretning. Det er i langt højere grad det lange sigt, der er afgørende.

Forestiller man sig en dansk virksomhed med en relevant teknologi og med den fornødne finansielle baggrund, er der i et joint venture samarbejde skabt mulighed for, at denne teknologi mod betaling overføres til det ny joint venture. Teknologien kan være kombineret med salg af maskiner og udstyr fra den danske investor, men er det ikke nødvendigvis. Et andet motiv for danske virksomheder er at aftage en del af produktionen, som jo prismæssigt ofte er uhyre konkurrencedygtig. Et godt eksempel herpå er beklædningsindustrien, som i stigende omfang i de sidste par år har fået udført lønarbejde i CØ men nu mere og mere interesserer sig for at gå ind som medejer bl.a. for at kunne kontrollere kvalitet og leveringsterminer bedre. Det er også for mange danske virksomheder attraktivt at få produceret kompo-

nenter i Østeuropa og i særdeleshed, når der er tale om relativt arbejdsintensive produkter, hvor kombinationen af lav løn og en relativt veluddannet arbejdskraft naturligvis er forretningsmæssig interessant.

De nævnte motiver for danske virksomheder er alle af forretningsmæssig karakter, men man kan naturligvis spørge sig selv, om ikke den danske virksomhed også lægger vægt på at få et fornuftigt afkast på selve sin kapitalinvestering. Der er næppe tvivl om, at dette spiller en vis rolle for mange danske investorer, men man må nok konstatere, at en væsentlig del af de danske investeringer ikke var blevet foretaget, dersom der ikke samtidig var nogle interessante forretningsmæssige samarbejds muligheder i form af at levere investeringsgoder eller inputkomponenter eller som anført ovenfor at aftage og videreformidle en del af produktionen. Baggrunden herfor er givetvis, at mange virksomheder endnu betragter rene kapitalinvesteringer som værende ret risikobetonede p.g.a. de ustabile forhold og usikkerheden vedr. lovgivningen, herunder beskatning, valutaforhold og anden erhvervslovgivning. Ved at sammenkoble en investering med forretningsmæssigt samarbejde omkring produkter og teknologi reducerer den danske virksomhed sin risiko. Når hertil kommer, at danske virksomheder også kan reducere deres risiko ved at inddrage IØ-fonden som medinvestor, bliver det ligefrem attraktivt at overveje investeringer specielt i samarbejds-konstellationer, hvori indgår gode lokale partnere, der forstår og accepterer de væsentlige ændringer, som virksomheden vil undergå i forbindelse med indgåelse af et joint venture.

6. Det fremtidige mønster

Det må formodes, at den politiske stabilitet langsomt vil blive bedre i de fleste lande i CØ, ligesom det må forudses, at de økonomiske

vækstrater i løbet af de næste 2-3 år i flere af landene vil blive positive omend af begrænset størrelse. Holder disse forudsætninger stik, må det forventes, at direkte investeringer og joint venture samarbejde vil blive endnu mere udbredt. Navnlig i de tidligere sovjetrepublikker er der et enormt behov for en modernisering af erhvervslivet, men i dag er risikoen for stor. Når man ser på statistiske opgørelser over antallet af joint ventures i CØ, vil man se, at der i de fleste lande er indgået flere tusind joint venture aftaler. Langt hovedparten af disse er imidlertid ganske små foretagender, som mest beskæftiger sig med handel og andre aktiviteter inden for service-sektoren. Disse tal narrer, også fordi ikke alle joint venture aftaler fører til projektetablering. I fremtiden må det forventes, at flere joint ventures, især inden for den vareproducerende sektor, vil blive oprettet. Velledede joint venture virksomheder i CØ vil i

de kommende år have en ganske betydelig konkurrencekraft, som specielt vil kunne udnyttes godt med frie markedsforhold i Europa. Dansk erhvervslivs muligheder for endnu mere aktivt at deltage i denne udvikling er naturligvis også bestemt af deres egen sundhed. Mulighederne, der ligger for, vil derfor primært være interessante for velledede danske virksomheder med en god finansiell baggrund. Det må imidlertid også forudses, at mindre danske virksomheder med en interessant teknologisk baggrund via passende finansielle alliancer vil kunne engagere sig aktivt i joint venture samarbejde i CØ. Fra dansk erhvervsliv i bredeste forstand er det derfor nødvendigt at udvise opfindsomhed ved at være indstillet på nye former for samarbejde m.h.p. i optimalt omfang at kunne medvirke aktivt i den nødvendige tekniske og kommercielle modernisering af erhvervslivet i CØ.

Politisk kronik, 1. halvår 1992

Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Første halvår af 1992 viste sig at blive et bemærkelsesværdigt halvår i dansk politik. To skelsættende begivenheder bidrog hertil: kampvalget om formandsposten i Socialdemokratiet og vælgerflertallets nej til Maastricht-aftalen ved folkeafstemningen den 2. juni.

Som en konsekvens af den uenighed, der var opstået i Socialdemokratiet i forbindelse med Ritt Bjerregaards boligsag, var hun den 29. oktober 1991 blevet fyret som formand for den socialdemokratiske folketingsgruppe (se Økonomi og Politik nr. 1 1992 side 55). I stedet blev Svend Auken valgt. Partiet var hermed vendt tilbage til den gamle praksis, hvor partiformand og gruppeformand var én og samme person. Herefter skulle roen være genetableret og kræfterne igen samles om at udnytte den styrke partiet havde opnået ved valget i december 1990. Men!

Den 8. januar 1992 blev Ritt Bjerregaard interviewet i TV2's udsendelse »Her & Nu«. Her tilkendegav hun, selvfølgelig ganske bevidst, at hun var positivt indstillet over for et dansk medlemskab af Den vesteuropæiske Union (WEU), hvis organisationen udviklede sig til at få større politisk betydning, end den hidtil havde haft. Det var i hvert fald en mulighed, der burde debatteres grundigt på baggrund af opbruddet i Østeuropa og Sovjetunionens fald. Et dansk medlemskab af WEU var imidlertid klart imod Socialdemokratiets politik. Så sent som den 16. november 1991 havde partiets hovedbestyrelse,

kredsformænd og folketingsgruppe i en fællesudtalelse fastslået, at partiet sagde klart nej til et egentligt militært samarbejde i EF og til dansk deltagelse i Vestunionen. Derfor reagerede partiformand Svend Auken omgående på hendes udtalelser ved endnu samme aften i TV2's »Nyhederne« at fastslå, at partiets politik på dette område var uændret, og at Ritt Bjerregaard udtalte sig på egne og ikke partiets vegne. Men dermed havde han også fået tydeliggjort en uenighed, som den brede offentlighed næppe havde bemærket under interviewet med Ritt Bjerregaard. Nu var det omgående blevet til endnu en offentligt kendt og markeret uenighed i partiet.

Sagen kom til at dominere mediernes dækning af den socialdemokratiske folketingsgruppes møde i Silkeborg den 11. januar. Her tog gruppen klart afstand fra Ritt Bjerregaards udtalelser. Partiet ønskede ganske enkelt ikke at få skabt selv den mindste uklarhed på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område inden folkeafstemningen om EF-unionen. Der var problemer nok i forvejen med at overbevise de socialdemokratiske vælgere om det fornuftige i at stemme ja.

Da Ritt Bjerregaard var en af partiets koordinatorer på udenrigsområdet, skabte desavoueringen af hende nogen forvirring med hensyn til, hvem der tegnede partiet i udenrigspolitiske spørgsmål, en forvirring der ikke blev mindre af, at hun den 15. januar blev frtaget koordineringen af indsatsen vedrørende den danske Østhjælp. Endvidere hæv-

dede JyllandsPosten, at Svend Auken i medierne havde fordrejet nogle udtalelser, den danske generalsekretær for EF's ministerråd Niels Ersbøll var fremkommet med på partiets gruppemøde i Silkeborg. At det senere viste sig, at dette alligevel ikke var tilfældet, kunne ikke hindre, at der igen (jvf. »Stoltenberg-affæren« under valgkampen i maj 1988) var rejst tvivl om Svend Aukens troværdighed. Uroen bredte sig. Den 17. januar kunne Politiken referere udtalelser fra nogle socialdemokratiske tillidsmænd og lokalpolitikere, som ønskede en åben drøftelse af partiets ledelsesproblemer, og samme dag skulle partiets tidligere gruppesekretær Arne Jensen på et gruppemøde have hævdet, at der var problemer i partiet, og at de var selvskabte og ikke medieskabte, således som f.eks. SID's formand Hardy Hansen havde hævdet. En meningsmåling fra Vilstrup offentliggjort i Politiken den 19. januar viste et stort fald i vælgernes tilslutning til Socialdemokratiet, fra 37,4% ved valget i 1990 til 32,4%.

Den 1. februar fik partiets sikkerhedspolitiske koordinator Karl Hjortnæs offentliggjort en artikel i Det Fri Aktuelt, hvori han bl.a. kritiserede den forsvarspolitiske koordinator Hans Hækkerup for i nogle artikler, han havde skrevet i samme avis, at være unfair og urimelig, når han søgte at skabe tvivl om Ritt Bjerregaards hensigter med at rejse en debat om Danmark og WEU. Denne kritik førte til, at partiledelsen nedsatte et femmands-udvalg, der skulle tage en drøftelse med Karl Hjortnæs for at få bilagt uenigheden. Den 19. februar fandt den »kammeratlige samtale«, som pressen omtalte mødet, sted. Allerede inden dette møde havde Svend Auken og Karl Hjortnæs forfattet den erklæring, som blev oplæst for den talstærke presse efter mødet. I erklæringen beklagede Karl Hjortnæs, at han i irritation havde skrevet artiklen. Det fremgik endvidere, at der var enighed om, at gruppens koordinatore

ikke offentligt burde kritisere hinanden, og at deres opgave var at formidle partiets synspunkter.

Samme dag, den 19. februar, fremkom Karl Hjortnæs imidlertid med en slet skjult kritik af den socialdemokratiske ledelse i et interview i Radioavisens Nyhedsmagasin. Han mente blandt andet, at den nuværende ledelse manglede de evner, Ritt Bjerregaard havde bibragt ledelsen, dengang hun var gruppeformand, ligesom han gennem en opremsning af de egenskaber, en god leder efter hans mening skulle være i besiddelse af, indirekte fik kritiseret Svend Auken.

