

Gitte Bjørg Andersen, Lars Thuesen og Helle Willumsen

## En komparativ studie af de økonomiske reformer i de baltiske lande<sup>1</sup>

Transitionen væk fra planøkonomiens ineffektivitet og rigiditet viser allerede nu forskelle og ligheder med hensyn til hastigheden og orienteringen i de økonomiske reform-strategier. Estland har, hvad angår stabiliseringspolitik, været førende og har effektivt implementeret radikale reformer. Litauen har derimod koncentreret sig om at få gennemført socialt retfærdige privatiseringsreformer. Letland har indtil valget i 1993 manglet en sammenhængende reformstrategi. Forskellene kan forklares med, i hvor høj grad befolkningerne har været villige til at bære transitionens omkostninger, i hvilken grad reformhastigheden har været politiseret, samt i hvilket omfang reorganiseringer i den statslige administration har fundet sted. En udpræget konsensus om implementeringen af reformerne, reorganiseringen af den statslige administration samt, at reformhastigheden ikke har været politiseret, forklarer Estlands førerposition.

### Indledning

De tre baltiske landes økonomiske forandringsproces fra planøkonomi til markedsøkonomi startede allerede før uafhængigheden fra Sovjetunionen. Men det var først efter uafhængigheden, at landene kunne begynde at udvikle sig på deres eget grundlag, efter at båndene til de centrale ministerier i Moskva var blevet brudt, og efter at man - efter indførelsen af egen valuta - brød afhængigheden af den sovjetiske og senere russiske pengepolitik.

I udgangssituationen havde de tre lande en række fælles problemer, der i stor udstrækning kom til at styre den videre reformpolitik. For det første delte man de strukturelle problemer knyttet til den sovjetiske økonomiske planlægnings- og forvaltningsmodel (Hewett og Winston, 1991). For det andet var alle de tre økonomier efter mere end 40 år som sovjetrepublikker dybt integreret i det sovjetiske økonomiske kredsløb. For det tredje havde Gorbatsjov-årenes økonomiske liberaliseringer medført voldsomme økonomiske ubalancer, først og fremmest udtrykt ved en voldsom inflation og stadig stigende budgetunderskud (Arkadie og Karlsson, 1991).

På trods af dette identiske udgangspunkt udviklede den økonomiske forandringsproces i de tre lande sig imidlertid snart meget forskelligt. Såvel i bestræbelserne på at stabilisere økonomierne som i den valgte struktur- og privatiseringspolitik, valgte de tre lande forskellige tilgange, bestemt af såvel ideologiske som politiske faktorer.

Med dette udgangspunkt er formålet med denne artikel at give et overblik over, hvor langt de tre baltiske lande er nået i den økonomiske transitionsproces, at søge forklaringer på de forskelle, der kan iagttages, og at diskutere de problemer, de fortsat står overfor. I første afsnit behandles de centrale økonomiske balanceproblemer: inflation, statsbudget og arbejdsløshed. I andet afsnit fokuseres på tre centrale strukturreformer: udviklingen af et moderne bankvæsen og skattesystem samt prisliberaliseringen, tredje afsnit beskriver de tre

Gitte Bjørg Andersen, Lars Thuesen og Helle Willumsen

## En komparativ studie af de økonomiske reformer i de baltiske lande<sup>1</sup>

Transitionen væk fra planøkonomiens ineffektivitet og rigiditet viser allerede nu forskelle og ligheder med hensyn til hastigheden og orienteringen i de økonomiske reform-strategier. Estland har, hvad angår stabiliseringspolitik, været førende og har effektivt implementeret radikale reformer. Litauen har derimod koncentreret sig om at få gennemført socialt retfærdige privatiseringsreformer. Letland har indtil valget i 1993 manglet en sammenhængende reformstrategi. Forskellene kan forklares med, i hvor høj grad befolkningerne har været villige til at bære transitionens omkostninger, i hvilken grad reformhastigheden har været politiseret, samt i hvilket omfang reorganiseringer i den statslige administration har fundet sted. En udpræget konsensus om implementeringen af reformerne, reorganiseringen af den statslige administration samt, at reformhastigheden ikke har været politiseret, forklarer Estlands førerposition.

### Indledning

De tre baltiske landes økonomiske forandringsproces fra planøkonomi til markedsøkonomi startede allerede før uafhængigheden fra Sovjetunionen. Men det var først efter uafhængigheden, at landene kunne begynde at udvikle sig på deres eget grundlag, efter at båndene til de centrale ministerier i Moskva var blevet brudt, og efter at man - efter indførelsen af egen valuta - brød afhængigheden af den sovjetiske og senere russiske pengepolitik.

I udgangssituationen havde de tre lande en række fælles problemer, der i stor udstrækning kom til at styre den videre reformpolitik. For det første delte man de strukturelle problemer knyttet til den sovjetiske økonomiske planlægnings- og forvaltningsmodel (Hewett og Winston, 1991). For det andet var alle de tre økonomier efter mere end 40 år som sovjetrepublikker dybt integreret i det sovjetiske økonomiske kredsløb. For det tredje havde Gorbatsjov-årenes økonomiske liberaliseringer medført voldsomme økonomiske ubalancer, først og fremmest udtrykt ved en voldsom inflation og stadig stigende budgetunderskud (Arkadie og Karlsson, 1991).

På trods af dette identiske udgangspunkt udviklede den økonomiske forandringsproces i de tre lande sig imidlertid snart meget forskelligt. Såvel i bestræbelserne på at stabilisere økonomierne som i den valgte struktur- og privatiseringspolitik, valgte de tre lande forskellige tilgange, bestemt af såvel ideologiske som politiske faktorer.

Med dette udgangspunkt er formålet med denne artikel at give et overblik over, hvor langt de tre baltiske lande er nået i den økonomiske transitionsproces, at søge forklaringer på de forskelle, der kan iagttages, og at diskutere de problemer, de fortsat står overfor. I første afsnit behandles de centrale økonomiske balanceproblemer: inflation, statsbudget og arbejdsløshed. I andet afsnit fokuseres på tre centrale strukturreformer: udviklingen af et moderne bankvæsen og skattesystem samt prisliberaliseringen, tredje afsnit beskriver de tre

landes privatiseringsstrategier, medens fjerde afsnit diskuterer de politiske rammebetingelser for de økonomiske reformer. Et centralt problem for alle tre lande er på den ene side at opstille en sammenhængende økonomisk politik, fordi kendskabet til vestlig økonomisk politik er mangelfuldt, og på den anden side at gennemføre reformer, der er politisk acceptable (Przeworski, 1991; Kastberg, 1991).

## Stabiliseringspolitik

### *Inflation*

Estland tog som det første af de baltiske lande konsekvensen af ustabiliteten i rubeløkonomien, jf. tabel 1, og indførte den 20. juni 1992 "kroonen", der blev bundet til den tyske D-mark med en værdi på 8 krooner pr. D-mark. Kroonen har i den efterfølgende periode formået at holde en stabil kurs, og valutareserven var i juni 1993 vokset til 270 mio. US \$.

At den estiske inflation kom under kontrol medio 1992, skyldes netop introduktionen af kroonen, idet dette gjorde den estiske nationalbank i stand til at føre en selvstændig og effektiv pengepolitik. Denne har fra starten været stram, således at pengemængden i samfundet er kommet under kontrol, og man har politisk formået at føre en restriktiv indkomstpolitik. Den samlede inflation for Estland i 1993 vil derfor sandsynligvis blive mindre end den forventede på 30-40 pct. Årsagen til, at Estland af mange ses som en økonomisk succeshistorie, skal findes i en bred politisk konsensus omkring stabiliseringspolitikken.