Reaktionen på disse udtalelser, som blev opfattet som et åbenlyst brud på den netop indgåede aftale, kom omgående og hårdt. Den 20. februar indkaldte den socialdemokratiske gruppebestyrelse til et ekstraordinært gruppemøde, hvor den indstillede, at Karl Hjortnæs fik frataget alle sine tillidsposter i Folketinget. Gruppen fulgte indstillingen. Kun Ritt Bjerregaard gik imod. Hun erklærede offentligt, at sanktionen var helt uhørt og at ligne med en halshugning. Karl Hjortnæs på sin side hævdede, at han, Svend Auken og Torben Lund forud for mødet i femmands-komiteen havde truffet en aftale om, at dette møde skulle aflyses. Det var derfor ikke ham, men modparten, der havde begået aftalebrud. Dette benægtedes pure af Torben Lund. Påstand mod påstand. Men under alle omstændigheder et vidnesbyrd om mildt sagt uheldige interne tilstande.

Reaktionerne på disciplinærsagen var blandede. Mange mente, at Karl Hjortnæs havde begået politisk selvmord. Andre, at ledelsens håndtering af sagen fra begyndelsen havde været forkvaklet. En leder i LO-Bladet, offentliggjort den 20. februar, advarede Socialdemokratiet om ikke at forlænge partiets ørkenvandring med 5 års ekstra opposition. Faldet i meningsmålinger forklarede bl.a.

med den »belastende person-turbulens«. På et forretningsudvalgsmøde i LO den 21. februar var holdningen til det passerende ikke entydig, hvorfor udvalget endte med at tage Svend Aukens redegørelse til efterretning, tilsluttede sig folketingsgruppens afgørelse, men undlod at give partiledelsen en direkte støtteerklæring.

Flere af partiets lokale tillidsfolk tilkendegav over for pressen, at uroen i folketingsgruppen var ødelæggende for partiet, og at det efterhånden var blevet nødvendigt at opstille en modkandidat til den siddende formand, når partiet skulle afholde ordinær kongres i september. Karl Hjortnæs' egen kreds i Århus bakkede ham helt og fuldt op og krævede, at partiets 103 kredsformænd blev indkaldt til et møde med partiledelsen. Dette krav blev afvist af partiets forretningsudvalg, som holdt et ekstraordinært tre-timers møde den 22. februar. Forretningsudvalget støttede partiformanden, som herefter regnede med, at roen i partiet omsider var genskabt.

Der gik dog ikke mere end en uge, før folketingsgruppen igen offentligt markerede en dyb uenighed. Denne gang drejede det sig om, hvorvidt Socialdemokratiet skulle tilslutte sig en tilladelse til, at det jysk-fynske Elsam opførte et nyt kulfyret kraftværk i Nordjylland. Gruppemødet den 28. februar måtte afbrydes, da mange gruppemedlemmer af miljøhensyn gik kraftigt imod gruppeledelsens positive indstilling til opførelsen af værket. Først på et nyt gruppemøde senere på dagen fik ledelsen trumfet tilladelsen igennem. Episoden gav igen næring til debatten, om Svend Auken evnede at lede gruppen. Flere gruppemedlemmer undrede sig således over, at gruppeledelsen ikke for længst havde sørget for at bringe et kompromis på plads, da uenigheden i gruppen havde været kendt længe.

Socialdemokratiets ja til kulværket vakte i øvrigt harme hos både Socialistisk Folkeparti og Det radikale Venstre, med hvem partiet hidtil havde udgjort et energipolitisk flertal udenom regeringen, såvel som hos miljøorganisationerne. Den 10. marts vedtog et flertal bestående af regeringspartierne, Socialdemokratiet, CD og Fremskridtspartiet en dagsorden, der gav Elsam tilladelse til at bygge det omstridte kulværk.

Den 1. marts kunne man i Berlingske Tiden læse et dobbelt interview med Svend Auken og udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen. Her udtalte Svend Auken sig om WEU på en måde, der ikke adskilte sig radikalt fra de synspunkter, som Ritt Bjerregaard havde fremført tidligere på året. Det skabte nogen undren, at partiets leder nu indtog den holdning til debatten om WEU, når det betænkes, hvad en lignende holdning havde afstedkommet af uro i partiet, da Ritt Bjerregaard og Karl Hjortnæs fremførte den.

Den konstante uro i Socialdemokratiet havde bestemt ikke styrket dets muligheder for at overtage regeringsmagten. Og skulle enkelte ikke have draget denne konklusion af de foregående måneders hændelser, blev det sagt, så det ikke var til at misforstå, af CD's næstformand og gruppesekretær Peter Due-toft. Han udtalte til Politiken den 9. marts, at CD aldrig ville pege på Svend Auken som statsminister på grund af hans manglende evner som leder. En enig gruppe stod bag denne beslutning, hævdede Peter Due-toft. Gruppeformand Arne Melchior og Erhard Jacobsen lagde dog i dagene efter afstand til hans udtalelser om Svend Aukens person og karakteristikken af hans lederevner. Det samme gjorde partiets formand Mimi Jacobsen, da hun vendte hjem fra en rejse til Sydafrika. Men ingen af dem dementerede det fundamentale i udtalelsen: CD ville ikke pege på Svend Auken som statsminister.

At det overhovedet var aktuelt at beskæftige sig med dette emne skyldtes, at statsminister Poul Schlüter, uopfordret, på et pressemøde den 18. februar for første gang selv havde kædet Tamilsagen og sin forbliven som statsminister sammen: Han ville tage stilling hertil, når dommerundersøgelsens rapport forelå. Denne udtalelse gav anledning til mange gisninger: ville han gå af i utide, i givet fald hvornår, og på hvilken måde. For CD var det åbenbart væsentligt på et tidligt tidspunkt at få tilkendegivet sit standpunkt: At partiet fortsat ønskede Poul Schlüter som statsminister, men hvis han gik af, ønskede partiet forhandlinger mellem partierne, og i disse forhandlinger ville man ikke pege på Svend Auken. At CD'erne var ved at bringe Mimi Jacobsen i position som statsministerkandidat er en ikke helt urimelig fortolkning af forløbet.

For Socialdemokratiet og specielt Svend Auken var meldingen fra CD endog meget ubehagelig. Den strategi, som den socialdemokratiske ledelse havde lagt megen vægt på, nemlig at søge at vinde CD over på Socialdemokratiets side for dermed at bane vejen tilbage til regeringstabet, måtte herefter forekomme definitivt forfejlet. Da heller ikke de radikale eller Kristeligt Folkeparti forventedes at ville pege på Svend Auken, var udsigten til, at ørkenvandringen skulle fortsætte en rum tid endnu, indlysende. Dette perspektiv var ganske enkelt det værste, der kunne oprulles for socialdemokraterne. Og det gjorde kun ondt værre, at partiets formand syntes at være en væsentlig, måske den væsentligste, årsag hertil. Peter Duetoft havde offentligt sagt det lige ud, de andre ledende politikere dækkede sig formelt ind bag formuleringer om, at de ikke blandede sig i andre partiers indre anliggender, men meget tydede på, at de var af samme opfattelse. Og igennem de senere måneder havde aviserne publiceret flere meningsmålinger, der viste, at de socialdemokratiske vælgere med stor

majoritet foretrak partiets ene næstformand Poul Nyrup Rasmussen som formand frem for Svend Auken.

Den socialdemokratiske ledelse var således under stærkt pres fra alle sider. I partiorganisationen var der stærk uro. Karl Hjortnæs' kreds i Århus havde erklæret, at den aktivt ville arbejde for, at der blev opstillet en modkandidat til Svend Auken på partiets kongres til september. Flere lokalpolitikere havde udtalt sig på linie hermed. Den 14. marts vedtog Ritt Bjerregaards kreds i Otterup med hendes eksplicitte tilslutning en erklæring, der opfordrede Svend Auken til at trække sig som formand. En tilsvarende opfordring kom fra Roskilde-kredsen. Pressen mente at vide, at et klart flertal i Folketingsgruppen nu gik imod Svend Auken. Opinionsmålinger viste, at det samme var tilfælde blandt vælgerne. Parlamentarisk kunne Socialdemokratiet ikke samle flertal for at overtage regeringsmagten, så længe Svend Auken var formand. LO havde udtrykt bekymring over den konstante uro i partiet, frygt for en fortsat ørkenvandring, og LO's formand havde flere gange antydnet, at LO gerne så en anden person i spidsen for Socialdemokratiet. Partiet var konstant i focus i medierne, som tilsyneladende kunne øse af mange og villige anonyme kilder i og udenfor for partiet. I sandhed en uholdbar situation for såvel partiet som dets formand.

Mandag den 16. marts eksploderede situationen. På et forretningsudvalgsmøde fredag den 13. marts blev Poul Nyrup bedt om at afgive en erklæring om, at han ikke stillede op til formandsvalget. En sådan erklæring ville han ikke afgive med det samme, men udbad sig betænkningstid. På et møde med sin kreds i Herning den 16. marts fik Poul Nyrup Rasmussen kredsens fulde opbakning til at stille op i et kampvalg om formandsposten. Denne beslutning meddelte han formelt forretningsudvalget den 17. marts. På et hoved-

bestyrelsesmøde samme dag blev det besluttet at indkalde til en ekstraordinær kongres i Vejle den 11. april.

Hvad der i ugerne inden var foregået bag kulisserne, lader sig endnu ikke afdække med tilstrækkelig sikkerhed. Dertil er de – oftest anonyme – kilder, pressen refererede, for ufuldstændige og tendensiøse. Men at aktivitetsniveauet havde været højt, og at i hvert fald Mogens Lykketoft spillede en central rolle, synes givet. Det bekræftedes af begge fløje, at »den tyske model« – at partiets formand og statsministerkandidat ikke var den samme person – var blevet foreslået på møder både den 22. februar og den 11. marts, men at Svend Auken begge gange havde afvist denne konstruktion. Derimod står påstand mod påstand med hensyn til, om Nyrup Rasmussens kandidatur kom »som et lyn fra en klar himmel«, som hævdede af Svend Auken, eller om Svend Auken rent faktisk selv sammen med en lille kreds allerede den 9. marts havde drøftet planer om at indkalde til en ekstraordinær kongres den 11. april.

Uanset hvem der havde ansvaret, var det ganske enkelt en helt enestående og historisk begivenhed, at der skulle være et reelt kampvalg i Socialdemokratiet. Ikke siden 1910, da Thorvald Stauning blev valgt til partiets forretningsfører med 27 stemmer mod 16, havde der været en kampafstemning om, hvem der skulle være leder af partiet. Partiformandsvalg i Socialdemokratiet var traditionelt en affære for en meget snæver kreds af ledende socialdemokrater, som på forhånd havde sikret sig, at der kun blev opstillet én kandidat, når medlemmerne på kongressen formelt skulle vælge formand. 1992 var året, hvor denne praksis blev brudt. Måske for altid.