Tabel 1. Inflationen i de baltiske lande pr. år (pct.)<sup>a</sup>

	1990 <sup>a</sup>	1991 <sup>b</sup>	1992 <sup>a</sup>	1993 <sup>c</sup>
ESTLAND	23	303	1055	30-35
LETLAND	11	262	1051	25-30
LITAUEN	8	376	1021	

a. Opgørelsen 1990 og 1992; Phare Orientations Paper, Letland dog fra Balt- L.

b. Opgørelsen 1991; The World Bank, Latvia: *The Transition to a Market Economy*, 1993.

c. Opgørelsen 1993 er estimeret.

Letland og Litauen valgte henholdsvis i sommeren og efteråret 1992 at følge Estlands udtrædelse af rubelzonen, hvilket dog i første omgang skete via overgangsvalutaer. For Letlands vedkommende blev den lettiske rubel ("Latvian Ruble", LVR) indført den 20. juli 1992, hvorefter stabiliseringen af økonomien blev gennemført ved en stram finans-, penge-, og indkomstpolitik. Introduktionen af LVR medførte umiddelbart et fald i den importerede inflation fra omkring 30 til 15 pct. om måneden, og i første kvartal af 1993 var inflationen 15 pct. Overgangsvalutaen fik dog i marts 1993 følgeskab af Letlands endelige valuta, "Lat", der blev introduceret gradvist, men fra den 18. oktober 1993 vil Lat'en være det eneste accepterede betalingsmiddel i Letland. Modsat Estland har man i Letland ladet Lat'en flyde, hvilket mod forventning har været en succes. Dog er kursen unaturligt høj, 1 Lat eller 200 LVR er cirka 1,5 US \$, hvilket skyldes den meget stramme pengepolitik. Der er ikke fuld kontrol med

pengemængden i samfundet, og der er fortsat meget udenlandsk valuta i omløb. Inflationen har dog siden midten af 1992 været faldende, og i juli 1993 var den således ca. 0,8 pct.

Introduktionen af dels LVR og Lat i Letland har gjort den lettiske regering og nationalbank i stand til, i samarbejde med IMF, at udarbejde og gennemføre stabiliseringspolitikken. Den stramme pengepolitik har bremset inflationen, og alt tyder på, at den nuværende liberale koalitionsregering er indstillet på at fortsætte stabiliseringsstrategien. Set i forhold til Estland er inflations- og valutaudviklingen i Letland imidlertid fortsat ikke fuldstændigt stabiliseret på grund af de mere kaotiske politiske forhold, der medførte den senere iværksættelse af stabiliseringspolitikken.

I modsætning til Estland og Letland var Litauen hverken politisk eller økonomisk i stand til at bære introduktionen af en selvstændig valuta. Derfor valgte man i oktober 1992 at indføre overgangsvalutaen "Talonas", hvis værdi dog løbende er blevet udhulet af den fortsatte inflation. Inflationen var på 20-30 pct. pr. måned frem til januar 1993, hvorefter den reduceredes til ca. 10 pct., hovedsagelig på grund af et midlertidigt avanceloft inden for fødevareindustrien. Denne umiddelbare bedring blev dog sat over styr, da regeringen, primært på grund af et akut fald i landbrugsproduktionen, hævede fødevarepriserne og bøjede sig for det efterfølgende lønpres. Samtidig var der indtil marts 1993 store uoverensstemmelser mellem den daværende ledelse af nationalbanken og regeringen om den økonomiske politik, hvorfor iværksættelsen af en egentlig stabiliseringspolitik udeblev. Resultatet var, at inflationen steg til 25 pct. i april. Til trods for dette vurderede IMF i maj 1993 udviklingen til at være i bedring, hovedsageligt på grund af den nye nationalbankchef Visokavicius' pengepolitik, der blandt andet indebar, at 12 pct. af pengemængden i løbet af maj og juni blev deponeret i nationalbanken. Den nye nationale valuta, "Litaen", blev introduceret den 25. juni 1993 til en kurs på 4,5 Litae pr. US \$ og skal som Lat'en flyde frit. Kursen havde i august 1993 stabiliseret sig på 4,0 Litae pr. US \$, og inflationen var i juli blot ca. 3 pct.

#### *Statsbudgettet*

Et centralt problem for alle tre lande i forbindelse med statsbudgetterne har været og er fortsat den ufuldstændige og ineffektive skattestruktur, der har betydet, at inddrivelsen af skatter har været særdeles vanskelig. Resultatet har været svigtende indtægter for staten og stadige problemer med at fastholde den budgetbalance, der opfattes som en afgørende del af stabiliseringspolitikken.

Et andet problem er, at der fra mange virksomheder er opstået store skatterestancer, idet de dels på baggrund af produktionsfald ikke er i stand til at betale skat, dels har likviditetsproblemer som følge af gælden imellem dem. De indirekte subsidier til fallerede virksomheder i form af skatterestancer er således blevet et stort problem for alle tre lande. Ydermere kræver den økonomiske recession, at omkostningerne til sociale overførsler øges.

De ovennævnte faktorer gør, at alle tre baltiske lande har problemer med at opretholde balancerede budgetter. Estland er det af de tre lande, der mest

Tabel 2. Statsbudgetbalance (pct. af BNP)

	1990 <sup>a</sup>	1991 <sup>a</sup>	1992 <sup>a</sup>	1993 <sup>c</sup>
ESTLAND	+ 3	+ 5	+ 1	0
LETLAND	+ 2	+ 6	- 4	- 2 -3
LITAUEN	- 3	+ 3	- 7 <sup>b</sup>	- 5

a. Opgørelserne 1990, 1991 og 1992; *Phare Orientations Paper*.

b. Opgørelsen 1992 Litauen er fra *Baltic Independent*, march 12-18.

c. Opgørelsen 1993 er estimeret.

effektivt har klaret de nødvendige tilpasninger på såvel statsbudgettets indtægts- som udgiftsside. Således blev budgettet for 1993 revideret og suppleret i juni, hvor nye skatter blev introduceret som konsekvens af forhøjede udgifter til blandt andet pensioner. De sociale transferinger beløber sig til ca. 42 pct. på det supplerende budget, som tillige er så stramt, at statslige investeringer må udskydes i 2-3 år. Endvidere støttes kun lavindkomstfamilier, pensionister samt studerende, og hverken levnedsmidler eller produktion subsidieres.

Problemerne med den lettiske budgetbalance, der blandt andet forårsagede et underskud i 1992 på ca. 4 pct. af BNP (tabel 2), skyldes i høj grad skatterestancer samt den endnu ufuldstændige og ineffektive skattestruktur. Derfor vurderes det lettiske statsbudget til et underskud på 2-3 pct. i 1993, men såfremt den stramme finanspolitik opretholdes, og intentionen om, at udgifterne på budgettet nedsættes i takt med ringere indtægter, kan budgettet balancere ved årsskiftet.