Hovedbestyrelsen havde på mødet den 17. marts med 33 stemmer for og otte imod vedtaget en udtalelse, hvori det bl.a. hed: »Ho-

vedbestyrelsen tager skarpt afstand fra den pressekampagne, der i øjeblikket føres mod Socialdemokratiet og i særdeleshed mod partiets formand Svend Auken. Socialdemokratiet har under Svend Aukens ledelse haft fremgang ved de seneste valg og placeret sig centralt i det politiske liv, hvilket forbigås i tavshed. Derfor er kampagnen mod Svend Auken helt urimelig...Hovedbestyrelsen indstiller Svend Auken til genvalg...« Svend Auken havde således en klar støtte i partiorganisationens ledende organer.

Anderledes forholdt det sig i folketingsgruppen. Selvom det ikke kom til en egentlig afstemning efter et godt fem timers langt og meget ophidset møde i gruppen den 19. marts, var det vurderingen, at 40 – 50 medlemmer ville støtte Poul Nyrup Rasmussen herunder stort set hele gruppeledelsen. Da de fleste gruppemedlemmer i forvejen havde drøftet situationen med deres kredse, var det Nyrup-fløjens opfattelse, at den havde flertallet blandt partiets græsrodder. En diskrepans mellem partiorganisationens top og bund aftegnede sig tydeligere og tydeligere. Desuden understregede udviklingen det faktiske primat, folketingsgruppen havde i forhold til medlemsorganisationens ledelse.

Valgkampens forløb og kandidaternes agitation skal ikke refereres i detaljer her. Hovedsynspunkterne offentliggjorde de to kandidater i deres valgmanifest i Det Fri Aktuelt den 27. marts. Udtalelserne var holdt i et sobert, alvorligt og nøgternt sprog båret af en ærligt ment bekymring for partiet. Med hensyn til partiets politiske linie bekræftedes indtrykket af, at det ikke kunne være uenighed herom, der har udløst kampvalget. Her markeredes nemlig ingen egentlig uenighed.

Poul Nyrup Rasmussen koncentrerede sig om fremtiden. Meget i hans argumentation var møntet på, at der skulle skabes bedre forudsætninger for at placere Socialdemokrati-

et mere centralt og kraftfuldt (ordet »kraft« brugtes ofte) i dansk politik, end det hidtil havde været tilfældet. Det vigtigste for Poul Nyrup Rasmussen var ikke at se på »...hvad vi plejer at gøre...« men »Hvad styrker Socialdemokratiet efter den 11. april – i fremtiden?«. Traditionen måtte ikke blokere for en fornuftig beslutning. Svend Auken brugte mere plads på historien, på partiets tradition, på sine 33 år i partiet. Han appellerede til partiorganisationens »...mange tusinde aktive, der ofrer deres fritid for kampen for partiets politik« og til deres følelser for partiet. Poul Nyrup Rasmussen lagde mere vægt på forholdene i partiets folketingsgruppe og det uhensigtsmæssige i den megen uro, som havde bevirket, at »...Socialdemokratiets troværdighed har taget megen skade... både i forhold til befolkningen og i forhold til midterpartierne i Folketinget«. Nyrup Rasmussen appellerede således til medlemmernes rationelle vurdering af, hvem de troede ville skaffe partiet øget indflydelse i Folketinget.

Partiet trængte til en god ledelse, skrev Nyrup Rasmussen: »Ved en god ledelse forstår jeg én, der kan fastholde et overblik, lytte, skabe tillid og tryghed omkring sig...det drejer sig om i en forhandlingssituation at have et klart billede af den politiske virkelighed og dermed kunne formidle et tillidsfuldt samarbejde.« (i modsætning, må vi forstå, til Aukens lederevner). For Svend Auken var der naturligt nok ikke tale om et ledelsesproblem, men et problem i folketingsgruppen. »Al for megen tid er blevet brugt til mindre problemer, der kunne være løst, hvis vi alle havde udvist selvdisciplin og sat hensynet til partiet over hensynet til os selv. Flertallet af folketingsmedlemmerne har levet op til kravene, men et mindretal har ikke villet indse det.«

Betydningen af at have regeringsansvaret vurderedes også forskelligt. For Nyrup Ras-

mussen var det et helt afgørende moment. Et lederskift var midlet til at få »...skabt ny ro, samarbejde og tillid i folketingsgruppen. Det vil styrke vore parlamentariske muligheder maksimalt for igen at overtage regeringsansvaret.« Svend Auken derimod var »...uenig med dem, som er parat til at lade andre partier diktere vores politik i en drøm om at få regeringsmagten...man kan ..hverken købe eller lefle sig til regeringsansvaret.«

Der var således klare forskelle på de to manifeste. Ikke i den politiske substans, men i vurderingen af hvorledes den bedst realiseredes. I hvad partiloyalitet ville sige. I graden af veneration for partiet og dets traditioner. I vurderingen af hvad der tjente partiet bedst i fremtiden. I vægtningen af partiorganisationen contra folketingsgruppen. I det emotionelle engagement over for det rationelle engagement.

I ugerne op til den ekstraordinære kongress var der en livlig aktivitet i partiets kredse og vælgerforeninger. Det at være delegeret havde helt uventet fået en ganske anden og afgørende betydning, end det normalt var tilfældet. Nu betød det faktisk noget, hvorledes det enkelte partimedlem stemte. I det hele taget var kampvalget en saltvandsindsprøjtning for det interne partidemokrati. I flere kredse afholdtes som noget nyt urafstemninger blandt medlemmer, selvom dette ikke var hjemlet i partilovene. Aviserne registrerede løbende, hvor mange stemmer de to kandidater ville få, hvis de delegerede fulgte den anbefaling, de havde fået med hjemmefra.

Den 11. april samledes godt 2500 delegerede og gæster i Vejle under en kolossal mediebevågenhed. Begge tv-stationer transmitterede valget. Seerne skulle sandelig ikke snydes for et direkte close-up af vinderens og taberens spontane reaktion, i det øjeblik resultatet blev læst op! Afgørelsen var meget klar. Af

de 557 stemmeberettigede stemte 359 på Poul Nyrup Rasmussen og 187 på Svend Auken.

Det var den almindelige opfattelse blandt politiske kommentatorer, at regeringens tøjrsdrag hermed var blevet kortere. En af de væsentlige hindringer for, at midterpartierne ville pege på Socialdemokratiet ved en kommende regeringsdannelse, var nu fjernet. Men først skulle den nye formand i praksis vise, at der vitterlig var sket en ændring i SD og ikke kun en udskriftning af navnet på formanden.

Den 21. januar havde Socialdemokratiet offentliggjort en plan, 'De fem søjler', for aktivering af de arbejdsløse. Forinden havde Det radikale Venstre spillet ud med 'Slip de ledige løs'. Forhandlingerne om indgreb over for arbejdsløsheden gik imidlertid trægt og holdt helt pause, medens dramaet i Socialdemokratiet stod på. Da det var overstået, blev de genoptaget. Den 6. maj opstod der krise i forhandlingerne om den brede vifte af beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, som regeringen og de tre midterpartier i enighed havde fremlagt. Knasten var først og fremmest et forslag til aktivering af de unge for de penge, der blev udbetalt i bistand, idet Socialdemokratiet og SF ikke ville acceptere et forslag om en indslusningsløn – eller oplæringsydelse som den nu blev kaldt – på 50 kr. i timen for unge mellem 18 og 23 år. Da Fremskridtspartiet ville støtte denne del af buketten, var det endnu en gang lykkedes regeringen at skaffe sig et flertal uden Socialdemokratiets medvirken.

I den situation var Socialdemokratiet i realiteten tvunget til at søge forhandlingerne genoptaget for at bevise over for midterpartierne, at den nye ledelse mente det alvorligt, når den talte om nødvendigheden af brede forlig. Nyrup Rasmussen overtog nu selv ledelsen af den socialdemokratiske forhandlingsdelegation, og et forlig sluttedes den 7. maj.

Alle partier undtagen Fremskridtspartiet stemte for pakken, men Socialdemokratiet og SF holdt sig uden for aftalen om oplæringsydelsen, som blev vedtaget med Fremskridtspartiets stemmer.

Da en overmåde tilfreds finansminister Henning Dyremose ved fremlæggelsen af forligsteksten på et pressemøde blev spurgt om, hvad Socialdemokratiet havde fået ud af de sidste hektiske forhandlinger, svarede han, at det kunne han næsten ikke huske! Den politiske klogskab i denne bemærkning kan diskuteres, men den var en ganske præcis beskrivelse af Socialdemokratiets forhandlingsstyrke på dette tidspunkt. Den nye ledelses manøvre muligheder havde været endda meget begrænset hvis den fortsat skulle gøre sig håb om midterpartiernes støtte under efterårets forhandlinger om en dagpenge-, social-, skattereform, finansloven m.v. for slet ikke at tale om en regeringsdannelse, hvis regeringen blev nødt til at gå af i utide på grund af f.eks. Tamilsagen eller en af de andre 'sager', der var kommet til i løbet af foråret: Ambi- og Gebyrsagen.

Den 31. marts havde EF-Domstolen erklæret arbejdsmarkedsbidraget (ambien) for ulovlig, fordi det ifølge EF's sjette momsdirektiv, der har til formål at tilnærme EF-landenes momssatser, ikke er tilladt at indføre en afgift, der virker på samme måde som momsen. Med EF-dommen i hånden kunne tusindevis af danske virksomheder rejse krav ved danske domstole om tilbagebetaling af ca. 55 mia. kroner. Ambien var vedtaget i forbindelse med finanslovsforliget i december 1987 (fingeraftryksforliget) mellem regeringen, Socialdemokratiet og midterpartierne. Der blev nu sat spørgsmålstejn ved, om Folketinget var blevet ordentligt informeret af regeringen om ordningens EF-lovlighed. En undersøgelse blev iværksat, og striden om ansvarsplaceringen kunne tage sin begyndelse.

Næsten samtidig med Ambisagen kom Gebyrsagen. Rigsrevisionen påviste, at staten havde opkrævet en betaling for f.eks. udstedelse af pas, nummerplader, kørekort m.v. som var langt større, end det var nødvendigt for, at staten kunne få dækket de faktiske omkostninger, der var medgået til udstedelsen. Dermed var der ikke længere tale om gebyrer, men om afgifter. Og afgifter må ifølge grundloven kun opkræves ifølge lov. Også denne sag gav anledning til politisk tumult, ansvarsdiskussioner og krav om at få tilbagebetaling af det for meget betalte beløb. Ingen af 'sagerne' havde fundet deres endelige afgørelse inden sommerferien. De lå fortsat som en skygge over regeringen og skabte spekulationer om dens mulighed for at overleve efteråret. At de ikke styrkede vælgernes tillid til politikerne var åbenlyst.

Den forestående afstemningen om Danmarks tiltrædelse af Maastricht-aftalen kunne bl.a. ses som en vigtig test på dette tillidsforhold: Ville vælgerne følge deres partiers anbefalinger? I begyndelsen af oktober 1990 var der opnået enighed i Markedsudvalget mellem regeringspartierne, Socialdemokratiet, CD og Kristeligt Folkeparti om et memorandum om Danmarks ønsker i de forestående unionsforhandlinger. Dette memorandum lå til grund for et dansk bud på en traktattekst, som blev udarbejdet i marts 1991. Endelig vedtog Folketinget den 5. december en dagsorden, der forud for de afsluttende unionsforhandlinger i Maastricht opstillede de danske betingelser. Gennem hele dette forløb havde der, omend undertiden med besvær, været enighed mellem regeringspartierne, Socialdemokratiet og midterpartierne. Denne enighed kunne opretholdes også efter, at forhandlingerne i Maastricht var afsluttet, og et slutdokument lå klar til ratifikation.

Socialdemokratiet, Venstre, Det konservative Folkeparti, Centrumdemokraterne og

Det radikale Venstre anbefalede deres vælgere at stemme ja. SF og Fremskridtspartiet anbefalede et nej, medens Kristeligt Folkeparti stod splittet i spørgsmålet. På et hovedbestyrelsesmøde den 11. januar besluttede et flertal (26) med landsformand Jann Sjursen i spidsen at anbefale et nej. Det blev dog accepteret, at mindretallet (17), der bl.a. indbefattede den parlamentariske leder Flemming Kofod-Svendsen, frit kunne anbefale partiets vælgere at stemme ja. Bag uenigheden om holdningen til Unionen lå også en uenighed om, hvem – folketingsgruppen eller landsorganisationen – der skulle fortolke de forskellige nuancer i grundholdninger, der var markeret, og dermed hvem der skulle afstikke partiets fremtidige kurs. På partiets landsmøde den 15.-16. maj kom det til et skarpt og undertiden personligt præget opgør, som endte med en sejr til Jann Sjursen-fløjen.

Uden for Folketinget var nej-siden stærkest repræsenteret af Folkebevægelsen mod EF, Det nødvendige Forum og Europa 92. Sidstnævnte bevægelse var blevet stiftet den 1. december 1991 som en udløber af den magtkamp og splittelse, der i de senere år havde hersket i Folkebevægelsen mod EF. Europa 92 ønskede fortsat dansk medlemskab af EF, men stop for en yderligere integration. Derfor blev bevægelsens slogan: Ja til EF – nej til Unionen.

Regeringspartierne og Socialdemokratiet havde den 23. januar besluttet, at folkeafstemningen skulle finde sted den 2. juni. Det radikale Venstre protesterede over den korte tid, der hermed var afsat til den folkelige debat. Men Socialdemokratiet ville gerne have afstemningen overstået inden partikongressen i september, og de konservative inden undersøgelsesdommeren i Tamilsagen afgav sin rapport til Folketinget.

Det tog dog sin tid, inden debatten for alvor kom i gang. Det socialdemokratiske formandsopgør lagde beslag på megen opmærksomhed og energi. Det var et overordentligt kompliceret og omfattende sagområde, vælgerne skulle tage stilling til. Pladsen tillader ikke en uddybning af de mange argumenter, der blev fremført i den iøvrigt rimeligt sobre og meget nuancerede debat. Opinionsmålinger afslørede stor usikkerhed hos vælgerne. Ja- og nej-procenterne lå meget tæt på hinanden. Hos de fleste politikere og politiske kommentatorer var opfattelsen dog den, at når det kom til stykket, og krydset skulle sættes, så ville der være et klart flertal af ja-stemmer. Sådan var det jo gået både i 1972 og i 1986.

Derfor var overraskelsen – choket/begejstringen – til at tage at føle på, da det endelige resultat forelå: 82,9% af vælgerne havde deltaget i afstemningen og af disse havde 50,7 % stemt nej, 49,3% ja. Kun godt 23.000 stemmer skulle have været flyttet, for at resultatet var blevet et andet. I sandhed en tæt afgørelse, som må mane den opfattelse til jorden, at det ikke har nogen betydning, om den enkelte vælger stemmer eller ej. Nu var Maastrichttraktaten forkastet og kunne følgelig ikke ratificeres af Folketinget. Dermed var der kommet kampestenen i EF-maskineriet.

Erfaringerne fra folkeafstemninger i 1972 og 1986 havde som nævnt været, at når vælgerne kryds forpligtede, så stemte et komfortabelt flertal ja. Men altså ikke i 1992. Hvorfor gik det så anderledes denne gang? Noget endegyldigt svar på dette spørgsmål kan selvfølgelig ikke gives. Men nogle elementer til en forklaring kan dog opstilles.

Det er således værd at notere, at EF-spørgsmålet ganske enkelt ikke har været centralt placeret på den politiske dagsorden hos befolkningen. Kun i korte perioder i forbindel-

se med folkeafstemningerne har det optaget sindene, ellers ikke. Nogen dybtgående og vedvarende folkelig debat har ikke fundet sted, og EF har ikke været afgørende for vælgerne, når de skulle stemme ved folketingsvalg.

Når vælgerne er blevet spurgt i forbindelse med diverse meningsmålinger, har det imidlertid vist sig, at der *altid* har været en overvældende modstand mod en yderligere dansk integration i EF-samarbejdet. Helt tilbage fra 1972 har ønsket om at bevare status quo i EF samarbejdet, at bevare dansk suverænitet i størst muligt omfang, været den dominerende indstilling blandt dem, der i øvrigt gik ind for EF. En egentlig økonomisk eller politisk union var bestemt ikke det, danskerne så som perspektivet i EF. »Union« var noget negativt.

Når dette store flertal ikke manifesterede sig ved de to tidligere folkeafstemninger hang det sammen med, dels at det ikke var »en union«, der var til afstemning, dels at ja-sigerne i deres kampagner formåede at sælge det budskab, at »unionen« i givet fald var noget, der lå meget langt ude i fremtiden – hvis den da i det hele taget nogensinde kom – så det skulle vælgerne ikke tænke på. De ville i givet fald få lejlighed til at tage stilling hertil på et senere tidspunkt. Aktuelt handlede det derfor om at tage stilling til Danmarks fremtid med hensyn til økonomi, eksport, beskæftigelse, landbrug, konkurrenceevne, markedsandele mv. Selvom EF-modstanderne vedvarende påpegede, at hvordan man end vendte og drejede det, så var endemålet for EF-projektet en »union«, og at hver folkeafstemning om EF var et skridt på vejen herimod, så blev dette kraftigt benægtet af ja-sigerne.

Ja-sigerne har således haft held med at udskyde en seriøs og grunddig debat om »unionen« og har vel egentlig nærmest efterladt

det indtryk, at de fleste af dem heller ikke selv syntes, at »unionen« var noget efterstræbelsesværdigt. I hvert fald har de hele tiden skubbet en debat om dens positive og negative sider foran sig. Men i 1992 var denne fremgangsmåde ikke længere mulig. Nu var det »unionen«, der skulle tages stilling til. Ja-sigernes egen argumentation havde nu indhentet dem og vendte sig med styrke mod dem selv den 2. juni 1992.

Et yderligere element til en forklaring kan ligge i afstemningstemaets kompleksitet sammenholdt med de politiske partiers manglende gennemslagskraft. Det antages almindeligvis, at jo mere komplekst det spørgsmål er, som vælgerne skal tage stilling til ved en folkeafstemning, og jo mindre direkte og umiddelbar indflydelse dette spørgsmål har på den enkelte vælgers hverdag, desto mere åben vil vælgerne være for at modtage stemmevejledning. Denne opgave som stemmevejledere varetages i vid udstrækning af de politiske partier. Ud fra deres politiske grundholdning tager de stilling til det komplicerede spørgsmål og anbefaler herefter deres vælgere at følge partiet.

Men det gjorde de ikke den 2. juni i samme omfang for tidligere. Trods den socialdemokratiske partiledelses anbefaling af et ja, stemte ifølge Gallups opinionsundersøgelser ca. 55% af de socialdemokratiske vælgere nej, medens ca. 37% stemte ja og resten undlod at stemme. Årsagerne hertil er selvfølgelig flere, men det er nærliggende at tilskrive partiets traumatiske formandsopgør en væsentlig del af æren. Den nyvalgte ledelse havde i denne sag ikke nydt den fornødne tillid og respekt blandt partiets egne vælgere.

Tilsvarende kan, omend i en lidt mindre målestok, siges om de to regeringspartier. En ikke uvæsentlig del af deres vælgere gik ligeledes deres egne veje. Det er i hvert fald en nærliggende slutning at drage, når vi ser på

afstemningsresultaterne fra de jyske kredse, hvor Venstre og Det konservative Folkeparti traditionelt står stærkt. I disse kredse var ja-procenten en del lavere end ved de tidligere afstemninger.

De politiske partier kunne således ikke mønstre den fornødne autoritet og tillid blandt vælgerne den 2. juni. Dem, der tolkede afstemningsresultatet som en begmand til det etablerede politiske systems repræsentanter (folketingsmedlemmer, embedsmænd, ambassadører, udvalgte EF-eksperter m.v.), har ikke ramt helt ved siden af.

På et møde den 3. juni enedes partierne om at nedsætte et særligt udvalg med repræsentanter fra alle Folketingets partierne. Udvalget skulle løbende følge den europæiske udvikling og danne forum for de politiske drøftelser om, hvad de danske udspil burde være. I dette udvalg opnåedes der den 10. juni tilslutning til, at Danmark foreløbig skulle tage den med ro og afvente den videre ratifikationsproces i de andre EF-lande. En hvidbog om de yderst komplicerede juridiske problemer, det danske nej havde skabt, skulle udarbejdes af en ekspertgruppe. Først herefter var der basis for at tage stilling til, hvilke modeller for et fortsat dansk medlemsskab der var realisable, uden at folkeafstemningens resultat blev krænket. Røster om en ny folkeafstemning og om et folketingsvalg hørtes, men ingen beslutninger blev truffet. Alt i alt tegnede det således til at blive et politisk varmt efterår.

Tilbage står kun at nævne, at Danmark den sommer blev Europamestre i fodbold. Nationalfølelsen og -stoltheden nåede næsten '4.maj 1945-højder'. Sigende for stemningen i denne usædvanligt varme og tørre sommer var en lettere overrislet danskers begejstrede udbrud: »Nu har vi både slået dem 2. juni og i fodbold!«

Manuskriptet afsluttet den 17.8.1992.

Anmeldelser

Hans Keiding:

»Er den offentlige sektor for stor?«

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1991,
(100 s. incl. 4 s. noter og litt.)