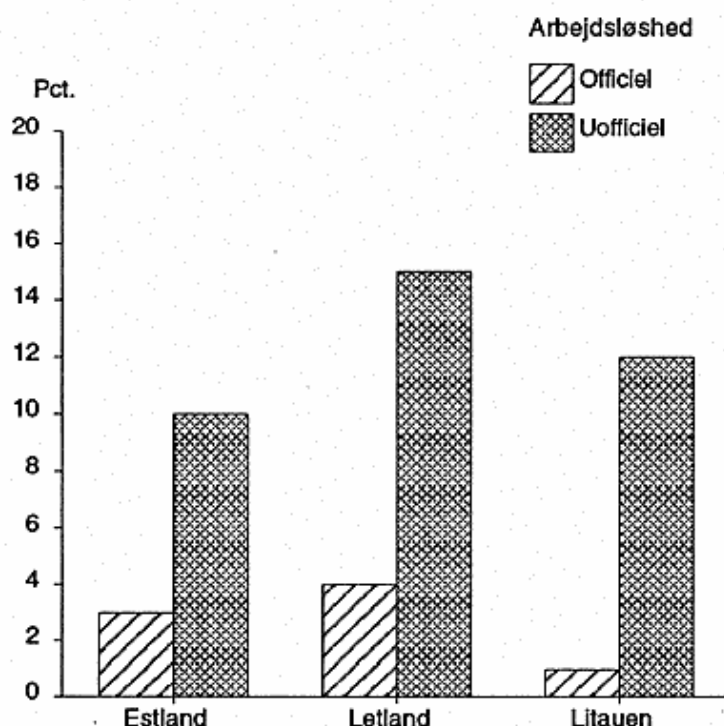
Budgetudviklingen i Litauen er noget mere usikker. Regeringen søger fortsat at kompensere for reallønsfaldene via budgettet, og ineffektive virksomheder subsidieres fortsat. Ydermere har Litauen problemer med skatterestancer fra virksomheder og borgere, der ikke kan betale varmeregningerne. Denne situation kan meget vel resultere i et budgetunderskud på mere end de 5 pct., der forventes for 1993 (tabel 2), specielt når det tages i betragtning, at udgifterne til for eksempel arbejdsløshedsunderstøttelse er steget fra at udgøre 2,5 pct. af budgettet i 1992 til at udgøre 8,9 pct. i 1993, og at indtægterne til budgettet samtidig er faldet fra 336 mill. US \$ i 1992 til 267 mill. US \$ i 1993.

### Arbejdsløshed

Den stigende arbejdsløshed er et stigende problem i de baltiske landes transition frem mod markedsøkonomien. Korrekte og fuldstændige opgørelser over den officielle arbejdsløshed findes imidlertid ikke, idet såvel definitionen som registreringen af arbejdsløse samt den anvendte statistiske metode er ufuldstændige. Derfor opgør man også den skjulte arbejdsløshed, der medregner personer, som er sendt på tvungen ferie og orlov, eller som blot er i arbejde få timer om ugen. I figur 1 er angivet den officielle og den uofficielle arbejdsløshed i 1993.

Til trods for, at de uofficielle tal gennemgående er meget højere, er der dog stadig tale om en klart lavere udvikling i arbejdsløsheden end forventet, hvilket specielt for Estlands og Letlands vedkommende hænger sammen med den ringe privatiseringsgrad. Tilsvarende forventes arbejdsløsheden at blive et alvor-

Figur 1: Arbejdsløshed i de baltiske lande, 1993, pct.



Udarbejdet på baggrund af *Baltic Observer*, *Baltic Independent* samt diverse interviews

ligt problem, når privatiseringen er fuldt gennemført, og ineffektive virksomheder enten er blevet lukket helt eller nationaliseret. I Litauen forventes den nye valuta og gennemførelsen af konkurslovgivningen at få tilsvarende indflydelse, idet virksomhederne har været afventende, og først med introduktionen af Litaen i juni 1993 er der for alvor lagt vægt på konkurrence og effektivitet.

Generelt er arbejdsmarkedet endnu ikke indrettet til at håndtere arbejdsløshedsproblemet, men er præget af usikre og utilstrækkelige ordninger for aftrædelse og understøttelse. I erkendelse af dette og af, at arbejdsløsheden muligvis vil eksplodere, har alle landene iværksat programmer, der fokuserer på omskoling og efteruddannelse. Den estiske regering fører således en aktiv arbejdsmarkedspolitik, der omfatter en omstrukturering af selve arbejdsløhedssystemet.

I Litauen er arbejdsløhedssystemet og efteruddannelses- og omskolingsordningerne statslig styrede, men systemet er blevet forsøgt gjort mere fleksibelt, da det nu alene er underlagt Socialministeriet. Man ønsker herigennem at tilgodese de specifikke problemer, der eksisterer i visse regioner af landet og inden for bestemte sektorer af arbejdsmarkedet.

I Letland tilstræbes en tilpasning af arbejdsmarkedet via efteruddannelses- og omskolingsprogrammer. Men i forhold til både Estland og specielt Litauen er systemet ikke tilstrækkeligt veludbygget. Den politiske interesse for området synes heller ikke overvældende, hvilket blandt andet afspejles af manglende bevillinger og deraf følgende træg administration.



## Strukturreformer

Strukturreformer omfatter de ændringer, der ændrer systemets grundlæggende funktionsmåder. Disse reformer kræver derfor ikke blot en ændret politik, men også ændrede institutionelle rammer og i sidste omgang ændret adfærd af de økonomiske aktører. Strukturreformer er tilsvarende mere tidskrævende.

### *Etableringen af et to-strengt bankssystem: Uafhængige nationalbanker og den kommercielle banksektor*

Allerede under reformerne af den finansielle sektor i det tidligere Sovjetunionen i 1987-88 blev det muligt at etablere private kommercielle pengeinstitutter. Det var første skridt i løsrivelsesprocessen fra det centralstyrede banksystem og i oprettelsen af et velfungerende to-strengt bankssystem.

I Estland har man i dag etableret et relativt velfungerende to-strengt bank-system. Den estiske banklov blev vedtaget i december 1989 og var det juridiske grundlag for oprettelsen af *Eesti Pank* i 1990. Indtil 1. januar 1992 eksisterede Estlands nationalbank side om side med den estiske afdeling af den sovjetiske statsbank Gosbank. I denne periode var nationalbankens rolle begrænset, idet den estiske afdeling af Gosbank stadig tog sig af udstedelsen af pengesedler og var rådgiver for regeringen i finansielle spørgsmål.

*Eesti Pank* tog desuden, i tæt samarbejde med IMF, fat på at stabilisere den estiske økonomi, og den 1. januar 1992 fik nationalbanken alle de nødvendige beføjelser, som en uafhængig nationalbank almindeligvis har. *Eesti Pank* overdrog i denne forbindelse dele af dens udenrigstransaktioner til Tallinn Stock Exchange og Estonian Stock Exchange, men varetog fortsat en del kommercielle aktiviteter. Imidlertid har man anerkendt de problemer, der ligger i, at nationalbanken fortsat varetog kommercielle aktiviteter, og på den baggrund er de kommercielle aktiviteter nu udskilt (*Eesti Pank*, 1992/93).

Den kommercielle banksektor har udviklet sig hurtigt. I slutningen af 1991 var der 24 private pengeinstitutter, som var ansvarlige for 1/3 af det samlede indlån. I dag er antallet vokset til 43. Minimumskapitalen for at etablere et privat pengeinstitut er i dag 7,5 millioner danske kroner, og via forholdsvis stramme regler for etablering af banker håber man at skabe solide pengeinstitutter. Trods den voldsomme ekspansion er der dog stadig tale om begrænset konkurrence i den kommercielle banksektor.

Man oplevede det som meget alvorligt, da to store banker, *Tartu Commercial Bank* og *United Baltic Bank*, krakkede i november 1992. Regeringen suspenderede de to bankers aktiviteter og stoppede alle udlån fra *North Estonian Bank* på grund af alvorlige likviditetsproblemer. Disse tre banker sad tilsammen inde med over halvdelen af al opsparing i Estland.