Dette lille skrift er den første af fem ventede rapporter fra SSFs femårige forskningsprojekt »Den offentlige sektor og samfundsøkonomien«. Da andre bidragsydere ikke nævnes, fremstår det alligevel som Keidings personlige indlæg i debatten. Selvom han ikke (mere) mener, at DOS burde sættes op til 100% af BNP, er der aldrig tvivl om hans svar på spørgsmålet i bogens titel, som det også medgives i forordet og ses af tegningen på omslaget, som viser Sct. Jørgen alias Danmarks Uffe i en latterlig kamp mod en flerhovedet drage.

Selvfølger er forfatteren i sin gode ret til at holde med dragen og endnu mere til at fremhæve, at man ikke af den foreliggende økonomiske teori kan lære, hvor stor og grådig den skal have lov til at vokse sig – hvilket fagligt set er bogens trivielle hovedpointe: »om den offentlige sektor er for stor eller for lille, beror på hvad man mener om det« (s. 55). Tja. Men det nedsætter unægteligt bogens læseværdi stærkt, at forfatteren tilsyneladende ikke rigtigt kan tage sin opgave alvorligt. I grunden mener han vist ikke, der er andre problemer end befolkningens, politikernes og mediernes særegeligt ringe kendskab til økonomers begrebsdannelser og sprogbrug.

Derfor rører det ham ikke videre, at tusindvis af både læge og lærde medborgere i ind- og udland mener, at den sidste menneskealders tredobling af den offentlige sektor i forhold til produktionen har skabt mægtige omstillings-, trivsels- og styringsproblemer. Problemets kerne ser de deri, at politiske og administrative beslutninger er ved at blive vigtigere for fordelingen af indkomster end aflønningen af produktionsindsatsen – regelrytteri mere lønsomt end arbejde og fornuftig økonomi. Der står meget mere på spil end den danske

betalingsbalance og de store virksomheders adgang til fornyerindsats uden frygt for arbitrære indgreb ovenfra, som Keiding tappert ser i øjnene.

Der er meget mere at sige om grunden til denne udvikling og om dens økonomiske, politiske og socialpsykologiske konsekvenser, end det kan ske på 95 små sider. Men det må være muligt at komme længere end her. En række relevante sider af det økonomiske lærebogsstof drages frem til belysning og diskussion af den offentlige sektors begreb, særkende og korrekte afgrænsning – de offentlige goder, eksternaliteter, Pareto-optimalitet, Laffer-kurven, brugerbetaling o.s.v. Alt i et flydende og lettilgængeligt sprog og formet i almene ræsonnementer uden ligninger og grafer. Men bogen rækker ikke ud over lærebøgerne, og den samler sig næsten helt om definitionsøvelser. Endnu svagere dækket står bidragene fra anden side – selvom public choice får nogle sider. De foregående års ret livlige politologiske debat om sagen i Danmark og i vore nabolande er højst berørt i bisætninger.

Som bogen skrider frem, virker det stedse mere ejendommeligt at læse de gentagne stikpiller til ytringer fra anden side. Den umiskendeligt professorale Jeronimus-arrogance rammer nådesløst mange vildfarelser »i tiden« med dens »tyrkertro på konkurrence« og lignende »ufordøjede brokker af økonomisk teori«, der er »sivet over i politikernes begrebsverden« o.s.v. Ja, vi stakler må jo nøjes med det, vi kan få. Vi er helt med på at »grave i, hvad man egentlig ved om den offentlige sektor. Eller sagt på en anden måde, vi må trække på den økonomiske videnskab«, som forfatteren skriver til indledning (s. 10). Men indtil videre venter vi på skib.

Niels Thomsen,
professor,
Historisk Institut,
Københavns Universitet

**Jørgen Birk Mortensen
og Ole Jess Olsen:**

»Privatisering og deregulering«

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1991.

Denne bog tager, med udgangspunkt i en definition af privatisering, læseren med på en rundtur i nyere økonomisk teori om regulering, incitamenter og naturlige/offentlige monopoler. Bogen har karakter af en udvidet »review article«; en gennemgang, sammenstilling og syntetisering af nyere litteratur inden for et givet fagområde. Og som sådan fungerer den – i alt fald overfor en ikke-fag-økonom som undertegnede – udmærket. Samtidig har den dog »review-artiklens« begrænsninger. Det selvstændige bidrag til teoriudvikling er begrænset, og bogen udfordrer hverken sig selv eller læseren i nævneværdig grad.

Tre nedslagspunkter i bogen er særlig spændende/nyttige. Det første er definitionen af privatisering: »Privatisering kan bestå i salg af offentlige aktiver og af rettigheder til enten at levere til det offentlige eller til at forsyne et givet marked« (p.13). Defineret på denne måde findes der kun to hovedformer for privatisering, nemlig a) salg af offentligt ejede aktiver, som det er sket med f.eks Statsanstalten for Livsforsikring og Københavns Lufthavn, og b) licitation af offentligt finansierede serviceydelser og leverancer til det offentlige. I sidstnævnte tilfælde hænger privatiseringen sammen med, at retten til et eventuelt overskud fra aktiviteten overføres til den private leverandør.

Denne præcise og snævre definition af privatisering er nyttig, idet begrebet ofte anvendes på en temmelig udvandet måde i den offentlige debat, som betegnelse på alt lige fra forsøgene på at skabe såkaldt »simulerede markeder«, over offentlige organisationers »indtægtsdækkede virksomhed« til brugerbetaling.

Det andet er diskussionen af, hvorvidt der kan opnås en bedre udnyttelse af produktionsmidlerne, når der sker en ændring i ejendomsretten (hvilket jo må være argumentet for at privatisere). Det konkluderes her, at såvel teoretiske overvejelser som internationale erfaringer peger på, at konkurrence og regulering har større indflydelse på

en virksomheds præstationer og effektivitet end ejendomsretsformen (p. 37). Dette begrundes bogens efterfølgende focus på forskellige former for konkurrence og regulering, samtidig med at det selvfølgelig er interessant, at man ikke med økonomisk teori i hånden kan argumentere for, at et skift i ejendomsret automatisk fører til mere effektive organisationer.

Det tredje er diskussionen af, hvornår og hvordan naturlige monopoler kan eller bør reguleres (p.82ff). Der refereres her Baumols teori om »contestable markets«, og der diskuteres adgangs- og udgangsbetingelser på områder for naturlige monopoler. Med telekommunikationsområdet i USA som eksempel vises også, hvorledes den økonomiske-teoretiske diskussion har haft direkte betydning for dereguleringen af dette »naturlige monopol«.

I det hele taget er det typisk for bogen, at den bliver mest spændende, hvor der trækkes på empiriske eksempler. Man kunne derfor have ønsket sig, at dette var sket i lidt større omfang, dels fordi det levendegør den tørre økonomiske teori, og dels fordi de empiriske eksempler, der trækkes frem, så udmærket viser, hvor mange af problemerne i privatiseringsdebatten ligger; nemlig i sammenstødet mellem økonomisk teori og praktisk politik. Vilkårene for dette sammenstød: de institutionelle rammer, som dereguleringen foregår i (i Danmark og EF) berøres kort i bogens sidste kapitel, men kunne nok have fortjent en mere omfattende behandling.

Jens Hoff,
lektor, lic.scient.pol.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Bodil Olai Hansen og Hans Keiding:
»Brugerbetaling«

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1991.

Denne bog er en lille, letlæst og underholdende bog om et emne, som har været diskuteret ofte og følelsesladet i den politiske debat de senere år. Bo-

gen bringer muligvis ikke den store klarhed over, præcis hvilke former for brugerbetaling der kan eller bør anvendes på konkrete områder, men til gengæld har bogen en række gode pointer med adresse til såvel de varme fortalere som de arge modstandere.

Den førstnævnte gruppe gøres således opmærksom på, at man skal holde tungen lige i munden, når man forsøger at indføre forskellige former for brugerbetaling. Brugerbetalingsordninger er således mulige i forbindelse med langt de fleste offentlige ydelser. Afgørende for, at de kommer til at fungere rimeligt, er imidlertid for det første, at de konstrueres på en sådan måde, at de støtter de målsætninger, samfundet har lagt til grund for eksistensen af den pågældende ydelse, og for det andet, at konstruktionen af dem er sådan, at brugerne med deres betaling rent faktisk får udtrykt deres præferencer for den pågældende ydelse. Hvis denne information ikke, eller kun ufuldstændigt, udveksles, ryger hele fidusen med brugerbetaling: at skabe en bedre tilpasning mellem udbud og efterspørgsel. I dette tilfælde kommer brugerbetaling blot til at fungere som en ekstra skat; en mulighed, der desværre er nærliggende, i det omfang brugerbetalingsdiskussionen fokuserer på det provenu, en given ordning indbringer. Bogen insisterer således, og det er absolut en af dens styrker, på forskellen mellem brugerbetaling og skat. Det første er således et mikroøkonomisk styringsmiddel, mens sidstnævnte er et makroøkonomisk instrument.

Til den sidstnævnte gruppe, de arge modstandere, har bogen det budskab, at det er muligt, i alt fald i teorien, at forene det positive i brugerbetalingen: den direkte indflydelse fra bruger til producent, med de sociale hensyn, der har ligget bag opbygningen af store dele af det offentlige system, vi kender i dag. Social skævvridning er m.a.o. ikke en logisk konsekvens af brugerbetaling, men kan naturligvis blive et resultat af en given konkret ordning. Denne pointe illustreres på udmærket vis gennem en spændende diskussion af forskellige klippekortsordninger, der kan gøres meget avancerede.

Selve argumentationen for, at det faktisk er muligt at forene formidlingen af præferencer fra bru-

ger til producent med sociale hensyn, foregår i det teoretisk prægede kapitel 3. Her diskuteres incitamenter, strategisk adfærd og såkaldte mekanismer (regler, som angiver, hvorledes det endelige fordelingsresultat fremkommer givet de enkelte aktørers strategivalg) med afsæt i bl.a. spilteori. På trods af det meget teoretiske tilsnit er afsnittet relativt letlæst, og den røde tråd fastholdes. Værdien og holdbarheden af udgangsantagelserne, såvel som resultaterne af analysen, er dog vanskelig at vurdere for en ikke-fagøkonom som undertegnede.

Bogen rundes af med en række eksempler på brugerbetalingsordninger; såvel tænkte som faktisk forekommende. Selvom diskussionen af disse er interessant, og på udmærket vis demonstrerer de mange problemer, som disse ordninger kan løbe ind i, flytter denne gennemgang dog ikke noget i forhold til den foregående diskussion.

Jens Hoff,
lektor, lic.scient.pol.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

**Michael Kristiansen, Thomas Larsen
og Michael Ulveman:
»Poul Schlüter. En biografi«**

Spektrum, 306 sider, 298 kr.

Bogen har med god grund skabt furore og rejst protester, for aldrig har man dog læst noget lignende om et menneske, der stadig er levende og en særdeles markant aktør på den politiske scene.

Betyder det, at vi herhjemme får amerikanske tilstande, hvor sene godnatdrinks og pigesjov kan få afgørende indflydelse på en politisk skæbne. Knald eller fald. Endnu er der ikke meldinger om hash-rygning, men det må vel komme med efterfølgende latterlige erkendelser af, at man nok har røget, men ikke inhaleret.

Forfatterne selv er forbavsede over, at bogen har givet anledning til protester fra blandt andre statsministeren selv. De synes, at de har givet et sandt billede af både politikerne og mennesket bag.

Sandt er det da, at skønmalerier er der ikke brug for. Erindringsbøger i stil med »skrevet af hans venner« bliver ikke stående – det skulle da lige være på boghylden. Men fra roseriet til denne biografi er springet langt som en politikertale.

Forfatterne har til hensigt at vise, hvor meget de personlige oplevelser, sorgen, skilsmisken, økonomiske bekymringer, forelskelsen, spiller for den politik, der bliver realiteten for de danske borgere, og sammenhæng er der da. Men at de skulle være så afgørende, må afvises som en løs påstand.

Over 100 mennesker i Schlüters nabolag er blevet interviewet, og det er jo imponerende. Mindre imponerende er det, at man alligevel ikke kan se, hvem der har sagt hvad. Anonymitet kan gå an i den politiske reportage, men den går altså ikke i en biografi, der prætenderer at give os historien om Schlüter. Han politiske virke – eller skal man sige politikken i hans periode af Danmarks historie – fortjener en bedre skæbne.

Her er så sandelig både til gården og til gaden, og det er forståeligt, at der er gang i salget, men er det andet end et stykke oppustet »new journalism«?

Carl Otto Brix,
journalist

**Poul Meyer: »Nederlag.
Politiske erindringer 1932-1947«
Med indledning
af Mogens N. Pedersen**

Odense Universitetsforlag, 1992.

Ved sin død i 1990 var dr.jur. Poul Meyer professor emiritus ved statskundskabsinstituttet i Århus. I den fortrinlige indledning, som Mogens N. Pedersen har skrevet til Poul Meyers erindringer ka-

rakteriseres han som »en personlighed af de mere komplicerede« og som »en alsidig forskerbegavelse«. Det hedder samme steds, at der var flere brudflader i hans liv og dog kontinuitet. Poul Meyer var altså et menneske, der skulle have haft forudsætninger for at opleve en del og formidle det til læserne på en fængslende måde.

Man kan ikke sige, at disse erindringer til fulde bringer denne antagelse hjem. Der er dog også kun tale om ungdomserindringer, der dækker tiden fra forfatterens sekstende år til det en og tredivete. Her behandles tre hovedtemaer: Det forkætrede KU i 1930'erne. Meyers tid som jødisk flygtning i Sverige under besættelsen samt striden om Sydslesvig.

Afsnittet om KU er det mest polemiske, det var også navnlig der, at Poul Meyer havde mest personligt i klemme, idet han tilhørte den Jack Westergaardske fløj og var en jævnlig bidragsyder til det med rette forkætrede »Kampblad«. Trods flere indrømmelser af ungdommelige fejltrin – også hans egne personlige – er og bliver afsnittet en apologi, og som sådan er den mere enøjet, end en estimeret lærer i politologi burde kunne tillade sig. Jeg må naturligvis eksemplificere, hvad jeg sigter til:

I en kritisk kommentar til den scavenianske tilslutning til antikominternpagten skrev Meyer: »Afgørende er ikke, hvad den danske regering mener om pagten, men hvilken betydning den tillægges i Berlin.« Det er efter min opfattelse et politologisk korrekt synspunkt, men det anlægger han ikke på den rejse til det fascistiske Italien, som han foretog i 1936 i selskab med Carsten Raft og Hagen Hagensen. Til trods for, at disse ungdommelige rejsende uden større status i deres hjemland fik tilstået en samtale med greve Ciano, Italiens daværende udenrigsminister, bagatelliserer Meyer deres rejse som et »turistbesøg«. Han finder det heller ikke ejendommeligt, at hans skrivelser i Kampbladet havde gjort ham så berømt, at en udsending fra Franco-Spanien i 1937 opsøgte den unge Meyer, der beredvilligt stillede sig til disposition.

Som mange andre vil Meyer reducere KUs nazistiske islæt til et spørgsmål om ydre former – hvilket

i øvrigt jo kan være slemt nok – men den, der som jeg har gennemlæst medlemsbladets årgange i perioden, kan dokumentere, at antiparlamentarismen, korporatismen og andre dele af ideologien hørte med til billedet. Helt misforstået forekommer det mig, når Meyer vil hvidvaske KU ved at henvise til organisationens kampagne mod de små danske nazi-partier. Netop fra et nazistisk synspunkt er den let forståelig, for det var jo bl.a. disse småpartier KU konkurrerede med om prose-lytter.

Hvis man endelig vil føre et forsvar for KU i 1930'erne, bør det ske med henvisning til, hvad jeg vil kalde »det andet KU«, Poul Sørensen og Aksel Møllers. De var i forbitret opposition til Westergaard, og i 1936, da Aksel Møller blev ny landsformand, havde denne fløj sejret. På det hold var Poul Meyer ikke, og det fremgår, at han og Poul Sørensen ikke kunne døje hinanden. Det er min opfattelse, at det var lettere i 1930'erne end i dag at slidske ud i nazistiske vildfarelser. For mig ser det imidlertid ud til, at den modne Poul Meyer var en så netop kompliceret personlighed, at han på een gang vedgår og fornægter sine ungdommelige meritter som fejltagelser. Jeg synes altså ikke, at dette afsnit er særligt godt, jeg synes heller ikke, at det er særligt godt skrevet. Gad vist om Meyer selv ville have ladet det udgive i den foreliggende form.

Det sted blandt danske, hvor sydslesvig-aktivismen først foldede sig ud, var i Stockholm, og dér befandt Poul Meyer sig. Hans erindringer herom indeholder en del, der for mig er nyt, uden at der dog kan hæftes den helt store historiske væsentlighed til det. Nyt for mig er også de skildrede stridigheder mellem den af Holger Andersen ledede »Grænseforeningen« og »Sydslesvigsk Udvalg«.

Alt i alt må jeg imidlertid konkludere, at disse erindringer har givet mig mindre, end jeg havde ventet, Poul Meyers liv og faglige position taget i betragtning.

Wilhelm Christmas-Møller,
ekstern lektor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

**»På sporet af den nye grundlov«
En antologi redigeret
af Niels Helveg Petersen, med bidrag
af Jørgen Grønnegaard Christensen,
Lars Nordskov Nielsen, Henning
Fonsmark, Ulrich Horst Pedersen,
Lars Bille og Erik Hoffmeyer**

Gyldendal, 146 sider, 140 kr.

Det er en udbredt og velfunderet antagelse, at et vigtigt aspekt af politisk praksis er at få lov til at sætte »dagsorden«. Med andre ord påvirke og helt bestemme, hvad der overhovedet anses for politisk vigtigt at diskutere. Det at »sætte dagsorden« udgør derfor en kampplads i sig selv – og dens fysiske afgrænsning er vanskelig at bestemme. Alle kan for den sags skyld forsøge sig ved at rejse spørgsmål, som man så håber på eller arbejder for, at andre skal finde interessante.

Niels Helveg Petersen tog i efteråret 1991 et initiativ til, at den danske grundlov nu skulle på dagsordenen. Der blev indkaldt til en konference på Hindsgavl slot, og i begyndelsen af 1992 kunne Gyldendal udsende denne lille bog – i det håb, at den ville fastholde interessen for at diskutere Danmarks Riges Grundlov. Senere har Niels Helveg Petersen fået arrangeret endnu en konference om grundloven. Den fører måske også til en lille bog.

Niels Helveg Petersen er blevet bekymret over udviklingen i dansk politik. Det er han jo ikke ene om, men om den berettiger til en ændring af grundloven er et ganske andet og meget mere omfattende spørgsmål, end han gør det til. Det bekymrer ham, at vi har haft hyppige folketingsvalg siden 1973. At det i sig selv skulle være nogen ulykke for demokratiet – der da vist fortsat betyder noget i retning af folkestyre VED folket, forekommer ikke indlysende. Selv om man godt forstår skrækeffekten hos mindre partier, der hænger på den yderste flig af spærregrænsen. Men den har da slet ikke noget med grundloven af gøre. Niels Helveg Petersen – og med ham andre af bidragsyderne – efterlyser mere »stabilitet«. Hvad skal man egentlig med stabilitet, når et samfund

er under så voldsom ændring som det danske siden midten af 1960'erne. Ret beset har samfundet som helhed vel klaret disse ændringsprocesser langt smidigere og bedre end vore valgte repræsentanter på Christiansborg. Men Folketinget er ikke og skal heller ikke være det vigtigste beslutningscenter i et moderne, levende demokrati. Det påpeger Erik Hoffmeyer stilfærdigt i sit meget koldsindige indlæg om økonomisk politik og politisk stabilitet. Men han er alt for høflig til at sige det rent ud til initiativtageren.

Niels Helveg Petersen er også bekymret over de politiske partiers faldende medlemstal. Han synes at antage, at politiske partier en en given forudsætning for et demokrati. Heri tager han – og med ham mange andre – grumme fejl. Der står ikke eet ord i vores grundlov – selv ikke den fra 1953 – om politiske partier. Med lidt videre historisk horisont ville man være klar over, at der netop var en udbredt betænkelighed ved skadevirkninger for demokratiet, da forskellige grupperinger på Rigsdagen begyndte at holde fraktionsmøder og senere markerede sig som afstemningsblokke ikke mindst i Folketinget. Partier kan være udværkede – men også de ændrer sig vel med samfundsudviklingen, og det er ret bizart at ville begræde det faldende medlemstal, al den stund partierne jo selv har formået at skaffe sig økonomisk kompensation fra de offentlige kasser og vel at mærke ikke bundet til medlemstallet, men til stemmetallene. De har jo selv skubbet i den retning, hvor de er blevet mere eller mindre velsmurte virksomheder med stemmefangst som hovedsigte. Er det en ulykke! Ja, for romantikere, der har troet på, at diskussionerne på Christiansborg udspandt sig på grundlag af folkets røst fra det dybe væld.

Endelig har Niels Helveg Petersen en kæphest, som han endog ikke gider argumentere for: forholdet mellem stat og kirke. For mig at se hører det til et af de mindste og mest uinteressante emner for et demokrati. Jeg finder de skiftende danske grundloves helt uforpligtende og indholdstomme løfteparagraf om ordning af dette forhold ved lov helt i overensstemmelse med de bedste sider af dansk demokratisk udvikling. Pjat gider vi ikke beskæftige os med, men hvis nogen finder det vigtigt, så kan vi da altid sige, at vi vil tænke

over det. Det har vi så gjort siden 1849 – og både stat og kirke har haft det udmærket lige siden.