I Letland oprettedes nationalbanken i 1990 og overtog både Gosbanks og den sovjetiske udenrigsbank *Vnesnokombanks* aktiviteter i 1991. Efter den nye banklovgivning fra 1991 blev banken slået sammen med nogle statslige specialiserede banker. Denne sammenlægning indebar, at nationalbankens aktiviteter i nogen grad forblev kommercielle. Banken fik dog hurtigt ansvaret for penge- og valutapolitikken, og pengereformer påbegyndtes ligesom for Est-

lands vedkommende i tæt samarbejde med IMF. Letlands nationalbank varetager stadig en række kommercielle aktiviteter, deriblandt långivning til virksomheder etc. Faktisk er nationalbanken den dominerende långiver i Letland!

I dag er der over 30 kommercielle banker i Letland. Mangelfuld lovgivning gør imidlertid privatiseringsprocessen langsommelig og besværlig. Til forskel fra Estland er der en meget begrænset styring af den kommercielle banksektors aktiviteter. Problemet er, at man i Letland ikke har love, der effektivt regulerer kommerciel bankvirksomhed. Loven om valutatransaktioner er meget liberal, hvilket betyder, at bankerne stort set er frit stillede med hensyn til valutahandel. I Letland er der heller ingen lov, som tvinger bankerne til at offentliggøre alle dele af regnskaberne, og den manglende lovgivning gør det muligt for de kommercielle banker at have ikke-registrerede transaktioner. Som eksempel kan nævnes *Parex-banken*, der tjener endda meget store penge på valutatransaktioner. Banken har flere gange været beskyldt for mafiarelationer, og store dele af de baltiske medier mente i efteråret 1992, at Parex-banken styrede kursen på den lettiske rubel. Den manglende regulering af og kontrol med bankvirksomhed i Letland illustrerer den kaotiske situation, der hersker inden for den finansielle sektor.

I Litauen oprettede man ligeledes en nationalbank i 1990. Som for de to andre landes vedkommende var det startskuddet til en omfattende omstrukturering af banksystemet. Nationalbanken overtog også her de aktiviteter, som det sovjetiske banksystem havde varetaget, og i løbet af 1992 gennemgik nationalbanken omfattende reformer, hvor de kommercielle aktiviteter blev udskilt fra banken i selvstændige afdelinger. De fleste af disse kommercielle aktiviteter hører nu under *State Commercial Bank of Lithuania*.

Lovgrundlaget for nationalbanken er udformet således, at banken formelt set er meget uafhængig. Virkeligheden er imidlertid en anden, idet parlamentet har en forholdsvis stærk kontrol med nationalbankens aktiviteter. Som i de to andre lande har nationalbanken spillet en aktiv rolle i stabiliseringen af økonomien. Indtil begyndelsen af 1993 var der alvorlige problemer i samarbejdet mellem nationalbanken og regeringen om stabiliseringspolitikens udformning.

Som i både Estland og Letland har de kommercielle banker oplevet den stærkeste vækst. Sammenholdt med 1991, hvor 8 pct. af den samlede långivning kom fra den kommercielle banksektor, kommer næsten 30 pct. af lånene herfra i dag. Det er nationalbanken, der udsteder tilladelse til at drive kommerciel bankvirksomhed. Banken har endvidere fastsat en række regler, der skal sikre, at den kommercielle banksektor lever op til de internationale standarder med hensyn til sikkerhed for investorer.

På mange måder er udviklingen af banksystemet i de baltiske lande forløbet identisk. Der er oprettet uafhængige nationalbanker i alle tre lande, men der er gradsforskel med hensyn til uafhængighed og kompetenceområder. I Estland har man valgt en meget stram model, hvor nationalbanken ikke varetager kommercielle interesser, men blot et valutaråd. Nationalbanken i Estland har ført en stram politik med hensyn til introduktion af Kroonen, stabilisering af øko-



nomien samt med hensyn til reguleringen af kommercielle bankers virksomhed. Både Letland og Litauen har først senere givet nationalbankerne en stabiliseringspolitisk funktion, og først i løbet af 1993 har nationalbankerne medvirket til introduktionen af nationale valutaer. Nationalbanken i Letland har et mere uklart kompetenceområde og adskiller sig ved stadig at varetage kommercielle interesser. I Litauen varetages de fleste af de kommercielle aktiviteter af en statslig kommerciel bank, hvor det i Estland er den private banksektor, der varetager disse funktioner. En anden forskel er staten og parlamentets beføjelser i forhold til nationalbankerne. I Litauen er parlamentet langt mere involveret i nationalbankens aktiviteter, end i de to andre lande. I Estland refererer nationalbanken nok til parlamentet, men der er ikke tale om en decideret kontrol som for Litauens vedkommende. Endelig er der forskel på den grad af normer og kontrol, man har sat for kommerciel bankvirksomhed i de tre lande. I Estland kontrolleres den kommercielle banksektor fuldt ud. I Litauen er kontrollen relativt effektiv, og man har forsøgt at sætte normer for bankernes virkemåde. I modsætning hertil er situationen meget anderledes i Letland, hvor der i realiteten er meget lidt kontrol med private banker.

#### *Skattesystemet*

I alle tre lande er der indført en progressiv indkomstbeskatning med det formål at sikre en vis omfordeling. Imidlertid er der store problemer med inddrivelsen af alle typer af skat, fordi man ikke har effektive kontrolmekanismer og sanktionsmuligheder for skatteundragere. Et yderligere problem i denne forbindelse er, at en meget stor del af de baltiske økonomier er "sort" eller ikke-registreret.

Der er imidlertid visse forskelle mellem landenes skattesystemer. Estland er nok det af de tre lande, der har den mest moderne og effektive skattestruktur, hvor indkomstbeskatningen administreres af de lokale myndigheder. Flere vurderinger tyder på, at skattesystemet er velgennemtænkt, og at det fungerer forholdsvis godt. I foråret 1993 fremlagde regeringen en plan for en yderligere omstrukturering af skattesystemet, således at skattestrukturen i højere grad bliver baseret på indirekte beskatning (Hansson, 1992).

Letlands skattestruktur er mere uoverskuelig og ufuldstændig end Estlands. Det hænger sandsynligvis sammen med, at valget i juni 1993 har optaget sindene, og at man derfor ikke har diskuteret skatte spørgsmål i nær samme grad som i Estland. Et alvorligt problem er, at man ikke har kompenseret de svage grupper i befolkningen tilstrækkeligt. Det medfører en voldsom social differentiering og er da også baggrunden for forskellige protester og demonstrationer fra blandt andet pensionister. Der har på grund af faldet i levestandard været alvorlige problemer med skatteindbetalinger. Den nye regering har imidlertid planer om omfattende reformer, hvilket i øjeblikket debatteres voldsomt i det lettiske parlament. Således ønsker man, som i Estland, at tyngden i skattestrukturen lægges på den indirekte beskatning.

Litauens skattestruktur er om muligt endnu mere kaotisk end Letlands. Litauens regering har ikke en velgennemtænkt strategi for, hvilken skattestruktur

man skal vælge. Derudover inddriver man i Litauen kun de skatter, der er nemmest, og hvor administrationsomkostningerne er lavest. Man har ikke effektive inddrivelsesmetoder og derfor ingen kontrol med, hvem der betaler skat (Sorainen, 1993).

### *Prisliberaliseringer*

De baltiske lande har i dag liberaliseret priserne på næsten alle varer og ydelser. Problemerne ved de omfattende prisliberaliseringer har været en voldsom stigning i så godt som alle priser med efterfølgende inflation, indkomstmæssig differentiering og dermed voldsomme fald i levestandarden for størsteparten af de baltiske befolkninger.

I Estland påbegyndtes prisliberaliseringsprocessen allerede i 1989, hvor man frigav priserne på næsten alle områder. Efter at man havde kompenseret de hårdest ramte grupper i befolkningen (for eksempel pensionister), liberaliserede man fødevarepriserne i løbet af 1990, og subsidier til energi, telekommunikation og transport reduceredes også.

I Letland påbegyndte man først processen i januar 1991 ved at ophæve kontrollen med adskillige forbrugsvarer. Man fastsatte dog stadig centralt rammer for prisstigningerne for en række varer. Fødevarepriserne firedobledes i januar 1991, og priserne på energi og olie var fem- til seksdoblede i november 1991. De fleste priser er liberaliserede i dag, og kun inden for transport- og huslejeområdet er der stadig tale om en vis kontrol.

I Litauen iværksatte man gradvist prisreformer mellem februar 1991 og 1992. I dag er de fleste priser liberaliserede, og kun inden for energi- og fødevarerområdet er der stadig tale om subsidiering.

### **Privatisering**

Privatisering er af alle tre nationale regeringer erkendt som en nødvendighed for overgangen til markedsøkonomi, idet landene ikke har finansielle muligheder for at fortsætte med at betale til en uproduktiv statssektor. Det er dog karakteristisk, at man ikke er nået så langt som oprindeligt forventet. Samtidig er det karakteristisk, at de tre lande, på trods af et umiddelbart identisk udgangspunkt, har valgt vidt forskellige privatiseringsstrategier.

Estland har som den eneste valgt et centralt privatiseringsorgan, EERE, der har haft det fulde ansvar for at privatisere storindustrien. EERE blev oprettet i sommeren 1992, modelleret efter den tyske Treuhandmodel og med hjælp fra tyske rådgivere. Metoden, der er blevet benyttet, har baseret sig på store annoncekampagner i internationale aviser, hvor man indtil videre har udbudt knap 100 virksomheder, der forventes solgt i løbet af 1993. Derudover har man haft et organ, der skulle privatisere de mindre virksomheder. På grund af problemer med at få fastlagt kompetenceområdet mellem de to organer har man dog i løbet af sommeren 1993 slået dem sammen til EEA, der herefter vil have ansvaret for privatiseringen af hele industrien (Remme, 1993).

Letland og Litauen har derimod med forskellig vægt bibeholdt en mere decentral struktur, hvor det er de enkelte brancheministerier, der har ansvaret

for at privatisere de virksomheder, der er underlagt deres ressort. Man har tillige valgt ikke at lægge ansvaret for virksomhederne ud til noget enkelt organ, men der eksisterer en række institutioner med ansvar for hver deres del af privatiseringsprocessen. Det er dog bemærkelsesværdigt, at i Letland er den regeringskoalition, der blev valgt ind ved valget i juni 1993 tilhænger af en central privatiseringsmodel efter estisk mønster (*Baltic Independent*, 1993).

Endelig har man i alle tre lande uddelegeret en stor del af privatiseringen til de lokale myndigheder. Det gælder ligeledes for landbrugsreformerne, hvor det er Landbrugsministeriet, der har den øverste kontrol, mens det reelt er de lokale myndigheder, der står for den egentlige administration (Frydmann, Rapaczynski og Earle, 1993).

Forskellen gør sig ligeledes gældende i valg af privatiseringsmetoder, og specielt borgernes inddragelse i processen er vægtet forskelligt. Efter at tre forskellige regeringer i Estland har sat deres præg på strategien, er man endt med en kombination af forskellige metoder, men den fremherskende metode er direkte salg af statens ejendom. Samtidig har man i foråret 1993 vedtaget et voucherprogram (investeringschecks), der dog indtil videre ikke har haft væsentlig betydning, idet man kun vil kunne benytte disse investeringsvouchers i boligsektoren.

Litauen har valgt den modsatte tilgang, idet den daværende regering allerede i 1990 vedtog, at den litauiske strategi primært skulle bygge på et socialt retfærdighedsprincip, hvor den bærende ide var et omfattende voucherprogram. Denne strategi var resultatet af en bevidst politik fra præsident Landsbergis' side med henblik på at forhindre den tidligere nomenklatura i at købe statsejendom. Metoden synes med tiden at have udspillet sin rolle, fordi befolkningen ikke som forventet har brugt deres investeringsvouchers til investering i industrien. Efter regeringsskiftet i 1992, samt som følge af indførelsen af den nationale valuta, Litaen, er privatiseringen da også i højere grad blevet baseret på direkte salg af statslig ejendom.

Letland derimod har også på dette område været bagefter de to andre lande, primært på grund af en kaotisk politisk situation op til valget i juni 1993. Det ser dog ud til, at man også på dette område vil følge Estlands eksempel og anvende salg som den primære metode, mens investeringsvouchers tildeles en mindre rolle. I Letland har man dog, som i de to øvrige lande, lagt stor vægt på restitution til tidligere ejere eller deres efterkommere.

Privatiseringen er således ikke afgørende påbegyndt, og de barrierer, der har betinget forsinkelsen i de tre landes privatiseringsproces, har deres udspring i såvel økonomiske som politiske forhold. Barriererne synes at have været størst i landbrugs- og industrisektoren, hvilket ikke er overraskende. Disse to sektorer udgør langt størstedelen af den samlede produktion i alle tre lande, og det er samtidig her, der er størst grobund for politiske interessekonflikter.

Umiddelbart har det største problem været manglende opsparing i de nationale befolkninger. Værdien af det, der skal privatiseres, er således langt større end den opsparing, der findes i befolkningen. Det har naturligt påvirket det politiske konfliktniveau, idet det har været nødvendigt at finde strategier, der

tager højde for det lave opsparingsniveau. Yderligere har det vist sig problematisk at få fastlagt, hvilken form for ejendom der skal kunne ejes af udlændinge og af landenes egne borgere. Sammenholdt med en privatiseringslovgivning, der nok er omfattende, men samtidig inkonsistent og usammenhængende, har det betydet væsentlige forsinkelser i implementeringen af strategierne.

Derudover har de store nationale mindretal i Letland og Estland vist sig at udgøre et stort problem for privatiseringens gennemførelse. De russiske mindretal er primært koncentreret i industrisektoren i de to lande, og det er samtidig den sektor, der vil blive hårdest ramt som følge af privatiseringen. Det har således i sig selv medført et behov for at gå mindre radikalt frem i privatiseringsprocessen. Samtidig har man af åbenlyse årsager forsøgt at begrænse muligheden for deltagelse i privatiseringen for den russisk-talende del af befolkningen. Denne fremgangsmåde har - forståeligt nok - fremprovokeret bitterhed nationalt, samtidig med at vestens bevågenhed har hvilet på de baltiske landes adfærd over for de russiske mindretal. Løsningen på dette dilemma har bestået i, at man nok involverer mindretallene i privatiseringsprocessen, men omvendt forsøger at begrænse deres mulighed for deltagelse. Dette er for eksempel gjort gennem uddeling af færre investeringsvouchers til ikke-statsborgere i Letland og kriterier for uddeling i Estland, der betyder, at den del af det russiske mindretal, der arbejdede i det militær-industrielle kompleks, udelukkes fra deltagelse i privatiseringen. Samtidig har det i sig selv betydet forsinkelse for processen, at man har skullet afgøre statsborgerskabsspørgsmålet samtidig. Dilemmaet for de to stater har primært bestået i, hvorvidt man skulle vente med privatiseringen, indtil man havde fået løst statsborgerskabsspørgsmålet med risiko for store forsinkelser eller gennemføre en privatiseringsproces uden at have fået fastlagt, hvem der har ret til at eje hvad. Disse problemer har Litauen undgået, fordi man her tidligt fik vedtaget en statsborgerskabslov.

En yderligere barriere for privatiseringen har været den politiske beslutning om at basere en stor del af privatiseringen på et historisk retfærdighedsprincip (restitution). Restitutionspolitikken er således udsprunget af et ønske om at kompensere de borgere, der fik deres ejendom nationaliseret efter 1944, og samtidig opnå bred politisk støtte i befolkningen. Restitutionen af statens ejendom er derfor blevet det bærende element i alle tre landes privatiseringsstrategier, men det har betydet talrige krav om tilbagelevering af ejendom. Disse krav udgør nu en næsten uoverstigelig barriere for yderligere privatisering, hvilket forstærkes af, at man af politiske årsager har udskudt fristen for indlevering af restitutionskrav flere gange. Der er dog tegn på, at man har forstået vigtigheden af at få udarbejdet et kompensationsprogram som "ventil" i de tilfælde, hvor det ikke har været muligt at give jord og ejendom tilbage.

Endelig har korrupsion udgjort et stort problem for de baltiske privatiseringsprocesser. For det første har angsten for, at processen skulle blive udnyttet af kriminelle, været meget karakteristisk for de følelser og diskussioner, der har kendetegnet processen i alle tre lande. Det er ikke overraskende, idet forbindelserne mellem den nye entreprenørklasse og organiseret kriminalitet let kan

udnyttedes til at tilrane sig statsejendom. Den spontane privatisering, dvs. privatisering uden klart lovgrundlag, har i alle tre lande fået lov at blomstre i tidsrummet mellem, at den sovjetiske lovgivning holdt op med at fungere, og indtil de nye nationale fri-markedsregulationer blev udviklet. Mange har i den periode været nødt til at søge forbindelse til den organiserede kriminalitet for at opnå beskyttelse, hvorigennem mafiaen har fået medindflydelse i mange virksomheder (Lieven, 1993). Frygten for spontan privatisering er derudover blandt andet en følge af, at en stor del af industrien i både Estland og Letland kontrolleres af ikke-baltere, der udgjorde en uforholdsmæssig stor del af virksomhedslederne i sovjettiden. Derudover har man været bekymrede for, at den tidligere nomenklatura skulle tilrane sig en stor del af statens ejendom på grund af dens gruppes ressourcer i form af forbindelser og økonomisk kapacitet.

Som det fremgår af nedenstående tabel, er Litauen kommet længst i privatiseringen, hvilket ikke er overraskende, idet Litauen som det eneste af landene har placeret privatisering centralt i den økonomiske reformstrategi. Men trods denne centrale placering i den økonomiske reformstrategi er Litauen ikke kommet betydeligt længere end de to andre lande på grund af et midlertidigt stop for yderligere privatisering i december 1992, da det tidligere kommunistparti kom til magten.

Tabel 3. Privatisering fordelt på sektorer i 1993. Antal og pct. privatiseret

	Estland		Letland		Litauen	
	Antal	pct.	Antal	pct.	Antal	pct.
Storindustri	13	4,2	7	0,5	1.380	50
Småindustri	750	40	(5000)*	(70)	1.300	54
Landbrug	10.000	19	155.300	69	80.000	21

a. Sandsynligvis inklusive joint ventures, lejede virksomheder etc., hvorfor egentlige antal privatiseringer er langt mindre.

Kilde: Udarbejdet på baggrund af diverse interviews, *Baltic Observer* og *Baltic Independent*.

Det gælder dog for alle tre lande, at privatiseringen af den mindre industri generelt er gået forholdsvis hurtigt, mens der har været omfattende problemer i privatiseringen af henholdsvis de store statsvirksomheder og i landbrugssektoren.

Der er ingen af landene, der afgørende har haft gennembrud i privatiseringen af de store statsvirksomheder, selv om det umiddelbart ser ud til, at Litauen er nået relativt langt. Det relativt høje antal privatiseringer dækker således oftest over delvis privatisering af en virksomhed. Her synes det primære problem at have været, at man oprindeligt havde regnet med, at befolkningen ville gøre brug af deres vouchers til investering i virksomhederne. I Letland er man først startet på at privatisere de store virksomheder langt senere, og det er bemærkelsesværdigt, at seks af de syv privatiseringer, der er blevet afsluttet, har fundet sted i en kort periode, hvor man opererede med et centralt privatiseringsorgan. Der er ingen tvivl om, at den politiske beslutning om at decentralisere privatiseringen af storindustrien til de enkelte brancheministerier, har været en væsentlig årsag til den noget langsommere proces i Letland. Samtidig



synes lovgrundlaget her at være mindst udbygget, hvilket har medført en omfattende korrupsion og spontan privatisering. I Estland har man, på trods af oprettelsen af et centralt privatiseringsorgan, ligeledes haft store problemer. Selv med oprettelsen af det centrale organ har der alligevel været store implementeringsproblemer, og det er således kun lykkedes at privatisere 13 virksomheder det sidste år. Det synes primært at have været kompetenceproblemer, der har bremset processen i Estland, og de kulminerede midt i den første udbudskampagne i efteråret 1992, hvor regeringen fyrede den daværende direktør. Samtidig er det åbenbart, at den valgte metode i sig selv udgør en bremse for hastigere privatisering, idet specielt de forhandlinger, EERE har med de mulige købere, frembyder store forsinkelser. Det må forventes, at man med sammenlægningen af de to hidtidige privatiseringsorganer vil få en hurtigere privatisering, da usikkerhed omkring kompetencefordelingen undgås.

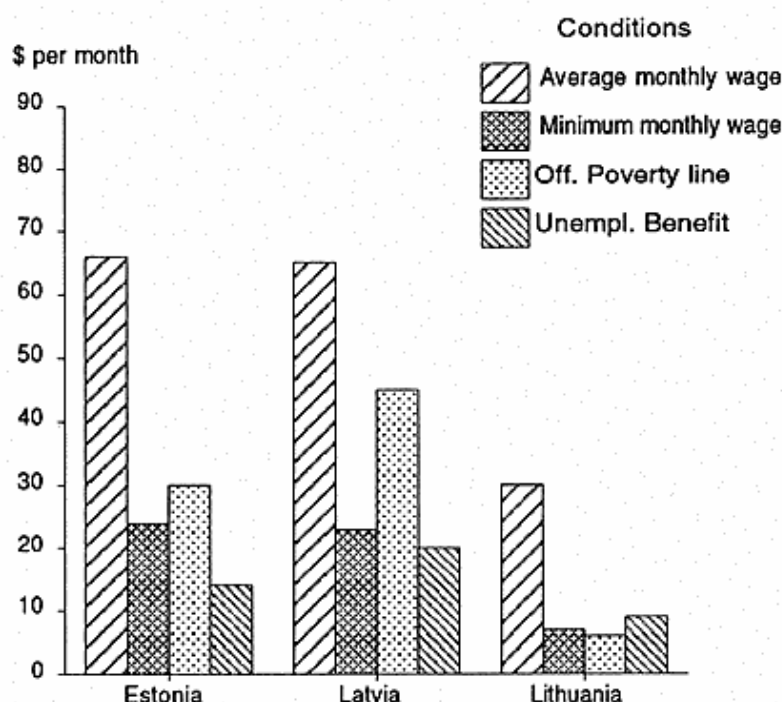
I landbrugsprivatiseringen er det bemærkelsesværdigt, at Letland klart er nået længst. Årsagen hertil skal nok primært findes i, at landbrugsreformerne er påbegyndt tidligere i Letland end i de to andre lande, hvilket har betydet, at man tidligere har fået etableret en klasse af selvstændige landmænd med interesse i at fastholde den igangværende udvikling. Derimod er det karakteristisk, at der i både Litauen og Estland har været stor utilfredshed med landbrugsreformerne og de hidtidige økonomiske konsekvenser. Især Litauen iværksatte meget radikale landbrugsreformer, hvor man forsøgte at ødelægge de kommunistiske magtbaser på landet. Man fulgte en strategi, hvor tidligere statsbrug blev opsplittet i små private lodder ved restitution og ved salg af den del, der var tilbage til de tidligere ansatte. Resultatet har været brug af en størrelse, der aldrig kan blive rentabel - 8 ha i gennemsnit i Litauen. Når man samtidig tager i betragtning, at der generelt er mangel på maskiner, der passer til smålandbrug, samt det lave opsparingsniveau i befolkningen, er det ikke overraskende, at politikken medførte voldsomme protester fra landbefolkningen. Da bønderne i Litauen udgør en større andel af den samlede befolkning end i Estland, har de politiske reduktioner her været voldsomme og kan ses som den direkte årsag til, at det gamle kommunistparti vandt valget i efteråret 1992. Omvendt er støtten til det tidligere kommunistparti stigende i Estland, hvilket ses som et tegn på stigende utilfredshed blandt bønderne.

### **Sociale omkostninger som politisk problem**

De sociale omkostninger af transitionen frem mod markedsøkonomi kan umiddelbart aflæses i de drastiske fald i levestandarden. Reallønsfaldet var således de første ni måneder af 1992 på 45 pct. i Estland, og som vist i figur 2 er såvel arbejdsløshedsunderstøttelse som minimumsløn på et lavere niveau end den regeringsfastsatte fattigdomsgrænse for foråret 1993. Den estiske regering forsøger dog løbende at kompensere for de voksende omkostninger via sociale overførsler. Således var opreguleringen af pensionerne den direkte årsag til det supplerende budget i juni 1993. Tillige er understøttelsesordningen for arbejdsløse udvidet fra seks til ni måneders støtte og efteruddannelse, samtidig med at omskolingsprogrammerne er blevet udvidet.



Figur 3: Levestandard i de baltiske lande, 1992.



Udarbejdet på baggrund af *Baltic Observer*, *Baltic Independent* samt diverse interviews.

Sammenholdt med Estland faldt reallønnen i Letland med 33 pct. i 3. kvartal 1992, og den stramme økonomiske politik er siden blevet fastholdt, hvorfor minimumsløn og understøttelse er betydeligt lavere end fattigdomsgrænsen. Ydermere er strategier over for arbejdsløshed og sociale foranstaltninger endnu ikke centralt placeret på den politiske dagsorden, idet den liberale regering i højere grad koncentrerer sig om strukturreformerne.

I modsætning hertil står Litauen, der først medio 1992 påbegyndte en egentlig stabilisering af økonomien. Det resulterede i et ekstremt reallønsfald på 52 pct. i sidste halvdel af 1992. Den nye litauiske regering fører en betydeligt mere socialt orienteret politik med en større vægt på omfordeling gennem subsidier og lønkomensationer. Herved søger man at udjævne omkostningerne ved den økonomiske transition og tilstræber således mere gradvise reformer end både Estland som Letland.

### Partiernes holdninger til de økonomiske reformer

I Estland er der ikke stor spredning i partiernes holdninger med hensyn til økonomiske reformstrategier, med undtagelse af privatiseringsstrategierne, hvor der fortsat er konflikt mellem tilhængerne af investeringschecks og tilhængerne af en auktionsmodel (Lindpere, 1993). Enigheden bunder blandt andet i, at Estland har etableret særdeles gode handels- og samarbejdsrelationer med de skandinaviske lande, hvilket betyder, at fremtidsperspektiverne for den økonomiske udvikling vurderes mere positivt end i de to andre lande. Partiernes pro-

grammer indeholder dog ikke sammenhængende og gennemtænkte reformstrategier, hvilket afspejler den generelle mangel på økonomisk viden. I Letland er situationen mere polariseret, men også mere uklar. Op til valget i juni 1993 diskuteredes økonomisk reformstrategi af de fleste partier. Den sejrende koalition *Latvija Cels* (Lettisk Vej) argumenterede for en radikal reformstrategi. Heroverfor stod en socialt orienteret fløj, der repræsenterede den russisk-talende del af befolkningen. I Litauen er situationen anderledes, idet man har en stærk flertalsregering, og den tidligere Sajudis-regering, der i dag sidder i opposition, er splittet og fragmenteret. Det tidligere kommunistparti, der i dag har regeringsmagten, signalerede klart under den seneste valgkamp, at strategien fremover ville blive mere gradvis og dermed socialt orienteret. For alle tre lande er det imidlertid afgørende, at reformstrategier ikke har været indgående debatteret af partierne, der heller ikke har formået at opstille gennemtænkte og sammenhængende reformstrategier.

### **Bureaukratiet**

I Estland har den statslige administration været igennem en omfattende reorganisering og fornyelse, således at det i dag fortrinsvis er unge embedsmænd, der fungerer som planlæggere og administratorer. På baggrund af den brede konsensus og den lave politiseringsgrad har det her været muligt at gennemtænke og planlægge reformernes gennemførelse forholdsvis uafhængigt. Problemet kan på længere sigt være, at den lokale administration stadig består af gamle nomenklaturafolk. I Letland er det i stor udstrækning stadig gamle nomenklaturafolk, der sidder i administrationen, både på statsligt og lokalt niveau. Strategispørgsmålet har heller ikke her været politiseret i Letland, og derfor har bureaukratiet udgjort en væsentlig bremse i reformprocessen. Det har her haft en afgørende betydning, at privatiseringsreformerne har været styret fra de enkelte ressortministerier uden central kontrol. I Litauen har der været tale om en vis udskiftning i administrationen, der dog stadig bærer præg af det gamle nomenklatura. Den konsensus, der i Estland er om en forholdsvis radikal strategi, er i Litauen afløst af en forholdsvis udbredt enighed om en socialt orienteret strategi.

### **De nye entreprenører**

Endelig er de nye "businessmen" en vigtig faktor i forhold til reformernes gennemførelse. I Estland har de nye private forretningsfolk hidtil haft ringe indflydelse. Dog er der tegn på en begyndende organisering, og man er ved at udvikle tætte relationer til statsadministrationen med henblik på at øve indflydelse på lovgivningsarbejdet. Af særlig interesse som kommende pressionsgruppe er EVEA, Estonian Small Business Association, etableret i 1989, hvis medlemstal har været stærkt stigende i starten af 1993. I Letland udgør de nye entreprenører en meget væsentlig faktor. Mange forretningsfolk er russere og er i øjeblikket den gruppe i det lettiske samfund med de største indtjeningsmuligheder. Organiseret i en loge-agtig organisation, "Club-21", har disse nye forretningsfolk spillet en væsentlig rolle som både finansiel støtte bag de

nuværende regeringer, der også repræsenterer disse gruppers neo-liberalistiske økonomiske filosofi. I Litauen er de nye entreprenører enten veluddannede og vestligt orienterede unge eller gamle nomenklaturafolk med gode forbindelser til SNG og Østeuropa. De sidstnævntes kendskab til gamle magtstrukturer og forretningsgange er fortsat en vigtig ressource for forretninger under nutidens betingelser. For eksempel findes der inden for børsverdenen adskillige med tidligere topposter inden for det sovjetiske system. Dertil kommer, at den nuværende regering i nogen grad består af gamle nomenklaturafolk. Der findes således et delvis interessesammenfald mellem regeringen og de nye businessmen.

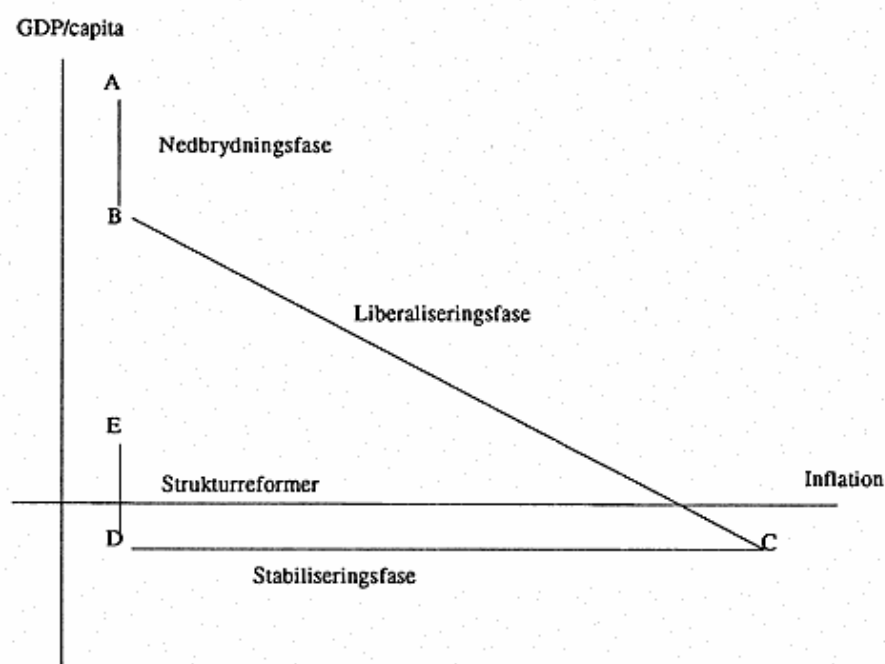
### Konklusion

Anlægges der en samlet vurdering på den økonomiske transitionsproces i de tre baltiske lande, synes Estland at klare sig bedst. I stabiliseringspolitikken medførte den tidlige indførsel af egen valuta, at Estland langt tidligere end de to andre lande fik kontrol over landets økonomi og dermed mulighed for at gennemføre en effektiv stabiliseringspolitik. Også hvad angår strukturreformer, har Estland formået at udarbejde og gennemføre reformer, der har vist sig mere konsistente end i de to andre lande. Baggrunden synes dels at være en større sammenhæng i de økonomiske reformprogrammer, dels en bred politisk opbakning bag reformstrategien, der synes større end i de to andre lande. Denne konsensus afspejler naturligvis også, at borgerskabsloven væsentligt har begrænset de russisk-talende indvandreres politiske rettigheder, samtidig med at disse grupper hårdere end andre mærker de økonomiske omkostninger ved transitionen til markedsøkonomi.

Det centrale problem i såvel Estland som i de to andre lande har været og er fortsat privatiseringspolitikken. Litauens politisk motiverede og forcerede privatisering i landbruget gav et politisk tilbageslag, der har nedsat tempoet væsentlig. Sammenlignet med de to lande er Litauen dog fortsat nået længst med privatiseringen. Et forspring der også afspejler, at Litauen har været forskånet for den kobling mellem privatisering og borgerskabslovgivning, der stadig komplicerer processen i de to andre lande med store indvandrergrupper. Konsekvenserne af denne sammenhæng mellem transitionens økonomiske og politiske aspekter er søgt sammenfattet i figur 3.

Figur 3 illustrerer faserne i den økonomiske transition og den deraf følgende økonomiske recession, som er en uundgåelig konsekvens af de økonomiske reformer. Linjen mellem A og B repræsenterer en nedbrydningsfase, hvor reformprocessen netop er påbegyndt, men hvor frigivelsen af priserne endnu ikke er iværksat. Resultatet er et fald i den samlede velfærd illustreret ved et fald i vækst pr. capita. I liberaliseringsfasen, der er illustreret ved linjen mellem B og C, frigives priserne gradvist, og det inflationære pres på økonomien øges, hvilket samtidigt resulterer i et yderligere fald i samfundets velfærd. Linjen C til D repræsenterer stabiliseringsfasen, hvor man får kontrol med inflationen. Endelig illustrerer D "the point of break even" eller det punkt, hvor økonomien og velfærden igen er i vækst.

Figur 3. Krise, stabilisering og reformer



Udarbejdet efter inspiration fra Uldis Osis, fungerende finansminister i Letland maj 1993. D = Break even point.

Figuren skitserer den "ideelle" vej frem mod markedsøkonomien - en vej, som Estland tidligt har fulgt, og som Letland siden har tilstræbt. Estland kan i dag placeres omkring punktet D, idet man i visse sektorer af økonomien oplever vækst. Letland befinder sig et sted mellem C og D midt i stabiliseringsfasen. I forhold til Litauen er den idealtypiske model imidlertid utilstrækkelig, fordi man har vendt den "ideelle" vej på hovedet og i høj grad har forsøgt at implementere en socialt orienteret privatiseringsstrategi, før økonomien blev stabiliseret, og institutionelle reformer blev iværksat. Ingen af landene passer perfekt ind i den idealtypiske reformproces, der skitseres i figur 3, idet man har igangsat både stabiliserings- og strukturreformer samtidigt. Imidlertid illustrerer modellen den væsentlige forklaring på, hvorfor Estland er foran de to andre lande i udviklingen frem mod en selvstående markedsøkonomi, nemlig at økonomien i nogen grad skal være stabiliseret, inden man kan iværksætte de mere komplekse og tidskrævende strukturreformer.

## Noter

1. Artiklen bygger i stor udstrækning på cirka 65 interviews foretaget i perioden 10/5 til 9/6 1993 i de baltiske lande.
2. Den statistiske metode gør, at opgørelserne skal anvendes som retningsgivende og ikke endegyldige. Dette understreges af de mangfoldige inflationsopgørelser over samme periode.

## Litteratur

- Arkadie, Brian Van og Mats Karlsson (1991). *Economic Survey of the Baltic Republics I-II*, Stockholm: Udenrigsministeriet.
- Baltic Independent*
- Baltic Observer*
- Eesti Pank - Quarterly Review (1992/93).
- Frydmann, Roman, Andrezej Rapaczynski, og John S. Earle (1993). *The Privatization Process in Russia, Ukraine and the Baltic States*, Budapest, London og New York: Central University Press.
- Hansson, Ardo H. (1992). *Transforming an Economy While Building a Nation: The Case of Estonia*, Stockholm: Östekonomiska Institutet.
- Hewett, A. og Victor H. Winston (eds.) (1991). *Milestones in Glasnost and Perestrojka - The Economy*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- IMF (1992). *Economic Review* (Estonia, Latvia and Lithuania), Washington D.C.
- Kastberg, Claus (1991). "Fra plan til marked: Økonomisk reform belyst ud fra de polske erfaringer, 1989-1990", *Politica*, 23. årg., nr. 23, pp. 259-274.
- Lieven, Anatol (1993). *The Baltic Revolution - Estonia, Latvia, Lithuania and the Path to Independence*, New Haven og London: Yale University Press.
- Lindpere, Hanno (1993). *The Development of Economic Reforms in Estonia*, Århus: Institut for Statskundskab.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Market - Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University.
- Remme, Kullo (1993). *Privatization in the Republic of Estonia*, Tallinn: Department of State Property.
- Rimkus, Vladas (1993). *Privatization in Lithuania*, Vilnius: Ministry of Economics.
- Sorainen, Aku (1993). *A Foreign Investor In the Baltics - A Legal Study About the Possibilities of A Foreign Investor to Begin A Business Activity and Obtain Real Estate in the Baltics*, Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- The World Bank (1993). *World Bank Country Studies* (Estonia, Latvia and Lithuania), Washington, D.C.