Der er da både gode og kloge betragtninger i mange af indlæggene – men ingen af dem kan siges at støtte Niels Helveg Petersens iver efter at få grundloven på »dagsorden«. Den rent mekanistiske argumentation, at fordi grundloven fra 1915 blev ændret i 1953, er det nødvendigt at tage den op til revision 38 år efter, afspejler kun åndelig armod og manglende blik for, hvad der betinger samfundsudviklinger, og hvilken placering grundlove har i disse udviklinger.

Bogens største mangel er efter min mening, at ingen af de yderst kloge og tænksomme bidragsydere har haft mod og mandshjerte til at sige: »Jamen, han har jo ikke noget på!« Lad så Niels Helveg Petersen fortsætte sin kamp for at komme på dagsorden. Vi andre kan være ligeglade.

Ole Karup Pedersen,
professor i international politik,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Lars Bille, Hans Jørgen Nielsen og Steen Sauerberg:

»De uregerlige vælgere – valgkamp, medier og vælgere ved folketingsvalget 1990«

Columbus, 1992, 116 sider.

'De uregerlige vælgere' er en række analyser af folketingsvalget i 1990, skrevet ud fra forskellige indfaldsvinkler. Den udkom kun godt et år efter valget og tilgodeser således især et behov for aktuel orientering. Samtidshistorien er jo en fortløbende proces, hvor det for interesserede kan være vanskeligt at få overblik over den nyeste udvikling.

De tre forfattere anskuer valget ud fra hver sin synsvinkel, henholdsvis den parlamentariske bag-

grund, vælgeradfærden og medierne. Bogens første og tredje del behandler den parlamentariske udvikling op til og efter valget. Forfatteren, Lars Bille, er dette tidsskrifts læsere velbekendt som redaktør af den politiske kronik, den halvårslige oversigt over udviklingen i dansk politik. I denne gennemgang af de senere års politiske historie er der to gennemgående emner: samarbejdsmønstrene mellem partierne og ændringerne i de parlamentariske normer.

Endnu efter valget i 1987 var folketinget præget af en klar blokpolitisk deling mellem frikløverregeringen og den socialdemokratiske opposition, omend de Radikale ikke udfyldte den klassiske rolle som støtteparti, men følte sig fri til at gå uden om regeringen med det 'alternative flertal'. Det blev dette, som gjorde ende på regeringens liv ved en dagsorden om kontrol med NATO-skibe i danske havne i april 1988. Efter endnu et valg og de længste regeringsforhandlinger i mands minde blev firkløveret afløst af KVR-regeringen, der ikke havde noget, der lignede et flertal, bag sig, men som kun kunne få sine forslag vedtaget ved samarbejde med enten Socialdemokratiet eller Fremskridtspartiet. Det var, hvad Niels Helveg Petersen kaldte et 'grumset flertal'. Bille følger nu mindretalsregeringens krydsning gennem det besværlige folketing igennem 2½ år, med forlig snart til den ene, snart til den anden side, hvor der trods alt viste sig et betydeligt parlamentarisk spillerum. Centralt i fremstillingen står forhandlingerne om de stort anlagte økonomiske planer i efteråret 1989 og igen i 1990, som begge gange brød sammen, sidste gang med udskrivelsen af nyt folketingsvalg 12. december til resultat. De følgende regeringsforhandlinger førte til dannelsen af KV-regeringen med et endnu snævrere og mere usikkert parlamentarisk grundlag. Men også den har vist en overraskende levedygtighed, og alle tænkelige partikombinationer forekom i folketingets arbejde i 1991. »Den flimrende opremsning er meget sigende for samarbejdsrelationerne i det nyvalgte folketing. Det er praktisk taget umuligt at tale om et samarbejdsmønster, da det forudsætter et vist minimum af faste og stabile konstellationer på bestemte politikområder«. (S. 85). Bille diskuterer, om dette er udtryk for en styrke eller en svaghed hos regeringen, men me-

ner, at det i hvert fald er udtryk for manglen på et stabilt og troværdigt alternativ.

Parallelt med denne opløsning af de blokpolitiske mønstre sker der en udvanding af den danske parlamentarismes normer, som allerede var startet med Schlüterregeringens første år, hvor regeringen accepterede at blive sat i mindretal med 'raketdagsordenerne'. Forfatteren interesserer sig særligt for finanslovsprocessen, der tidligere altid førte til en vedtagelse med et bredt flertal af 'ansvarlige' partier. Men både for 1989 og for 1991 blev finanslovene vedtaget med under halvdelen af folketingets stemmer, og for 1990 stemte Socialdemokratiet imod uden at have den hidtil brugte undskyldning, nemlig at regeringen ikke havde sit parlamentariske flertal i orden.

Bogens anden del er skrevet af valgforskeren Hans Jørgen Nielsen og behandler valgkampen i 1990. Hovedemnet er en sammenligning af partiernes valgkampagne med vælgerens opfattelser, som de fremgår af en række interviewundersøgelser foretaget af Gallup. For Socialdemokratiet gjaldt det først og fremmest om at komme tilbage til regeringsmagten efter otte års ørkenvandring, og partiet lagde derfor hovedvægten på en ansvarlig og samarbejdsorienteret stil og beskæftigede sig meget lidt med det politiske indhold, en strategi, som lykkedes overmåde godt, idet Socialdemokratiet fik den største vælgerfremgang i mange år. For regeringspartierne gjaldt det derimod først og fremmest om at præsentere sammenhold, og det lykkedes mindre godt.

Forfatteren undersøger valgkampens indhold for at se, hvorledes partiernes agitation svarede til vælgerens opfattelser. Det giver naturligvis nogle grundlæggende sammenlignelighedsproblemer, men metoden kan p.d.a.s. give en mere helhedspræget forståelse af et valgkampforløb end en isoleret iagttagelse af dennes enkelte komponenter. Forfatteren gør dog opmærksom på, at årsags-sammenhængen mellem de to sider kan gå begge veje, vælgerens meninger kan være udgangspunkt for partiernes standpunkter, men de kan også være et resultat af valgkampen.

Som det første af valgkampens centrale temaer behandles regeringens slagnummer, afskaffelsen

af 6% skatten. Alt tyder på, at det var et dårligt valgtema. Kun 20% af vælgerne nævnte ved valgkampens begyndelse skatterne som et af landets vigtigste problemer, og inden dens slutning var andelen faldet til det halve, ligesom en række andre spørgsmål viser, at en nedsættelse af den marginale indkomstskat prioriteredes ret lavt af vælgerne.

Hovedtemaet i enhver valgkamp er, hvilken regering Danmark skal have. I 1990 var spørgsmålet navnlig, om der kunne dannes en eller anden form for bred regering hen over midten. Der var et helt klart vælgerønske om en bred regering, og det kunne Socialdemokratiet appellere til med forslaget om en flertalsregering (under socialdemokratisk ledelse), noget, som den borgerlige regering for enhver pris ville undgå. Hans Jørgen Nielsen påviser samtidig, at en socialdemokratisk og en borgerlig regeringsmulighed opfattes helt forskelligt af vælgerne: En socialdemokratisk regering vil være bedst til at klare arbejdsløshed, social-, sundheds- og miljøpolitik, medens en borgerlig regering ville være bedre til at tage sig af økonomiske og udenrigspolitiske spørgsmål. Forfatteren mener, at Socialdemokratiet var bedst stillet i valgkampen. Den borgerlige regering havde allerede indkasseret gevinsten på sine styrkeområder, og det var nu Socialdemokratiets, der fangede opmærksomheden.

Et særligt problem var den socialdemokratiske partileder Svend Aukens person. Meningsmålinger viste konstant, at langt flere vælgere foretrak Poul Schlüter end Auken som statsminister. Auken lagde klart sin stil om under valgkampen, fra det skarpe, polemiske, til det udglattende, positive, tillidvækkende. Men det førte ikke til nogen udjævning af statsministerens forspring, og forfatteren mener, at der er belæg for, at personfaktoren spiller en meget mindre rolle i dansk politik end fx. i amerikansk.

Kapitlet slutter med en almindelig analyse af vælgeradfærden ved 1990-valget: hvordan og hvornår besluttede vælgerne sig, hvordan vandrede stemmerne mellem partierne, hvordan stemte de enkelte erhvervs- og uddannelsesgrupper m.m.

I værkets sidste del analyserer medieforskeren Steen Sauerberg vælgerne opfattelse af valgkampen og navnlig fjernsynets rolle. Der er i de senere årtier sket et fortsat og voldsomt fald i interessen for valgkampen i fjernsynet: I 1971 fulgte 73% af vælgerne de fleste valgudsendelser, i 1990 kun 39%. Det skete samtidig med etableringen af TV2, der indebar, at valgkampen nu fordeles på to konkurrerende kanaler. Man kunne måske, som en følge af kombinationen af disse to forandringer, frygte, at der ville opstå en voksende informationskløft mellem ressourcestærke, politisk aktive vælgere og ressource svage grupper, som blev koblet helt ud af politik. Men Sauerberg påviser, at der ikke er belæg for antagelsen om en stigende informationskløft. Der forekommer heller ikke særlig stærke sammenhænge mellem fjernsynsforbrug og partiskift. Alt i alt finder Sauerberg ikke grundlag for nogen antagelse om, at valgene skulle være blevet mediedominerede: interessen for de elektroniske medier er faldende, mens den er konstant for aviser, og diskussioner med andre er livlig. 'Medialisering' synes ikke at være nogen trussel mod demokratiet.

Bogen afsluttes med en kort teknisk redegørelse for det anvendte interviewmateriale af Søren Bjulf fra Gallup.

Det er prisværdigt, at denne alsidige analyse foreligger så kort efter folketingsvalget. Det har måske undertiden haft sin pris i lidt for hurtige formuleringer, og specielt gælder det for en række af tabellerne, at de for den ikke-fagkyndige læser kan være svære at tolke.

'De uregerlige vælgere' er en aktuel og perspektivrig, letlæst og overskuelig bog. Den sigter tilsyneladende først og fremmest på at opfylde et behov for orientring i den nyeste Danmarkshistorie i gymnasieundervisningen, men vil formodentlig finde interesse også hos almindeligt politisk interesserede.

Torben Worre,
lektor,
Historisk Institut,
Københavns Universitet

Jens Frøslev Christensen:
**»Produktinnovation:
Proces og Strategi«**

Handelshøjskolens Forlag, 1992.

De samfundsmæssige aspekter af teknologi og den teknologiske ændringsproces er ét af de få områder, hvor næsten enhver samfundsvidenskab har haft noget at sige. Modsat f.eks. markedsinstitutionen, som har været økonomisk teori næsten eksklusive forklarings-genstand, eller sociale normer, som længe har været det for sociologi, har teknologi og den teknologiske ændringsproces tiltrukket bidrag fra nationaløkonomer, erhvervsøkonomer, sociologer, socialpsykologer, historikere o.a. En del af årsagerne til denne »balkanisering« af viden og analytiske tilgange har at gøre med fænomenets mange facetter og iboende kompleksitet: teknologi og den teknologiske ændringsproces kan meningsfuldt betragtes under en række forskellige fags lup og kan analyseres på en række niveauer. Og ydermere har teknologi og den teknologiske ændringsproces præsenteret iboende vanskeligheder for flere samfundsvidenskabelige fag, ikke mindst økonomisk teori.

Teori om den teknologiske ændringsproces har i økonomisk teori enten overvejende eksisteret uden for den neoklassiske hovedstrøm (i hvert fald indtil omkring 1980) i forskellige heterodoxe forsknings-traditioner (f.eks. den evolutionære Schumpeterske tradition), eller har været af meget aggregeret karakter (Solow et al.). Og særligt organiseringen af teknologiske ændringer – både hvad angår virksomhedens interne organisation og hvad angår forskellige institutionelle rammer om denne organisering (virksomheder, markeder, kooperative arrangementer) – har indtil for nylig været næsten helt underspillet i nationaløkonomi og erhvervsøkonomi. Interessen har været dirigeret mod at forstå teknologis rolle som vækstfaktor, eller mod sammenhængen mellem f.eks. markedsstruktur og teknologi-udvikling.

Den eksisterende balkanisering af teori om teknologi og den teknologiske ændringsproces er imidlertid ud fra et videnskabeligt, samfundsøkonomisk og virksomhedsøkonomisk perspektiv en uheldig tingenes tilstand, den stadig større betyd-

ning for virksomheder og nationers konkurrenceevne, som innovationsprocessen spiller, taget i betragtning.

Balkaniseringen kan også i nogen grad spores på hjemlige breddegrader. I Danmark har der været mindst tre aktive miljøer inden for teknologiforskning inden for det sidste årti: Aalborgmiljøet omkring bl.a. IKE-, MIKE- og PIKE-projekterne, der har været af relativt aggregeret karakter og koncentreret om såkaldte »national innovations-systemer«; RUC-miljøet, der har været koncentreret om teknologi-historie og miljø-teknologi-forbindelsen; samt et miljø på Handelshøjskolen i København, bl.a. omkring Projekt Dynamisk Specialisering (PDS), der har haft et explicit erhvervsøkonomisk udgangspunkt. PDS undersøgte krævende produkt-udviklinger i en række mindre og mellemstore danske industri-virksomheder og blev gennemført på Institut for Erhvervs- og Samfundsforskning på HHK fra 1985 til 1990.

Det er netop på baggrund af Jens Frøslev Christensens (JFC) teoretiske og metodiske indsats i PDS, at nærværende bog er udsprunget. Og dette udgangspunkt har været bestemmende for karakteren af bogens *analyse-niveau* (inter- og særlig intra-organisatorisk, implicerende at det enkelte innovations-projekt er analyse-genstanden), *behandlede emner* (teori om teknologisk innovation), og til dels også *mål-gruppe* (teknologi- og innovations-forskere, studerende der arbejder med innovations-teori og teknologi-ledelse, praktikere som udviklings-chefer etc.). Bogens overordnede *analytiske ramme* forekommer noget mere uklar: Som i den erhvervsøkonomiske innovations-diskussion generelt er der i bogen en eklektisk anvendelse af såvel sociologiske som økonomiske indsigter og tilgange, uden noget egentligt forsøg på at afklare, i hvilket omfang disse lader sig harmonisere.

Overordnet kan siges, at bogen fremtræder veldisponeret og klar, med mange (12) korte kapitler, konsekvent begrebs-afklaring og uden unødigt anvendelse af fag-jargon. Indholdsmæssigt giver JFC et velinformeret survey over de sidste årtiers innovations-forskning, specielt den af explicit erhvervsøkonomisk interesse, og specielt den som

retter sig imod en forståelse af produkt-innovation. Bogen er det første større danske arbejde af denne art. Med det enkelte produkt-innovationsprojekt som analyseenhed præsenteres bl.a. fremstillinger af innovations-processens intra-organisatoriske aspekter, denne proces' initiering, innovationer over tid og på branche-niveau, innovations-taxonomier, og en diskussion af produktinnovationer i mindre danske industrivirksomheder baseret på PDS. Et af bogens stærkeste kort er – for denne anmelder – netop den perspektivering i forhold til PDS, som er indeholdt i de fleste af kapitlerne. Andre stærke sider er de mange perspektiveringer af en række forskellige bidrag i forhold til hinanden (f.eks. den konsekvente anvendelse af Keith Pavitts virksomheds-taxonomi), og opløsningen af en længere række dualismer i innovations-forskningen: Megen innovations-forskning har været karakteriseret ved en streng dualisme, ofte af ganske manikæisk art (store vs. små virksomheders innovations-evne, »demand pull« vs. »technology push« etc.). JFC argumenterer i flere sammenhænge overbevisende mod den simplistiske karakter af denne dualisme.

Det eneste mere substantielle, denne anmelder kunne efterlyse i JFC's bog, er en mere explicit økonomisk-teoretisk behandling af innovations-processens organisatoriske loci, under anvendelse af f.eks. principal-agent-, transaktionsomkostnings- og organisations-arkitektur-teori (f.eks. Sah/Stiglitz 1985). Dette kunne have bidraget til en analyse af f.eks. hvorfor nogle organisations-strukturer er mere innovations-gunstige end andre, samt til at undersøge kapitalmarkedernes rolle i den innovative proces. Og det kunne have sat noget præcist økonomisk kød på f.eks. JFC's »akkumulationsmodel« (kap. 7), hvor interne og eksterne aktørers »kamp« om ressourcer ses som et aspekt af allokeringen af ressourcer til innovations-projekter. Det må dog retfærdigvis bemærkes, at meget af dette stadig er ret rudimentært behandlet i økonomisk teori.

Større fremskridt er sket i forbindelse med en transaktionsomkostnings-teoretisk afklaring af, hvorvidt innovations-processen finder sted over markeder (F&U-kontrakter, licens-aftaler), i virksomheder eller i kooperative arrangementer (joint-ventures) (f.eks. Teece 1986). Disse per-

spektiver kunne med udbytte være inddraget i forbindelse med f.eks. den meget detaljerede gennemgang i kapitel 7 af Kline/Rosenbergs kædemodel. I forbindelse med en diskussion af tilegnelses-problematikken i kapitel 9 berører JFC dog kort disse økonomiske aspekter af produkt-udvikling, omend ikke på nogen omfattende måde. Men en vigtig delmængde af virksomhedens mere overordnede teknologi-strategi er bestemt dens strategier for erhvervelse af relevant teknologisk viden, og senere kommerialisering heraf. Og en adækvat forståelse af sådanne alternative strategiers bidrag til virksomhedens langsigtede profitabilitet fordrer en økonomisk (efficiens-) analyse af alternative institutionelle arrangementer omkring denne teknologi-anskaffelse og -udnyttelse.

Endelig kunne måske også noget af den nyere formelle industriøkonomiske innovationsforskning have været inddraget. Det er bestemt ikke alt i denne litteratur, der er relevant for JFC's formål, men f.eks. forskning omkring netværks-externaliteter (Katz/Shapiro 1986) og standarder er klart strategi-relevant i forbindelse med produkt-innovation.

Disse reservationer skal dog kun trække lidt fra det generelle billede af et kompetent survey over nyere erhvervsøkonomisk litteratur om innovations-processen, et survey, der som nævnt er det første større danske bidrag. Der er derfor ingen grund til ikke kraftigt at anbefale JFC's bog.

Litteratur

- Katz, M.L./C. Shapiro (1986): Technology Adoption in the Presence of Network Externalities. *Journal of Political Economy* 75.
- Sah, R./J. Stiglitz (1985): Human Fallibility and Economic Organization. *American Economic Review* 75.
- Teece, D.J. (1986): Profiting from Technological Innovation. I Tushman/Moore (1988): *Readings in the Management of Innovation*. Cambridge.

Nicolai Juul Foss

Jogn Vogter: »Forvaltningsloven – med kommentarer«

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1992, 552 sider, indbundet. Bogladepris 725 kr.

Den offentlige forvaltning gennemløber vigtige ændringer hele tiden: Decentralisering, effektivisering og internationalisering er eksempler på tendenser, der på blot få år har ført mange ændringer med sig. Det er ikke sikkert, at alle ændringerne har været til det bedre for en saglig sagsbehandling. Men ikke mindst kan offentlighedens billede af forvaltningen forrykkes af aktuelle »sager« og af forhold, som også har med spillet mellem politikere og forvaltning at gøre. Det er selvsagt vigtigt, at tilliden til dansk forvaltning bevares også under ændrede forhold. Idet det naturligvis må forudsættes, at dansk forvaltning også fortsat er i stand til at leve op til den relativt høje standard, der har præget den hidtil.

Det er derfor vigtigt, at danske jurister gør deres til, at forholdene vedrørende forvaltningens sagsbehandling fremstår så klare og forståelige som vel muligt. Den foreliggende bog er et bidrag til grundig belysning af de forvaltningsprocessuelle regler. Bogen er en 2. udgave. 1. udgave kom i 1986, og Vogter havde da Asbjørn Jensen og Bo Vesterdorf som medforfattere. Den ajourførte 2. udgave tegner Vogter sig alene for. Forordet til 2. udgaven er ret intetsigende om spørgsmålet om

forholdet mellem de 2 udgaver. Man må nøjes med at gå ud fra, at der er en del ændringer, som skyldes ændringerne af loven.

Bogen er et i øvrigt grundigt arbejde, der ud over selve forvaltningsloven rummer over 370 sider kommentarer, hvori er indarbejdet en lang række afgørelser til belysning af rækkevidden af lovens enkelte bestemmelser.

Dertil kommer en række bilag samt registre. Det mest omfattende bilag er her Justitsministeriets ajourførte vejledning om forvaltningsloven.

Bogen er således et grundigt arbejde, der sigter mod at være et værktøj i den praktiske forvaltningsvirksomhed. Som et opslagsværk kan den uden tvivl gøre god fyldest.

Skulle jeg gøre en enkelt indvending mod bogen, så er det den, at den nok kunne være strammet lidt op. Eksemplerne på praksis kunne sine steder nok gøres lidt færre.

Men er en bogladepris på 725 kr. måske ikke i sig selv lidt af en hindring for at bogen kan gøre bred nytte?

Tim Knudsen,
lektor, lic.adm.pol.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet