

# Redaktionelt forord

Da muren faldt i den 9. november 1989, var der en udbredt tro på historiens død og markedsøkonomiens og det liberale demokratis uafbrydelige fremskridt. National selvstændighed, »indhentning af EU« og »tilbage til Europa« var de store slagord. Der var tro, håb og hurtig transition til kapitalisme, demokrati og velstand som i Vesteuropa.

Men det kom noget anderledes og navnlig meget forskelligt fra land til land. Generelt har transitionen været mest vellykket i de lande, som ligger længst mod vest og som har den korteste afstand til Bruxelles, såvel politisk som økonomisk, socialt og demografisk.

Afskeden med de gamle regimer gav straks befolkningerne helt nye frihedsrettigheder, havde stor folkelig tilslutning og antog forskellige former. I nogle lande, fx Polen, var afskeden i overvejende grad *pagtbaseret*, dvs. forhandlet mellem moderate dele af det kommunistiske parti og oppositionen, frem for alt Solidaritet. I andre lande, fx DDR, Tjekkoslaviet og Sovjetunionen, var afskeden i højere grad et hurtigt *sammenbrud* af de gamle institutioner, frem for alt det kommunistiske parti og den gamle administration. Rumænien og Bulgarien derimod tog afsked med kommunismen gennem *kup* internt i de kommunistiske partier. I Ungarn var afskeden en slags *selvopløsning*, forstået på den måde, at det kommunistiske parti i høj grad selv stod i spidsen for reformerne og dermed bruddet med det gamle system. I flere år før 1989 lyttede regeringerne i Budapest faktisk mere til IMF og Vesten end til Moskva.

Både karakteren af det gamle regime og formen for afsked med det fik betydning for den efterfølgende statsopbygning, som blev mere kompliceret end forventet, i særdeleshed i de baltiske lande og på Balkan. De fleste lande bevægede sig ikke direkte i retning af det konsoliderede demokrati, men mod forskellige varianter af hybridregimer. Det politiske forhold til EU blev til tider noget anstrengt og i hvert fald mere realistisk, og der opstod nationalistiske og populistiske strømninger. Men den demokratiske udvikling er gået langt hurtigere i Østeuropa og de baltiske lande end i Rusland og andre tidligere sovjetrepublikker.

Det gælder også den økonomiske opbygning, som også har bevæget sig mod forskellige hybridregimer. Depressionen i 90'erne blev kortere og mindre dyb i Østeuropa end i Rusland, og befolkningerne i Østeuropa oplevede en betydelig velstandsstigning i årene frem til 2007, hvor BNP voksede stærkt og blev større end i 1989, og fra 1995 skete en gradvis indhentning af EU. I Polen var væksten stærk nok til at opnå en mærkbar indhentning af velstandsniveauet i EU15 også sammenlignet med BNP i 1989, men ellers er der ikke sket indhentning af betydning af EU15 i forhold til 1989. Arbejdsløshed, hyperinflation, fattigdom og andre sociale ulykker blev ikke så omfattende som i Rusland.

Under hele transitionen har *markedsøkonomi* været det foretrukne udtryk; det klinger bedre (som effektivitet og velstand) end *kapitalisme* (som ulighed). Men ulighed kom der, dog slet ikke i samme grad som i Rusland. Uligheden er øget i bl.a. de baltiske lande svarende til uligheden i England og USA, men i andre lande er uligheden forblevet lav som i de skandinaviske lande. Ligesom i Rusland steg dødeligheden voldsomt i de baltiske lande efter 1990, men i modsætning til Rusland blev dødelighedskrisen hurtigt overvundet i de baltiske lande. I Østeuropa er dødeligheden ikke steget, men tværtimod faldet. Den samlede fertilitet faldt til et meget lavt niveau i 90erne i Østeuropa ligesom i Rusland og er fortsat lav.

Medlemskab af EU og integration i verdensøkonomien med åbne kapitalmarkeder har medført økonomiske fordele, men også sårbarhed over for den økonomiske krise efter 2008, som ramte hårdt, særlig i de baltiske lande, hvor BNP faldt med 15-20 % fra 2007 til 2009. Derimod var faldet i Tjekkiet ganske lille, og i Polen steg BNP med 7 %. I de baltiske lande er det lykkedes at skabe en vis politisk enighed om en smertefuld krisepolitik med hurtig intern devaluering; den politiske situation har muligvis været præget af muligheden for udvandring til Vesteuropa, som mange har benyttet sig af, ikke mindst i de baltiske lande, hvor befolkningstallet er faldet med 10-15 % siden 1989, og i Polen, hvor befolkningstallet dog ikke er faldet. Der forestår de østeuropæiske lande en vanskelig opgave med at genskabe de høje vækstrater fra årene før 2008 og bringe indhentningen af Vesteuropa nærmere.

Denne udgave af Samfundsøkonomen kan af gode grunde ikke dække alle transitionens mange forskelligartede sider. Artiklerne indeholder dels nogle brede oversigter, dels nogle mere detaljerede analyser af udvalgte emner. Der er visse nuanceforskelle mellem de enkelte forfatteres vurderinger (og i visse tilfælde mellem de empiriske data), og der er ikke tilstræbt synkronisering mellem forfatterne.

*Søren Riishøj* diskuterer i sin artikel de politiske forandringer, herunder forskellige mønstre for partidannelser og ændringer i balancen mellem mere traditionelle partier og nyere populistiske og euro-skeptiske tendenser ud fra talrige eksempler fra Østeuropa og tillige fra Rusland, Ukraine og Hviderusland. Styreformerne har udviklet sig forskelligt og sammenlignes med forskellige typer af politiske regimer fra det klassiske liberale demokrati til mere autoritære styreformer. Liberalt demokrati og velfungerende markedsøkonomi er ikke nødvendigvis den varige regimeform; måske bliver det snarere forskellige hybridregimer.

*Karsten Stæhr* analyserer den økonomiske udvikling siden begyndelsen af 90'erne i de 10 østeuropæiske lande, som i 2004 og 2007 blev medlemmer af EU. Artiklen beskriver årsagerne til de store produktionsfald efter planøkonomiens sammenbrud, den efterfølgende vækstperiode og virkningerne af den globale krise efter 2008. Væksten var i betydelig grad baseret på kapitalindstrømning udefra, og tilbageslaget efter 2008 har blotlagt sårbarheden af denne vækststrategi. Mulighederne for at genskabe høje vækstrater, økonomisk stabilitet og indhentning af velstandsniveauet i Vesteuropa belyses, bl.a. med sammenligninger med økonomisk-politiske problemstillinger i Danmark, Vesteuropa og Asien.

*Niels Mygind* giver en indgående fremstilling af den økonomiske og politiske udvikling i de baltiske »tigerøkonomier« med hovedvægten på tiden før og efter krisens indtræden i 2008. Krisen var til dels af indenlandsk oprindelse, idet man i Estland ikke kunne føre kontracyklisk finanspolitik på grund af stramme forfatningsbestemmelser og man i Letland og Litauen ikke magtede det. Men dette hang også sammen med den store økonomiske åbenhed med stor kapitalindstrømning og mulighed for, at private i stor stil kunne optage billige lån i euro. De baltiske lande oplevede en regulær boligprisboble. Men efter 2008 har det været politisk muligt at gennemføre en hård kur med statslige stramninger og store interne devalueringer med fald i produktion, løn og beskæftigelse, dels fordi den forudgående vækst var meget høj, dels fordi euromedlemskab har høj

politisk prioritet i befolkningerne. Der er nu udsigt til en mere balanceret vækst.

*Jesper Karup Pedersen* tegner i sin artikel et billede af en herhjemme temmelig upåagtet russisk ø i EU, nemlig Kaliningrad oblast', som ligger tæt ved Danmark og kunne fortjene større opmærksomhed, økonomisk, politisk, historisk og for den sags skyld også turistmæssigt. Tvangsforvandlingen af det tyske Königsberg til det russiske Kaliningrad skete i 1947-49, og i dag er der en klar erkendelse af, at integration i Østersøregionen er nødvendig. Men Moskva udpeger guvernøren, som har den reelle magt, ikke den folkevalgte дума. Artiklen giver en levende skildring af komplikationerne i forholdet mellem centralt og regionalt styre. Den økonomiske udvikling har været mindre dynamisk end i Skt. Petersborg, men mere gunstig end i sammenlignelige regioner, bl.a. på grund af økonomiske frizoneregler, som dog samtidig har forvredet erhvervsstrukturen og som nu ændres. Fremtidsudsigterne burde være gode, hvis den russiske regerings politik i Kaliningrad oblast' blev mere forudsigelig og velvillig over for samarbejde med Polen, Litauen og andre nabolande, og hvis stats- og markedsinstitutioner blev mere stabile.

Ligesom de politiske systemer har også de nye økonomiske systemer udviklet sig i forskellige retninger, og svarende til Søren Riishøjs sammenligning af politiske regimeformer sammenligner *Hans Aage* de nye økonomier med forskellige varianter af kapitalisme. På baggrund af et tilbageblik på transitionens forløbere og på de fremherskende økonomisk-politiske ideer i øst og vest omkring 1989 – med sideblik på Rusland og andre tidligere sovjetrepublikker – diskuteres nogle af transitionens økonomiske, sociale og demografiske virkninger.

Uden for nummerets tema undersøger *Gintautas Bloze* og *Morten Skak* den demografiske udvikling i den Københavnske Metropol, der har ændret sig markant i de senere år. Det nye er, at Hovedstaden er blevet den befolkningsmæssige magnet med netto-tilflytning fra såvel forstæderne som fra resten af landet. Hovedstadens tiltrækningskraft som boligområde skyldes først og fremmest de mange nye arbejdspladser, der er skabt i Københavns Kommune. Udviklingen, der har ført til stærkt stigende grundpriser, må forventes at fortsætte i en overskuelig fremtid.

Søren Riishøj og Hans Aage  
gæsteredaktører

# Demokratisk konsolidering eller overgang til noget andet?

Demokratiseringen efter 1989 fremkaldte et vidt spektrum af traditionelle partier og tillige mere populistiske samt nationalistiske og EU-skeptiske bevægelser. Styreformerne har udviklet sig forskelligt og sammenlignes med forskellige typer af regimer fra det klassiske liberale demokrati til mere autoritære styreformer.



## SØREN RIISHØJ

lektor ved Syddansk Universitet,  
tidligere MF

Den demokratiske konsolidering bestemmes på forskellige arenaer, og der er forskellige typer af regime, som kendetegner den endelige samfundsmæssige tilstand. Liberalt demokrati og funktionel markedsøkonomi er ikke nødvendigvis den varige regimeform; måske er det snarere et hybridregime. Der foregår et samspil mellem de forskellige arenaer. Særlig vægt lægges på den politiske arena, da den økonomiske behandles i andre artikler. Et særligt afsnit er helliget EU og EU's forsøg på gennem demokratifremmende foranstaltninger at styrke demokratiet i Østeuropa gennem udvidelser af EU og gennem naboskabspolitikken.

### Demokratisk konsolidering: de forskellige arenaer

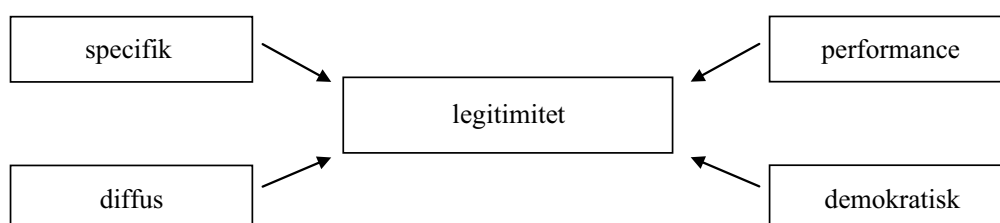
Inden for demokratiforskningen er det alment accepteret, at demokrati og demokratisering er meget mere end afholdelse af valg. Juan Linz og Alfred Stepan (1996) peger på fem nært forbundne arenaer,

- politik
- økonomi
- civilsamfund
- retsstat
- bureaukrati

Til de nævnte fem arenaer skal som overordnet ramme føjes statsopbygningen, dvs. spørgsmålet om hvorvidt der hersker tilstrækkelig enighed om statens fysiske grænser og statens institutioner, og om der eksisterer en fælles national identitet. Dette har langt fra altid været tilfældet, tænk blot på det tidligere Jugoslavien. Kort sagt, uden en etableret stat har demokrati og demokratisk konsolidering umulige vilkår. Flere arenaer end de nævnte kan inddrages. Målinger fra Verdensbanken inddrager således endnu flere variable.

I den vestlige betydning er demokrati mest forbundet med det konstitutionelle liberale demokrati og polyarkiet (Dahl 1971) med fokus på den politiske deltagelse og konkurrencen mellem partierne. I den konstitutionelle variant er regeringernes handlingsfrihed begrænset af forskellige *checks and balances*, fx forfatningsdomstole. Et regimes legitimitet skal også bedømmes ud fra et regimes evne til at sikre borgerne stabilitet og sikkerhed fysisk og socialt, kort sagt ud fra dets præstationer. Også her har det i høj grad knebet. Tænk blot på Sydeuropa lige nu. Ja, vi kan ligefrem være vidner til *autoritær* konsolidering, hvor indskrænkninger i demokratiet i ledsages af mere vækst og høj sikkerhed. Ringe præstationer undergraver uundgåeligt regimens legitimitet, uanset afholdelse af valg

Figur 1. Typer af regimelegitimitet



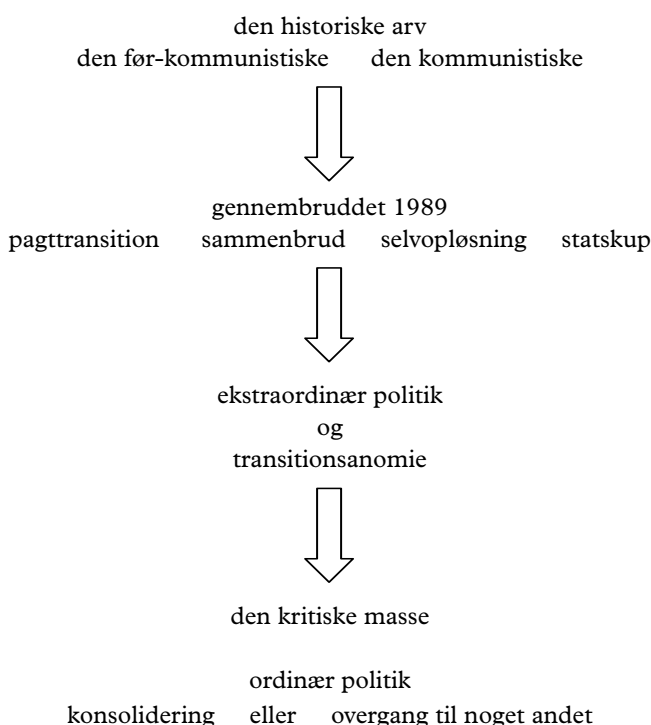
Afgørende for *transitionslande* er, at det nye og anderledes regime hurtigt forlader den første kaotiske fase og passerer den kritiske masse og når frem til konsolideringsfasen. Sker det, fjernes én barriere, muligheden af tilbagefald til det gamle system, men uden at demokratisering nødvendigvis er givet og slet ikke i lande, der bærer rundt på en tung historisk arv og har et alvorligt moderniserings efterslæb. De centraleuropæiske lande, Polen, Tjekkoslaviet og Ungarn, passerede forholdsvis hurtigt den kritiske masse og *point of no return*. Afholdelse af de første frie valg kan betragtes som skæringspunktet for bevægelse fra ekstraordinær til mere forudsigelig ordinær politik og økonomi.

Vigtigt her er naturligvis, hvad der mere præcist skal forstås ved konsolidering. Som svar på spørgsmålet opm, hvornår den demokratiske transition kan betragtes som *afsluttet*, støtter Juan Linz og Alfred Stepan (1996) sig til denne noget mere maksimalistiske og substantiv version:

*»A democratic transition is complete when sufficient agreement has been reached about political procedures to produce an elected government, when a government comes to power that is the direct result of a free and popular vote, when this government de facto has the authority to generate new policies, and when the executive, legislative and judicial power generated by the new democracy does not have to share power with other bodies de jure.«*

Demokratiet er således ikke konsolideret, når blot de politiske aktører holder sig til gældende regler. Reglerne skal også betragtes som *legitime* af de politiske aktører og størsteparten af befolkningen, og de valgte regeringer skal have den tilstrækkelige handlefrihed til at gennemføre den ønskede politik.

**Figur 2. Transitionsfaser**



Vigtigt for konsolideringen er, hvilke skillelinjer i samfundet der i særlig grad sætter den politiske dagsorden og er udslagsgivende ved valgene. Her kan der med fordel tages udgangspunkt i de skillelinjer, der er fremherskende i henholdsvis det »gamle« Vesturopa og det »nye« Østeuropa.

Kort formuleret tager de gamle skillelinjer udgangspunkt i

- erhvervsfordelingen, herunder hvor mange ansatte vi finder inden for industri og landbrug
- fordelingen af velstand mellem regioner
- fordelingen efter religiøse kriterier
- etnicitet, fx forskelle i sprog og regional kultur

Og de nye regimer i øst i

- nye skillelinjer, der for en stor del har været postkommunistiske og systemiske regimeskel, dvs. at de vedrører systemet som helhed, i den første fase som et for eller imod det gamle system;

senere er der i højere grad skillelinjer ud fra holdningerne til forandringerne under det nye

postkommunistiske system.

Og her der kan skelnes mellem

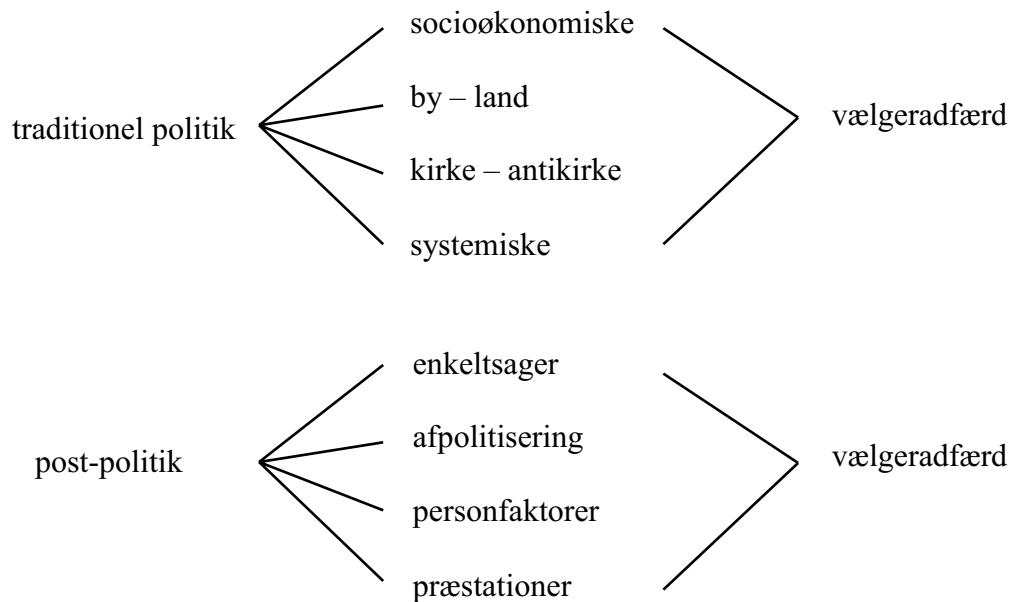
- økonomisk-distributive, dvs. skillelinjer ud fra holdninger til markedsøkonomi og social ulighed
- nationalt versus internationalt og socio-kulturelle, ud fra individualisme over for kollektivism

Det er den mest udbredte antagelse, at vilkårene for stabilitet og konsolidering er bedst, hvor de socio-økonomiske skillelinjer, og til dels skillelinjen by-land, er vigtigst. Bliver skillelinjerne derimod kategoriske og systemiske, sættes der spørgsmålstegn ved selve spillereglerne for demokratiet og ved selve systemet, hvilket let skaber grobund for ekstreme populistiske partier og protestpartier.

Affryses gamle ideologiske skillelinjer og styrkes de socio-økonomiske i stedet, bestemmes valgene mest ud fra enkeltsager, vælgernes vurdering af den faktisk førte politik samt, ikke at forglemme, ledernes stil og evne til at kommunikere. Tendensen i retning af *post-politik*, hvor enkeltsager og tillid og brugen af moderne teknologi (IT, sms, twitter, facebook etc.) bliver altafgørende for valgene, og betydningen af politiske ideologier og programmer formindskes i takt hermed.

*Civilsamfundet* er i den sammenhæng en vigtig arena. Civilsamfundet skal gerne understøtte den demokratiske proces. Problemerne for etablering af et nyt pro-demokratisk og pro-markeds-civilsamfund har været forbundet med de mentale barrierer, frem for alt spørgsmålet, om der i årene under det kommunistiske system var blevet implanteret et »sovjetmenne-

Figur 3. Traditionel skillelinjepolitik over for post-politik



ske« (»homo sovieticus«) i de østeuropæiske befolkninger, som efter 1989 vanskeligt lod sig forandre til et »vest-menneske«. Nogle ser mest sovjetmennesket i sammenhæng med de sociale frustrationer i årene efter 1989 (Gehrghina og Klymenko, 2012). Omkring året 1989 var vestmennesket slet ikke blevet skabt, og civilsamfundet handlede derfor i høj grad »ucivilt«. Tjekkiet Václav Havel pegede flere gange på problemerne med at få skabt mentaliteter og adfærdsmønstre, som bryder med fortiden og nærmer Tjekkiet til Vesten. Også Polens Piotr Sztomka (1992, 1994, 1996) har studeret politisk kultur i lyset af bestræbelserne på at skabe nye civilisatoriske kompetencer. Åbningen over for vestlig kultur var ikke i nødvendigvis ensbetydende med sovjetmenneskets død, for sovjetmennesket var (og er) måske i virkeligheden ikke fange af fortiden, men mere af nutiden.

Også forholdet mellem *civilsamfund* og *marked* har været til debat. Et aktivt civilsamfund vil, siges det, alt andet lige gøre de markedspolitiske reformer lettere at gennemføre og derfor mere robuste. Det er den udbredte opfattelse, at kollektive værdier og kulturelle normer har betydning for den økonomiske udvikling, idet civilsamfundet i den vestlige optik er forbundet med individualisme og foretagsomhed, hvilket skaber gode rammer for overgang til markedsøkonomi. Men den neolibérale politik, der blev introduceret efter 1989, blev snart blandet op med gammel praksis snarere end at bidrage til at få skabt vestlige samfund og mennesketyper (Narozhna, 2004,307). Væksten i populistiske partier efter udvidelsen af EU vidner om, at ucivile samfund stadig har for gode vilkår, og det især i økonomiske trængselstider. Dertil kommer, at sociale medier

har givet civilsamfundet nye påvirkningsmuligheder gennem mobilisering omkring bestemte politiske emner.

Troen på, at markedet klarer alt, mistede i takt med den økonomiske nedtur sin oprindelige kraft. Overgangen fra plan til marked blev langt vanskeligere end forudset. Og vanskelighederne på den *økonomiske arena* fik uundgåeligt følger politisk. Den franske politolog med tjekiske rødder, Jacques Rupnik,<sup>1</sup> talte om Central- og Østeuropa som »liberalismens sidste bastion«, men siden finanskrisen har også den bastion stået for fald, og han taler derfor om liberalismens endeligt også her. Tjekkiet holdt som et af de få lande den liberale fane højt, fx da ministerpræsident Marek Topolanek advarede mod statsregulering og hjælpepakker og ligefrem betegnede præsident Obamas økonomiske politik som »vejen til helvede«. Slovakiet og Ungarn derimod lancerede efter valgene i 2011 og 2010 en »uortodoks« økonomisk krisepolitik, der på flere punkter afveg fra IMF's krav.

På den *politiske arena* fik de politiske partier sjældent høj legitimitet. Blot det *ikke* at have haft del i magten kunne være en fordel for et parti på valgdagen. Det viste sig svært for ikke at sige umuligt på én og samme tid at tilfredsstille de finansielle markeder og vælgerflertallet.

Vi har også set en tendens i retning af, at mange partier bestræber sig for at spænde bredt (»catch-all«) og knytte sig tættere til staten og aktivt bruge statens administrative ressourcer (»kartel-partier«). I etnisk uhomogene lande finder vi etniske partier, og blandt de historiske partier, der kan føre deres

NOTE 1 Godt beskrevet af Jacques Rupnik, »Die Krise und das Ende des Liberalismus in Mitteleuropa«, [www.eurozine.com](http://www.eurozine.com).

### Grovinddeling af partierne

*Massepartier:* de gamle partier fra industrialismens tid, mange medlemmer, hierarkisk opbygning

*Kadrepartier/elitepartier:* topstyrede med én eller få ledere, få medlemmer

»*Catch-all partier*«: spænder bredt og appellerer til størstedelen af befolkningen

*Kartelpartier:* koblet til staten og en del af state; afgørende er sejr for »kartellet«, statsstøtte

### Særligt for Østeuropa efter 1989:

*Nye bevægelsespartier:* oprettet spontant omkring de gamle systemers krise og undergang; normalt opdelt hurtigt efter oprettelsen.

Eksempler: Borgerforum i Tjekkiet, Solidaritet i Polen og Folkefronterne i de baltiske lande. Disse partier fik meget stor vælgeropbakning ved de første frie valg, men blev derefter delt i flere partier.

*Partiføderationer:* partier opstillet på en fælles liste, ofte med et bestemt parti som omdrejningspunkt.

Eksempler: Fidesz i Ungarn og Valgaktion Solidaritet i Polen; Fidesz vandt valget i Ungarn i 2010 stort; Valgaktion Solidaritet vandt regeringsmagten i 1997, men ophørte i 2001 på grund af intern splid.

*Magtens partier*, også kaldet *floating parties*: tæt knyttet til den økonomiske elite og til præsidenten.

Eksempler: Enhed, senere Forenet Rusland, og Regionernes Parti i Ukraine, begge med regeringsmagten.

*Historiske*, dvs. *genfødte*: fandtes i mellemligstiden og blev efter anden verdenskrig forbudt af kommunisterne.

Eksempler: Socialdemokratiet i Tjekkiet og agrare partier. Socialdemokratiet har haft regeringsmagt og ser lige nu ud til at vinde næste valg i Tjekkiet. Agrare partier har haft dalende vælgeropbakning

*Postkommunistiske:* havde eksisteret i en eller anden form in den kommunistiske periode. Efter kommunismens fald

forsøgte de at omskabe sig selv, i flere tilfælde med ganske godt resultat.

Eksempler: Republikken Polens Socialdemokratiske Parti og SLD i Polen, Socialistpartiet i Ungarn. SLD har haft regeringsmagten i Polen, men er i dag oppositionsparti med omkring 13 pct. vælgeropbakning. Socialistpartiet i Ungarn har også haft regeringsmagt, men led et knusende nederlag ved valget i 2010.

*Gammelkommunistiske:* holdt fast i de klassiske marxistisk-leninistiske doktriner

Eksempler: de ny/gamle kommunistiske partier i Tjekkiet og Slovakiet

*Miljøpartier:* har haft parlamentarisk repræsentation, fx i Tjekkiet og Ungarn.

*Etniske:* repræsenterende én bestemt etnisk gruppe.

Eksempel: det ungarske SMK og Most-Hid i Slovakiet. SMK er ikke længere med i det slovakiske parlament, men det mere moderate Most-Hid fik i 2011 stemmer nok til at passere spærregrensen på 5 pct.

*Klientelistiske:* styret af en karismatisk leder og en lille inderkreds, ofte tætte forbindelser til finansverdenen (oligarkiet, klaner) gennem vennetjenester; udbredt på Balkan og i SNG-landene.

*Protestpartier*, nogle *populistiske*: nogle yderpartier med et betydeligt afpresningspotentialer.

Eksempler: Jobbik i Ungarn, Attak i Bulgarien og Palikots bevægelse i Polen. Alle er i parlamenterne; Jobbik fik ca. 17 pct. i 2010; Palikots Bevægelse godt 10 pct.; bevægelsen er liberal og antiklerikal.

*Lederpartier:* med særlig stor magt til partilederen; sårbare, når lederen trak sig tilbage.

Eksempler: Selvforsvar (Polen), Georgiens Drøm (Georgien) og Arbejderpartiet (Litauen). Georgiens Drøm og Arbejderpartiet i Litauen vandt begge valget i 2012. Selvforsvar er reelt ophørt.

eksistens tilbage til den før-kommunistiske periode, socialdemokratiske partier og agrarpartier. Flere kommunistiske efterfølgerpartier har med held har reformeret sig selv og er blevet socialdemokratiske, mens andre holdt den marxistisk-leninistiske fane højt. I Rusland og andre SNG-lande var vi vidner til en fremvækst af »floating parties«, ofte midlertidige i form af

»magtens partier« og som regel finansieret af rigmænd og oligarker og med tætte forbindelser til præsidenten. Miljøpartier har sjældent haft stor gennemslagskraft, men miljøspørgsmål kunne dog spille en rolle ved lokalvalgene. Lederpartier med stærkt magt til en bestemt karismatisk person, ofte en rigmand, har også haft voksende betydning pga. svage vælgerkoblinger,

for få kernevælgere og lav partiinstitutionalisering. Ledertypepartier har vundet flere parlamentsvalg, senest i efteråret 2012 i Litauen (Arbejderpartiet) og Georgien («Georgiens Drøm»). Begge partier er finansieret af rigmænd med russiske rødder. Endelig har vi set egentlige protestpartier og populistiske partier og derudover en tendens til, at stadig flere partier bliver lederstyrede. Kategorien klientelistiske partier finder vi mest på Balkan og i SNG-landene. Næsten alle partier i Østeuropa blev i høj grad elite- eller kadrepartier, som sagt måske endda lederpartier. De første år var i høj grad kendetegnet ved »leadership but no followship«.<sup>2</sup> Partierne havde, sagt med andre ord, for mange høvdinge og for få medlemmer. Partier med *neoliberale* budskaber har generelt haft svært ved at slå igennem pga. fraværet af funktionelle markedsøkonomier. Den ny sociale middelklasse blev mere bruger af klientelisme og patrimonialisme end af det fri marked, der ofte var temmelig ikke-eksisterende.

Præsidentialisme og semipræsidentialisme skabte ofte alvorlige problemer for partierne og førte i mange tilfælde til destruktive magtkampe mellem især præsidenter og regeringer, i særlig udpræget grad i Polen med Lech Walesa over for Lech Kaczyński, i Ukraine med Juschenko over for Tymoschenko og i de seneste år i Rumænien med Viktor Ponta over for Trajan Basescu.

Under den politiske arena var opmærksomheden i de første år i høj grad også rettet mod de nye politiske eliter og ikke mindst den gamle magtelites, *nomenklaturens*, skæbne. Love om udrensning af kommunister og agenter for den gamle efterretningstjeneste, også med tjekkisk sprogbrug kaldet *lustracije*, skulle efter hensigten bidrage til oprettelse af en mere retfærdig og ikke-korrupt stat. Lustracije er blevet forsvaret ud fra ønsket om at imødegå undergravende og destabiliserende virksomhed fra repræsentanterne for det gamle system og desuden forsvaret ud fra etiske og moralske argumenter gående på, at den tidligere magtelite ikke under nogen omstændigheder bør kunne opnå en central position i det postkommunistiske system. Kort sagt skulle opgøret med fortiden være ekskluderende og således udelukke personer med tætte forbindelser til det gamle system (Laska 2011:185). Det store spørgsmål var, hvor langt udrensningerne skulle række, og i hvilken grad der skulle tages udgangspunkt i kollektiv skyld eller alternativt i retsstatsprincippet om den anklagedes uskyld, indtil andet er bevist. Kritikere, fx Jiri Dienstbier og Petr Pithart i Tjekkiet, så lustracije-lovgivningen som en fejlslagen »jakobinsk« politik eller som et forsøg på opbygning af en demokratisk stat med udemokratiske midler. Mange, ikke mindst dem, der før 1989 *ikke* vovede at gøre oprør, var forståeligt nok tilbøjelige til at fralægge sig et personligt ansvar for opretholdelsen af det gamle system, ansvaret blev snarest externaliseret og lagt over på andre (Pullmann, 2011:17). Listerne over agenter for det gamle system har langt fra altid været særlig pålidelige. Det gjaldt fx den, der i 1993 angav Polens Lech Walesa som agent

tilbage i 1970'erne, men også flere af de lister, der i de første år cirkulerede i Prag.<sup>3</sup> Hævn, arkivmisbrug og brug af udrensninger med det formål at diskreditere modstandere og fremme egne karrieremuligheder har været en vigtig del af spillet.

Den politiske arena er nært forbundet med retsstatsarenaen, som ideelt forudsætter en retskultur og en ukorrump og uafhængig dommerstand. I de seneste år har netop denne arena været genstand for ekstra stor opmærksomhed, bl.a. retssagerne mod *Pussy Riot* i Rusland og mod Julia Tymoshenko i Ukraine. Embedsapparatet skal helst hæve kvaliteten i lovgivningen og imødegå klientelisme og nepotisme. De krav var i hvert fald ikke opfyldt, da Gorbatsjov i sin tid igangsatte *perestrojka* og *glasnost*, og da lande i Nordafrika og Mellemøsten i 2011, mange år efter, væltede de gamle korrupte regimer. Valg giver kort sagt ikke forfærdelig megen mening i samfund, der er mærket af korruption og nepotisme, dårlige retsforhold og svage civilsamfund.

Alle arenaer er vigtige, men de kan bidrage forskelligt. Helt overordnet kan vi konkludere, at konsolideringen af demokratiet har været både svær og ustadig og meget skiftende fra land til land. Og dette er blevet bekræftet i mange meningsmålinger. En interessant undersøgelse, *Life in Transition – After the Crisis* fra slutningen af juni 2011 gennemført af Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD) i London i samarbejde med Verdensbanken, viste en stærkt faldende tilslutning til demokratiet sammenlignet med en tilsvarende undersøgelse i 2006. Finanskrisen og nedgangen i velfærd har i den forbindelse utvivlsomt været afgørende. Særlig markant var faldet i Letland, Litauen og Slovakiet. Undersøgelsen viste, at blot 27 pct. af samtlige adspurgte foretrak kombinationen demokrati og markedsøkonomi. De fleste foretrak økonomisk vækst, og om nødvendigt med mindre frihed. Denne grundholdning var en væsentlig årsag til fx Fidesz' og Jobbiks markante fremgange ved valget i Ungarn i 2010. Undersøgelsen fra EBRD afslørede også store problemer, når det gælder den tillid borgerne imellem, der er så vigtig for udvikling af markedsøkonomi og liberalt demokrati. Men befolkningerne har fået et mere *realistisk* billede af de muligheder, der foreligger, og nok så vigtigt et mere realistisk billede af Vesten og ikke mindst EU.

### **Ikke-demokratier**

Som sagt er konsolidering ikke den eneste mulige sluttetilstand. Men ganske som det konsoliderede demokrati antager det ikke-konsoliderede forskellige form. Mange lande befinder sig med andre ord i en gråzone mellem demokrati og diktatur, men på forskellig vis og med forskelle i udsigt til forandring.

De forskellige opdelinger efter graden af demokrati kan diskuteres. Vestlige målinger er ikke med urette blevet beskyldt for

NOTE 2 Attila Ágh, *New political elites in east-central Europe*, i: Geoffrey Pridham and Paul G. Lewis (1996), *Stabilizing Fragile Democracies*, London:Routledge:54.

NOTE 3 Kaldet »Macierewicz-listen« efter den daværende ansvarlige minister, offentliggjort i 1993 (Laska, 2011:195).

**Grader af konsolidering og forskellige regimetyper:**  
*Advanced embedded and consolidated democracy, fx*

polyarkisk fremskredent deltagelsespræget demokrati

liberalt demokrati, evt. i den elitestyrede variant

elektoralt demokrati, dvs. valg-demokrati

majoritetsdemokrati af den britiske type

**Ikke-konsolideret demokrati, hybridregimer eller gråzone regimer, fx:**

illiberalt demokrati og partokrati, hvor konkurrenceelementet og retsstaten svækkes, fx Polen under Kaczynski og Ungarn under Orban

pluralistisk stagnation eller *phoney democracy* som fx i Rusland under Boris Jeltsin

post-demokrati, lanceret af Tjekkiets Václav Klaus, hvor det liberale demokrati og de politiske partier trues af en stigende magt til ikke-autentiske og ikke-folkevalgte bevægelser som miljøorganisationer, menneskeretsgrupper mm.

lukket, *deficient*, fastfrosset demokrati (*closed and frozen democracy*), en russisk variant

designet, kontrolleret og styret demokrati (*democracy by design*), også brugt om Rusland

blokeret demokrati og autoritært demokrati, brugt om Slovakiet under Meciar

elektoralt autoritært demokrati med valg, som hverken er frie eller fair; forekommer i mange SNG-lande

kompetitive autoritære regimer, hvor institutionerne er på plads, men hvor der alligevel skabes autoritært lederskab

klientelistisk, måske et neopatrimonialt og dynastisk regime, kendt især på Balkan og i SNG

delegativt demokrati med stærkt præsidentstyre

maskindemokrati, brugt om Ukraine

partokrati, hegemonisk partistyre, brugt om Putin's styre og om Orbánismen i Ungarn

bureaukratisk autoritært regime og imitationsdemokrati er brugt om Ruland under Putin. I den russiske selvforståelse suverænt demokrati (fx brugt af Vladislav Surkov)

elektoralt klientelistisk og kompetitivt autoritært regime, brugt om Ukraine i Kutjma-perioden og under Janukovitj efter præsidentvalget i januar 2010, også om Rusland under Putin

krigsherregimer med borgerkrige og uden central myndighed, fx Afghanistan, Tjetjenien og Tadjikistan

det autoritære demokrati, hvor autoritære strukturer eksisterer side om side med demokratiske

*failing states* og *failed authoritarianism*, hvor det autoritære regime helt mister evnen til at styre

fuldt autoritære regimer, evt. ekstremt patrimoniale eller sultanistiske

Grænserne mellem de nævnte regimetyper flydende og derfor overlappende

at begunstige stater med en kristelig baggrund, en pro-vestlig orientering og med markedsøkonomier. Lande, det være sig med demokratiske eller autoritære, kan også ændre regime-type, sådan som vi har set det i eksempelvis lande som Polen, Ungarn, Ukraine og Rusland.

Ikke-demokratier findes i mange varianter. Frane Adam og Matej Makarovic benytter for visse regimer tillægsordet *deficient*<sup>4</sup>. De institutionelle strukturer, de kulturelle mønstre og de fremherskende holdninger og eliterne er grundlæggende demokratiske, men der er stadig alvorlige mangler, ud over korrupsion en alt for instrumental forståelse af demokratiet, lav

institutionel effektivitet, lav tillid til parlamenter og retsvæsen, lav elitecirkulation samt indskrænkninger i mediefriheden.

Med henvisning til forholdene i Moldova benytter Lucan A. Way (2002) betegnelserne *pluralism by default* og *failed authoritarianism*. Her har vi at gøre med politisk konkurrence i svage stater, hvor regeringerne er splittede, og hvor staten samtidig er for svag til at indføre et autoritært styre. De formelle strukturer, fx grundlovene, underordnes her det uformelle i form af fx klientelisme og skyggeinstitutionalisering. Regimet i Ukraine under Kutjma er betegnet som *pluralism by default* og *failed authoritarianism* og regimeformen under Janukovitj som elektoralt

NOTE 4 Beskrevet ud fra erfaringerne fra Slovenien, Frane Adam og Matej Makarovic, »Postcommunist Transition and Social Science: The Case of Slovenia«, *East European Quarterly*, XXXVI, No. 3, September 2002:371.



klientelistisk maskindemokrati. Regimeformen i Rusland under Putin, også kaldet suverænt demokrati, har været genstand for megen debat. Det fleste hælder her til at betegne regimeformen som elektoralt autoritært eller bureaukratisk autoritært. Som bekendt er regimeformen i Rusland blevet udfordret over de sidste par år, især af den nye middelklasse og unge bosiddende i de større byer. Regimet er udfordret, men holder indtil videre stand. Under særlige forhold kunne landene blive uregerlige. Det skete i Rumænien under minearbejderaktionerne i 1990'erne, i Bulgarien under Zhan Videnov og i Albanien under protesterne ved sammenbruddet af de landsomfattende pyramidespil i 1997. Udgangen kan i værste fald blive borgerkrig, som fx i Georgien og Kirgisistan.

En mildere negativ variant er det autoritære demokrati, som er kendetegnet ved, at de demokratiske institutioner formelt er på plads, men de demokratiske spilleregler udhules af vinderpartiers fokus på magten. Den autoritære situation er kendetegnet ved, at de dominerende politiske aktører udelukker andre og sikrer sig selv direkte eller indirekte kontrol over de politiske beslutninger og massemedierne.<sup>5</sup> Liberale og socialister i Ungarn så i begyndelsen af 1990'erne en bevægelse i retning af det autoritære demokrati under Jozef Antall og senere Viktor Orbán og protesterede mod det. Regimeformen autoritært demokrati kan ses som en variant af elektoralt demokrati, partokrati, illiberalisme eller majoritetsdemokrati. I visse situationer kunne regimet være kendetegnet ved paternalisme, måske i mere populistiske varianter. Flere SNG-lande nærmede sig mod autoritære regimer og ofte med *sultanistiske* træk (Guliyev 2004).

### Det populistiske spøgelse

Især under økonomisk tilbagegang og svag statskapacitet kan populistiske partier og protestpartier få godt tag i vælgerne. Ikke med urette tales der i disse år om et »populistisk spøgelse«. Målet for populistiske partier er ikke nødvendigvis at rukke ved demokratiet som sådant, snarere at udnytte de demokratiske rettigheder maksimalt og gøre systemet illiberal, sådan som fx i Polen under Kaczynski-brødrene og i Ungarn under Viktor Orbán. Populister gør flittigt brug af demokratiske rettigheder som fx valg og ytringsfrihed og kan ikke i den forstand kaldes

antidemokratiske. Populismen er øget i takt med voksende sociale frustrationer. Som påpeget af Gergö Medve-Bálint (i Gyárfásová mfl., 2011:40) har holdningerne til samfundet typisk været materialistiske og ligheds- og velfærdsoverrettede, og forståelsen for de økonomiske indgreb lav, eksempelvis i Ungarn, der op til valget i 2010 oplevede stor nedgang i velfærd, hvilket skabte grobund for populisme. Afpresningspotentialet har i hvert fald været stort. På grund af frygt for vælgerreaktionerne har mange af de etablerede partier været meget tilbageholdende, når det gælder om at skære i velfærdsydelser.

I begyndelsen blev populisme og protest mest manifesteret i form af valgsejre for de kommunistiske efterfølgerpartier. Protesterne kunne antage forskellig form. Mange valgte også at stemme med fødderne, at emigrere til det rigere gamle Europa. Alene i årene 2007–2011 var nettoudvandringen fra Litauen omkring 135.000; befolkningstallet bevæger sig lidt under eller over de 3 mio., et fald på omkring ½ million siden 1991! Udvandringen fra Polen og Balkan har også været markant og er lige nu voksende. Det skaber problemer og modstand i det gamle Europa. I 2014 skal Storbritannien efter planen åbne grænsen for arbejdskraft også fra Rumænien og Bulgarien, og det skaber yderligere frygt på hjemmefronten. Ja, i rumænsk og mig bekendt også bulgarsk fjernsyn forsøger briterne sig med en negativ reklame, der helt utilslørt advarer mod at rejse til England.

Protest i form af højrepopulisme og liberal populisme har også været i stigning. Ekstreme partier som fx Stanislaw Tymiskis Partiet X og Partiet for Retfærdighed og Liv i Ungarn var kortvarige fænomener, andre har vist sig mere levedygtige. På Balkan opstod populistiske partier i forskellige rød-brune varianter. I Bulgarien tog højrepopulismen et spring fremad med oprettelsen af Ataka, i Ungarn med oprettelsen af Jobbik og i Ukraine med partiet Retfærdighed (ved valget i oktober 2012). Den liberale variant vandt stærkt frem i Tjekkiet og Slovakiet ved valgene i 2010. I Polen efter valget i 2001 var Andrzej Lepper's aktivistiske populistiske bondebevægelse Selvforsvar og det højrepopulistiske Ligaen af Polske Familier

#### Populisme, vigtige egenskaber:

Antielite-holdninger, »Vi« (det ærlige folk), over for »Dem« (den korrupte elite)

Modstand mod den liberale konsensus og politisk sammen-spisthed

Karismatisk lederskab

Kamp mod korruption

Få og enkle politiske budskaber uden bestemt ideologi  
Appel til de socialt utilfredse

#### Den højre-nationale variant:

Skepsis over for det retlige system, fx forfatningsdomstolene

Xenofobi

Antiimmigration-holdninger, antiroma-holdninger

Euroskepticisme

NOTE 5 Juan Linz, »The Future of the Authoritarian Situation or Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil«, i Alfred Stepan (ed.) (1973), *Authoritarian Brazil. Origins, Policies and Future*, New Haven, CT, and London, Yale University Press: 233-254.

i stand til at true de etablerede partier. Begge har siden mistet repræsentationen i parlamentet. Efter valget i 2005 lancerede Kaczynski-brødrenes Ret og Retfærdighedsparti deres helt egen IV Republik som alternativ til den II Republik før 1989 og den III Republik, der fulgte efter rundbordssamtalerne i 1989. Ved valget i 2007 tabte højrepopulismen i Polen, men den gik til gengæld stærkt frem i Ungarn i 2010. Under højrepopulismen i Polen og Ungarn blev vi vidner til ekstrem værdipolitik og historiepolitik, eller, som meget rammende sagt af chefredaktøren for *Gazeta Wyborcza* Adam Michnik, havde vi under Kaczynski-brødrene at gøre med en politik, der byggede på »Bushs ideologi og Putins metoder«, og hvis økonomiske politik var alt andet end neoliberal (Rupnik, i *Bútorá* mfl. 2007:163). Men Polen fik med Palikots Bevægelse i 2011 en særlig liberal og antiklerikal variant. Palikots Bevægelse var, som formuleret af Polens tidligere frihedshelt Lech Walesa, et nødvendigt korrektur i et Polen, hvor klerikalisme, katolsk fundamentalisme og kirkelig indblanding har godt fat.

### EU: medlemskab eller naboskab?

I forbindelse med EU's udvidelser og naboskabspolitikken er der blevet talt en del om EU-effekter og europæisering og om EU's transformative og normative magt. Med andre ord kan demokratiet (måske) fremmes via krav udefra, fra en regional hegemon. Målet har været at nærme de forskellige arenaer for demokrati til det liberale demokrati, som vi kender det i det gamle Europa.

Opmærksomheden var i første omgang mest rettet mod udvidelsesforhandlingerne. Målet var at fremme skabe stabilitet op til EU's grænser mod øst og i stigende grad mod syd. Som meget rigtigt sagt af Jan Zielonka (2004:22) var udvidelsen reelt mere bestemt politisk og geostrategisk end økonomisk. Presset fra EU blev lavere *efter* medlemskabet, for så vidt som EU ikke længere kunne true landene i Østeuropa på selve optagelsen. Vælgerne var efter optagelsen i EU ikke som før bange for at stemme på protestpartier og populistiske partier. Et godt eksempel er Polen, hvor Kaczynski-brødrenes Ret og Retfærdighedsparti i 2005, året *efter* medlemskabet af EU, vandt både præsidentvalg og parlamentsvalg. Viktor Orbáns Fidesz opnåede i Ungarn med 53 pct. af stemmerne mere end to tredjedele flertal i parlamentet. EU-medlemskabet var allerede på plads, og vælgerne behøvede derfor ikke at tage emnet med i overvejelserne, når krydset skulle sættes på valgdagen.

Og Polen og Ungarn er ikke enestående. Ved valget i Slovakiet i 1998, dvs. *før* medlemskabet, stemte mange imod Vladimir Meciar af frygt for, at Slovakiet ikke ville komme med i EU-havnen med Meciar ved roret. Det samme skete i Moldova i 2010, hvor valget førte til en EU-venlig regering. Her havde EU organiseret en donorkonference i Bruxelles, som gav 2 mia. dollars i hjælp, ligesom der var sendt 15 »high level representatives« for at hjælpe landet med at gennemføre EU's regelsæt.

Forhandlingerne om medlemskab blev åbnet fra 1998, og afslutningen på optagelsesforhandlingerne fandt sted i 2002 under København-topmødet, som åbnede op for en udvidelse af EU med 8 lande og i 2007 med de to Balkan-lande Bulgarien og Rumænien, som behøvede længere forberedelsestid. I 2013 bliver Kroatien EU's nye 28. medlemsland. Rumænien og Bulgarien havde langt fra færdiggjort deres politiske og økonomiske transition og var således reelt ikke parat til medlemskabet. De statslige institutioner var (og er stadig) under pres fra reservedomæner som efterretningstjenester, organiseret kriminalitet og mafia-lignende strukturer. Rumænien og Bulgarien besad simpelt hen for svag statskapacitet og alt for store problemer med hensyn til retsstat og korruption. De fleste af arenaerne for demokrati fungerede mildt sagt skidt. Som rigtigt sagt af Mihaela Racovita (2011) gik de to landes tilpasning til EU mest på at beskytte status quo og simulere tilpasningen til EU. Bevidst udhuling af EU-relaterede love har været iøjnefaldende. Der blev tale om en kronisk mangel på resultater, når det gælder implementering, og reelt var transitionerne i de to Balkan-lande uafsluttede (Andreev 2009:391). EU straffede de to lande gennem at tilbageholde økonomisk støtte med henvisning til korruption og pengemisbrug. Regeringerne i Sofia og Bukarest reagerede først *efter* indførelsen af straffeforanstaltninger. Uanset sanktioner har de gjort for lidt for at få etableret statslige institutioner med kapacitet til at implementere EU's omfattende regelsæt. Med udvidelsen i 2004 voksede EU's samlede indbyggertal fra 379 mio. til 454 mio., det samlede BNP med blot 7 pct.

Ikke alene Rumænien og Bulgarien har stået for skud. I begyndelsen af 2012 blev skytset rettet mod Ungarn og landets mange brud på EU's regler politisk og økonomisk. I januar 2012 indledte Kommissionen en procedure, der kan føre til domfældelse ved Domstolen og måske alvorlige sanktioner efter artikel 7 i Lissabon-traktaten. Problemet er, at EU-medlemskabet i de nye medlemslande i høj grad vurderes materielt, og at størrelsen af støtten ikke altid har levet op til forventningerne.

Hidtil havde EU kunnet forene udvidelse i bredden med udvidelse i dybden, men de seneste udvidelser har iflg. Zielonka (2004), uanset alle erklæringer om det modsatte, blokeret for oprettelsen af en fælles europæisk stat og en fælles europæisk offentlighed. Nationalstater i den klassiske, (neo)westfalske betydning med hårde ydre grænser giver ikke mening i en globaliseringstidsalder. Det bedste er at opgive planerne om en EU-superstat og satse på et funktionelt »middelalderligt« regime kendetegnet ved svage nationalstater, åbne grænser og større fleksibilitet institutionelt.<sup>6</sup> EU må leve med store forskelle (»misfit«) mellem de opstillede mål og virkeligheden.

Siden de to udvidelser i 2004 og 2007 er begejstringen for optagelse af nye lande kølnet og især i EU's største lande, Tysk-

NOTE 6 »Den ny middelalder« dækker groft sagt over, at nationalstaterne mister betydning, og at det heller ikke er muligt at skabe effektivt virkende overnationale beslutningsstrukturer.

land og Frankrig. »Externalization of EU governance«, at sikre en ganske bestemt styremåde, har været vigtig for EU også i naboskabspolitikken, men ganske som i forhold til Central- og Østeuropa er forholdet til de nye nabolande i øst præget af asymmetri. For at bruge Stefan Gänzles (2009) formulering var der tale om en »sølvgulerod«, ikke en »guldgulerod« og om »conditionality light«, for så vidt som fraværet af medlemskabsperspektiv sætter grænser for, hvad EU kan stille af konkrete krav til nabolandene med hensyn til demokrati. EU har ikke ønsket igen at forfalde til »rhetorical entrapment«, at love lande medlemskab på et tidspunkt, hvor ansøgerlandet ikke er godt nok forberedt. Derfor lanceringen af den ny naboskabspolitik (ENP) i 2004 og østpartnerskabspolitikken senere i 2008. Der er siden 2008 i stigende grad talt om EU »expansion« end om »enlargement«, om samarbejde *uden* løfter om fuldt medlemskab, en »skyggeudvidelse« (»shadow of enlargement«) eller »alt undtagen institutionerne«, for at bruge Prodis formulering (Sklenková 2012). Alternativet kan være en variant af »privilegeret partnerskab«.

EU-nabolandene og især Tyrkiet og Ukraine er på ingen måde tilfredse med en løsere tilknytning til EU og har taget konsekvensen af, at fuldt EU-medlemskab fortoner sig et sted langt ude i fremtiden. I årene 2000-2006 tog tyrkerne EU's krav seriøst, men i forhold til kravet om tilpasning til EU's regelsæt (»acquis'en«) føres der en à la carte politik, en selektiv politik, der går på kun at opfylde de krav, der volder færrest problemer indadtil i Tyrkiet. EU's kritiske statusrapport (»karakterbogen«)

for 2011 blev, helt modsat tidligere, mødt nærmest med et skuldertræk i Ankara.

### Afsluttende bemærkninger

Omkring årsskiftet 2012/13, snart 25 år siden murens fald, er tilstanden i Europa præget af krise og depression – det være sig økonomisk, politisk og når det gælder den nærmeste fremtid. Konsolideringen af demokratiet har været ujævn og præget af forskelle landene imellem. Mange problemer har østlandene dog fælles med det gamle Europa, fx voksende populisme og euroskepticisme, men landene er stadig mærket af både den kommunistiske og før-kommunistiske fortid og dermed en sti-afhængighed, der er - og bliver - svær at overvinde. Særligt for det nye Europa i øst har været den høje emigration grundet mangel på indhentning med det gamle Europa i velstand og velfærd. Problemerne finder vi på alle de forskellige arenaer for demokrati. Lige nu er der megen fokus på retsstatsrenaen, frem for alt fravær af stabile funktionelle retslige rammer og demokratiske retskulturer, og ikke at forglemme en fortsat høj korruption. EU har afgjort øvet indflydelse, men mest *før* udvidelsen. Problemet er, at medlemskabet i så høj grad vurderes materielt, frem for alt ud fra omfanget af udbetalingerne fra EU's kasser. EU's naboskabspolitik mod øst har hidtil ikke ført til de ønskede demokratiske fremskridt, hvilket de seneste valg i Hviderusland og Ukraine tydeligt har vist. Eurobegejstring er i takt med den langstrakte eurokrise og re-nationaliseringen af europapolitikken i mange lande erstattet af en god portion eurorealisme og euroskepticisme.

## LITTERATUR

- Ágh, Attila (1998), *The Politics of Central Europe*, London, Thousand Oakes, New Delhi: SAGE Publications.
- Andreev, Svetlozar A. (2009), »The unbearable lightness of membership: Bulgaria and Romania after the 2007 EU accession«, *Communist and Post-Communist Studies*, 42.
- Bútora, Martin, Olga Gyárfasova, Grigorij Meseznikov, Thomas W. Skladony (eds) (2007), *Democracy and Populism in Central Europe, The Visegrad elections and their Aftermath*, Bratislava: Institute for Public Affairs.
- Dahl, Robert (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Gänzle, Stefan (2009), »The EU Governance and the European Neighbourhood Policy: A Framework for Analysis«, *Europe-Asia Studies*, Vol. 61, No. 10, December.
- Gherghina, Sergiu and Lina Klymenko (2012), »Why look Back? Citizens' Attitudes Toward the Communist Regime in Belarus, Russia, and Ukraine«, *Problems of Post-Communism* Vol. 59, No.1, January/February.
- Guliyev, Farid (2005), »Post-Soviet Azerbaijan: Transition to Sultanistic Semoauthoritarianism? An attempt at Conceptualization«, *Demokratizatsiya* Summer, Vol. 13, issue 3.
- Gyárfasova, Olga, Grigorij Meseznikov (eds) (2011), *Visegrad Elections 2010: Domestic Impact and European Consequences*, Bratislava: Institut for Public Affairs.
- Laska, Artur (2011), *Sprawedliwosc społeczna*, Turon: Wydawnictwa Adam Marszałek.
- Linz, Juan J., & Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- Narozhna, Tanya (2004), »Civil Society in the Post-communist Context: Linking Theoretical Concept and Social Transformation«, *Demokratizatsiya*, Volume 12, Spring.
- Pullmann, Michal (2011), »Konec experiment, Prestavba i pad komunismu i Ceskoslovensko«, *Scriptorium*, Praha.
- Racovita, Mihaela, »Europeanization and Effective democracy in Romania and Bulgaria«, *Romanian Journal of Political Sciences*, issue: 01/2011:28-49.
- Rupnik, J (2006), »Populism in East-Central Europe«, [www.eurozine.com](http://www.eurozine.com).
- Sklenková, Veronika, »Integration Potential of the European Neighbourhood Policy«, *Slovak Journal of Political Science*, Volume 12, 2012, No.1.
- Sztompka, Piotr, »Dilemmas of the Great Transition«, *Sisyphus*, 2 (VII), 1992.
- Sztompka, Piotr (1996), »Looking Back, The Year 1989 as a Cultural and Civilizational Break«, *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 29, no.2.
- Sztompka, Piotr, »Understanding Postcommunist Transition«, *Journal of Democracy*, vol. 5, no.4, 1994.
- Way, L. A., »Pluralism by Default in Moldova«, *Journal of Democracy*, Volume 13, Number 4, October 2002:127-140.
- Zielonka, Jan, »Challenges of EU Enlargement«, *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 1 January 2004.

# Økonomisk vækst og konvergens i Østeuropa\*

Østlandene har siden midten af 1990'erne haft relativt høj, men stærkt fluktuerende BNP-vækst, og indkomstgabet til Vesteuropa er gradvist blevet reduceret. Væksten har dog i betydelig grad været baseret på kapitalindstrømning udefra, og nedgangen efter den globale finanskrisen i 2008 har blotlagt svagheden ved denne vækstmodel. Østlandenes udfordring er at tilpasse den økonomiske politik, så de opnår en højere trendvækst men også en mere stabil økonomisk udvikling.



**KARSTEN STÆHR**

Professor, ph.d.  
Tallins Tekniske Universitet, Estland  
Eesti Pank, Estland

## 1. Indledning

Året 1989 er historisk. Gorbatsjovs politik havde løsnet grebet om Sovjetunionens satellitstater, og konsekvensen var overvældende. Polen gennemførte et delvist demokratisk parlamentsvalg i juni, Berlinmuren faldt i november, og til sidst mistede kommunisterne grebet om magten i det meste af Østeuropa. Jerntæppet, som i næsten et halvt århundrede havde delt Europa i to blokke med forskellige politiske og økonomiske systemer, var borte.

De regeringer, som tog over efter kommunismens sammenbrud, havde alle som mål at indføre demokrati og markedsøkonomi efter vestligt forbillede. En markedsøkonomi, hvor ressourcer allokeres via udbud og efterspørgsel, blev set som et vigtigt middel til at afhjælpe den udbredte varemangel og på længere sigt reducere spild, øge produktiviteten og højne levestandarden. Årtier med kommunistisk styre og planøkonomi havde efterladt de østeuropæiske lande med et forældet produktionsapparat og et betydeligt indkomstmæssigt efterslæb i forhold til deres vestlige naboer. Det er i praksis umuligt at finde pålidelige data som sammenligner produktionsomfanget i Øst- og Vesteuropa, og forskellige kilder angiver vidt forskellige tal (Aage 1994, p. 101). Et slag på tasken er, at de fleste af østlandene havde et købekraftskorrigeret BNP per capita på 30-40 procent af niveauet i Vesteuropa (Maddison, 2001).

Denne artikel drøfter den økonomiske udvikling i Østeuropa siden begyndelsen af 1990'erne med hovedvægt på de økonomiske vækstresultater og den opnåede indkomstkongvergens. Der fokuseres på de 10 østeuropæiske lande, som i henholdsvis 2004 og 2007 blev medlemmer af EU, og som på dansk ofte blot omtales som »østlandene«. Artiklen belyser blandt andet det store produktionsfald efter planøkonomiens sammenbrud, den efterfølgende vækstperiode og effekten af den globale finanskrisen. Afslutningsvist drøftes de udfordringer som østlandene står overfor hvis konvergensprocessen skal forsætte og væksten fremover være høj og stabil.

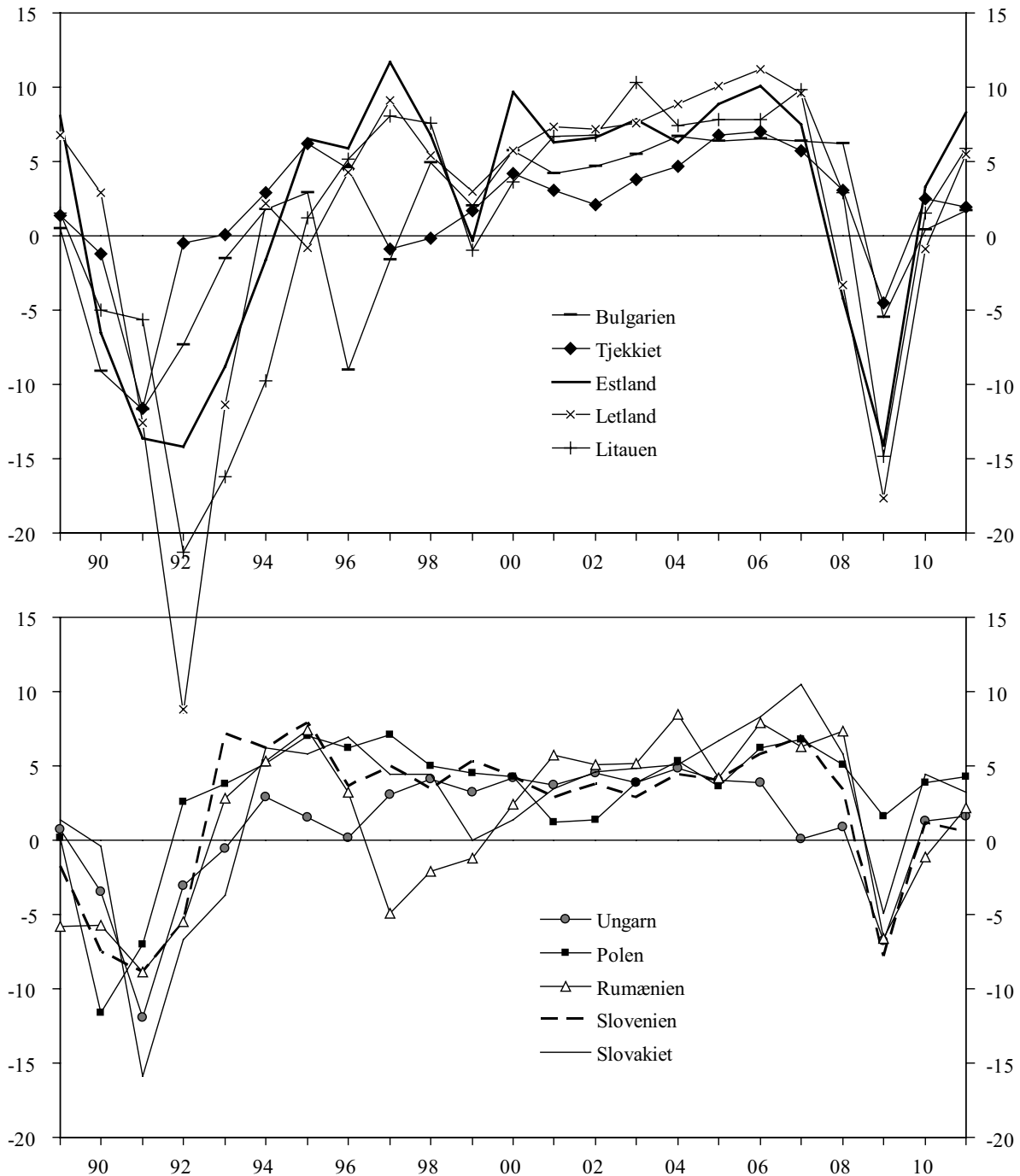
## 2. BNP vækst og konvergens, 1989-2012

De økonomiske reformer begyndte på forskellige tidspunkter i de 10 lande. Ungarn, Polen og Slovenien havde allerede indført reformer med markeds-elementer inden kommunismens sammenbrud. Omfattende markedsøkonomiske reformer var imidlertid først mulige, efter at Sovjetunionens dominans var ophørt og nye regeringer var kommet til magten. Polen begyndte reformprocessen i januar 1990, mens Ungarn og Slovenien fulgte efter senere samme år. Tjekkioslovakiet, Bulgarien og Rumænien begyndte markedsprocessen i 1991.<sup>1</sup> De baltiske lande genvandt først deres selvstændighed i forbindelse med kuppet i Moskva i august 1991, og startåret for reformerne i Estland, Letland og Litauen sættes derfor normalt til 1992.

NOTE \* Tak til Hans Aage og Rune Holmgaard Andersen for nyttige kommentarer. Synspunkterne i artiklen er forfatterens egne og ikke nødvendigvis sammenfaldende Eesti Panks.

NOTE 1 Tjekkioslovakiet blev delt i Tjekkiet og Slovakiet fra 2003, bl.a. på grund af uenighed om den økonomiske reformpolitik.

Figur 1: BNP-vækst i 10 østeuropæiske lande, 1989-2011, procent per år

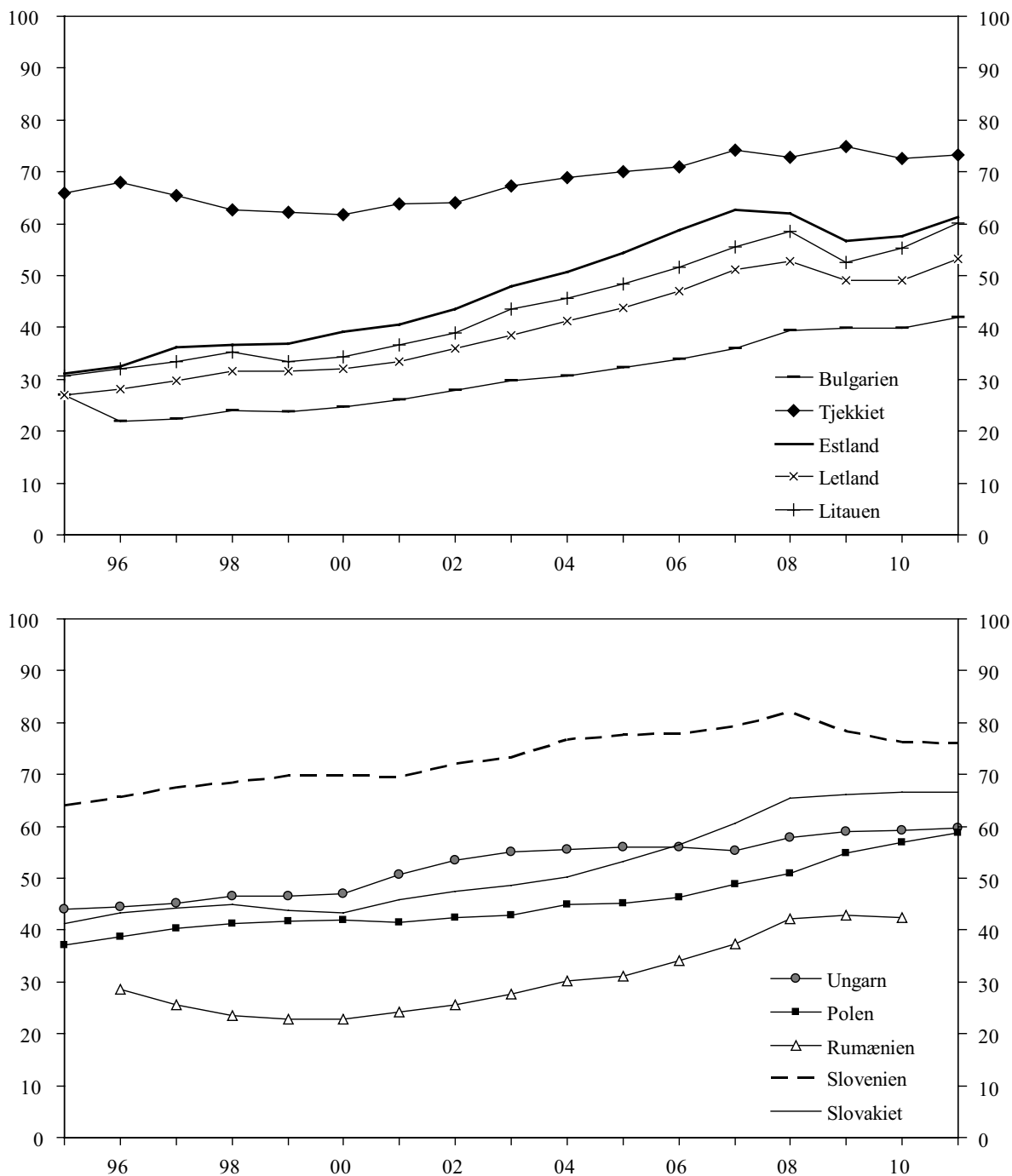


Kilder: EBRD (2010) for de første år, Eurostat (2013, nama\_gdp\_k) fra 1995 eller tidligere.

Figur 1 viser den årlige økonomiske vækst i de 10 østeuropæiske lande i perioden 1989-2011. Data for de første år er usikre, da økonomiens struktur ændrede sig hurtigt, samtidig med at rapporterings- og statistiksystemer blev omlagt. Den økonomiske vækst har udvist overordentligt store udsving i de fleste af landene, hvilket også illustreres af andenaksens skala. Det er nyttigt at inddelle de 22 år fra 1989 til 2011 i tre perioder. Den første periode omfatter de markante produktionsfald, som opstod i forbindelse med opløsningen af det planøkonomiske

system. Den næste periode omfatter et langvarigt vækstforløb, som begyndte i midten af 1990'erne og først sluttede i forbindelse med den globale finanskrisen i 2008. De årlige vækstrater lå i denne periode på 5 procent eller mere for mange lande, men med betydelig variation over tid. Den sidste periode fra 2008 er karakteriseret af store produktionsfald og generel økonomisk ustabilitet. Vækstbilledet i de tre perioder og den betydelige variation imellem landene bliver diskuteret i separate afsnit nedenfor.

Figur 2: Købekraftskorrigeret per capita BNP, procent af gennemsnittet i EU15

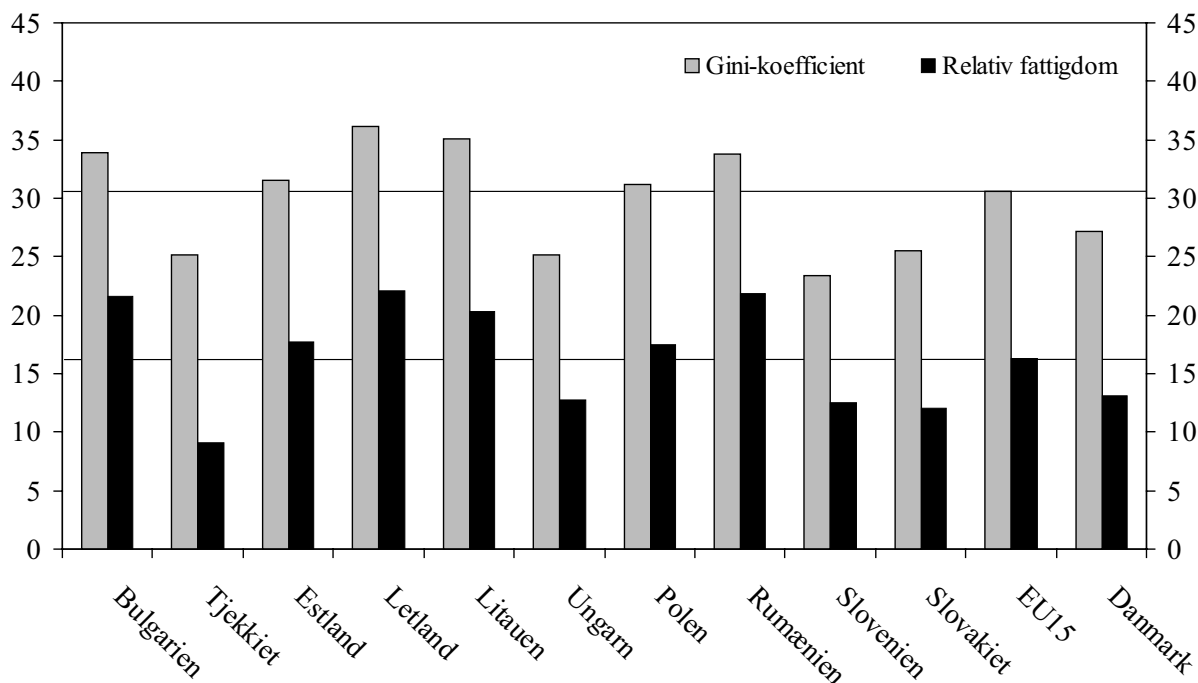


Kilde: Eurostat (2013, nama\_gdp\_c).

Som omtalt er det nærmest umuligt at danne sig et klart billede af indkomstniveauet i de kommunistiske lande, før reformprocessen begyndte. Pålidelige data fra Eurostat er tilgængelige fra 1995. Figur 2 viser for hvert af de 10 østeuropæiske lande købekraftskorrigeret BNP per capita som procent af gennemsnittet i EU15. (Til sammenligning ligger det danske BNP per capita ca. 10-15 procent over EU15-gennemsnittet i den pågældende periode.)

Den betydelige vækst fra midten af 1990'erne og indtil den globale finanskrisen i 2008 betød, at indkomstgabet mellem Øst- og Vesteuropa blev reduceret markant. Konvergensprocessen var specielt hurtig i de fattigste østlande, dvs. Bulgarien, de baltiske lande og Rumænien og noget langsommere i de mest velstående østlande, dvs. Tjekkiet og Slovenien. Konvergensprocessen er ophørt eller er blevet bremset efter finanskrisen, men dette ændrer ikke ved, at der samlet set er blevet en større kage til rådighed i østlandene siden midten af 1990'erne. Den

**Figur 3: Gini-koefficient og relativ fattigdom defineret som procent af befolkningen med indkomst under 60 procent af medianindkomsten. Gennemsnit for 2009-2011**



Kilde: Eurostat (2013, ilc\_li02, ilc\_di12).

øgede materielle velstand er da også åbenlys for enhver som har opholdt sig i regionen under kommunismen, i den tidligere reformfase og i de seneste år. En betydelig middelklasse er vokset frem, for hvem biler, charterrejser, iPads og god rødvin er selvfølgeligheder.

Fordelingen af den voksende velstand er også vigtig. Figur 3 viser data for personlig indkomstulighed og relativ fattigdom, baseret på et indkomstmål som medtager al slags personlig indkomst, inklusive offentlige overførsler, og som tager højde for antallet af husstandsmedlemmer og deres alder. Gini-koefficienten er 0, hvis indkomsten er helt ligeligt fordelt mellem alle individer, og 100, hvis ét individ modtager den samlede indkomst. Det relative fattigdomsmål er udregnet som andelen af befolkningen, hvis indkomst ligger under 60 procent af medianindkomsten.

Adskillige af de nye EU-lande har en mere ligelig indkomstfordeling og mindre relativ fattigdom end gennemsnittet for EU15. Det gælder især Tjekkiet og Slovenien, men også Ungarn og Slovakiet. For disse fire lande er data for indkomstfordeling og relativ fattigdom i øvrigt stort set som for Danmark. I den anden ende af spektret ligger Bulgarien, de baltiske lande og Rumænien, hvor uligheden og andelen af befolkningen, der lever i relativ fattigdom, er over EU15-gennemsnittet. Polen ligger på niveau med gennemsnittet for EU15. Den betydelige korrelation mellem uligheds- og fattigdomsmålene i figur 3 og indkomstniveauet i figur 2 er iøjnefaldende. Uligheds- og fattigdomsmålene i figur 3 har i øvrigt ikke ændret sig i entydig retning, siden den globale finanskrisen ramte regionen i 2008.

### 3. De vanskelige år

De regeringer, som tog over efter kommunismens sammenbrud, iværksatte umiddelbart reformer med henblik på at skabe markedsøkonomier efter vestligt forbillede. Standardpakken bestod af fire hovedelementer, nemlig i) liberalisering af produktion, handel og priser, ii) makroøkonomisk stabilisering, iii) privatisering og iv) strukturelle reformer (Blanchard et al. 1991). Liberalisering, privatisering og strukturelle reformer ændrede økonomiens funktionsmåde fundamentalt og udgjorde grundstenene i skabelsen af en markedsøkonomi. Stabiliseringspolitikken var derimod primært rettet mod at reducere inflationen på kort sigt, men indebar alligevel ofte grundlæggende ændringer, bl.a. indførelse af en *hård budgetrestriktion* i form af mindre støtte til private og offentlige virksomheder.

Alle østlandene fulgte standardpakken, men de forskellige lande indførte alligevel reformerne på forskellig måde, i afvigende rækkefølge og med varierende intensitet. Noget forenklet er hovedskellet mellem *big bang* og *gradualisme*, hvor *big bang* refererer til, at så mange reformer som muligt indføres så hurtigt som muligt, mens *gradualisme* refererer til, at de forskellige reformer indføres gradvist og i en forudbestemt rækkefølge.

Uanset valget af reformstrategi var årene frem til midten af 1990'erne vanskelige i økonomisk henseende for alle transititionslande. Figur 1 viste, hvordan produktionen faldt markant, og først i 1995 var der igen positive vækstrater i (næsten) alle 10 østlande. De baltiske lande blev særligt hårdt ramt med tocifrede produktionsfald flere år i træk. Samtidig steg arbejdsløsheden og uligheden. Statsejede virksomheder lukkede eller



tilpassede beskæftigelsen til den reducerede afsætning, og de nye private virksomheder evnede ikke at opsuge den fritstillede arbejdskraft.

De store produktionsfald og den stigende arbejdsløshed kom til dels som en overraskelse. Produktionsnedgangen er nok overvurderet, for mens planmål under kommunismen gav virksomhederne incitament til at overdrive produktionsomfanget, er det modsatte tilfældet i en markedsøkonomi på grund af virksomhedernes skattebetaling. Endvidere var faldet i det private forbrug og det ikke-militære offentlige forbrug i mange østlande langt mindre end faldet i produktion.<sup>2</sup> Der blev i perioden også åbnet for nye forbrugsmuligheder, bl.a. frisk frugt og brugte biler importeret fra Vesteuropa.

Uanset produktionsfaldenes faktiske omfang gav de anledning til en omfattende debat om årsagerne til disse fald og om, i hvilken udstrækning faldene kunne tilskrives de økonomiske reformer. I den sammenhæng er det værd at bemærke, at mange lande oplevede betydelige produktionsfald allerede før markedsreformerne blev gennemført. Det gælder bl.a. Bulgarien, de baltiske lande og Rumænien. Det er rimeligt at antage, at det politiske opbrud, nye grænser, afbrydelse af logistikkæder og høj inflation har bidraget til den negative produktionsudvikling.

Fischer et al. (1996) blev startskuddet til en litteratur, som bruger paneldata til at analysere produktionsudviklingen i transitionslandene. Økonomisk vækst forklares i disse studier ved hjælp af forskellige variabler, herunder indekser for omfanget af forskellige reformer. De tidligste studier finder generelt, at et større reformomfang var forbundet med mindre produktionsnedgang, men efterhånden bliver resultaterne mindre entydige. En meta-analyse foretaget af Babetskii & Campos (2007) konkluderer fx, at der ikke er nogen klar forbindelse mellem generelle reformvariabler og økonomisk vækst i transitionslandene, selv om det specifikke design af reformpakken muligvis spiller en rolle. Staehr (2005) finder, at omfattende reformer fremmet økonomisk vækst, men også, at ubalancerede reformpakker havde en negativ effekt.

Stiglitz (1999) er generelt kritisk over for de økonomiske resultater, som transitionslandene opnåede i det første tiår med reformer. Han sammenlignede 1990'ernes økonomiske udvikling i Rusland og Kina og konkluderede, at kineserne havde opnået bedre resultater med deres langsomme reformtempo og omfattende markedsintervention. Dabrowski et al. (2001) argumenterer for, at Ruslands svage udvikling i 1990'erne i høj grad var et resultat af et ugunstigt udgangspunkt, en forkert rækkefølge af forskellige reformelementer og et generelt langsomt reformtempo.

Det er næppe muligt at få et klart billede af reformprocessen og den økonomiske udvikling i de vanskelige år i begyndelsen af 1990'erne. Det var en periode med store omvæltninger i politisk, økonomisk og social henseende, og det er dristigt at trække vidtrækkende konklusioner alene på baggrund af tal for udviklingen i BNP. Heldigvis blev den økonomiske nedgang kortvarig, og de 10 østlande, som denne artikel fokuserer på, var blandt de første transitionslande, som igen fik positiv vækst.

#### 4. Fra vækst til overophedning

Årene fra 1995 til 2007 blev for østlandenes vedkommende en periode med høj økonomisk vækst. Ungarn havde gruppens laveste gennemsnitlige vækst på 3,2 procent per år, men Bulgarien, Tjekkiet og Rumænien havde også vækstrater på under 4 procent per år. I den anden ende af skalaen havde de baltiske lande vækstrater på over 6 procent; Estland opnåede en gennemsnitlig vækst på 7,2 procent.<sup>3</sup>

Til trods for den generelt positive udvikling var der betydelige konjunktursvingninger i perioden. Bulgarien løb ind i store problemer allerede i 1996-1997, da landet på samme tid blev ramt af en bankkrise og en valutakrise. Tjekkiet måtte i foråret 1997 devaluere valutaen og lade den flyde efter et spekulativt angreb – et scenario, som på mange måder blev optakten til den asiatiske krise senere på året. De baltiske lande blev i 1999 hårdt ramt af eftervirkningerne af den russiske krise, da efterspørgslen fra det store eksportmarked i øst kollapsede. Endelig oplevede Rumænien i 1997-1999 et alvorligt tilbageslag med en giftig cocktail bestående af en omfattende bankkrise, kapitalflugt og høj inflation.

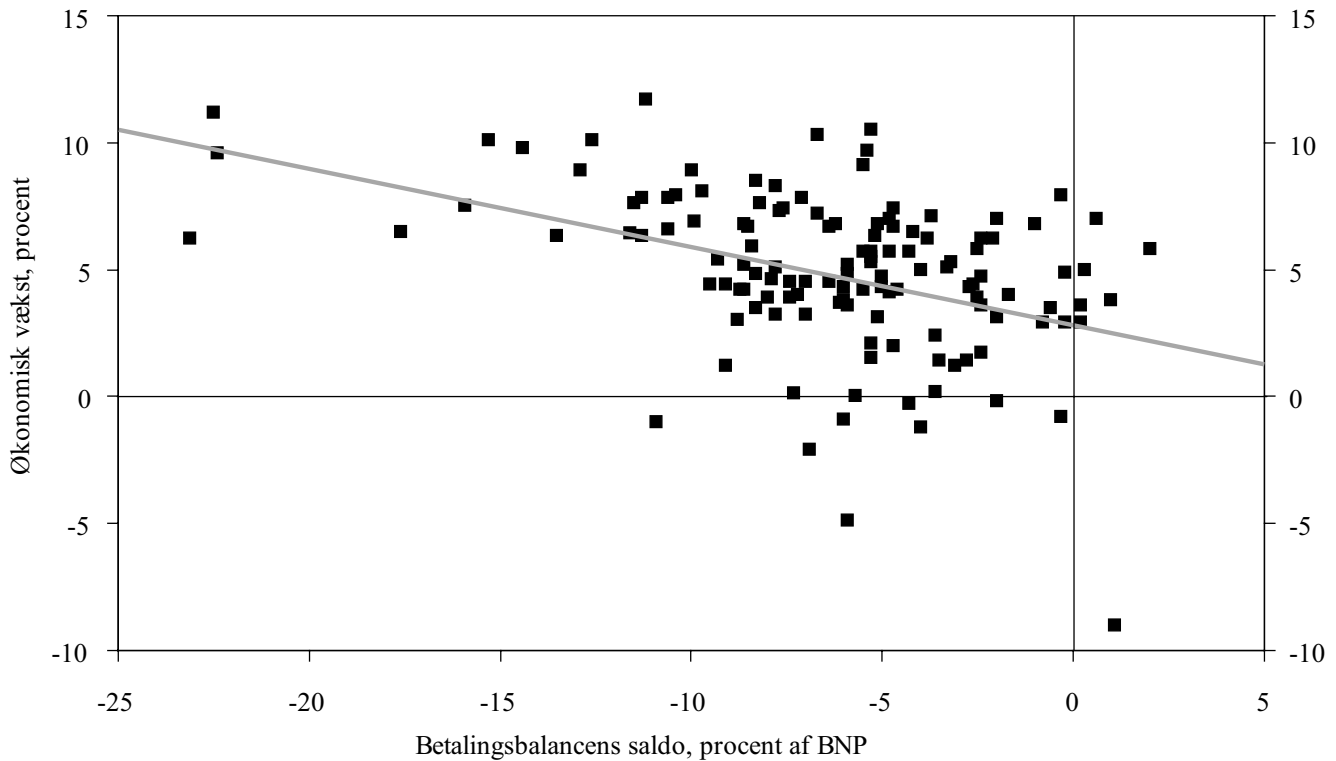
Fra århundredeskiftet og frem til 2007-2008 oplevede næsten alle østlande et økonomisk boom med stigende vækstrater. Det markante konjunkturopsving har flere forklaringer. Der var generelt gunstige konjunkturer i de vesteuropæiske lande og dermed nye eksportmuligheder. Samtidig blev østlandene i stigende grad »Europas værksted« med en betydelig vareproduktion. Østlandenes virksomheder blev underleverandører til virksomheder i Vesteuropa og blev ofte tæt integrerede i de vestlige virksomheders produktionsstruktur. Processen var til dels drevet af østlandenes lave lønninger, gode infrastruktur og gunstige handelsaftaler med EU.

I løbet af de langvarige forhandlinger om EU-medlemskab blev det klart, at de 10 lande ville blive optaget i Unionen. Otte af landene blev optaget i maj 2004 (sammen med Cypern og Malta), mens Bulgarien og Rumænien måtte vente til januar 2007. Visheden om fremtidigt EU-medlemskab gav fornyet tillid, og østlandene blev følgelig mere attraktive mål for udenlandske investeringer. I begyndelsen steg omfanget af direkte investeringer og porteføljeinvesteringer, men fra 2004

NOTE 2 I Polen faldt det private forbrug proportionalt med produktionen i 1990, men allerede i 1991 steg forbruget markant, mens produktionen fortsatte med at falde (EBRD 1996, p. 201).

NOTE 3 Selv relativt små forskelle i vækstrater har stor betydning for indkomstudviklingen Således steg produktion i Ungarn med 48 procent fra 1995 til 2007, mens stigningen i Estland var 131 procent.

Figur 4: Betalingsbalancens saldo og BNP-vækst i 10 østeuropæiske lande, 1989-2011



Kilder: Eurostat (2013, bop\_q\_gdp og nama\_gdp\_k).

blev direkte lån til østlandene af forholdsvis større betydning (Rahman 2008). Lettere adgang til finansiering for både virksomheder og husholdninger satte i de fleste af landene gang i et efterspørgselsboom drevet af voksende forbrug og stigende investeringer, ikke mindst i byggeriet (Bakker & Klinge 2012, kap. 1). Der var flere selvforstærkende faktorer. I mange lande steg inflationen, så realrenten blev negativ. Højere priser på fast ejendom gjorde det lettere at stille sikkerhed for lån. Efterhånden bredte der sig en optimistisk stemning, som førte til større udlån og mindre krav til låntagere. Årene 2004-2007 var en periode med høj vækst i alle østlandene, men boomet var i betydelig grad efterspørgselsdrevet, således som det også var tilfældet i Danmark.

Den store kapitalindstrømning blev afspejlet i store betalingsbalanceunderskud i de fleste østlande. I nogle lande, specielt Bulgarien og de baltiske lande, steg underskuddet til ekstreme niveauer. Betalingsbalancens saldo i Bulgarien var således -17.6 procent af BNP i 2006 og -25.2 procent i 2007, mens saldoen i Letland var -22.5 procent i 2006 og -22.4 procent i 2007 (Eurostat 2013, bop\_q\_gdp).

Der er en klar sammenhæng mellem betalingsbalancens saldo og økonomisk vækst i østlandene. Figur 4 viser forholdet mellem betalingsbalancens saldo (førsteaksen) og den økonomiske vækstrate (andenaksen) for de 10 østlande i perioden 1995-2007. Der er en klar negativ sammenhæng: når væksten er høj,

er der typisk store underskud på betalingsbalancen; når væksten er lav, er underskuddene mindre. Detaljerede økonomiske analyser viser at denne sammenhæng er robust og optræder i en lang række specifikationer med forskellige kontrolvariabler og beskæringer af datasættet (Staeher 2012).

Konklusionen er, at høj økonomisk vækst generelt har været forbundet med betydelig kapitalindstrømning, altså store betalingsbalanceunderskud. Væksten i østlandene er blevet begrænset af mulighederne for at låne eller på anden måde tiltrække kapital fra udlandet (Landesmann & Pochl 1996). Det står i modsætning til den asiatiske model, hvor eksporten driver økonomisk vækst, og hvor *overskud* på handels- og betalingsbalance derfor falder sammen med høj vækst. På mange måder er situationen i de 10 østlande sammenlignelig med erfaringerne fra Danmark, før der blev fundet olie i Nordsøen. Høj vækst var typisk forbundet med store betalingsbalanceunderskud, til tider så store, at det førte til regeringsindgreb som fx »Kartoffelkuren« i 1986.

Årene før den globale finanskriser var præget af stor optimisme i Østeuropa. Høje vækstrater betød, at indkomstgabet til Vesteuropa indsnævredes, og store grupper af befolkningen fik nye økonomiske muligheder. Det økonomiske boom var imidlertid i stor udstrækning lånefinansieret, og resultatet var stigende finansielle ubalancer. Mens husholdningernes og virksomhedernes gæld steg, forværredes østlandenes udenlandske

fordringsposition i hastigt tempo.<sup>3</sup> Det er bemærkelsesværdigt, hvordan boomet i østlandene minder om boomet i mange lande i Vesteuropa før finanskrisen, inklusive Irland og Middelhavslandene. »Sikken en fest« det var.

### 5. Den globale finanskrisen

Den globale finanskrisen ramte mange af de østeuropæiske EU-lande særdeles hårdt. Det gjaldt først og fremmest de baltiske lande. Estland og Letland oplevede produktionsnedgang allerede i 2008 og havde akkumulerede produktionstab i årene 2008 og 2009 på henholdsvis 18.3 og 21.0 procent. I andre østlande faldt produktionen i 2009 typisk med 5-8 procent i 2009, men Polen med en positiv BNP-vækst på 1.6 procent fremstår som en vigtig undtagelse.

Den globale finanskrisen havde sit udspring i USA og Vesteuropa, men østlandene blev næsten øjeblikkelig smittet (Bakker & Klinge 2012, kap. 2). De store produktionsfald i de fleste østlande har flere forklaringer. Landenes eksportefterspørgsel kollapsede, og det ramte specielt østlandene, hvis virksomheder i stor udstrækning opererede som underleverandører til industrien i Vesteuropa. Der er en klar korrelation mellem østlandenes eksportandele og produktionsfaldet i 2009.

Den indenlandske efterspørgsel blev også ramt da det fra efteråret 2008 blev næsten umuligt for selv de bedste låntagere at låne til forbrug og investeringer. Kreditklemmen i østlandene var en direkte følge af problemerne på de internationale finansmarkeder. Kapitalstrømmen til østlandene ophørte, og store betalingsbalanceunderskud blev på kort tid reduceret markant eller ligefrem vendt til overskud, et såkaldt *sudden stop*. Generelt fandt den største kapitaludstrømning sted fra de lande, som havde akkumuleret den største udlandsgæld og som altså var mest modtagelige for finansiell smitte.

Efterspørgslen i østlandene blev også holdt tilbage af et kraftigt fald i tilliden til den fremtidige økonomiske udvikling, jf. fx Europakommissionens *Economic Sentiment Indicator*. I de fleste østlande var der kun en begrænset efterspørgselsimpuls fra finanspolitiske initiativer. En betydelig diskretionær lempelse af finanspolitikken i 2009 fandt kun sted i Polen og muligvis i Bulgarien (Staehr 2010). I en række lande, herunder de baltiske lande og Ungarn, blev den dybe konjunkturedgang fulgt af en diskretionær *stramning* af finanspolitikken. Den stramme finanspolitik i østlandene var til dels betinget af de vanskelige finansieringsvilkår i 2009. Estland valgte en særligt stram finanspolitik med besparelser og skatteforhøjelser for at bringe budgetunderskuddet under Maastricht-traktatens grænse på 3 procent. Underskuddet blev på 2 procent af BNP, og Estland

blev optaget i eurozonen i januar 2011 (Eurostat 2013, gov\_dd\_edpt1).

Den globale finanskrisen påvirkede østlandene meget forskelligt; generelt fandt de største produktionsfald sted i de lande, som havde haft den højeste vækst i årene før krisen. De baltiske lande havde de største produktionsfald, men de var også meget åbne økonomier, som havde stor kapitalindstrømning før krisen og førte en stram finanspolitik under krisen. Polen kom gennem den globale finanskrisen med positive vækstrater. Landet er relativt lukket, havde begrænset kapitalindstrømning før krisen og førte en relativt ekspansiv finanspolitik.

Problemerne på finansmarkederne ramte også den statslige låntagning, og i flere østlande fik staten problemer med at dække sit lånebehov på de kommercielle finansmarkeder. Ungarn var det første land, som fik alvorlige problemer. Landet havde igennem mange år oparbejdet en stor statsgæld, og låneproblemerne blev akutte umiddelbart efter konkursen i Lehman Brothers. I fjerde kvartal 2008 indgik Ungarn en aftale med bl.a. IMF og EU, som sikrede landet et stort lån. Kort tid efter fik også Letland en international låneaftale, efter at en lokalt ejet bank gik konkurs og måtte tilføres kapital. Rumænien fik efterfølgende problemer med sin statsgæld og måtte indgå en låneaftale i første kvartal 2009. De alvorlige finansieringsproblemer førte til øget usikkerhed og svækkede tilliden blandt investorer, virksomheder og forbrugere.

En vis grad af stabilisering af det makroøkonomiske billede indfandt sig mod slutningen af 2009 og i 2010 (Bakker & Klinge 2012, kap. 5). Stabiliseringen var til dels resultatet af Wien-initiativet fra januar 2009, hvor vestlige banker med aktiviteter i østlandene forpligtigede sig til bevare eksisterende kreditlinier og undlade at trække kapital ud af landene. Endvidere fremskyndede EU udbetalinger fra social- og strukturfondene, hvilket reducerede de statsfinansielle problemer og den økonomiske tilbagegang. Østlandene fik også lettere adgang til lån fra bl.a. Den Nordiske Investeringsbank og Den Europæiske investeringsbank.

Fra 2010 havde alle østlandene igen positiv vækst, omend vækstraterne var langt under niveauet fra før krisen (Bakker & Klinge 2012, kap. 4). Den moderate vækst var typisk drevet af et opsving i eksporten hjulpet på vej af forbedret konkurrenceevne. Landene med flydende valutakurs fik bedret konkurrenceevnen som følge af kraftige deprecieringer i 2008-2009. Flere lande med fast valutakurs gik igennem en såkaldt *intern devaluering*, hvor faldende nominelle lønninger og øget produktivitet efterhånden førte til bedre konkurrenceevne.<sup>4</sup>

NOTE 3 Ved udgangen af 2007 udgjorde Bulgariens udlandsgæld 81 procent af BNP, Letlands 75 procent af BNP og Ungarns 105 procent af BNP (Eurostat 2013, tipsii10).

NOTE 4 Mange iagttagere argumenterede for, at fastkurslandene, særligt Bulgarien og de baltiske lande, burde devaluere eller lade valutaen flyde med henblik på at opnå en hurtig bedring af konkurrenceevnen. Andre argumenterede for, at en intern devaluering var mulig at gennemføre, mens en almindelig devaluering kunne føre til øget ustabilitet, og samtidig ville en kraftig depreciering ramme virksomheder og husholdninger, som havde optaget lån i udenlandsk valuta.

## 6. Diskussion

Transitionsprocessen har forvandlet tilværelsen for de fleste i østlandene. Demokrati, ytringsfrihed og fri bevægelighed over grænserne betragtes nu med samme selvfølgelighed i Østeuropa som i Vesteuropa. Samtidig har de fleste fået større købekraft og flere valgmuligheder, bl.a. som følge af den betydelige økonomiske vækst siden midten af 1990'erne.

Den gennemsnitlige uvægtede vækstrate i de 10 lande var 3,7 procent i perioden 1995-2011 og 4,9 procent i den kortere periode 1995-2007 (Eurostat 2013, *nama\_gdp\_c*). Væksten har samlet set været relativt høj om end et godt stykke fra de vækstrater, som fx de asiatiske tigre og Kina har præsteret over længere tid. Samtidig er indkomstgabet mellem de 10 østlande og EU15-landene indsnævret betydelig. Vækstforløbet har imidlertid været præget af betydelig ustabilitet. Den globale finanskriser ramte alle østlandene undtagen Polen meget hårdt, men der har også været konjunkturedgange på grund af eksportnedgang, bankkriser og statsfinansielle problemer.

De økonomiske udsigter for årene 2012-2014 tyder ikke på en tilbagevenden til høj økonomisk vækst. Europakommissionens prognose fra efteråret 2012 anslår, at det uvægtede gennemsnit af østlandenes vækst vil ligge på 1,2 procent i 2012, 1,7 procent i 2013 og 2,6 procent i 2014 (Eurostat 2013, *nama\_gdp\_c*). Sådanne vækstrater vil kun lede til en marginal reduktion af indkomstgabet mellem østlandene og EU15.

De lave vækstrater i perioden fra udbruddet af den globale finanskriser i 2008 og frem til i hvert fald 2014 viser, at effekterne af den globale finanskriser varer længere end sædvanligvis set i en konjunkturedgang. Dette tyder på, at væksten i Østeuropa har været og antagelig vil forblive lav, når der er lille kapitalindstrømning og svag eksportefterspørgsel. Denne konklusion understøttes også af analysen i afsnit 4, som indikerer, at høj økonomisk vækst i østlandene generelt har været forbundet med kapitalindstrømning. Samlet set rejser dette spørgsmålet, om krisen har blotlagt svagheder ved østlandenes hidtidige vækstmodel baseret på fri handel og kapitalimport. Strukturelle svagheder, som fører til en svag underliggende trendvækst, kan blive skjult, hvis væksten i en periode er høj som følge af kapitalindstrømning og en gunstig konjunkturudvikling i udlandet. Modellens svagheder er dels, at den langsigtige trendvækst eventuelt forbliver lav, dels, at væksten er meget følsom for ændringer i internationale kapital- og handelsstrømme (Fabrizio et al. 2009, Landesmann 2010).

Hvis den underliggende trendvækst i østlandene ikke er væsentligt over niveauet i Vesteuropa, er der meget begrænset

potentiale for fortsat indkomstkongrens. Der er med andre ord en fare for, at landene kommer til at sidde fast i en *mellemindkomstfælde* («middle income trap») og end ikke på længere sigt når niveauet i EU15. I de sidste årtier er det kun lykkedes for ganske få lande i verden at bevæge sig fra mellem- til højindkomstniveauet (Foxley & Sossdorf 2011). Mange mellemindkomstlande har i perioder haft høj vækst, men er efterfølgende blevet ramt af kriser og stagnation med det resultat, at kongrensprocessen er blevet afbrudt. I dette lys er det et åbent spørgsmål, om nedgangen i østlandenes vækstrater efter finanskrisen er midlertidig eller af længere varighed.

Mange iagttagere har argumenteret for, at østlandene med fordel kunne justere den nuværende vækstmodel med henblik på dels at generere højere vækst, dels at reducere risikoen for finansielle kriser og anden makroøkonomisk ustabilitet (Fabrizio et al. 2009, Foxley & Sossdorf 2011, Bakker & Klinge 2012, kap. 25). En hovedudfordring bliver at etablere grundlaget for højere trendvækst, dvs. vækst som er drevet af underliggende produktivitetstigninger og ikke af efterspørgselsimpulser fra fx indstrømning af udenlandsk kapital. I mange østlande kræver dette øgede investeringer i infrastruktur, kommunikation, forskning, uddannelse og sundhed. De private investeringer i de konkurrenceudsatte sektorer kan stimuleres yderligere ved hjælp af skattepolitik og målrettet støtte. En styrkelse af retsvæsenet og bekæmpelse af magtmisbrug og korrupsion kunne øge tilliden med positive effekter på investeringer og innovation. Endelig er der gode argumenter for stabiliseringspolitiske tiltag med henblik på at undgå destabiliserende kapitalbevægelser og overdreven kreditvækst. Blandt mulige tiltag er stærkere automatiske stabilisatorer i finanspolitikken, modcyklisk regulering af bank- og finanssektoren og tiltag, som reducerer svingninger i ejendomsmarkedet.

Østlandene har siden begyndelsen af transitionsprocessen gennemgået omfattende forandringer på både det politiske og det økonomiske plan. Landene har lagt transitionsstemplet bag sig og er ved indgangen til 2013 fremvoksende økonomier med produktion per capita på 40-80 procent af niveauet i Vesteuropa. Erfaringerne fra bl.a. den globale finanskriser har imidlertid vist, at en forsættelse af kongrensprocessen forudsætter en tilpasning af den økonomiske politik så landene opnår højere trendvækst men samtidig undgår overdreven ustabilitet. Østlandene deler på dette område mange udfordringer med de vesteuropæiske lande; så i denne henseende er drømmen om ét Europa allerede en realitet.

## LITTERATUR

- Bakker, Bas & Christoph Klingen (2012, ed.): *How Emerging Europe Came Through the 2008/09 Crisis*, International Monetary Fund.
- Blanchard, Olivier, Rudiger Dornbusch, Paul Krugman, Richard Layard & Lawrence Summers (1991): *Reform in Eastern Europe*, MIT Press.
- Dabrowski, Marek, Stanislaw Gomulka, and Jacek Rostowski (2001): «Whence Reform? A critique of the Stiglitz perspective», *Journal of Policy Reform*, vol. 4, no. 4, pp. 291-324.
- EBRD (1996): *Transition Report*, European Bank for Re-construction and Development.
- EBRD (2010): «Macro economic indicators», Forecasts, macro data, transition indicators, hjemmeside fra 2010, European Bank for Re-construction and Development.
- Eurostat (2013): Web-baseret database, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database).
- Fabrizio, Stefania, Daniel Leigh & Ashoka Mody (2009): «The second transition: Eastern Europe in perspective», IMF Working Paper, no. 09/43, International Monetary Fund.
- Fischer, Stanley, Ratna Sahay & Carlos Vegh (1996): «Economies in transition: the beginnings of growth», *American Economic Review*, Papers and Proceedings, vol. 86, no. 2, pp. 229-233.
- Foxley, Alejandro & Fernando Sosso (2011): «Making the transition. From middle-income to advanced economies», The Carnegie Papers, Carnegie Endowment for International Peace.
- Kharas, Homi & Harinder Kohli (2011): «What is the middle income trap, why do countries fall into it, and how can it be avoided?», *Global Journal of Emerging Market Economies*, vol. 3, no. 3, pp. 281-289.
- Landesmann, Michael & Josef Pochl (1996): «Balance-of-payments constrained growth in Central and Eastern Europe and scenarios of east-west integration», *Russian and East European Finance and Trade*, vol. 32, no. 6, pp. 30-84.
- Landesmann, Michael (2010): «Which growth model for Central and Eastern Europe after the crisis», FIW Policy Brief, nr. 4, The Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw).
- Rahman, Jesmin (2008): «Current account developments in New Member States of the European Union: equilibrium, excess and EUphoria», IMF Working Paper, no. WP/08/92.
- Staeher, Karsten (2005): «Reforms and economic growth in transition economies: Complementarity, sequencing and speed», *European Journal of Comparative Economics*, vol. 2, no. 2, pp. 177-202.
- Staeher, Karsten (2010): «The global financial crisis and public finances in the new EU countries in Central and Eastern Europe: developments and challenges», *Public Finance and Management*, vol. 10, no. 4, pp. 671-712.
- Staeher, Karsten (2012): «External capital flows, international price competitiveness and short-term economic growth in Latvia», *European Economy – Occasional Papers*, no. 120, pp. 19-39.
- Stiglitz, Joseph (2000): «Whither reform? Ten years of the transition», in Pleskovic, Boris & Joseph Stiglitz (eds.): *Proceedings of the Annual Bank Conference on Development Economics 1999*, World Bank, pp. 27-56.
- Maddison, Angus (2001): *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD.
- Aage, Hans (1994): *Økonomiske Omvæltninger i Rusland og Østland. Fortid, Nutid, Fremtid*, Systeme.

# Krisen i de baltiske lande

De baltiske »tigerøkonomier« gik fra rekordhøj vækst og overophedning til kraftigt fald under finanskrisen. Efter en hård kur med statslige stramninger og store interne devalueringer med fald i produktion, løn og beskæftigelse er der nu en mere balanceret vækst.



## NIELS MYGIND

Professor ved Institut for International  
Økonomi og Virksomhedsledelse,  
Copenhagen Business School – CBS

De baltiske lande blev ramt hårdt af den finansielle krise i 2008; men efter en meget stram kur har disse økonomier igen pæne vækstrater. Hvad var baggrunden for krisen i de baltiske lande? Hvilke særlige forhold spillede ind på kriseforløbet og genopretningen? Hvad er fremtidsudsigterne?

### Baggrund

Siden de baltiske lande blev uafhængige af Sovjetunionen i 1991, har de været igennem en hård og relativt hurtig omstillingsproces fra kommandoøkonomi til markedsøkonomi med en demokratisk overbygning. Produktionen faldt drastisk i første halvdel af 1990'erne ned til 50-60 % af niveauet i 1989. Det gamle produktionsapparat skulle omstilles til helt nye spilleregler. Det meste af det gamle blev lukket ned, og det tog mange år at opbygge nye produktionslinjer og virksomheder med nye kompetencer både i virksomhederne og i det administrative apparat; det tog tid at opbygge nye handelsforbindelser osv. Befolkningstallet faldt også kraftigt gennem 1990'erne dels fordi især mange russisktalende forlod Estland og Letland, dels fordi fødselsraten samtidig faldt drastisk i alle tre lande, jf. tabel 1. Vendingen i produktionen kom i midten af 1990'erne med Estland lidt foran i omstillingen. Estland nød godt af det tætte geografiske, sproglige og kulturelle forhold til Finland, der allerede i 1992 overhalede Rusland som Estlands vigtigste handelspartner. Allerede i juni 1992 gik Estland fra den russiske rubel til sin egen estiske krone med direkte link til D-Marken. Operationen lykkedes og fra skyhøje inflationsrater kom prisudviklingen efter få år ned i et leje svarende til EU-niveauet plus den ekstra inflation, som gælder for lande, der indgår i en indhentningsproces for produktivitet, lønninger og priser. Månedslønnen steg over en årrække fra et ekstremt lavt udgangspunkt til 30-50 % af EU-niveauet.

Denne indhentningsproces var mulig, fordi de baltiske lande gennem liberalisering og privatisering i løbet af 1990'erne

tilpassede deres institutioner – spilleregler – til markedsøkonomi. Det gik hurtigst og mest konsekvent i Estland, hvor markeds-liberale politiske partier har domineret regeringerne i en længere årrække. Omstillingen betød samtidig, at det sociale sikkerhedsnet blev udhulet, og indkomstforskellene steg kraftigt. Men hverken i Estland eller Letland kom der en politisk/social reaktion på de første års store fald i produktionen og den øgede ulighed. For flertallet i befolkningen var det væsentlige landets uafhængighed af Sovjetunionen og integrationen med de vestlige økonomier. Samtidig tilhørte væsentlige dele af den traditionelle arbejderklasse det store russisk talende mindretal, som ikke havde stemmeret til parlamentet. Det dominerende politiske spørgsmål i Estland og Letland var ikke økonomien, men det nationale spørgsmål i forhold til dette store russisktalende mindretal.

I Litauen kom der derimod en tidlig politisk reaktion på omstillingskrisen og faldet i produktionen. Arbejderpartiet ledet af den tidligere kommunist leder, Brazauskas, kom tilbage til magten i 1992/93. Det medførte blandt andet, at privatiseringens første fase i Litauen i høj grad blev baseret på folke- og medarbejderaktier, mens hovedparten af de større virksomheder i Estland og Letland fra starten fortrinsvis blev solgt til udenlandske investorer.

Generelt var alle tre baltiske lande relativt hurtige i deres omstillingsproces og i deres integration med Vesten. Fra at være en del af det sovjetiske planapparat blev de efter 13 års omstilling optaget i EU i 2004. De udenlandske investeringer steg til et højt niveau i denne omstillingsproces. Estland topper listen for FDI per capita i Østeuropa. De fleste større virksomheder, herunder banksektoren blev overtaget af især nordisk kapital. Det betød samtidig en stor kapitaltilstrømning gennem disse banker.

### De baltiske tigerøkonomier i nullerne – overophedning

De baltiske økonomiers hurtige omstillingsproces og deres dybe integration med de vestlige økonomier var tæt forbundne. En hurtig markedsorientering af institutionerne fremmede handel og udenlandske investeringer, og de udenlandske virksomheder var med til at skabe en hurtig omstilling af såvel produktionsapparatet som det finansielle system.

Efter den tidlige omstilling og det store fald i produktionen var der i Letland og Litauen meget høj arbejdsløshed på omkring 15 % gennem 1990'erne. Op mod år 2000 var væsentlige dele af den institutionelle omstilling gennemført. Alle tre baltiske lande havde ledig og ganske højt kvalificeret arbejdskraft med relativt lave lønninger. Der var rigelig tilgang af kapital, og en væsentlig del af produktionsapparatet var udskiftet eller under fornyelse. På denne baggrund fik de baltiske lande i de efterfølgende år rekordhøje vækstrater. Der blev talt om »de baltiske tigerøkonomier« med tocifrede vækstrater op til finanskrisens gennembrud.

Samtidig var der store underskud i udenrigshandelen og på betalingsbalancen. I første omgang var dette ikke foruroligende, for en periode med opgradering af produktionsapparatet vil typisk føre til underskud i de eksterne balancer i de første år. Efterfølgende kan der forventes en stigning i eksporten og tilbagebetaling af udlandsgælden. I de første år var der ingen problemer med finansieringen. Underskuddet på betalingsbalancen blev dækket af direkte investeringer fra udlandet inklusiv geninvestering af overskud i de udenlandsk ejede virksomheder. Hertil kom i stigende grad overførsler af kapital fra de udenlandske moderbanker til relativt billige udlån både til virksomheder og i stigende grad også til privatforbrug. Dette gav imidlertid et stærkt pres på de nye hurtigt voksende markeder for ejendomme og byggeri.

Alle tre baltiske lande havde på dette tidspunkt fastlåst deres valutaer til euroen – Estland og Litauen i form af currency boards og Letland med en snævert defineret fastkurspolitik. Dette medførte, at eurolån blev betragtet som kurssikre. Samtidig var renten på disse lån meget tæt på euro-renten og efterhånden betydeligt lavere end inflationen. Dette gav en negativ realrente og derfor yderligere efterspørgsel efter disse billige lån, og de udenlandsk ejede banker fortsatte med at overføre kapital og give lån med rund hånd. Dette medførte en belåningsgrad langt ud over, hvad de lokale banker selv kunne finansiere gennem kundernes indskud. Den totale bankgæld for husholdninger og virksomheder steg til omkring 90 % af BNP i Estland og Letland i 2008 og til 65 % af BNP i Litauen. Udlånene udgjorde over 200 % af indskuddene og forskellen var først og fremmest finansieret af udlandslån fra de udenlandske moderbanker; men kapitaltilstrømningen kom også fra de internationale kapitalmarkeder samt bankindskud fra Rusland (EIU, 2012 side 27).

Mange af disse penge blev investeret i fast ejendom, og på denne måde blev der fra omkring 2005 opbygget en betydelig boble på ejendomsmarkedet i alle tre baltiske lande. I perioden

2004-2006 steg boligpriserne realt i gennemsnit per år med 38 % i Letland, 33 % i Estland og 31 % i Litauen (EBRD 2007, side 30).

Arbejdsmarkedet blev også presset, arbejdsløsheden faldt til det hidtil laveste niveau, og lønninger og priser begyndte at accelerere. I Letland nåede inflationen op på 16 %, og underskuddet på betalingsbalancen kom over 22 % af BNP både i 2007 og 2008. De baltiske økonomier havde således i starten af 2008 nået et punkt, hvor der måtte ske en kraftig opbremsning uafhængigt af udviklingen i verdensøkonomien. Denne opbremsning startede faktisk før Lehman Brothers' konkurs og finanskrisens gennembrud i september 2008.

### Den økonomiske politik op til krisen

Estland har været præget af en liberalistisk økonomisk politik, hvor statslig intervention var meget begrænset. Valutakursregimet med currency board medførte, at pengemængden var direkte knyttet til størrelsen af valutakursreserverne. Der blev kun udstedt kronersedler i takt med udviklingen i valutaeserven. Et pres på denne reserve udløste således automatisk en stramning af pengepolitikken. Finanspolitikken var begrænset af samme årsag, fordi staten ikke kunne trække på nationalbankens seddelpresse. Det var direkte indført i den estiske grundlov, at staten skulle balancere sine finanser. Når der alligevel i enkelte år kan konstateres negative tal ifølge nogle definitioner, kan det forklares med forhold som træk på tidligere års overskud eller privatiseringsindtægter, som ikke blev indregnet i opgørelsen af statens underskud. Dette betød, at den estiske stat generelt førte en meget passiv økonomisk politik, som kun i meget begrænset grad kunne imødegå konjunkturmæssige udsving på markedet. Men det betød samtidig, at Estland ved krisens gennembrud i 2008 ikke var tynget af en stor statsgæld. I 2008 var den offentlige bruttogæld kun omkring 5 % af BNP, og der var faktisk en betydelig statslig opsøret nettoformue, når blandt andet statens aktiebeholdning medregnes.

Noget lignende har været gældende for Litauen, der fra 1994 også indførte currency board. Letland havde også begrænset råderum i den økonomiske politik dog med mulighed for en lidt mere aktiv pengepolitik til understøttelse af den faste kurs for den lettiske lat. Hverken i Letland eller Litauen var finanspolitikken så fast som i Estland, men dette medførte ikke en dæmpning af konjunkturudsvingene. Tværtimod har den førte politik været procyklisk og medførte en forstærkelse af de økonomiske udsving i de senere år. Der blev således ført en ret lempelig finanspolitik i årene med overophedning og lav arbejdsløshed. Her burde statsbudgettet have udvist betydelige overskud, men både i Letland (bortset fra 2007) og Litauen var der underskud på statsbudgettet. Muligheden for at dæmpe overophedningen og begrænse såvel den private som den offentlige gældsætning blev ikke udnyttet. Derfor manglede den nødvendige buffer, da krisen brød igennem, og i stedet for at gennemføre en ekspansiv økonomisk politik, da efterspørgslen faldt og arbejdsløsheden steg, var begge lande tvunget til yderligere at stramme skruen og dermed gøre nedturen endnu stejlere.

## Krisen

Bagsiden af den dybe integration med Vesten var en stigende afhængighed af den økonomiske udvikling i Vesten. Derfor slog den finansielle krise især hårdt igennem på de mest vestligt orienterede lande i Østeuropa, herunder de tre baltiske lande. De er samtidig meget små og meget åbne økonomier, og derfor er de dybt afhængige af udviklingen i omverdenen. De havde brug for en fortsat stor kapitaltilstrømning og for en kraftig vækst i eksporten. Men finanskrisen betød, at de internationale kapitalmarkeder lukkede for nye lån, og samtidig klippede de udenlandske moderbanker det meste af den finansielle navlestreng til de baltiske økonomier. I tiden efter finanskrisens gennembrud betød de reale effekter et drastisk fald i verdenshandelen og i østlandenes eksport til vesten. Derfor blev de baltiske lande dobbelt hårdt ramt.

Industriproduktionen faldt med 20-30 % og BNP med 15-22 % i 2008-2009. Faldet i BNP medførte, at den private gæld i første omgang steg til over 100 % af BNP. Samtidig betød faldende boligpriser, faldende indkomster og stigende arbejdsløshed, at mange private husholdninger og virksomheder ikke kunne servicere deres gæld. I Estland blev huspriserne halveret fra september 2007 til september 2009. I Letland faldt de med 70 % og i Litauen med 30 % i samme periode. Derfor steg andelen af dårlige lån meget kraftigt fra under 1 % til 7 % af lånebeholdningen i Estland og helt op til 19 % i Letland og Litauen (IMF 2011 s. 27). De skandinaviske moderbanker måtte derfor gennemføre betydelige nedskrivninger af værdien af deres lånebeholdning. Samtidig blev disse banker langt mere restriktive i deres udlånspolitik – et forhold, som fortsat i dag lægger en betydelig dæmper på vækstmulighederne.

*Letland* var det mest sårbare land med det højeste statslige underskud og den højeste statsgæld samt det mest sårbare valutakursregime. I december 2008 blev en af de store banker i Letland, Parex Banka overtaget af staten, som alternativ til lukning. Det blev hurtigt klart, at Letland ikke kunne forny sin gæld i udenlandsk valuta på de private lånemarkeder. Kun tilsagnet om en stor lånepakke på omkring 30 % af BNP fra IMF, ECB og de nordiske lande hindrede, at Letland måtte opgive den faste valutakurs. Alternativet ville være en betydelig devaluering, der ville ramme de mange euro-låntagere meget hårdt og samtidig give et sammenbrud i banksystemet. 80 % af de private lån var i euro (EIU 2009 side 14). Letland balance-rede således på randen af et finansielt sammenbrud, og kravene fra IMF og ECB i forbindelse med december 2008 aftalen var meget hårde (EIU, IMF):

Statsfinanserne skulle strammes med 8 % i det første år, og i alt blev der skåret svarende til 15 % af BNP. De statsansattes lønninger blev skåret med omkring 15 %. Pensioner blev ikke prisreguleret. Der blev gennemført en generel beskæring i alle statssektorer med 25 % og lagt loft over kommunale udgifter. Momsen blev øget fra 18 % til 21 %, og flere varekategorier kom under den høje moms. Den lave moms blev øget fra 5 % til 10 %. Afgifterne blev forhøjet på benzin, alkohol, spil m.v.

Ejendomsskatterne blev forøget, og subsidier til landbrug og transport faldt bort.

Samtidig blev der dog gennemført en vis lempelse i form af øget støtte til arbejdsløse, gratis sundhedsydelse til de mest udsatte, boligstøtte til de laveste indkomstgrupper, samt visse nye offentlige arbejder, mv. Projekter relateret til EUs struktur-fonde kørte uændret videre som en stabiliserende faktor.

I en situation med kraftigt stigende arbejdsløshed måtte Letland således gennemføre en meget hård stramning af statsfinanserne. Lønningerne på det private arbejdsmarked kom også under pres i lyset af virksomhedernes stramme situation og den kraftigt stigende arbejdsløshed. Gennemsnitslønnen i den private sektor faldt med omkring 6 % (IMF 2012).

Efter et drastisk fald på omkring 20 % i produktionen i 2008-09 vendte økonomien i 2010. I 2011 var der igen relativt høj vækst i Letland på 5,5 % og i 2012 forventes en vækst omkring 4 %. Letland fastholdt sin faste kurs i forhold til euroen. Støtteprogrammet fra IMF og ECB blev som planlagt afsluttet i december 2011. Væksten var især drevet af stigende eksport, og der var næsten balance på de løbende poster i 2012. Tilliden til den lettiske økonomi var genoprettet, og i sommeren 2011 og igen i februar 2012 lykkedes det Letland at optage de nødvendige udlån på det åbne internationale kapital marked til en rimelig rente.

Kuren lykkedes, og patienten overlevede, selvom der også er negative sider, som må med i regnestykket: Den kraftigt stigende arbejdsløshed især blandt unge forstærkede presset for emigration. Netto-emigrationen steg fra et niveau på omkring 8000 i 2007 til 22.000 i 2009. I alt var netto-emigrationen 116.000 i perioden 2008-2011 svarende til 5,5 % af befolkningen. Det er ofte relativt unge, veluddannede og dynamiske personer, som emigrerer. Dette kan derfor have negative langsigtede konsekvenser for væksten i Letland, med mindre denne arbejdskraft om få år vender tilbage med ekstra kapital og kvalifikationer.

Med betydelige opsparede statslige reserver havde *Estland* mulighed for at gennemføre en mere aktiv finanspolitik for at dæmpe den hårde nedgang i økonomien; men politikerne prioriterede en hård tilpasning med nedskæring af lønninger i den offentlige sektor med 7 %. Samtidig fik private virksomheder muligheder for også at sænke eksisterende lønkontrakter med 7 %. Prisregulering af pensioner blev sløjft, og tidligere opsparede pensionsreserver indgik som indtægter på statens budget for at sikre balancen. Desuden blev der skåret på forsvar, vedligeholdelse af veje og sundhedsudgifter mv. (EIU, 2009)

Resultatet var en stor stigning i arbejdsløsheden, hvor især de unge mellem 15-24 år, de lavt uddannede og det russisk-talende mindretal blev ramt. Arbejdsløsheden toppede for disse grupper med årsgennemsnit i 2011 på henholdsvis 22 %, 18 % og 26 % (OECD 2012, s. 23). Især bygge- og anlægsvirksomhed havde en hård nedtur med kraftig stigning i arbejdsløsheden.



den, men også industrien var hårdt ramt på grund af det store fald i eksporten i 2009. Dette vendte dog i løbet af 2010 hvor eksporten blev den stærkeste drivkraft for stigning i produktionen. I årene frem til 2008 var lønningerne steget langt hurtigere end i omverdenen; men udviklingen vendte drastisk i 2009 med store nominelle lønfald på 5-10 %.

I *Litauen* blev de offentlige finanser strammet i flere omgange af centrum-højre regeringen, som kom til efter valget i oktober 2008. Den gennemførte en forhøjelse af moms, afgifter og selskabsskat – sidstnævnte blev dog lempet igen senere. De offentlige lønninger og pensioner og visse sociale ydelser blev sat ned, og der var betydelige nedskæringer i offentlige udgifter til forsvar, veje m.v. Men sammenlignet med Estland og Letland var der i Litauen en mere klart defineret politisk modstand mod nedskæringspolitikken, og ved valget i oktober 2012 kom oppositionen til magten.

Målt i nominal lønnedgang var der i gennemsnit et fald i den offentlige sektor på 13 % fra sidste kvartal af 2008 til første kvartal 2010, og 11 % i den private sektor. Litauen havde betydelige statslige underskud i 2009-2011; men udlandsgælden var noget mindre end i Letland; den litauiske litas er bundet til euroen i et currency board, og Litauen kunne uden større problemer optage lån på de internationale kapitalmarkeder. Men arbejdsløsheden steg til 18 % i 2010, og netto-emigrationen var ligesom i Letland på omkring 5 % af befolkningen i perioden 2008-2011 (Statistics Lithuania).

**Hvorfor var det muligt med en hård intern devaluering?** Mange andre lande i Østeuropa imødegik finanskrisen gennem fald i valutakursen. Med udgangspunkt i en fast valutakurs eller currency board måtte de baltiske lande gennemføre tilpasningen gennem en såkaldt intern devaluering – hvor løn og priser falder i forhold til omverdenen. Dette betragtes normalt som en meget langsigtet proces; men den blev gennemført i løbet af 2-3 år i de tre baltiske lande. Hvordan kunne dette lade sig gøre uden store sociale spændinger og politisk ustabilitet?

Der kan nævnes to væsentlige årsager til, at der kunne gennemføres en så hård intern devaluering med kraftig lønnedgang kombineret med en stramning af de offentlige udgifter og forhøjelse af skatterne:

For det første må nedgangen ses i forhold til de tidligere års kraftige vækst. Selvom produktionen faldt med 15-20 % i 2008-2009 blev det mere en opvejet af stigningen 2005-2007. Letland blev således kun drevet tilbage til 2005-niveauet. Dette svarer nogenlunde til stagnationen i Danmark i samme periode. Det samme gælder lønniveauet, der i dag i gennemsnit har samme eller højere købekraft end i 2006.

I Letland var der demonstrationer og optøjer mod regeringen i januar 2009. Mistilliden var stor, ikke blot på grund af de hårde nedskæringer, men også på grund af tidligere korrupsions-skandaler. Derfor blev der dannet en ny koalition i slutningen af februar 2009 med Dombrovskis som regeringsleder.

Denne regering gennemførte nedskæringspolitikken; men det er bemærkelsesværdigt, at den havde bred opbakning både i parlamentet og i befolkningen. Den blev således genvalgt ved valget i oktober 2010 og ved det ekstraordinære valg i september 2011.

Estland var som nævnt det baltiske land med den bedst polstrede økonomi og bevarede relativt gode kreditvurderinger gennem krisen. Den liberalistisk orienterede regering blev genvalgt i 2011; dog havde Estland den største strejke i landets nyere historie i marts 2012, da lærerne krævede lønstigninger. I oktober gik sundhedsarbejderne i strejke; så der var stor utilfredshed blandt de offentligt ansatte med den hårde økonomiske politik.

I Litauen var der en klarere reaktion på nedskæringspolitikken. Vælgerne rykkede til venstre ved valget i oktober 2012, og centrum-venstre oppositionen vandt valget med løfter om en vis lempelse af den økonomiske politik. Den videre udvikling af euro-krisen og den nye regerings ambitioner om euro-medlemskab vil være afgørende for, om der faktisk bliver gennemført en lempelse af den økonomiske politik.

Netop udsigten til en yderligere integration i EU kan nævnes som en anden årsag bag accepten af den hårde proces med intern devaluering. Hvis euro-samarbejdet overlever disse års turbulens, vil sådanne små åbne økonomier ved at indgå i euroen kunne begrænse en del af det spekulative pres fra kapitalmarkederne, som Letland var udsat for i 2008/09. Medlemskab af euroen kan give investorer og långivere en større grad af sikkerhed for valutastabilitet. De baltiske lande har med deres direkte tilknytning til euroen allerede gennem flere år været underlagt restriktionerne ved valutabindingen. Med fuldt medlemskab vil de i højere grad kunne drage nytte af denne sikkerhed. Enkelte modstandere henviser dog til, at de med Sovjetunionen havde haft nok union; men den store del af befolkningen har fortsat en positiv opfattelse af EU og medlemskab af euroen.

Samtidig har den hårde kur i de baltiske lande medført et kraftigt fald i inflationen. I 2009 var der deflation i Estland og Letland. Dette medførte, at den sværeste hindring for de baltiske landes euro-medlemskab forsvandt. Generelt vil økonomier i en indhentningsproces som nævnt have ekstra inflation, så ikke kun produktion og indkomst, men også det interne prisniveau tilpasser sig opad til de lande, der bliver indhentet. (Litauen, der ellers opfyldte alle eurokriterierne helt tilbage i 2005, blev ikke optaget, fordi inflationen var 2,7 % og kriteriet var 2,6 %!).

I Estland har statsfinanserne stort set været i balance siden indførelse af den estiske krone og currency board i 1992. Der var ingen statsgæld, og selvom krisen medførte underskud enkelte år, var det ikke det store problem for Estland at opfylde denne del af euro-kriterierne. Da krisen samtidig gav rekordlav inflation, kunne Estland derfor blive medlem af Euroland fra januar 2011. Letland og Litauen satser på medlemskab fra 2014. Måske kan de ikke holde denne dato; men de har

gode muligheder for et hurtigt medlemskab efter krisens hårde tilpasningsproces.

### Læren fra kriseforløbet i de baltiske lande

Selvom meget tyder på, at de baltiske lande nu er tilbage i et indhentningsforløb med relativt høje vækstrater, skal man være forsigtig med at tage krisepolitikken i disse lande som eksempel til efterfølgelse f.eks. i Sydeuropa.

De baltiske lande har gennemført en konsekvent intern devaluering med kraftig lønnedgang og hård nedskæring af de offentlige udgifter og forøgelse af skatter indenfor et regime med faste valutakurser/currency boards. Men tilpasningen har været meget hård med store omkostninger i form af høj arbejdsløshed og stor emigration, der formentlig vil dæmpe vækstmulighederne i de kommende år på grund af mindre tilgang af kvalificeret arbejdskraft. De politiske konsekvenser har været begrænsede. Der har generelt været forståelse i befolkningen for nødvendigheden af en stram økonomisk politik; men dette må ses på baggrund af det foregående meget høje vækstforløb og de gode udsigter for en fortsat høj vækst med indhentning af og yderligere integration med de vestlige nabøkonomier.

Set i bakspejlet er der bred enighed om, at der blev ført en for ekspansiv økonomisk politik i boom-årene op til krisen, og at de

udenlandske banker var med til at drive overophedningen gennem deres fortsatte overførsler af lån til kunderne i Baltikum. Især Estland kan formentlig opnå et mere stabilt vækstforløb, hvis der i fremtiden gennemføres en mere aktiv kontracyklisk økonomisk politik. Samtidig har både de lokale banker og deres moderbanker samt reguleringsmyndighederne på såvel nationalt som EU-plan lagt op til en stærkere regulering af den finansielle sektor i fremtiden.

Den store arbejdsløshed og ledig produktionskapacitet giver mulighed for nogle år med høje vækstrater, når den europæiske økonomi stabiliseres; men det kan ikke forventes, at de baltiske lande vil gentage tiger-økonomi vækstraterne fra årene før finanskrisen. Der vil næppe være udenlandske finansieringsmuligheder til en gentagelse af den ubalancerede vækst med store betalingsbalanceunderskud. Eksportudviklingen vil i højere grad sætte grænsen for importen, og en større del af investeringerne skal i fremtiden baseres på indenlandsk opsparing. Selvom Letland og Litauen har visse problemer med korrupsion, som lægger en dæmper på institutionernes effektivitet, har de baltiske lande gennemført langt det meste af den nødvendige institutionelle omstilling. Samtidig er deres produktion og indkomst per indbygger langt under vores niveau. Derfor kan der i de kommende år forventes en fortsat indhentningsproces med højere vækstrater end i de vestlige nabøkonomier.

**Tabel 1. Nøgletal for udviklingen i de baltiske lande 1991-2012.**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Estland</b>																						
Befolkning i 1000	1561	1533	1494	1463	1437	1416	1400	1386	1376	1370	1364	1359	1354	1350	1346	1344	1342	1341	1340	1340	1340	
BNP vækst	-13,6	-14,2	-8,8	-1,6	4,5	5,9	11,7	6,8	-0,3	9,7	6,3	6,6	7,8	6,3	8,9	10,1	7,5	-4,2	-14,1	3,3	8,3	2*
inflation	211	1076	90	48	28,8	23,1	10,6	8,2	3,3	4,0	5,7	3,6	1,3	3,0	4,1	4,4	6,6	10,4	-0,1	3,0	5,0	4*
budgetunderskud					1,6	0,1	2,4	-0,2	-3,0	0,2	0,8	0,9	1,9	2,1	2,0	2,6	2,8	-2,3	-1,5	0,0	1,0	-2*
betalingsbalance					-4,2	-8,4	-11,1	-8,6	-5,2	-5,3	-5,2	-10,6	-11,3	-11,4	-10,0	-15,4	-15,9	-9,3	3,6	2,9	2,2	2*
arbejdsløshed	1,5	3,7	6,6	7,6	9,7	9,9	10,4	9,5	11,6	13,1	12,4	9,4	10,7	10,0	7,9	5,9	4,7	5,5	13,8	16,9	12,5	11*
<b>Letland</b>																						
Befolkning i 1000	2651	2614	2563	2521	2485	2457	2433	2410	2390	2373	2355	2339	2325	2313	2301	2288	2276	2266	2255	2239	2220	
BNP vækst	-12,6	-32,1	-5,0	2,2	-0,9	3,8	8,3	4,7	4,7	6,9	8,0	6,5	7,2	8,7	10,6	12,2	10,0	-4,2	-18,0	-0,3	5,5	4*
inflation	172	243	108	35,9	25,0	17,6	8,4	4,7	2,4	2,6	2,5	1,9	3,0	6,2	6,7	6,5	10,1	15,4	3,5	-1,1	4,4	2*
budgetunderskud				-1,9	-2,7	-1,0	1,7	0,2	-3,1	-2,2	-1,1	-1,8	-1,3	-0,9	-0,9	-0,5	0,8	-2,6	-6,4	-6,8	-3,5	-2*
betalingsbalance		3,9	9,3	4,0	-0,3	-5,0	-5,6	-9,8	-9,0	-4,7	-7,5	-6,7	-8,2	-12,8	-12,4	-22,7	-22,3	-13,3	8,8	3,0	-2,2	-2*
arbejdsløshed					20,2	14,7	14,5	13,8	14,2	13,1	13,2	10,6	9,9	8,9	6,8	6,0	7,4	17,1	18,7	16,4	14*	
<b>Litauen</b>																						
Befolkning i 1000	3704	3700	3683	3657	3629	3602	3575	3549	3524	3500	3481	3469	3454	3436	3414	3394	3376	3358	3339	3287	3203	
BNP vækst	-5,7	-21,3	-16,2	-9,8	3,3	5,2	7,5	7,6	-1,1	3,3	6,7	6,9	10,2	7,4	7,8	7,8	9,8	2,9	-14,7	1,3	5,9	3*
inflation	225	1021	410	72	40	24,6	8,9	5,1	0,8	1,0	1,4	0,3	-1,1	1,1	2,7	3,8	5,7	10,9	4,5	1,3	4,1	3*
budgetunderskud										-2,8	-1,7	-1,3	-1,2	-1,7	-0,5	-0,1	-0,7	-3,1	-9,1	-7,2	-5,5	-3*
betalingsbalance			-1,2	-1,4	-7,8	-8,6	-9,7	-11,5	-10,9	-5,9	-4,7	-5,1	-6,9	-7,6	-7,1	-10,7	-14,6	-13,4	4,7	1,5	-3,7	-2*
arbejdsløshed				17,4	17,1	15,6	14,1	13,7	13,4	15,9	16,8	13,0	12,9	11,3	8,3	5,6	4,3	5,8	13,7	17,8	15,4	14*

WDI (World Development Index – World Bank). Skøn for 2012, EIU afrundet.

### LITTERATUR:

EBRD (2007): Transition Report 2007 – People in Transition, London.

EIU (2009): Economist Intelligence Unit – Country Reports – Latvia - January.

EIU (2012): Economist Intelligence Unit – Country Reports – Latvia – 4<sup>th</sup> Quarter.

IMF (2011): Republic of Estonia, Article IV Report, Washington, D.C.

IMF (2012): IMF Country Report no 12/31, February 2012, Washington, D.C.

OECD (2012): OECD Economic Surveys: Estonia 2012, Paris.

# Kaliningrad oblast' – En russisk ø i EU

Godt og vel 680 km fra København ligger Kaliningrad oblast', en russisk enklave (eller eksklave, om man vil) med lidt under 950.000 indbyggere. Den har klaret sig bedre, end mange frygtede i 90'erne og først i 00'erne, men dårligere, end andre håbede.



## JESPER KARUP PEDERSEN\*

Cand. Polit., PhD (Econ),  
Projektchef,  
COWI A/S  
(jkip@cowi.dk)

Kaliningrad oblast' syner ikke af meget på europakortet, men den står højt på dagsordenen, ikke kun i Warszawa og Vilnius, men også i Moskva og Bruxelles. I alt fald følges udviklingen i den tidligere østprensiske region nøje. Siden EU's udvidelse i 2004 har den ligget som en russisk ø i EU omgivet af Polen og Litauen. Hvordan ser den økonomiske og sociale udvikling i regionen ud? Hvorfor er identitetsproblemerne for regionen og dens indbyggere så store? Hvori består de største barrierer for fortsat økonomisk vækst? Hvordan ser fremtidsudsigterne ud, og hvad kan EU og andre i Vest gøre for at bidrage til, at Kaliningrad oblast' når de mål, den regionale regering har sat sig? De spørgsmål vil jeg forsøge at besvare i denne artikel – til dels på baggrund af egne erfaringer først i 00'erne med at bistå den regionale regering med at udarbejde og, nok så vigtigt, implementere en strategi for regionens økonomiske og sociale udvikling i perioden indtil 2010.

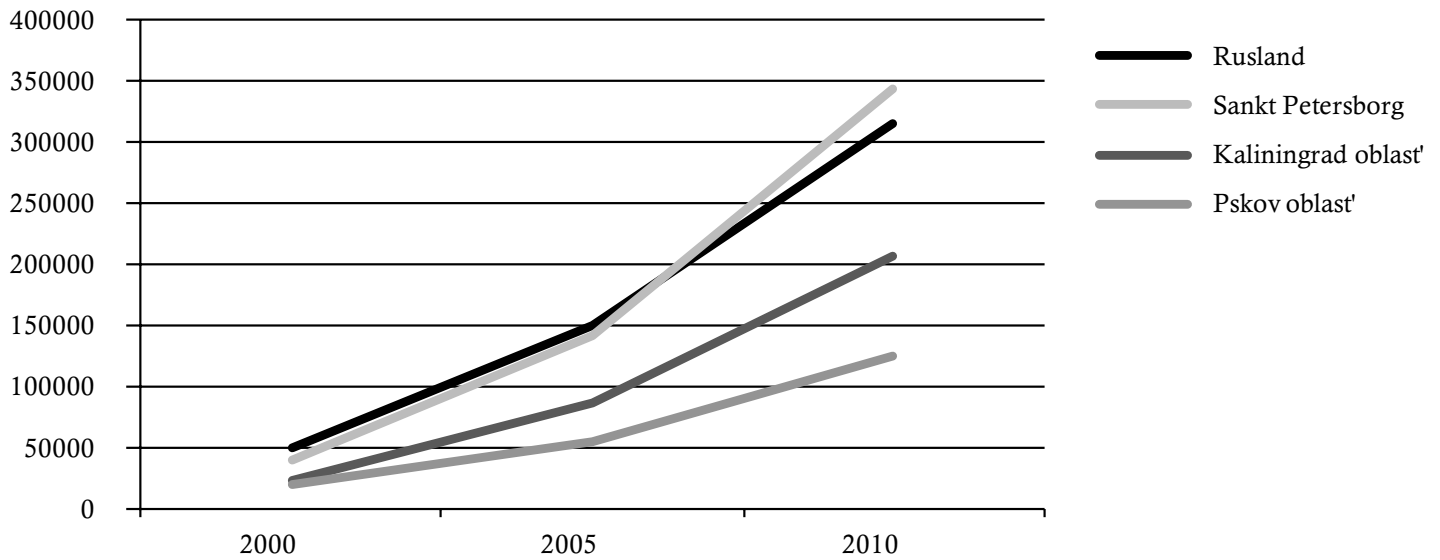
Indledningsvis skal nævnes, at selv om Kaliningrad oblast' på mange måder adskiller sig fra andre regioner i Rusland, først og sidst på grund af dens beliggenhed, så har den også meget til fælles med disse (og for den sags skyld også med andre lande i det tidligere Sovjetunionen). Således er mange af de udfordringer, som regionen står over for, ikke så forskellige endda fra dem, andre regioner i Rusland står over for. Man skal være sig for at gøre Kaliningrad oblast' mere speciel, end den er.

## Bedre end skidt

Hvordan ser den økonomiske og sociale udvikling i regionen ud? Nøgletallene for den økonomiske og sociale udvikling ser bedre ud, end mange frygtede, ikke mindst i begyndelsen af 00'erne. Kaliningrad oblast' er ikke blevet en fattigdomslomme i EU. Til gengæld har den økonomiske og sociale udvikling i regionen heller ikke stået mål med alle strategierne, planerne og programmerne.

Den mildt sat mistrøstige økonomiske udvikling i 90'erne vender på tærsklen til det nye årtusinde. Op gennem 00'erne oplever Kaliningrad oblast' en pæn vækst i bruttoregionalproduktet, et meget anvendt mål i russisk statistik for den samlede værditilvækst i hver af Ruslands 83 regioner, inklusive Moskva og Sankt Petersburg. Det gælder også for bruttoregionalproduktet per capita, om end gabet til Rusland og Sankt Petersburg, vækstcenteret i det nordvestlige føderale distrikt, som regionen hører til, ikke lukkes (Figur 1). Nok så interessant er, at Kaliningrad oblast' distancerer sig markant fra andre regioner i det nordvestlige føderale distrikt, heriblandt Pskov oblast', som op gennem 90'er lå på niveau med Kaliningrad oblast' med hensyn til økonomisk og også social udvikling.

NOTE \* Jeg vil godt rette en særlig tak til Arne Grove, direktør for Nordisk Ministerråd's informationskontor i Kaliningrad og tillige Danmarks honorære konsul i Kaliningrad, for værdifulde indspark i forbindelse med arbejdet med denne artikel. Det ændrer ikke ved, at den helt og holdent står for min regning.

**Figur 1 Pæn vækst i bruttoregionalproduktet per capita op gennem 00'erne<sup>1</sup>**

Note: 1) Bruttoregionalproduktet per capita, RUR, årets priser, 2000-2010. Rosstat opgør det også for Rusland. Den samlede inflation androg 272% i perioden, hvis forbrugerprisindekset bruges. Det vil sige, at priserne steg næsten 4 gange. Opgjort i reale priser steg bruttonationalproduktet per capita i Pskov oblast' lidt over 60%.

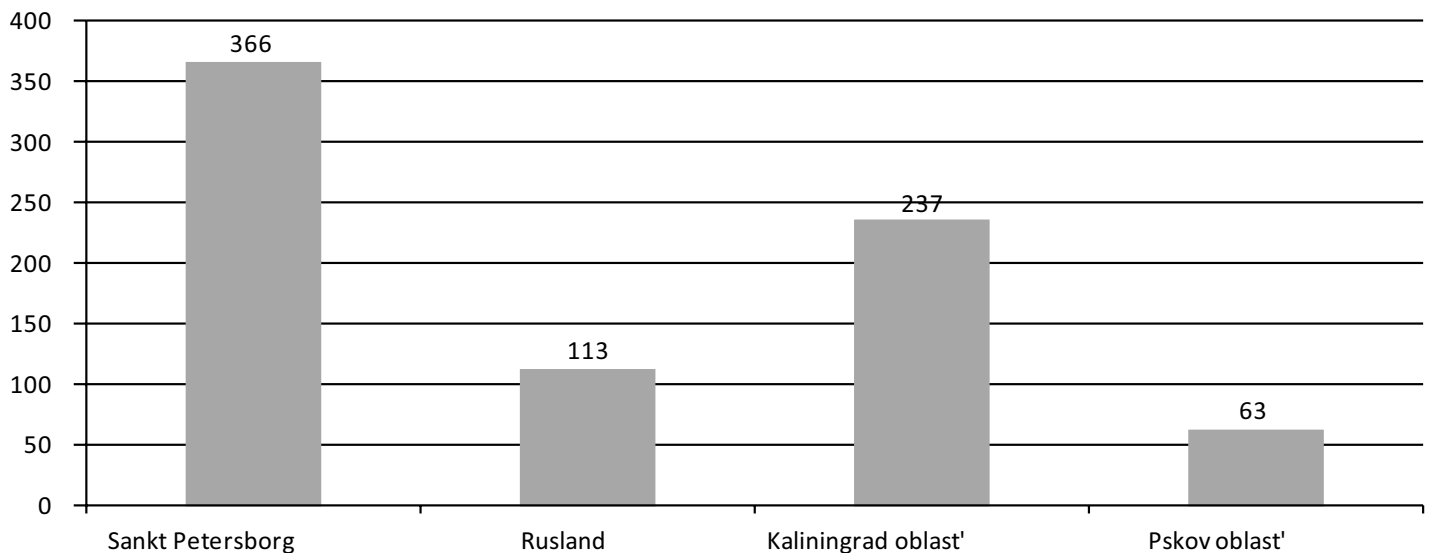
Kilde: Rosstat, 2011b.

Meget tyder på, at forskellen i levestandard til Polen og Litauen er blevet mindre i løbet af de sidste 10-15 år, om end det kan være svært at opgøre præcist. I 2010 lå den gennemsnitlige månedsløn på rundt regnet 790 EUR i Polen og 560 EUR i Litauen mod 460 EUR i Kaliningrad oblast'.

Den økonomiske vækst har i vid udstrækning været handelsbaseret (eller importbaseret, idet handelen i vid udstrækning

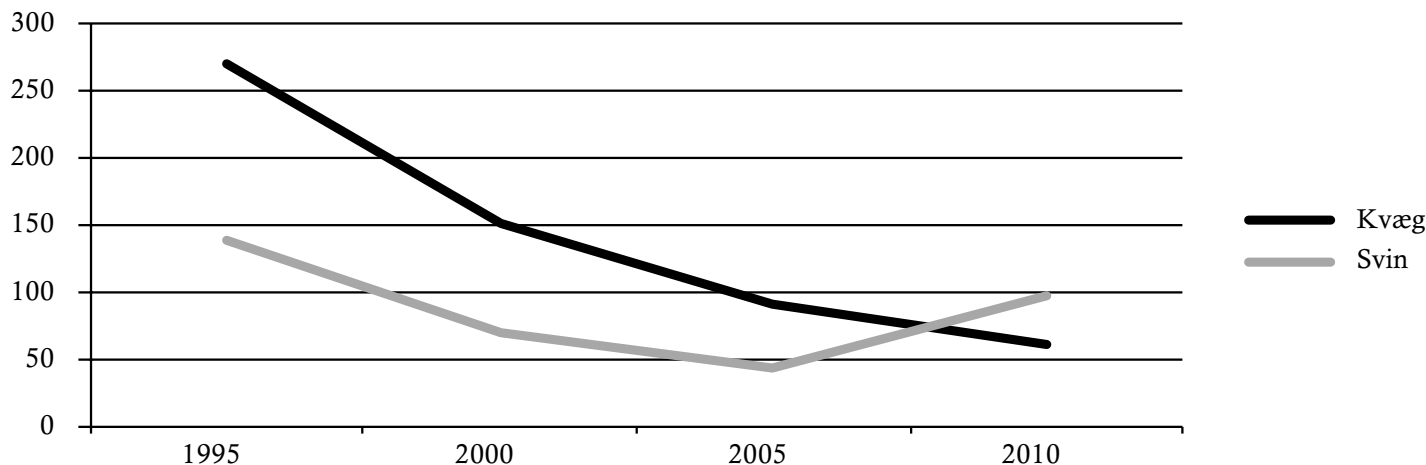
har baseret sig på import fra udenlandske markeder, ikke kun europæiske), om end store infrastrukturprojekter, finansieret af Moskva, også har bidraget.

I 1996 fik regionen status af økonomisk frizone, hvilket betød, at al vareimport til regionen blev fritaget for told og indirekte skatter, navnlig moms. Resultatet kan aflæses i regionens udenrigshandelsstatistik. 90% af udenrigshandelen hidrører

**Figur 2 Relativt mange små virksomheder<sup>1</sup>**

Note: 1) Antal små virksomheder, defineret som virksomheder med under 100 ansatte, pr. 10.000 indbyggere, 2009.

Kilde: Rosstat, 2011b.

**Figur 3 Kødproduktion i frit fald<sup>1</sup>**

Note: 1) Antal kvæg og svin i Kaliningrad oplast', 1995-2010, opgjort i 1000.  
Kilde: Rosstat, 2011a.

fra import, fortrinsvis halvfabrikata, der bruges i produktionen af biler, tv og andre varer beregnet på det russiske marked. Hovedparten af importen kommer fra Kina, Tyskland, Sydkorea og Slovakiet (rundt regnet 60 % kommer i dag fra de fire lande). Men den økonomiske frizone har ikke kun ført økonomisk vækst med sig. Den har også ført en skævriddning af økonomien i retning af handel, »eksport« af varer til Rusland – i nogle tilfælde varer, der kun har fået anden indpakning – og sort økonomi med sig. Nok så vigtigt, set fra Moskva, er, at den økonomiske frizone har bidraget til at erodere indtægterne til det føderale budget, hvorfor lovgivningen nu ændres. Nye, langt mindre gunstige regler skal træde i kraft i 2017, og den regionale regering forhandler for øjeblikket med Moskva om, hvori de skal bestå.

Til dels på grund af regionens status som økonomisk frizone er den kendetegnet ved et relativt stort antal små og mellemstore virksomheder, som har bidraget til den økonomiske vækst. De vejer ikke lige så tungt som i Sankt Petersborg, men meget mere end i Rusland i gennemsnit (Figur 2).

På andre områder er der ikke meget at råbe hurra for. Her skal udviklingen i de udenlandske investeringer, landbrugsproduktionen og arbejdsløsheden fremhæves.

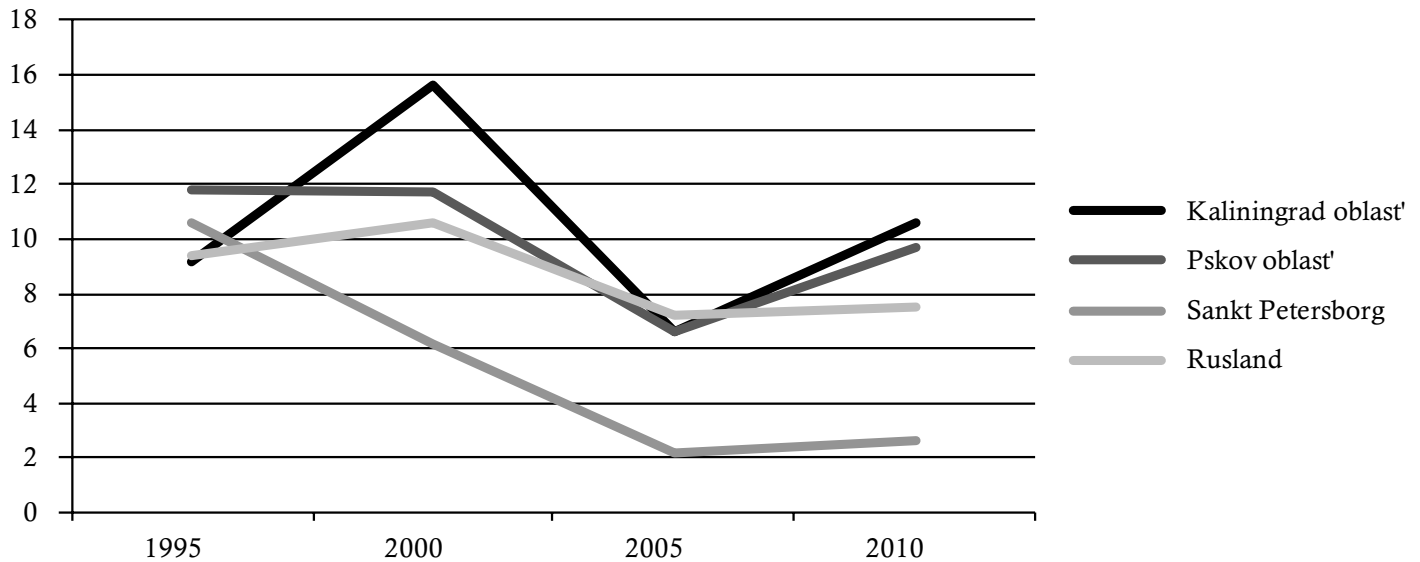
De udenlandske investeringer, herunder direkte investeringer, er, om ikke udeblevet, så på et niveau pænt under niveauet for Rusland, opgjort per capita. I 2010 lå de udenlandske investeringer i Kaliningrad oblast' på USD 220 per capita, i Rusland på USD 804 per capita. Flere udenlandske investorer har trukket sig ud eller undladt at gennemføre planlagte investeringer med henvisning til de løbende ændringer i lovgivningen, manglen på kvalificeret arbejdskraft og beliggenheden, langt fra Ruslands vækstcentre. Et eksempel er IKEA, der i 2010 opgav en påtænkt investering. Hertil kommer, at en stor del af

de udenlandske investeringer kommer fra Cypern (læs: russiske investorer), i 2011 hele 32%. Den føderale regering tegner sig, sammen med store russiske virksomheder med tætte bånd til den føderale og/eller regionale regering, for langt størstedelen af investeringerne i Kaliningrad oblast' og stort set alle store investeringer, så som kraftvarmeværket TEC-2, lufthavnen Khrabrovo og det store atomkraftværk, der er under opførelse nær byen Neman.

Landbrugsproduktionen og ikke mindst kødproduktionen er faldet drastisk. Bestanden af kvæg og svin er blevet mere end halveret (Figur 3). En vigtig grund hertil er den økonomiske frizone, der har gjort det svært for landbrug i regionen at konkurrere med udenlandske leverandører. I de senere år er der imidlertid blevet foretaget store investeringer i industrielt landbrug, ikke mindst inden for svineproduktionen. En af de store udenlandske investorer er det norske Baltic Russia Pork Invest.

Arbejdsløsheden har ligget relativt højt i hele perioden siden 1995 (Figur 4). Det er et paradoks, idet der samtidig er mangel på faglært og ufaglært arbejdskraft. Således finder der i disse år en indvandring sted af lavt kvalificerede bygningsarbejdere fra Centralasien. En del af forklaringen er givetvis, at den sorte økonomi er mere udbredt i Kaliningrad oblast' end i Rusland som helhed.

Et område, hvor udviklingen næsten skriger til himlen, er befolkningens sundhedstilstand. Ligesom i resten af Rusland, er levealderen markant lavere end i Polen og Litauen, for slet ikke at tale om Danmark (Figur 5). Det skyldes ikke kun, men også, at offentlige investeringer i sundhedssektoren ikke har haft høj prioritet. De, der har råd, tager til lægen i Polen eller Litauen, idet privatklinikkerne og -hospitalet dér efter sigende er billigere og bedre end de, der findes i Kaliningrad oblast'. I øvrigt

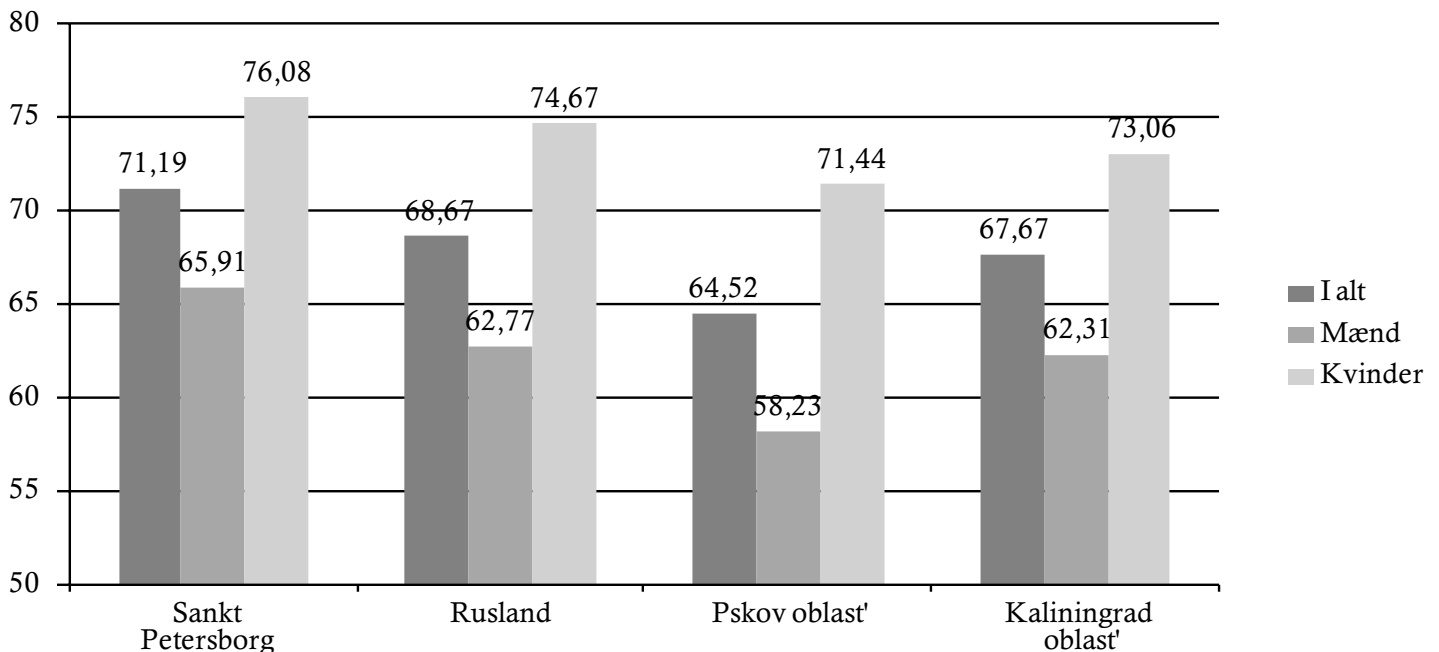
**Figur 4 Høj arbejdsløshed<sup>1</sup>**

Note: 1) Andel af arbejdsstyrken uden job, opgjort på baggrund af husholdningsundersøgelser, %, 1995-2010.  
Kilde: Rosstat, 2011b.

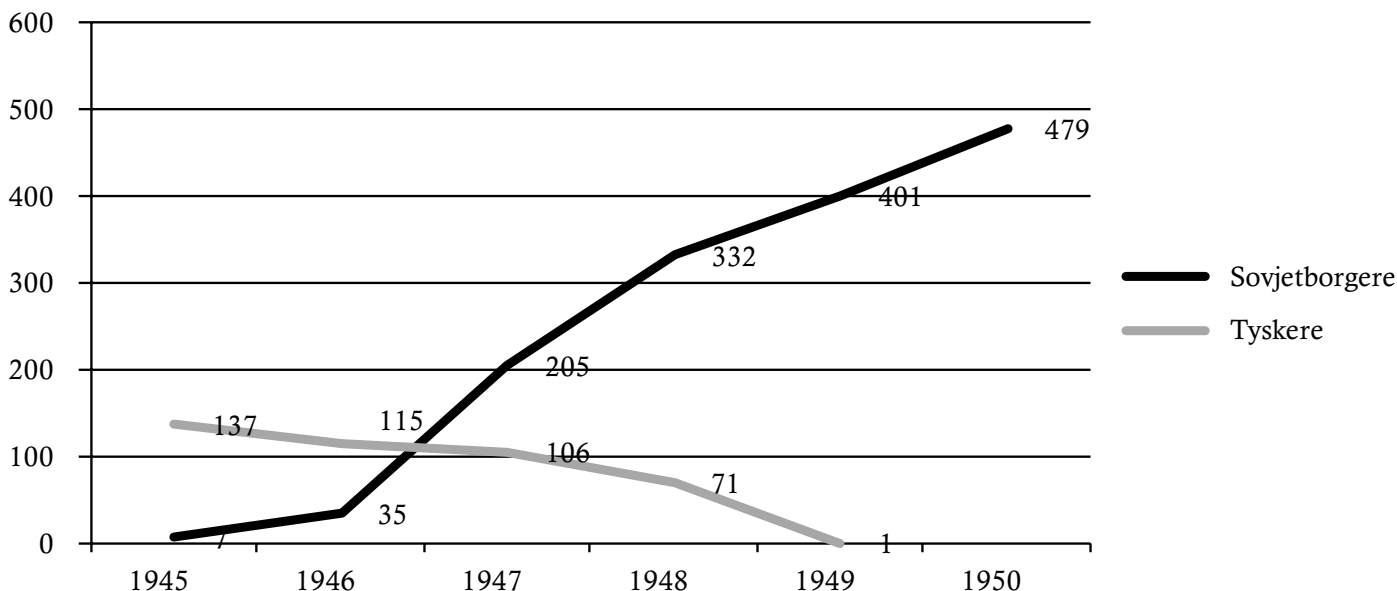
er det påfaldende, at de offentlige investeringer i sundhedssektoren, uddannelsessektoren og miljøsektoren, alle sammen sektorer af stor betydning for borgernes velfærd, har været lave. Kaliningrad by, der tæller 433.000 indbyggere, har ikke et anlæg til rensning af spildevand, hvorfor den er en af de største kilder til forurening af Østersøen.

#### Kaliningrad by hedder »König«

Hvorfor er identitetsproblemerne for regionen og dens indbyggere så store? Det er ikke kun befolkningen i Kaliningrad oblast', der er optaget af deres »nationale og åndelige identitet« for nu at citere fra Putin's tale til nationen i december 2012. Befolkningen i det øvrige Rusland er det også. Men befolknin-

**Figur 5 Levealderen er ikke noget at skrive hjem om<sup>1</sup>**

Note: 1) Gennemsnitlig levealder for en 0-årig, år, 2009.  
Kilde: Rosstat, 2010.

**Figur 6 Ny befolkning i løbet af 5 år<sup>1</sup>**

Note: 1) Antal sovjetborgere og tyskere i Kaliningrad oblast', 1945-1950, opgjort i 1000.

Kilde: Kretinin, G.V. et al., 2004.

gen i Kaliningrad oblast' er, det er mit indtryk, i særlig grad optaget heraf. Hvorfor?

Regionen har en omtumlet historie. Fra 1871 og indtil afslutningen af 2. Verdenskrig hed området Königsberg og var en del af Tyskland. Krigen vendte op og ned på regionen.

Hele den indre del af Königsberg by blev lagt øde under de langvarige krigshandlinger i 1945. Mærkeligt nok blev borgen på en høj i bymidten ikke ødelagt og heller ikke domkirken fra middelalderen med Kants grav. Borgen blev imidlertid sprængt i luften under Stalin; på borghøjen påbegyndtes senere opførelsen af Sovjeternes Hus, et aldrig færdiggjort byggeri, der i dag står som en stærkt synlig, aldeles ubrugelig og grim højhusruin. Domkirken fik en bedre skæbne. Den er blevet restaureret for russiske og tyske midler og anvendes i dag til kulturelle formål.

Ved den sovjetiske magtovertagelse blev regionen omdøbt til Kaliningrad, og de oprindelige tyske indbyggere, der ikke allerede var flygtet, blev deporteret (Figur 5). I dag er 82 % af befolkningen russere, mens ukrainere og hviderussere udgør de to næststørste befolkningsgrupper. Alle kan fortælle anekdoter om, hvordan deres forældre eller de selv kom til regionen fra den ene eller anden del af Sovjetunionen, mange af dem tilskyndet af udsigten til eget hus, egen jordlod (0,5 ha) og lån på fordelagtige vilkår.

Det er svært at sige præcist, hvad det har betydet for regionen og dens udvikling. Sikkert er, at det har haft betydning, og også at det har betydning for den rolle, Kaliningrad oblast' spiller og vil spille i fremtiden i forhold til Moskva og Bruxelles. I dag hedder Kaliningrad by »König« i folkemunde. Mange firmaer

gør brug af navnet. Det er populært. Ikke fordi menigmand drømmer sig tilbage til Tyskland, men fordi man er i færd med at forlige sig med sin historie, som indtil for 20 år siden var mere eller mindre lukket land i det offentlige rum.

#### Fravær af troværdig stat

Hvori består de største barrierer for fortsat økonomisk vækst? Antallet af barrierer er mange. Herom er alle enige. Også den regionale regering, som i sin »Strategi for den langsigtede sociale og økonomiske udvikling af Kaliningrad oblast'«, der blev vedtaget i 2012 og vedrører perioden 2012-2031, og i sit »Program for den sociale og økonomiske udvikling af Kaliningrad oblast' i perioden 2007-2016«, der blev vedtaget i 2006, opremser alle de mange barrierer, én for én.

Usikkerheden om konsekvenserne af Ruslands WTO-medlemskab, manglen på en klar, langsigtet og fælles plan mellem Rusland og EU om regionens integration i Østersøregionen, uklarheden om, hvori de nye regler for den økonomiske frizone kommer til at bestå, produktiviteten inden for industri og landbrug, ubalancen i udenrigshandelen, det lave niveau for udenlandske investeringer, manglen på faglært og ufaglært arbejdskraft, problemet med at holde på veluddannede unge, sort økonomi og skatteunddragelse, forureningen, befolkningens lave sundhedstilstand, den nedslidte infrastruktur inden for stort set alle områder... Den regionale regerings nugældende strategi og program for den økonomiske og sociale udvikling kommer rundt om mangt og meget. Ret beset er der ikke en eneste barriere, som ikke nævnes. En anden ting er så, at nogle af barriererne, heriblandt nogle af de efter min mening vigtigste, ikke vies megen plads i de to dokumenter.

I øvrigt baserer strategien sig på tre såkaldte principper, der angiver den overordnede målsætning:

1. social orientering, så velfærd og levestandard i regionen øges;
2. bæredygtig udvikling, så der skabes »en konkurrencedygtig og afbalanceret økonomi«, der sikrer »beskæftigelse i sektorer med stort potentiale for bæredygtig vækst«;
3. samarbejde, så »strategiske udfordringer af betydning for regionens sociale, økonomiske og territoriale løses under hensyntagen til regionale, tværregionale og nationale interesser« (med »tværregionale« interesser sigtes til integrationen i Østersøregionen).

I det følgende vil jeg fremhæve tre, nært forbundne barrierer, som jeg anser for at være de største.

Den første vedrører Moskva. Kaliningrad oblast' er dybt afhængig af Moskva, hvormed menes den føderale regering og store statslige, halvstatslige og private virksomheder hjemmehørende i Moskva. Hvortil kommer, at Moskva har sine egne interesser i forhold til regionen, interesser, der, for nu at sige det mildt, ikke altid er sammenfaldende med regionens og stiller sig i vejen for regionens integration i Østersøregionen, der synes at være alfa & omega, hvis den økonomiske vækst skal fortsætte, ikke mindst efter 2016, når reglerne for den økonomiske frizone ændres. Afhængigheden af Moskva kommer nok tydeligst til udtryk i er de gigantiske investeringsprojekter, som ikke altid nyder opbakning i regionen og, hvad der er nok så vigtigt, ikke altid bidrager til en forbedring af det erhvervsmæssige samarbejde med Polen, Litauen og andre nabolande, slet ikke på langt sigt (måske de heller ikke skader, men nok så vigtigt er, at de ikke bidrager til en forbedring af samarbejdet). Eksemplet par excellence på en megainvestering foretaget af Moskva, der ikke just nyder opbakning i Kaliningrad oblast', og som næppe bidrager til det erhvervsmæssige samarbejde på tværs af grænser, er det store atomkraftværk, der med en kapacitet på 2400 MW er beregnet på det tyske marked. Beslutningen herom blev taget i 2009 i Moskva i en uheldig alliance mellem daværende premierminister Vladimir Putin og det statslige Rosatom. Den første reaktor ventes taget i brug i 2017, den anden i 2018.

Den anden store barriere, som jeg vil fremhæve, vedrører den skævvredne erhvervsstruktur, som betyder, at mange virksomheder har fokus på import og handel frem for produktion og forarbejdning. Skal Kaliningrad oblast' nå de opstillede mål i den regionale regerings strategi og program, er det altafgørende, at der finder en omstilling af produktionen sted inden for industri, landbrug og andre mindre erhverv, så regionens virksomheder kan begå sig på det europæiske nærmarked i konkurrence med virksomheder fra blandt andet Polen, Tyskland og Danmark. Det er lettere sagt end gjort, ikke mindst fordi det fordrer et ganske anderledes *mind set*. Et eksempel, jeg selv holder meget af, er ravindustrien. Så meget som 90% af verdens ravforekomster findes i Kaliningrad oblast'. Virksomheden, der udvinder rav, er en af regionens sværvægtene. Men det er

så som så med forarbejdningen. Langt størstedelen eksporteres næsten uforarbejdet. Hvad mere er: Det rav, der forarbejdes og bruges til smykker og andet, er helt sikkert ikke konkurrencedygtigt på et dansk marked. Dertil er designet alt for langt fra dansk smag. Resultatet er tabt indtjening for regionen.

Den tredje og sidste barriere for fortsat økonomisk vækst i regionen, som jeg vil fremhæve, er fraværet af en demokratisk, velfungerende og troværdig stat, der følger et armslængdeprincip i forhold til den private sektor. Her er tale om en barriere, som Kaliningrad oblast' har til fælles med det øvrige Rusland (og for den sags skyld de fleste andre lande i det tidligere Sovjetunionen). Den udgør for mig at se den altoverskyggende barriere, hvorfor jeg vil vie den særlig opmærksomhed.

Jeg fokuserer på den regionale regering i Kaliningrad oblast'. Det er en klar indsnævring, idet staten i Kaliningrad oblast' også omfatter mange andre institutioner, heriblandt Ruslands præsident og hans repræsentant i regionen, den føderale regering, regionens дума og domstolene.

Den regionale regering har ikke et folkeligt mandat. Den står ikke til ansvar over for den folkevalgte дума, men derimod guvernøren, der er øverste leder af den regionale regering, og som er udpeget af Ruslands præsident. Det er guvernøren, der udnævner de øverste ledere inden for den regionale regering, heriblandt dens viceformænd (ret beset, viceguvernører), ministre og såkaldte »befuldmægtigede repræsentanter« for guvernøren i думаen og ved domstolene. Han skeler, ikke uden grund, mere til den regionale repræsentant for Ruslands præsident end til den regionale дума og dens komiteer. Det er ikke den regionale дума, der er drivkraften i det lovforberedende arbejde, det er den regionale regering. Думаen har mest af alt karakter af et rådgivende udvalg, om end den endeligt skal vedtage ny lovgivning. Det kan ske, at et særligt betydningsfuldt medlem af думаen skal tages med på råd i forbindelse med udarbejdelsen af en ny lov, men det hører til sjældenhederne. Der er derfor ikke noget at sige til, at befolkningen, i det omfang det er muligt, hæfter sig mere ved guvernørens og den regionale regerings gøren og laden end ved, hvad der sker i думаen – så meget mere som думаen, givetvis på grund af dens manglende indflydelse, ofte minder mere om en diskussionsklub uden mål og med end om et parlament.

»Velfungerende«, »effektiv« og »dynamisk« er ikke ord, man umiddelbart forbinder med den regionale regering, om end der er undtagelser, der bekræfter reglen. Det er der mange grunde til.

En grund er, at guvernøren og den regionale regering så langt fra bestemmer alt. Moskva er tit inde over. I dagligdagen er det vigtigste, at mange af ministerierne i den regionale regering ikke kun refererer til guvernøren, men også til de tilsvarende ministerier i Moskva. Således refererer det regionale økonomiministerium også til det føderale økonomiministerium, som det er i løbende kontakt med. Det kan give sig udslag i, at beslutninger må omgøres eller i det mindste udskydes. Koordineringen er ikke altid på plads, ikke engang i samme ministerium,



selv om de fleste ikke tæller mere end rundt regnet 50 ansatte (tidligere hed ministerierne da også »departementer«). I 2010 bød afviklingen af den årlige kapsejls, kaldet Cup of Three Governors, på et underholdende eksempel på manglende koordinering med Moskva: Kapsejlsen, der har deltagelse af flere hundrede både fra Kaliningrad oblast' og nabolandene, er beregnet på at styrke samarbejdet på tværs af landegrænser. Blandt arrangørerne er guvernøren for Kaliningrad oblast'. Hvad der skete i 2010, var, at den uventet blev forstyrret af en militærøvelse i russisk farvand arrangeret af Den Baltiske Flåde, der har hjemme i Kaliningrad oblast', men refererer til det russiske forsvarsministerium, ikke den regionale regering. Den Baltiske Flåde så til, at alle polske både blev standset, da de nåede den polsk-russiske grænse.

At Moskvas politik i forhold til Kaliningrad oblast' så tilmed har været, mildt sagt, svingende (det bedste eksempel er nok den økonomiske frizone og lovgivningen herom), gør kun ondt værre.

En anden grund til den regionale regerings mangel på effektivitet er, at de horisontale bånd mellem ministerierne i den regionale regering er begrænsede, hvilket betyder, at den ene hånd ikke altid ved, hvad den anden laver, heller ikke internt i den regionale regering. Her gemmer sig en af forklaringerne på de mange administrative barrierer for private virksomheder, navnlig små og mellemstore. Foreslår man i al uskyldighed, at man går to etager op for at høre, hvad de mener i finansministeriet om dette eller hint, kan det fremkalde øjne så store som møllehjul.

En tredje grund er ledelsesstilen. En leder er en leder, det være sig en minister eller afdelingschef, og bør behandles som sådan. Det lægger unægteligt en dæmper på diskussionen med det resultat, at gode, nye ideer og forslag ikke altid kommer på bordet. Det er et forhold, som især de unge reagerer på, om ikke på anden måde, så ved at finde et nyt job uden for den regionale regering. Selv vil jeg aldrig glemme den begejstring, som ansatte i økonomiministeriet gav udtryk for, da den nyudnævnte økonomiminister på et møde lod forstå, at han jo ikke var ekspert på det pågældende område, hvorfor han opfordrede Boris, Sergej og andre til at komme på banen. Det var en ny, højt værdsat stil.

Endelig er der troværdigheden (eller manglen på samme). Bredt i befolkningen er der en mistillid til den regionale regering. Den opfattes ikke som troværdig. Med god grund. Skønsprincipper spiller en stor rolle i forvaltningen, hvilket betyder, at forskellige virksomheder og borgere behandles på forskellig vis; åbenheden om budgetlægningen og, ikke mindst, anvendelsen af de offentlige midler er begrænset, hvilket giver næring til alskens spekulationer, både rigtige og forkerte; og uformelle netværk er som regel meget vigtigere end de formelle, hvilket gør, at beslutninger ofte tages på steder langt fra den regionale administrations korridorer. Nok så vigtigt er, at der for nogle, navnlig ledende medarbejdere i den regionale regering gælder det forhold, at ingen, heller ikke de selv, ved, hvor de er om ét

år. Måske de er at finde i en af de helt eller delvist statsejede virksomheder, måske de er i den private sektor. Man holder forskellige muligheder åbne, hvorfor der helt naturligt breder sig en mistanke om, at det ikke altid er den regionale regerings interesser, sådan som de er nedfældet i strategier, programmer og planer, der varetages. Nu og da får befolkningen et indblik heri, når en korruptionsskandale kommer på avisernes forside.

Alt i alt er der næppe tvivl om, at fraværet af en demokratisk, velfungerende og troværdig stat, ud over at skabe almindelig mistillid i befolkningen over for »magtens mænd«, udgør en alvorlig hæmsko for den økonomiske og sociale udvikling i regionen. Mange virksomheder lider herunder.

### **Ikke glemme Kaliningrad**

Hvordan ser fremtidsudsigterne ud, og hvad kan EU og andre i Vest gøre for at bidrage til, at Kaliningrad oblast' når de mål, den regionale regering har sat sig?

Fremtidsudsigterne ser nogenlunde ud, ikke mindst fordi der i regionen er en udbredt erkendelse, også langt ind i den regionale regering, af, at regionen kan og skal integreres i Østersøregionen, at Moskva, ret beset, har brugt og stadig bruger regionen som et instrument i dets udenrigspolitik, og at etableringen af en velfungerende markedsøkonomi, hvor lov og orden, ikke personlige forbindelser, kontakter og alskens studehandler, hersker, er uomgængelig. Der står intet i denne artikel, som ikke også kan læses og høres i regionen. Hele forløbet op til indførelsen af den visum-fri grænsezone mellem Rusland og Polen, der trådte i kraft i 2012, giver begrundet håb om, at nye tider er på vej i forholdet mellem Kaliningrad oblast' og Moskva. Den visumfri grænsezone var ikke Moskva's kop te, men kom i stand på baggrund af pres fra Polen og også den regionale regering med guvernøren i spidsen. Den regionale regering sendte adskillige appeller til Moskva herom.

EU og andre i Vest, det være sig nabolande, organisationer og virksomheder, kan i virkeligheden ikke gøre så meget for at fremme den økonomiske og sociale udvikling. Det er, når alt kommer til alt, op til Kaliningrad oblast' selv, i en tæt dialog med Moskva, at sikre, at de opstillede mål nås.

Hermed ikke være sagt, at det er uden betydning, hvad vi gør. Ikke mindst EU har, sammen med Polen og Litauen, stor indflydelse på udviklingen i regionen. Det bør derfor hilses velkomment, at den nye udgave af EU's handlingsplan for Østersøstrategien nævner Kaliningrad oblast' hele 11 gange. Det værste, vi kan gøre, er at glemme Kaliningrad oblast'. Kun ved at forholde os til den kan vi understøtte reformkræfterne i regionen, der meget vel ved, at regionens fremtid ligger i Østersøregionen mere end i Rusland. Gør vi det, får vi efterhånden en mere økonomisk ligestillet nabo, hvilket er i vores egen økonomiske og sikkerhedspolitiske interesse – og her og nu den positive oplevelse, det er at finde ud af, at Kaliningrad oblast' er meget mere end Kant, ødelæggelsen af Königsberg under 2. Verdenskrig og Sovjeternes Hus. Heldigvis.

**LITTERATUR:**

Eurostat, website ([ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat)).

Kaliningrad Oblast' Statistik: *Kaliningradskaja oblast' v cifrach, 2012*. Kaliningrad, 2012.

Kretinin, G.V, et al.: *Ocerki isorii Vostocnoi Prussii*. Kaliningrad, 2004.

Regeringen i Kaliningrad oblast', website ([www.gov39.ru](http://www.gov39.ru)).

Regeringen i Kaliningrad oblast': *Programma social'no-ekonomiceskogo razvitija Kaliningradskoj oblasti na 2007-2016 gody*. Kaliningrad, 2006.

Regeringen i Kaliningrad oblast': *Strategija social'no-ekonomiceskogo razvitija Kaliningradskoj oblasti na dolgosrocnuju perspektivu*. Kaliningrad, 2012.

Rogoza, J., et al.: *A captive island – Kaliningrad between Moscow and the EU*. Warszawa, 2012.

Rosstat: *Demograficeskij ezegodnik Rossii – 2010*. Moskva, 2010.

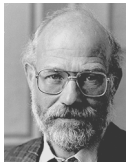
Rosstat: *Regiony Rossii – Osnovnye charakteristiki sub'ektorv Rossijskoj Federacii – 2011*. Moskva, 2011a.

Rosstat: : *Regiony Rossii – Social'no-ekonomiceskie pokazateli – 2011*. Moskva, 2011b..

Rosstat: *Rossijskij statisticeski ezegodnik – 2012*. Moskva, 2012.

# 20 års transition i bakspejlet

Revolutionen i 1989 har givet de østeuropæiske befolkninger frihedsrettigheder, privat ejendomsret og efter en slem depression også økonomisk fremgang med en vis indhentning EU. Uligheden er øget, og der er skabt nye kapitalistiske samfund i forskellige varianter.



**HANS AAGE**

professor i nationaløkonomi,  
ph.d., dr. polit.,  
Roskilde Universitet

## Frihed, lighed og velstand

Revolutionerne i 1989 var et stort skridt i Østeuropas og Ruslands transition fra sovjetisk kommandøkonomi i retning af ... ja, præcis hvad er ikke ganske klart; det vil tiden vise. Kapitalisme er det, idet offentlig ejendomsret blev erstattet med privat, man kapitalismen findes i mange varianter.

I tabel 1 sammenlignes fem kapitalismetyper og sovjetsocialisme ud fra otte variable, som falder i tre grupper svarende til grundlæggende samfundsværdier: frihed, lighed og velstand.<sup>1</sup> Styreform drejer sig om forholdet mellem decentral markedsstyring og centraliseret politisk styring, som kan være mere eller mindre demokratisk; ved demokrati forstås frihed til at udtrykke synspunkter, flertalsstyre samt garanterede mindretalsrettigheder. Et særligt aspekt er arbejdsmarkedsorganisationernes rolle.

Ulighed bryder ingen sig om, men den tolereres, ikke som et mål i sig selv, men fordi den med rette eller med urette betragtes som et middel til at nå andre mål, især frihed og velstand.

De otte variable er stort set ukorrelerede med et par undtagelser. For det første findes demokrati kun i rige lande. Økonomisk vækst, derimod, er ikke korreleret med demokrati og heller ikke med markedsinstitutioner, statskontrol eller ulighed; den eksisterende, enorme, empiriske vækstlitteratur giver ingen

klare konklusioner (Apolte, 2011; Aage, 2001). For det andet findes der ingen eksempler på planøkonomier, som også var demokratiske, dog med krigsøkonomierne i England og USA under 2. verdenskrig som mulige undtagelser.

*Velfærds kapitalisme* (Skandinavien, visse EU-lande) ligner *markeds kapitalisme* (USA, New Zealand) ved at have velfungerende markedsinstitutioner, privat ejendomsret og demokrati, men adskiller sig ved at have mindre grad af markedsstyring, mindre ulighed og mere magtfulde arbejdsmarkedsinstitutioner. *Stats kapitalisme* (Kina, Thailand, Malaysia) er karakteriseret ved høje vækstrater, stor ulighed og tætte bånd mellem økonomiske og politiske eliter, meget i stil med *fascistisk kapitalisme* (Nazi-Tyskland med fireårsplanerne), dog med den forskel, at den fascistiske kapitalisme udspillede sig i et højtudviklet, velhavende land. *Mafiakapitalisme* er et modstykke med svagt udviklede markeder, kriminelle kapitalister og jordejere, korrupte regeringer og kleptokratiske politikere, hvor enhver forsøger at bjerge sig med lovlige og ulovlige midler i omgivelser med fattigdom, ulighed og lav økonomisk vækst.

Mange vigtige eksempler passer ikke på nogen af kategorierne, fx ikke USA anno 1880, der havde visse ligheder med Kina i dag og var præget af protektionisme, diskrimination mod udenlandske investorer, uklare ejendomsrettigheder, monopoler, svagtudviklet demokrati samt korruption. Ofte bruges beteg-

NOTE 1 Ifølge J.E. Meade (1993:1,16) er håndteringen af »the inevitable clashes between [these] three basic economic objectives« hvad økonomisk politik og økonomiske institutioner handler om.

Tabel 1. Summarisk klassifikation af nogle økonomiske systemer

	velfærds- kapitalisme	markeds- kapitalisme	stats- kapitalisme	mafia- kapitalisme	fascist- kapitalisme	sovjet- socialisme
<b>styreform:</b>						
markedsinstitutioner	stærke	stærke	middel	svage	middel	svage
statsstyring	middel	svag	stærk	svag	stærk	stærk
demokrati	ja	ja	nej	nej	nej	nej
fagforeninger	stærke	svage	svage	svage	svage	svage
<b>ulighed:</b>						
indkomster	lille	stor	stor	stor	stor	lille
private formuer	middel	stor	stor	stor	stor	lille
<b>velstand:</b>						
niveau, BNP per capita	højt	højt	lavt	lavt	højt	middel
økonomisk vækst	middel	middel	høj	lav	høj	middel

nelsen *crony capitalism*, en art *mafia kapitalisme*, men med høje vækstrater. (Chang, 2010:63-65).

Der er alle mulige mellemformer. At »there is no middle way between capitalism and communism« (*The Economist*, 28 October 1995, p 15), er forkert omend hyppigt gentaget. Der findes ikke andet en tredje vej, og privat ejendomsret er et gradsspørgsmål; retten til at disponere, til at sælge og til at modtage ejendomsindkomst kan alle hver for sig og helt eller delvist inddrages af staten. Heller ikke i de mere rene former for markeds kapitalisme skal intimiteten mellem erhvervsliv og politik undervurderes. Få havde forventet, at de stabiliseringspolitiske instrumenter indbefattede banknationaliseringer som i England og USA i 2008 (*The Economist*, 11 October 2008, pp 13,22).

### Planøkonomierne i Østeuropa og Sovjetunionen

I sovjetimperiet var politisk og økonomisk magt centraliseret i parti og statsmagt. Fagforeninger fandtes, men havde rent underordnede funktioner fx administration af virksomhedernes børnehaver og ferierejser. En nødvendig forudsætning for at gøre karriere - medmindre man besad sjældne talenter - var partiloyalitet, helst medlemskab, samt deltagelse i Komsomol- og partimøder på arbejdspladsen. Systemet var gennemsyret af hykleri, og for nogle var den åndelige fattigdom et større problem end den materielle.

Regimerne kunne med en vis ret betegne sig som arbejder- og bondestater. Der var ingen private formuer, og elitens privilegier var små - en dacha, en 3-værelses lejlighed, udlandsrejser, bedre hospitaler - og kunne ikke nedarves. Uligheden var lille, som i Skandinavien. Retten og pligten til arbejde, jf. den sovjetiske forfatnings §§ 40 og 60, blev håndhævet. Var regimerne også socialistiske, som der stod i den sovjetisk 1936-forfatning (der også brugte betegnelsen »konsekvent demokrati«)? Det mener en del nutidige forfattere:

Stalinismen er det mest konsekvente forsøg på at realisere den socialistiske utopi, som historien har kendt. (Kulavig, 2004:220).

Andre har brugt betegnelser som »degenereret arbejderstat«, »bureaukratisk kollektivism«, »reelt eksisterende socialisme« eller simpelthen »stats kapitalisme«. Trotskij kaldte sovjetsocialismen et »transitionssamfund«, nemlig et samfund på vej mod kapitalisme.<sup>2</sup> Nutidige forfattere ser ofte store ligheder mellem sovjetsocialisme og fascisme, mens andre påpeger nogle forskelle:

Hvor der i fascismen var en makaber *overensstemmelse* mellem ideologi og praksis, var der i kommunismen en på én gang kynisk og tragisk *modsatning*. (Sørensen, 2002:20).

Hvad økonomien angår, er det gængse synspunkt, at Østeuropa blev »economically devastated by forty years of mismanagement« (Stokes, 1993:4). Men det er vanskeligt at underbygge empirisk, jf. tabel 2, 3, 4.

Med undtagelse af Rumænien og Albanien udgjorde BNP per capita i de østeuropæiske lande og Sovjetunionen i 1989 35-70 % af EU-gennemsnittet, og indbyggerne hørte til den rigeste fjerdedel af menneskeheden. Vækstraterne 1960-1989 i Østeuropa, Sovjetunionen og Danmark var omtrent ens, hvilket også indebærer, at der ikke skete nogen indhentning som i 50'erne, da vækstraterne i Østeuropa og Rusland var endnu højere. I alle landene blev BNP mere end fordoblet fra 1960 til 1989. Vækstraterne faldt i 80'erne mere end i de vestlige lande, og de var langt under vækstraterne i visse asiatiske lande, bl.a. Sydkorea og Kina, som i lange perioder har haft en årlig vækst på 10 % eller mere, jf. tabel 2. Selv om Østeuropa havde lavere vækst end tilsvarende lande i Vesteuropa som Spanien og Portugal, må det konstateres, at

NOTE 2 Trotskij, 1936:112,254. Definitionerne på socialisme er legio, men »today Socialism is a combination - in varying proportions - of social ownership, economic planning and participation in decision-making« (Nutti, 1981:392).

**Table 2. Gennemsnitlige, årlige vækstrater for reelt BNP per capita i udvalgte lande, 1950-2009.**

	Rusland	USA	Danmark	Japan	Kina
1950-1973	3.3	2.5	3.1	8.0	2.9
1973-1989	1.0	2.0	1.7	2.9	5.0
1989-2009	0.0	1.3	1.3	0.8	9.2

Noter: Opstilling af sammenlignelige, historiske BNP-tidsserier er som bekendt befængt med store teoretiske og praktiske problemer. Kilderne i denne og de følgende tabeller er autoritative, omend ikke ganske enige: OECD (Maddison, 2003), EBRD og IMF.

Kilder: Maddison, 2003:62-64,88-89,101,184; WEO <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/index.asp>.

**Table 3. Økonomisk vækst i udvalgte lande 1960-2009 (BNP i faste priser som procent af BNP i faste priser 1989).**

	BNP 1960	BNP 1973	BNP 1989	mindste BNP efter 1989 år	BNP 2000	BNP 2007	BNP 2009
Polen	44	82	100	1991	82	127	177
Tjekkiet	51	75	100	1993	86	98	130
Ungarn	51	81	100	1994	82	99	128
Estland	-	67	100	1994	64	83	140
Letland	-	74	100	1995	52	64	116
Litauen	-	73	100	1994	53	65	111
Rusland	40	74	100	1998	55	63	99
Hviderusland	-	64	100	1995	63	81	133
Ukraine	-	73	100	2000	38	38	66
Danmark	43	75	100	1989	100	131	147

Noter: De tre første og de tre sidste søjler viser reelt BNP i udvalgte år mellem 1960 og 2009 alle som procent af reelt BNP i 1989. I de to midterste søjler er anført året med det mindste reale BNP efter 1989 og det pågældende BNP. Det er mange kilder til usikkerhed, bl.a. at 20-40 % af BNP hidrører fra den uformelle sektor.

Kilder: Maddison, 2003:50,52,64-65,99,101,105,110-111; EBRD, 2006; [www.EBRD.com/country/sector/econo/stats/sei.xls](http://www.EBRD.com/country/sector/econo/stats/sei.xls); [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk).

The growth rates of capitalism and planned socialism have been quite similar over the entire postwar period. (Gregory & Stuart, 1989:414; cf. Persson, 2010:195-199).

Plansystemet var plaget af inkonsistenser, spild, negligering af forbrugerpræferencer, teknisk stilstand m.v.; producenterne forsøgte desperat at få det til at hænge sammen med legale og halvlegale midler, bl.a. uofficiel tuskhandel. Man famlede sig frem med en række dekretter om »yderligere fuldkommengørelse af det sovjetiske plansystem« og mere vidtgående reformer i nogle østeuropæiske lande, især i Ungarn, uden at det lykkedes at gøre op med opfyldelse og overopfyldelse af planen for bruttoproduktionen som det vigtigste belønningskriterium (Aage, 2004:103-126).

Men vækst og voksende velstand kom der alligevel, og plansystemet brød heller ikke sammen. Det blev afskaffet med vidt åbne øjne, mens det fungerede; *Gosplan* og *Goskomtsen*, den ministerielle priskomité, blev begge afskaffet i 1991, og markedsreformerne var den direkte årsag til de dramatiske produktionsfald efter 1990, især i 1992-1994.

### Fra *Solidarność* til *Washington Consensus*

Sidst i 80'erne fungerede planøkonomierne i Østeuropa og Rusland, og velstanden øgedes, men de økonomiske aspirationer øgedes langt hurtigere. Afskaffelsen af plansystemet blev drevet af et krav om velstand, som man kunne se på vestligt fjernsyn, og tillige et krav om demokrati, især i form af national frigørelse.

Ligesom for Gorbatsjovs *perestrojka* efter 1985 var økonomiske aspirationer også oprindelsen til den polske *Solidarność*-bevægelse, som ikke mindst blev udløst af bebudede prisstigninger i 1980. De berømte 21 krav var af en sådan art, at ingen magt på Jorden bortset fra de allerrigeste oliesheiker havde økonomiske muligheder for at opfylde dem: 50 % lønstigning til alle, fuld løn under strejke, lavere pensionsalder (50 år for kvinder, 55 år for mænd), flere boliger etc. For *perestrojka* var økonomisk acceleration, *uskorenje*, det mål, for hvilket *glasnost* og *demokratizatsija* var midler:

Kort sagt, kammerater, acceleration (*uskorenje*) af vores økonomiske og sociale udvikling er nøglen til alle vores problemer: kortsigtede og langsigtede, økonomiske og sociale,

politiske og ideologiske, indenrigspolitiske og udenrigspolitiske. (Gorbatjov, 1986).<sup>3</sup>

Snævre økonomiske krav var acceptable for de kommunistiske regimer, som forsøgte at legitimere sig med materiel fremgang, men derimod var artikulerede og sammenhængende ideer om samfundets fremtid det ikke, og der var heller ikke meget af dette hverken i *Solidarność* eller i *perestrojka*.

Men der var en kraftig omend løst funderet optimisme. Der var tiltro til, at en liberalistisk, velhavende markedskapitalisme kunne indføres hurtigt og nemt – på »500 dage«, hvilket var titlen på en plan for transition til kapitalisme, som Gorbatjov og Jeltsin forhandlede om i ramme alvor i efteråret 1990 (Shatalin et al., 1990).

Forestillingerne om, hvordan det mere konkret skulle foregå, var meget diffuse (Reddaway & Glinski, 2001:236–241) som fx Jegor Gajdars (1995:155) refleksioner om Ruslands transition fra en østlig, ustabil samfundstype uden klare ejendomsrettigheder til en vestlig, stabil samfundstype, hvor privat ejendomsret sammen med »objektive, økonomiske love« (et velkendt udtryk for sovjettiden) uundgåeligt ville skabe velstand. Som mange andre, og lige så udokumenteret, hævdede Gajdar i 1995, at Rusland var ved at kollapse i 1990. Men dengang drejede det sig ikke om at undgå kollaps, men om at blive rige som i Vesten – i en fart – og optimismen var nærmest euforisk.

Optimisme og voluntarisme blev understøttet af vestlige rådgiveres anbefaling af *The Washington Consensus* som en generel formel for vækst og velstand, der netop omkring 1990 oplevede sit toppunkt som ideologisk bølge: deregulering, privatisering, liberalisering af priser og udenrigshandel, åbne kapitalmarkeder, finanspolitisk disciplin og begrænsning af statens økonomiske rolle udover at sikre klare retsregler og veldefineret ejendomsret. Begejstringen for *The Washington Consensus* er siden fordampet; den var ikke vellykket som generel vækststrategi i u-landene, og den blev slet ikke efterlevet af de statskapitalistiske økonomier i Asien, hvor navnlig væksten i Kina har slået alle rekorder angående størrelse, varighed og udbredelse. Den gængse opfattelse er nu, at der ikke findes noget vidundermiddel til vækst, at lokale omstændigheder, kultur og institutioner er afgørende og at aktiv økonomisk politik er en nødvendig betingelse for vækst (Rodrik, 2006:978,986; World Bank, 2005).

Forsøgene på økonomisk reformering af de kommunistiske regimer i Østeuropa og Sovjetunionen lykkedes ikke. En væsentlig medvirkende grund var, at alle forsøg på at indføre et realistisk prissystem, som er en ufravigelig betingelse for at decentralisere økonomiske beslutninger, strandede på folkelig modstand. Det var et problem i Sovjetunionen under reformerne tilbage i 60erne,<sup>4</sup> og i 1988 måtte en påtænkt prisreform

opgives af samme årsag (Aage, 1991:7–10), selv om Gorbatjov havde erklæret, at »uden en prisreform kan de økonomiske reformer ikke lykkes« (*Pravda*, 19. februar 1988, p 2).

Det lykkedes at gennemføre rationelle pristilpasninger i Tjekkosllovakiet i 1969 og i Ungarn i 1980 (Stokes, 1993:38,67,86), men som oftest var det politisk umuligt, som i Polen i 1970, hvor Gomułka måtte gå af efter strejker og protester og blev erstattet med Gierek, som selv forgæves prøvede at reformere priserne i 1976 og igen i 1979. I 1980 opstod *Solidarność* som en reaktion på endnu en bebudet prisreform. Først i femte forsøg i 1989 lykkedes det de polske kommunister at forhøje forbrugerpriserne, men det blev også den sidste tjeneste, de ydede fædrelandet, inden de blev udstødt efter valget i juni 1989. I Rusland lykkedes det først i 1992; da eksisterede *Goskomtsen* ikke længere, og befolkningen havde ingen steder at henvende sig med klager over priserne, ét blandt mange fortrin ved en markedsökonomi.

I modsætning til de økonomiske reformforsøg, så lykkedes forsøgene på at demokratisere de kommunistiske regimer i den forstand, at de førte til regimernes fald. Forhåbningerne om, at *glasnost* og *demokratizatsija* (sammen med anti-alkoholkampagnen) ville frigøre vældige, bundne, økonomiske kræfter blev gjort til skamme. Men lempelsen af den politiske undertrykkelse fik hurtigt en række utilsigtede virkninger: ukontrollerede lønstigninger, offentlige underskud, strejker, borgerlige uroligheder, nationale løsrivelsesforsøg og krige i Transkaukasus (som det hed i sovjetisk sprogbrug). Da det blev klart i løbet af 1988, at Gorbatjov ikke ville gribe til magt eller true med det, som det var sket tidligere i DDR 1953, Polen 1956, 1970, 1980, Ungarn 1956, Tjekkosllovakiet 1968, tog udviklingen mod pluralisme og demokratisering fart i Østeuropa. Ungarn åbnede sin grænse til Østrig i 1989, og omsider, den 9. november 1989, faldt Berlinmuren efter at have delt Berlin siden den 13. august 1961.

En væsentlig grund til, at demokrati blev muligt i Østeuropa og i Rusland, i det mindste midlertidigt, var, at hverken Gorbatjov eller komitéen bag kupforsøget den 19. august 1991 (som ikke var et kupforsøg i forfatningens forstand, men udskiftning af ét medlem af en kollektiv ledelse) tyede til militær magtanvendelse, sådan som Jeltsin gjorde i oktober 1993, da han bombede parlamentsbygningen i Moskva, hvor der ifølge politirapporterne var 189 dræbte (Reddaway & Glinski, 2001:418–429). Dermed gjorde Gorbatjov, ifølge Hans Magnus Enzensberger (1997:55–63), sig til én blandt andre store »Helden des Rückzugs«.

### Kapitalisme i Østeuropa og Rusland

Jeltsin gjorde et forsøg på at dæmpe de opskruede økonomiske forventninger med sin erklæring i oktober 1991 om, at »for-

NOTE 3 Tale til den 27. Partikongres i SUKP (Ekonomicheskaja Gazeta, Marts 1986, No. 10, p 6).

NOTE 4 Spufford (2010) giver i romanform en levende skildring af denne periode – hvor man forsøgte at indføre perfect computation som substitut for perfect competition – og dens fremtrædende personligheder.

holdene vil blive værre for alle i et halvt års tid» (*Izvestija*, 28. Oktober 1991, p 1). Det blev de også og mere til, dog ikke for alle; 20 år senere var BNP netop nået op på niveauet fra 1989, jf. tabel 3, men der var skabt en lille, styrtende rig overklasse. Ved sin fratrædelse nytårsaften år 2000 tilføjede Jeltsin:

Jeg beder om tilgivelse for ikke at have opfyldt forhåbningerne hos de mennesker, som troede, at vi kunne komme fra den grå, stagnerende, totalitære fortid til en lys, rig og civiliseret fremtid i ét spring. Jeg troede selv på det.

Den uomgængelige makroøkonomiske stabilisering blev sat i værk i de fleste lande hurtigt efter 1990 fulgt af omfattende prislberalisering – som igen blev fulgt af måneders eller års hyperinflation (over 50 % om måneden, dvs. en årlig faktor på 130), der eliminerede indenlandsk privat opsparing – samt handelsliberalisering og afskaffelse af multiple valutakurser. Den lille privatisering var også et tidligt element i markedsreformerne, som banede vejen for mange små, nye industri- og ikke mindst service- og handelsvirksomheder, der var blevet forsømt i planøkonomierne, bl.a. gadehandlere.

Restrukturering og privatisering af store statsvirksomheder var mere kompliceret og kom senere i gang, i Polen først sent i 90'erne. Mange virksomheder blev nedlagt, også forskningsinstitutioner og avancerede industrier med deraf følgende tab af human kapital; det er nu engang lettere at gøre en dr.scient i fysik til gadesælger end omvendt. Overalt var privatiseringen plaget af vilkårligheder og tillige korruption i de fleste lande.

I Tjekkioslovakiet blev aktier i statsvirksomheder bortauktioneret til udlændinge og til publikum, som kunne betale med vouchers, som tre fjerdedele af befolkningen havde købt af regeringen for en meget lav pris i forhold til de aktiver, som de repræsenterede. Disse vouchers var ikke omsættelige, men 80% endte i investeringsfonde, bl.a. den private *Harvard Capital & Consulting*, ejet af en ung immigrant fra USA, Viktor Kozeny, som garanterede at tilbagebetale ti gange den oprindelige meget lave værdi efter ét år. Den hurtige profit var fristende for mange, og det var heftigt profitabelt for HC&C, som kunne honorere sine forpligtelser og alligevel have 200 mio. USD til overs, som Viktor Kozeny kunne tage med sig til Bahamas (*The Economist*, 19 August 1995, p 64).

I Rusland foregik restaurationen af klassesamfundet meget hurtigt, idet store dele af samfundets værdier, ikke mindst naturressourcer, blev overdraget til en lille gruppe af ekstraktionskapitalister, de såkaldte *oligarker* med tætte forbindelser til den politiske og kriminelle elite. Det skete på forskellige måder, hvoraf mange var legale. Hvis Aleksandr Ivanovich i Ilfs og Petrovs roman *Guldkalven* fra 1931 havde levet i 90'erne og ikke 20'erne, ville der have været al mulig grund til, at

Hans Pulse hamrede stadig i Utaalmodighed, kort og ondt. Han følte, at man netop nu, da det gamle økonomiske System var dødt, og det nye først var ved at fødes, kunne samle uhyre Rigdomme sammen. (Ilf & Petrov, 1933:65).

Transitionen til kapitalisme i Østeuropa og Rusland udløste en depression, hvis dybde og varighed er enestående i fredstid. Men der er store forskelle mellem landene. Generelt er de økonomiske resultater bedst, jo længere mod vest landene befinder sig, dvs. jo kortere afstanden er til Bruxelles. Produktionen faldt 15-25% i Østeuropa, 35-50% i de fleste tidligere sovjetrepublikker, og 60% i Ukraine og Georgien, jf. tabel 3.

De østeuropæiske lande har oplevet en betydelig velstandsfremgang i forhold til 1989, jf. tabel 3, men kun i Polen er der sket en mærkbar indhentning af EU; de fleste lande er faktisk sakket lidt agterud i forhold til EU15, men der er store regionale forskelle og visse velhavende områder har overhaler EU15-gennemsnittet, jf. tabel 4.

Der er ikke meget sammenhæng mellem vækst og markedsreformer; andre faktorer spiller ind, bl.a. regeringernes politik og kvalitet (Popov, 2007; Staehr, 2005). Blandt de tidligere sovjetrepublikker, som økonomisk har klaret sig bedst, er Estland, som indførte demokrati og kapitalisme hurtigt og gennemgribende, og Hviderusland (sic!), som hverken indførte det ene eller det andet, jf. tabel 4.

#### Hvordan velinformerede iagttagere har tolket tallenes tale

The economic news, on the whole, is fair to good.  
*The Economist*, 16 November 1996, pp 37-38.

Liberalization has indeed been a good investment.  
*World Development Report*, 1996:p29.

Never in living memory has Russia been so stable, respected and prosperous.  
*The Economist*, 20 April 2002, p 32.

Russia's reinvention would seem cause for celebration.  
Shleifer & Treisman, 2004:20.

Yet free prices, free exchange rates, free trade, free labour markets and privatisation have proved a colossal success.  
*The Economist*, 7 November 2009, p 26.

Even at the height of the ex-communist countries' boom in 2006, almost half their citizens felt they lived worse than in 1989. *The Economist*, 7 November 2009, p 31.

De sociale ulykker som følge af transitionen var langt mere omfattende i de tidligere sovjetrepublikker end i Østeuropa. I Rusland opstod hidtil uset fattigdom og ulighed. Dødeligheden øgedes fra o. 11 promille før 1992 til, forsigtigt anslået, o. 14 promille efter 1992, hvilket svarer til en overdødelighed på 0,5 mio. om året eller 8 mio. i årene 1992-2008 alene i Rusland (Stuckler, King & McKee, 2012). Antallet af dødsopfre kan

Tabel 4. Økonomiske reformer og indhentning af EU i udvalgte transitionslande 1989-2009.

	EBRD transition index		BNP	BNP per	BNP per
	1995	2003	2009	capita 1989	capita 2009
			1989=100	EU15=100	EU15=100
Polen	3.1	3.6	177	36	50
Tjekkiet	3.3	3.7	128	56	58
Ungarn	3.3	3.8	120	44	42
Estland	2.9	3.7	117	69	72
Letland	2.4	3.5	93	63	50
Litauen	2.5	3.5	93	55	47
Rusland	2.3	2.9	96	49	38
Hviderusland	1.8	1.8	142	46	60
Ukraine	1.9	2.7	58	38	20
Danmark	..	..	138	116	112

Noter: EBRDs index for økonomiske reformer er et uvejet gennemsnit af subjektive vurderinger på en skala fra 1.0 (traditionel sovjetisk planøkonomi) til 4.4 (vestlig markedsøkonomi, jf. tabel 1) for en række markedsreformer: stor og lille privatisering, prisliberalisering, virksomhedsomstrukturering, udenrigshandelsliberalisering, konkurrencepolitik, finansielle reformer og infrastrukturereform.

BNP-vækst 1989-2009 er gengivet fra tabel 3.

Realt BNP per capita som procent af gennemsnittet for EU15 i 1989 og 2009 er opgjort ved brug af købekraftspariteter. Sådanne tal er behæftede med store unøjagtigheder og vilkårligheder; nogle betragter dem som kunstværer: smukke og umulige at reproducere, men forhåbentligt er de bedre end eget upålideligt øjesyn. Her er brugt tal fra Maddison (2003) frem til 2001, som derefter er kædet sammen med tal fra EBRD, IMF og Eurostat frem til 2009. Niveauerne er meget usikre. For det sovjetiske BNP per capita som procent af USAs i 1989 findes der således estimater fra 55% (den sovjetiske *Narodnoe Khozjajstvo SSSR*) over 50% (CIA) til så lidt som 10% ifølge ét IMF-estimat; de fleste er dog i intervallet 30-40%.

Tallene for 2009 viser en tålelig overensstemmelse med tal beregnet af Eurostat, som dog kun går tilbage til 1995 (se fig. 2 i Karsten Stæhrs artikel i dette nummer). Således præsenterede *The Economist* (7 November 2009, p 26) følgende tal for BNP per capita i 2009 som procent af gennemsnittet for EU15: Polen 27, Estland 36, Rusland 21.

Kilder: EBRD, 2001:19,59; Maddison, 2003:50,52,64-65,99,101, 110-111; www.EBRD.com/country/sector/econo/stats/sei.xls; World Bank: World Development Indicators; www.statistikbanken.dk; http://epp.eurostat.ec.europa.eu; jf. kilder til tabel 2 og 3.

sammenlignes med nogle af de store katastrofer i sovjetisk historie, kollektiviseringen og terroren i 30'erne (10 mio.) og anden verdenskrig (25 mio., dvs halvdelen af alle krigens ofre).

Dødelighedskrisen blev hurtigt overvundet i de baltiske lande, og i Østeuropa steg dødeligheden kun lidt og er siden faldet. Det hænger formentlig sammen med, at de sociale omvæltninger med deraf følgende stress (og alkoholisme) var mere gennemgribende i Rusland. Den totale fertilitet er faldet kraftigt fra o. 2,0 til o. 1,2 siden 1989, altså til et meget lavt niveau, også i Østeuropa; en del af dette skyldes konvergens imod vesteuropæiske fertilitets- og familiemønstre. I årene 1989-2008 er befolkningstallet faldet med 3,4 % i Rusland til 142 mio. trods en nettoindvandring på godt 4,3 %; i Estland og Letland er befolkningstallet faldet med 15 % og i Litauen med 8 %, i høj grad på grund af udvandring (Brainerd, 2012).

Det revolutionære krav i 1989 var ikke omfordeling og lighed, men almindelig velstandsforøgelse, demokrati og national frigørelse, og de drivende kræfter var grupper af veluddannede, som havde relativt små indkomster sammenlignet med tilsvarende grupper i vesten. I mange tidligere sovjetrepublikker blev både den økonomiske og den demokratiske udvikling skuf-

fende, og de har fællestræk med *mafia kapitalismen* i tabel 1. I Rusland fik befolkningen større frihedsrettigheder, men også et politisk system med svag legitimitet og store sociale problemer. Det er jo forbavsende, at det lykkedes at skabe en fungerende kapitalisme helt fra grunden på 20 år, men den utopiske liberalismes løfter om hurtig velstand blev ikke indfriet for størstedelen af befolkningen. Resultatet er blevet en art *stats kapitalisme* eller *crony capitalism* med stor ulighed (Gini-koefficient op mod 50, blandt verdens højeste) og begrænset økonomisk fremgang.

Østeuropa og de baltiske lande har haft en langt mere gunstig demokratisk og økonomisk udvikling; velstanden er øget, selv om indhentningen af EU har været beskeden undtagen i Polen; EU-medlemskab og international integration i det hele taget har bidraget til den økonomiske vækst, men har også begrænset det politiske råderum og medført større afhængighed. I Estland er 90 % af bankkapitalen udenlandsk ejet, ikke mindst af skandinaviske banker. Der har været betydelig udvandring ikke mindst fra de baltiske lande, men også fra Polen, Bulgarien og Rumænien. Finanskrisen efter 2008 ramte hårdt, især i Ungarn og de baltiske lande, og Ungarn, Letland og Rumænien måtte anmode om støtte fra IMF.



De nye systemer har forskellig grad af lighed med *markeds-* og *velfærdskapitalisme*, mest markedskapitalistiske, hvor uligheden er relativt høj (fx de baltiske lande med Gini-koefficienter o. 35 som i USA), mest velfærdskapitalistiske, hvor uligheden er lavere (fx Tjekkiet og Ungarn med Gini-koefficienter o. 25 som i Danmark). Men indkomstniveauerne er fortsat lavere end i de vesteuropæiske EU-lande, og den demokratiske konsolidering fortsat svag i mange af landene.

‘And yet, something has changed for the better. We have rediscovered that capitalism is not the answer, but the question. For half a century its success has been so much taken for granted that its very name exchanged its traditionally negative associations for positive ones. Businessmen and politicians could now glory not only in the freedom of ‘free enterprise’ but in being frankly capitalist. Since the 1970s the system, forgetful both of the fears that led it to reform itself after the Second World War and of the economic benefits of this reform in the subsequent ‘Golden Age’ of the Western economies, reverted to the extreme, one might even say pathological version of the policy of *laissez-faire* (‘government is not the solution, but the problem’) that finally imploded in 2007-8. For almost twenty years after the end of the Soviet system its ideologists believed that they

had achieved ‘the end of history’, ‘an unabashed victory of economic and political liberalism’ (Fukuyama), growth in a definitive and permanent, self-stabilising social and political world order of capitalism, unchallenged and unchallengeable both in theory and practice.

None of this is tenable any longer. The twentieth-century attempts to treat world history as an economic zero-sum game between private and public, pure individualism and pure collectivism, have not survived the manifest bankruptcy of the Soviet economy and of the economy of ‘market fundamentalism’ between 1980 and 2008. Nor is a return to the one more possible than a return to the other. Since the 1980s it has been evident that the socialists, Marxist or otherwise, were left without their traditional alternative to capitalism, at least unless or until they rethought what they meant by ‘socialism’ and abandoned the presumption that the (manual) working class would necessarily be the chief agent of social transformation. But the believers in the 1973-2008 *reductio ad absurdum* of market society are also left helpless. A systematic alternative system may not be on the horizon, but the possibility of a disintegration, even a collapse, of the existing system is no longer to be ruled out. Neither side knows what would or could happen in that case. (Eric Hobsbawm, 2011:417-18).

**LITTERATUR:**

- Apolte, T.: »Democracy and prosperity in two decades of transition«. *Economics of Transition* 19 (October 2011, No. 4): 693-722.
- Brainerd, E.: »The Demographic Transition of Post-Socialist Countries: Causes, Consequences, and Questions«. Chap. 2, pp 57-83 in Roland (2012).
- Chang, H.-J.: *23 Things They Don't Tell You about Capitalism*. London: Allen Lane 2010.
- EBRD: *Transition Report 2009*. London: European Bank for Reconstruction and Development 2009. (og andre årlige udgaver).
- Enzensberger, H.M.: *Zickzack. Aufsätze*. Frankfurt am main: Suhrkamp 1997.
- Gajdar, Y.: *Gosudarstvo i evoljutsija*. Moskva: Evrazija 1995.
- Gregory, P.R. & Stuart, R.C.: *Comparative Economic Systems*. (3rd ed.). Boston: Houghton Mifflin 1989. (7th ed. 2004).
- Hobsbawm, E.: *How to Change the World. Marx and Marxism 1840-2011*. London: Little, Brown 2011.
- Ilf, I. & Petrov, E. (1931): *En millionær i Sovjetrusland*. København: Martins Forlag 1933. (russisk titel: *Zolotoj telenok*, dvs. Guldkalven).
- Kulavig, E.: *Stalins hjemmefront 1941-1945*. Odense: Syddansk Universitetsforlag 2004.
- Maddison, A.: *The World Economy: Historical Statistics*. Paris: OECD 2003. (updated on <http://www.ggd.net/maddison/>).
- Meade, J.E.: *Liberty, Equality and Efficiency*. London: Macmillan 1993.
- Nuti, D.M.: »Socialism on Earth«. *Cambridge Journal of Economics* 5 (December 1981, No. 4):391-403.
- Persson, K.G.: *An Economic History of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press 2010.
- Popov, V.: »Shock Therapy *versus* Gradualism Reconsidered: Lessons from Transition Economies after 15 Years of Reforms«. *Comparative Economic Studies* 49 (March 2007, No. 1):1-31.
- Reddaway, P. & Gliński, D.: *The Tragedy of Russia's Reforms. Market Bolshevism against Democracy*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace 2001.
- Rodrik, D.: »Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*«. *Journal of Economic Literature* 44 (December 2006, No. 4):973-987.
- Roland, G. (ed.): *Economies in Transition. The Long-Run View*. London: Palgrave-Macmillan, Helsinki: UNU-WIDER 2012.
- Shatalin, S.S. et al.: *Perekhod k rynku. Kontseptsija i programma*. Moskva: Arkhangel'skoe 1990. (Dansk oversættelse. København: Det Udenrigspolitiske Selskab 1991).
- Shleifer, A. & Treisman, D.: »A Normal Country«. *Foreign Affairs* 83 (March/April 2004, No. 2):20-38.
- Spufford, F.: *Red Plenty. Inside the Fifties' Soviet Dream*. London: Faber and Faber 2010.
- Staehr, K.: »Reforms and Economic Growth in Transition Economies: Complementary, Sequencing and Speed«. *European Journal of Comparative Economics* 2 (2005, No. 2):177-202.
- Stokes, G.: *The Walls Came Tumbling Down. The Collapse of Communism in Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press 1993.
- Stuckler, D., King, L. & McKee, M.: »Response to Michael Gentile 'Mass Privatisation, Unemployment, and Mortality'«. *Europe-Asia Studies* 64 (July 2012):949-9532.
- Sørensen, C.: »Myten om 'den socialistiske Sovjetunion' og dens funktion i højrefløjens ideologiske univers«. Arbejdsrapport, Aarhus Universitet, Institut for Statskundskab 2002.
- Trotsky, L.: *The Revolution Betrayed*. New York: Pioneer Publishers 1957 (1936).
- World Bank: *World Development Report 1996: From Plan to Market*. New York: Oxford University Press 1996.
- World Bank: *World Development Report 2005: Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington D.C.: World Bank 2005.
- Aage, H.: »Popular Attitudes and Perestroika«. *Soviet Studies* 43 (January 1991, No. 1):3-25.
- Aage, H.: »Transition til demokrati og velstand«. *Politica* 33 (2001, nr. 3):330-341.
- Aage, H.: *Karl Marx - den proletariske klasses teoretiker*. København: DJØFs Forlag 2004.

# Demografi og boligpriser i den københavnske metropol

Den demografiske udvikling i den københavnske metropol har ændret sig markant i de senere år. Det nye er, at Hovedstaden er blevet den befolkningsmæssige magnet med netto-tilflytning fra såvel forstæderne som resten af landet.



**GINTAUTAS BLOZE**  
Institut for Virksomhedsledelse og Økonomi  
Syddansk Universitet



**MORTEN SKAK**  
Institut for Virksomhedsledelse og Økonomi  
Syddansk Universitet

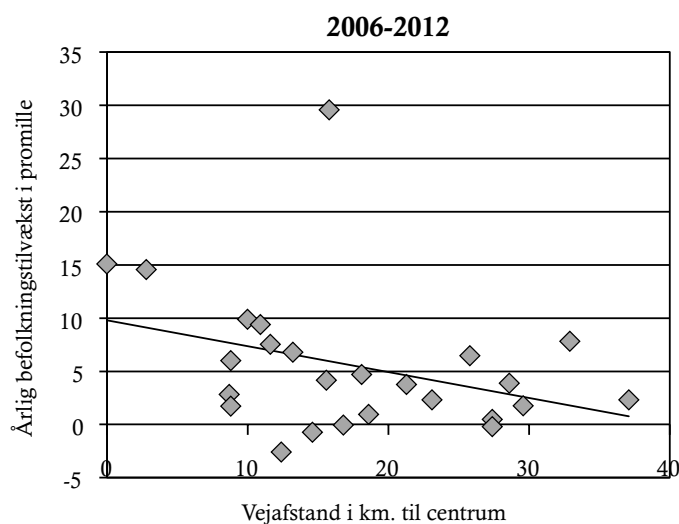
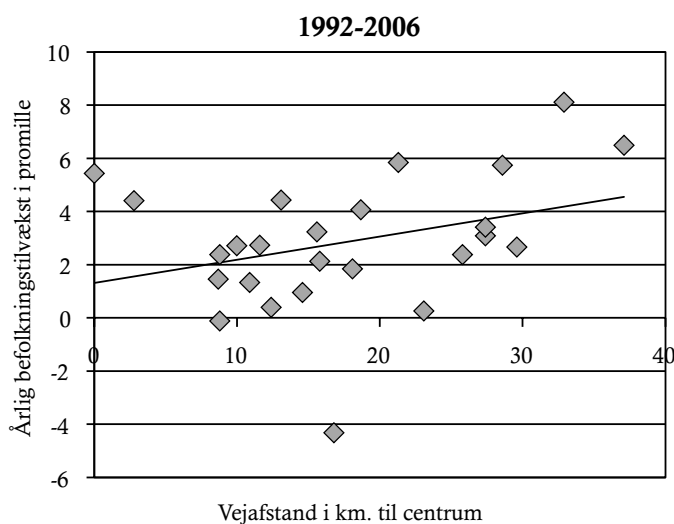
## 1. Indledning

Fra 1950'erne og helt frem til 1990'erne var befolkningstallet faldende i det centrale København. I årene frem til 1970'erne skyldtes det især en udflugtning fra centrum til de omgivende forstæder, mens befolkningen i hele den storkøbenhavnske metropol voksede i den periode. Fra 1970'erne og frem til 1990'erne blev denne situation afløst af en befolkningstilbagegang for den samlede metropol. I 1990'erne vender billedet,

idet der nu kommer fremgang i befolkningstallet både i centrum og i forstæderne, og som noget nyt begynder det centrale København efterhånden at løbe fra forstæderne i befolkningsmæssig henseende.

Figur 1 viser den årlige befolkningstilvækst i København og en række omegnskommuner i perioderne 1992-2006 og 2006-2012. Alle kommuner på nær to har en positiv befolkningstil-

**Figur 1: Befolkningstilvækst og vejafstand til centrum**



Note: Den meget høje befolkningstilvækst 2006-2012 sker i Vallensbæk. Vejafstandene i figuren er afstanden fra en central placering i de forskellige kommuner og ind til Rådhuspladsen i Københavns i kilometer ifølge webportaler<sup>1</sup> til beregning af vejafstande.

Kilder: Danmarks Statistik, Statistikbanken, KRAK og De Gule Sider.

NOTE 1 KRAK eller De Gule Sider er anvendt i foråret 2011.

Figur 2: Den københavnske metropol



vækst over årene 1992–2006, og tilvæksten har en tendens til at blive større, jo længere man kommer væk fra hovedstadens centrum. Væksten er dog ikke lavest i de to centrale kommuner København og Frederiksberg. For årene 2006–2012 er befolkningstilvæksten fortsat positiv i næste alle kommuner, men nu med en klart stærkere tilvækst, jo tættere man kommer på centrum.

Forstæderne har tilsyneladende mistet noget af deres tiltrækningskraft under krisen. Udviklingen finder sted i en periode, hvor boligpriserne undergår kraftige bevægelser. Fra 1993 og frem stiger de hvert år og efter 2004 med foruroligende høje stigningstakter. I 2007 vender denne udvikling, og priserne falder brat, samtidig med at en finansiell og økonomisk krise udløses. Der sker også noget med boligprisstrukturen i området, idet en monocentriske prisstruktur, hvor boligerne stiger i værdi, jo tættere de ligger på centrum, bliver gradvist mere tydelig.

Hvad er det, der har vendt den demografiske udvikling i den københavnske metropol? Hvordan hænger det sammen med den ændrede prisstruktur? Vil udviklingen vende tilbage til det »normale«, når krisen er overstået? Vi forsøger at få tingene til at hænge sammen i det følgende og give svar på de tre spørgsmål.

I næste afsnit foretager vi en geografisk afgrænsning af den københavnske metropol på basis af pendlingsmønstre. Vi opdeler desuden metropolen i tre områder: Hovedstaden, Mellemkommuner og Yderkommuner. Med denne opdeling ser vi i afsnit

tre på flyttemønstrene inden for metropolen og i forhold til resten af landet. Afsnit fire ser nærmere på prisbevægelserne i og årsagerne til, at en monocentriske prisstruktur opstår. I et kort afsnit fem omtales andre forhold, som øver indflydelse på boligpriserne, hvorefter der konkluderes i afsnit seks og gives et bud på den fremtidige udvikling.

## 2. Geografisk afgrænsning

Vi har valgt at afgrænse den københavnske metropol ud fra data for pendling mellem bopæl og arbejdssted. Vi inkluderer kommuner, hvor mere end halvdelen af de beskæftigede pendler til arbejde i Københavns kommune i den københavnske metropol. Dataene for pendling er fra Danmarks Statistiks statistikbank for året 2006.

Mere præcist definerer vi en kommune som et center, hvis mere end halvdelen af de beskæftigede arbejder inden for kommunens grænser. De kommuner, der ikke bliver et center, knyttes til den centerkommune, hvor flertallet af de udpendlende arbejder. Denne algoritme giver det i figur 2<sup>2</sup> viste københavnske metropolområde. Metropolen omfatter 25 kommuner, og uden for grænsen ligger der fire centre: Helsingør, Hillerød, Roskilde og Køge.

Vi foretager derefter en opdeling af metropolen i et centrum, der defineres som den klassiske hovedstad bestående af København, Frederiksberg og Gentofte kommuner.<sup>3</sup> Omkring dette centrum klassificeres alle kommuner, hvor mere end 20,4 procent af de beskæftigede arbejder i København, som Mellemkommuner, mens resten betegnes som Yderkommuner. Tabel

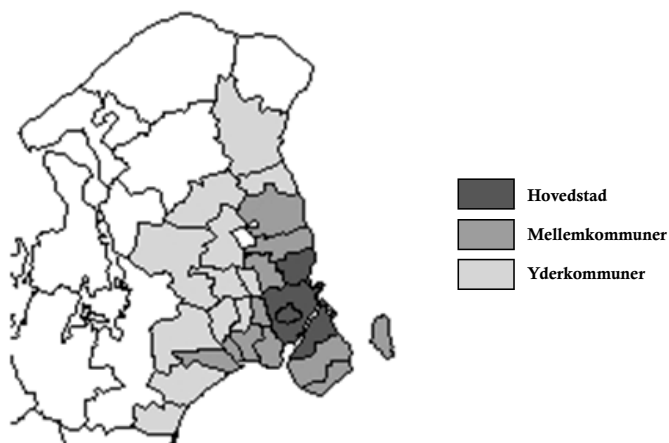
NOTE 2 Jørgen Lauridsen har været behjælpelig med at udarbejde kortene

NOTE 3 Danmarks Statistik har tidligere anvendt denne afgrænsning af Hovedstaden, se Danmarks Statistik (2012).

**Tabel 1: Center og forstæder i den københavnske metropol**

Hovedstaden	Mellemkommuner	Yderkommuner
København, Frederiksberg, Gentofte	Brøndby, Dragør, Gladsaxe, Hvidovre, Ishøj, Lyngby-Taarbæk, Rødovre, Tårnby, Vallensbæk, Rudersdal	Albertslund, Ballerup, Glostrup, Herlev, Høje-Taastrup, Allerød, Hørsholm, Greve, Solrød, Egedal, Furesø, Fredensborg

1 viser de respektive kommuner, mens figur 3 giver et visuelt indtryk af opdelingen.

**Figur 3: Center og forstæder i den københavnske metropol**

### 3. Flyttemønstrene i opgangs- og nedgangstider

Den i figur 3 viste opdeling af metropolen i tre zoner anvendes til at belyse flyttemønstrene. De tre zoner knytter sig til den monocentriske bymodel, idet de baserer sig på den beskæftigelsesmæssige tilknytning til metropolens centrum. Zonerne er som nævnt centrum, dvs. Hovedstaden, og Mellemkommunerne, der er forstæderne med størst arbejdsmæssig tilknytning til Hovedstaden, og som danner en ring omkring Hovedstaden, samt Yderkommunerne, der omfatter de resterende og yderst beliggende kommuner.

Tabel 2 viser antallet af husstande i de tre regioner og hele landet i 2010 samt antallet af fraflyttede husstande. Tallene for flyttede husstande er ikke præcise. De er opgjort som antal

hovedpersoner (også kaldet breadwinners) over 16 år i husstandene 1. januar 2011, som havde en anden adresse 1. januar 2010. Det giver en del tilfælde, hvor det kan diskuteres, om der er tale om en husstandsflytning. F. eks. kan hovedpersonen være en mand, der flytter fra en kvinde til en anden, mens kvinderne og eventuelle hjemmeboende børn ikke flytter. Her kan man sige, at husstandene ikke flytter, idet manden blot flytter mellem to husstande. Det medfører i givet fald, at de opgjorte antal flytninger bliver for store. Omvendt kan f.eks. en kvinde, som ikke er hovedperson, fraflytte en mand sammen med børnene, uden at det kommer med i antal husstandsflytninger. Det er antagelsen, at sådanne »fejlobservationer« stort set opvejer hinanden. Den ovennævnte adresseændring fra 1. januar til den efterfølgende 1. januar tælles desuden som én flytning, selvom der kan være foretaget flere flytninger inden for året.

Det fremgår af tabellen, at lidt over ti procent af husstandene flytter i løbet af året. Langt hovedparten af flytningerne er interne, dvs. fra en bolig til en anden inden for den enkelte zone. Andelen af interne flytninger vil normalt stige med områdets størrelse såvel demografisk som geografisk og er derfor ikke i sig selv udtryk for flyttetilbøjeligheden i området. Flyttetilbøjeligheden i en zone fremgår af procenten for fraflytninger. Der flytter procentvis flere fra Hovedstaden end fra forstæderne, og det er som forventet, da forstæderne har flere »satte« husholdninger i deres mange parcelhuse. Når 100 procent flytter inden for hele landet, skyldes det, at husholdninger, der har forladt landet mellem 2010 og 2011, ikke er taget med.

Figur 4 viser udviklingen i antal flytninger over tid målt for hele landet og inden for metropolen. For hele landet ses den forventede nedgang i mobiliteten i kriseårene. Men det skal bemærkes, at faldet i mobiliteten sætter ind i 2006, mens huspriserne i gennemsnit for hele landet først topper i 2007.

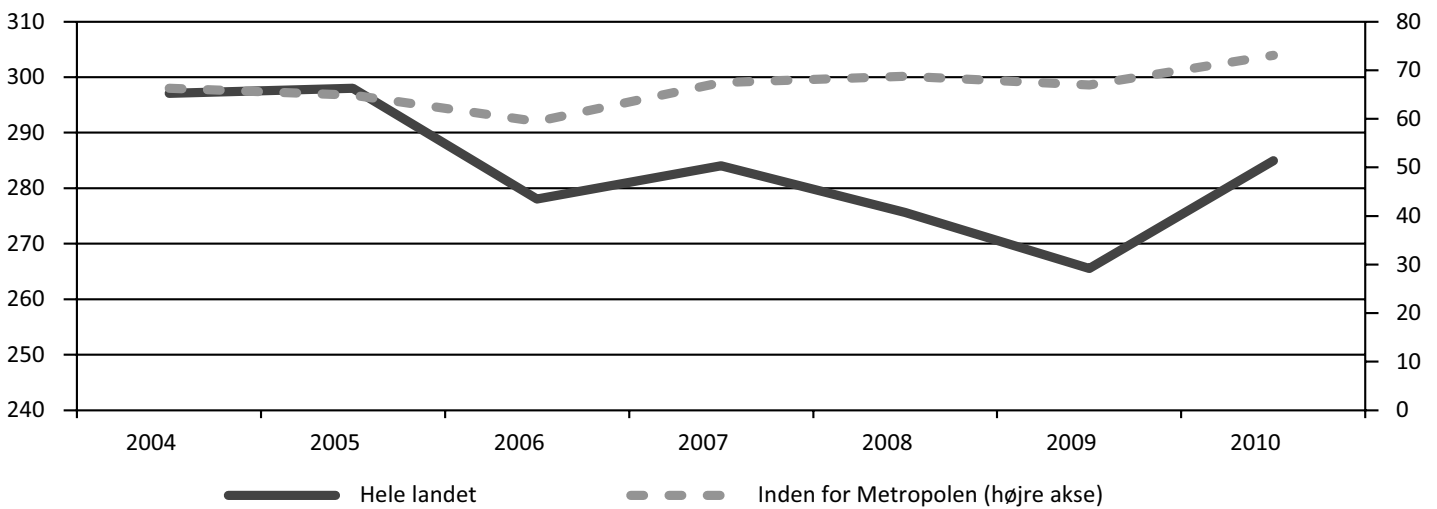
**Tabel 2: Husstande og fraflytninger gennem året 2010**

	Hovedstaden	Mellemkommuner	Yderkommuner	Hele landet
<b>Antal husstande</b>	363 006	176 489	177 527	2 573 417
<b>Antal fraflytninger</b>	49 091	16 220	16 326	284 952
<b>Procent fraflytninger</b>	13,5	9,2	9,2	11,1
<b>Heraf interne flytninger</b>	38 407	9 353	9 696	284 952
<b>Pc. interne flytninger</b>	78,2	57,7	54,6	100,0

Note: Antal husstande er primo 2010.

Kilder: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Figur 4: Det samlede antal flytninger 2004-2010



Note: Enheden er tusind flytninger

Kilder: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

De stærkt faldende boligpriser i årene 2008 og 2009 gjorde en del husholdninger teknisk insolvente og heriblandt mange af de unge husholdninger, der anskaffede sig hus på toppen af prisboblen. Teknisk insolvens, dvs. den situation, at gælden med pant i ejendommen overstiger ejendommens markedsværdi, medfører, at de ramte husholdninger ofte må udsætte deres flytteplaner og vente, til markedsværdien af huset eller ejerlejligheden igen er steget, så salgsprisen kan dække gælden. Hertil kommer, at der i krisen skabes færre nye arbejdspladser. Mobilitetsopgangen i 2010 er lidt overraskende; men huspriserne steg i 2010 – måske fordi der var en spirende tro på, at krisen havde passeret bunden.

Flytningerne inden for den københavnske metropol synes upåvirkede af krisen. Det gælder også, når antallet af flytninger sættes i forhold til antallet af husholdninger. Flyttetilbøjeligheden inden for området er således ikke faldet i kriseårene,

men udviser en stigende tendens. Det er overraskende, da en del husholdninger i metropolen uden tvivl har følt sig »stavnsbundne« i kriseårene enten på grund af en aversion mod at acceptere et tab ved salg af boligen eller fordi lånene med pant i boligen har oversteget boligens værdi. Nyere udenlandske undersøgelser<sup>4</sup> af, hvordan størrelsen af friværdien i en bolig – herunder eventuelt en negativ friværdi – påvirker mobiliteten, peger overvejende på, at mindre friværdi hæmmer mobiliteten. En mulig forklaring på, at mobiliteten ikke er faldet i den københavnske metropol kan være, at det er forholdsvis let at udleje boliger i dette område. Som et alternativ til et salg, kan boligen derfor forholdsvis let udlejes, og ejeren kan flytte til en lejebolig et andet sted i metropolen. En anden forklaring kan være, at gode indkomstforhold i området har gjort det lettere for teknisk insolvente husholdninger at komme videre til en ny bolig trods den personlige gæld, der følger med et salg til en pris, der ligger under gældens størrelse.

Tabel 3: Flyttebalancer for Hovedstaden

	2004			2010		
	Til	Fra	Netto	Til	Fra	Netto
<b>Hovedstaden</b>						
<b>Mellemkommuner</b>	3 518	3 539	-21	3 886	3 861	25
<b>Yderkommuner</b>	2 201	1 848	353	2 949	2 235	714
<b>Resten af landet</b>	9 309	7 135	2 174	8 332	4 588	3 744
<b>Total</b>	15 028	12 522	2 506	15 167	10 648	4 483

Note: Se note til tabel 2.

Kilder: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

NOTE 4 Se f. eks. Ferreira, Gyourko og Tracy (2011) samt Ermisch og Washbrook (2012).

### Flyttebalancer

I det følgende ser vi på, hvem det er, der flytter, og hvorledes flyttestrømmene har udviklet sig. Der fokuseres på flytninger til og fra de tre metropolzoner. Tabel 3 viser flytningerne til og fra Hovedstaden samt nettobalancen, dvs. tilflytningerne netto. Året 2004 befinder sig i den økonomiske opgangsfasen, før prisboblen på boligmarkedet bristede, og prisfald med finansiel og økonomisk krise satte ind, mens 2010 er et år i den efterfølgende økonomiske krise.

Tabellens totaler viser, at Hovedstaden har en stærkere nettotilgang i kriseåret end i opgangsåret, først og fremmest som følge af et reduceret outflow af husholdninger. Det største antal tilflytninger kommer fra det øvrige land, men det er værd at bemærke, at *stigningen* i antal tilflytninger til Hovedstaden kommer fra de to forstadszoner. Et stigende antal husholdninger søger således væk fra forstæderne og ind mod metropolens centrum. For Mellemkommunerne er det sådan, at flytningerne netto vender fra tilstrømning til forstæderne til en strøm ind til Hovedstaden. Fra Yderkommunerne forstærkes nettotilstrømningen til Hovedstaden, og fra resten af landet stiger netto-tilstrømningen til Hovedstaden meget stærkt på grund af et stort fald i antallet af fraflytninger. Hovedstadens befolkningsmæssige tiltrækningskraft er således steget ganske kraftigt.

Tabel 4 har en tilsvarende opstilling for forstadszonerne. For Mellemkommunerne er de største migrationsstrømme mellem disse og Hovedstaden, mens Yderkommunerne er mindre tæt knyttede til Hovedstaden i migrationsmæssig henseende. Det gælder endvidere, at den netto-udvandring, der var fra Mellemkommunerne til Yderkommunerne i 2004, er vendt til en netto-indvandring til Mellemkommunerne i 2010. Forstæderne i både Mellem- og Yderkommunerne har oplevet, at færre flytter til resten af landet, og for Mellemkommunerne er der i 2010 en netto-tilvandring fra resten af landet. I forhold til resten af landet har alle zonerne i metropolens fået større tiltrækningskraft.

**Tabel 4: Flyttebalancer for Mellem- og Yderkommunerne**

	Mellemkommuner						Yderkommuner					
	2004			2010			2004			2010		
	Til	Fra	Netto	Til	Fra	Netto	Til	Fra	Netto	Til	Fra	Netto
<b>Hovedstaden</b>	3539	3518	21	3861	3886	-25	1848	2201	-353	2235	2949	-714
<b>Mellem- eller</b>							962	901	61	1297	1376	-79
<b>Yderkommuner</b>	901	962	-61	1376	1297	79						
<b>Resten af landet</b>	1689	2253	-564	1752	1648	68	1711	2525	-814	1842	2305	-463
<b>Total</b>	6129	6733	-604	6989	6867	122	4521	5627	-1106	5374	6630	-1256

Note: Se note til tabel 2.

Kilder: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

### Flyttemønstre efter alder

Med de tydelige ændringer i flyttemønstrene, er det interessant at se på, hvorledes flytningerne og det ændrede strømningsmønster fordeler sig på husholdningernes »alder«. Er det for eksempel de unge husholdninger, der traditionelt flytter mest, som først og fremmest er blevet bremset af krisen? Vi definerer husholdningernes »alder« som alderen på hovedpersonen, dvs. den person i husholdningen, der har den højeste indkomst. Med denne aldersdefinition viser tabel 5 gennemsnitsalderen for husholdninger, der er flyttet til og fra Hovedstaden i de to år.

**Tabel 5: Gennemsnitsalderen for flyttede til og fra Hovedstaden**

	2004		2010	
	Til	Fra	Til	Fra
<b>Mellemkommuner</b>	31,0	34,3	31,3	35,8
<b>Yderkommuner</b>	30,2	35,7	30,6	36,9
<b>Resten af landet</b>	29,8	36,3	29,5	36,6
<b>Alle inkl. internt flyttede</b>	33,7	35,2	34,1	35,8

Note: Gennemsnitsalderen er hovedpersonens gennemsnitlige alder. Kilder: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Selv om der ikke er den store forskel mellem gennemsnitsalderne for de flyttede mellem de forskellige zoner, er det tydeligt, at de tilflyttede til Hovedstaden i gennemsnit er yngre end de fraflyttede. Den største forskel findes for flytningerne mellem Hovedstaden og det resterende land uden for metropolens, hvor der mellem de ind- og udflyttede er et spring på 6½ år i 2004 og på 7,1 år i 2010. Man kan også bemærke, at gennemsnitsalderen stiger fra 2004 til 2010, hvilket antyder, at det er mobiliteten for de yngre husholdninger, der er blevet mest påvirket af krisen. Der er dog én undtagelse herfra, nemlig tilflytningen

**Tabel 6: Aldersfordeling for flytninger til og fra Hovedstaden**

Procentvis fordeling og antal flytninger Alder	2004					2010				
	16-27	28-39	40-59	60+	Total	16-27	28-39	40-59	60+	Total
<i>Til Hovedstaden fra</i>										
Mellemkommuner	56	23	16	4	3518	54	22	19	4	3886
Yderkommuner	58	23	15	4	2201	58	20	18	4	2949
Resten af landet	60	23	12	4	9309	63	21	11	5	8332
<i>Fra Hovedstaden til</i>										
Mellemkommuner	29	48	20	4	3539	24	48	23	6	3861
Yderkommuner	23	52	18	6	1848	20	52	21	7	2235
Resten af landet	24	49	20	7	7135	28	42	20	10	4588

Note: Alder er hovedpersonens alder. Procenter er angivet med kursiv, mens Total angiver antal flyttede (som er lig 100 procent).

Kilder: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

fra resten af landet til Hovedstaden, hvor gennemsnitsalderen er faldet lidt.

For nærmere at belyse strømmene fordelt på alder er det i tabel 6 valgt at opdele husholdningerne i fire aldersgrupper. En gruppe med de 16-27 årige, der er domineret af unge uddannelsessøgende, hvor få har dannet familier, og en gruppe med de 28-39 årige, hvor familierne dannes, og børn kommer til. De 40-59 årige er gruppen med noget ældre erhvervsaktive husholdninger, og endelig omfatter gruppen 60+ de husholdninger, hvor arbejdslivet ophører, og årene uden for arbejdsmarkedet påvirker valget af bolig og lokalitet. Tabellen viser den procentvise fordeling af de flyttende på de fire aldersgrupper og det totale antal.

Det er velkendt og fremgår tydeligt af tabel 6, at de unge husholdninger flytter mere end de ældre. De helt unge husholdninger dominerer i tilstrømningen til Hovedstaden, mens husholdningerne i etableringsfasen dominerer, når det drejer sig om fraflytninger. Sammenligner man året 2004 med 2010, ses det, at det er de unge uddannelsessøgende fra resten af landet, der har fået større vægt i tilflytningerne i 2010, mens det er de ældre husholdninger i arbejdsårene 40-59, der fylder mere i tilflytningerne fra forstæderne. Når det gælder fraflytningerne fra Hovedstaden, er det især udflytningerne til resten af landet, som er gået ned, og her er det de 28-39-årige husholdninger i etableringsfasen, der har haft den kraftigste tilbagegang.

#### Opsummering

Ovenstående belyst af flyttemønstrene i den københavnske metropol viser, at den københavnske metropol og særlig metropolens centrum Hovedstaden i stigende grad tiltrækker hus-

holdningerne. Både Mellem- og Yderkommunerne oplever nu, at de netto må afgive husholdninger til Hovedstaden. Samtidig er der et tydeligt fald i antallet af fraflytninger fra metropolens til resten af landet. Fordelt på alder dominerer de yngste husholdninger i tilflytningerne til Hovedstaden, mens husholdningerne i familiernes etableringsfase dominerer udflytningerne til forstæderne og til resten af landet.

#### 4. Boligpriser og den monocentriske prismodel

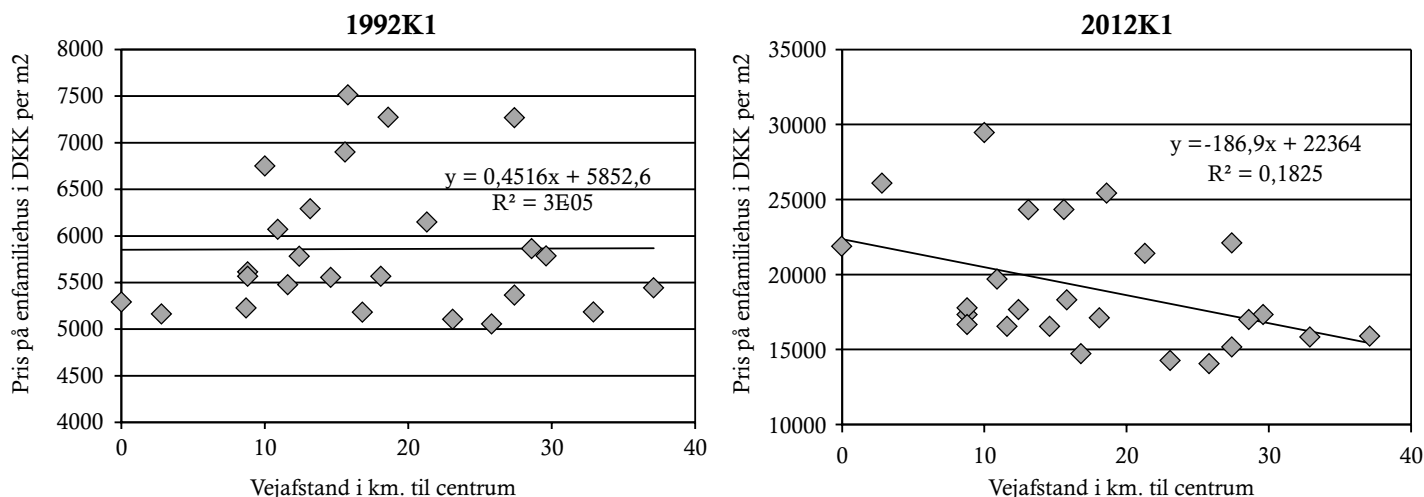
Udviklingen i flyttemønstrene peger på, at det er blevet mere attraktivt at bosætte sig i metropolens centrum. Det må naturligvis give en større efterspørgsel efter boliger i centrum, som vil føre til prisstigninger på boligerne her i forhold til de boliger, der ligger i forstæderne. Herved kommer prisdannelsen på boliger i området i højere grad i overensstemmelse med den såkaldte monocentriske bymodel for prisdannelsen på boliger.

#### Boligpriser

I sin mest simple udformning beskriver den monocentriske model for priserne i et byområde en metropol, hvor alle arbejdspladserne er placeret i centrum, og hvor alene forskelle i transportomkostninger betyder noget for huspriserne. Alle arbejdende skal hver dag pendle fra boligen og til arbejdet i centrum og tilbage igen. Som følge heraf stiger værdien af, at bo tættere på byområdets centrum med værdien af de sparede transportomkostninger. En ejendom (en given bolig placeret på en given grundstørrelse) koster derfor mere, jo tættere den ligger på metropolens centrum. Der betales en større pris for grunden som en del af den samlede betaling for boligen (ejendommen). Figur 5 viser, om denne simple<sup>5</sup> teori for prisstrukturen holder for den københavnske metropol for årene 1992 og 2012.

NOTE 5 Mange andre forhold som forskelle i beskatning, skoler og børnehaver, andre offentlige ydelser, kvarterets renommé mv. påvirker huspriserne.



**Figur 5: Huspriser og vejafstand til centrum i den københavnske metropol**

Note: Tallet efter K i overskrifterne angiver det kvartal i året, dataene er fra. Kilder: Realkreditrådet/Realkreditforeningen, KRAK og De Gule Sider.

De anvendte huspriser er salgsprisen per kvadratmeter for enfamiliehusene offentliggjort af Realkreditrådet/Realkreditforeningen. Observationerne (punkterne i figuren) er den gennemsnitlige kvadratmeterpris i hver af de 25 kommuner i metropolens. Kvadratmeterpriser er ikke et fuldkomment mål for prisen på den bolig (den reale boligydelse), der handles, idet andre forhold som forskelle i husenes indretning, isole-ring, rekreative beliggenhed og meget andet ikke opfanges af kvadratmeterprisen.

I året 1992 viser figuren ingen tendens til højere huspriser, når man kommer tættere på metropolens centrum. Det ændrer sig imidlertid gradvist i de følgende år både under de stigende og under de efterfølgende faldende huspriser,<sup>6</sup> således at den monocentriske prisstruktur bliver stadig tydeligere. I 2012 er den negative prisgradient fra centrum så stejl, at kvadratmeterpriserne falder med 1 procent<sup>7</sup> for hver kilometer, husene fjerner sig fra centrum. Men regressionens lave forklaringsgrad viser også, at meget andet end afstanden til centrum øver indflydelse på huspriserne.

#### Arbejdspladser

Den monocentriske bymodel antager som anført, at alle arbejdspladser ligger i metropolens centrum, og at alle derfor skal pendle mellem centrum og boligen. Den antagelse er naturligvis sjældent opfyldt for alle husholdninger; men det er på den anden side sådan, at en højere grad af opfyldelse af forudsætningen må forventes at give en højere overensstemmelse mellem de empiriske observationer og den prisstruktur,

som modellen forudsiger. Det ligger derfor lige for at se på udviklingen i arbejdspladser over den betragtede periode. Det er gjort i figur 6.

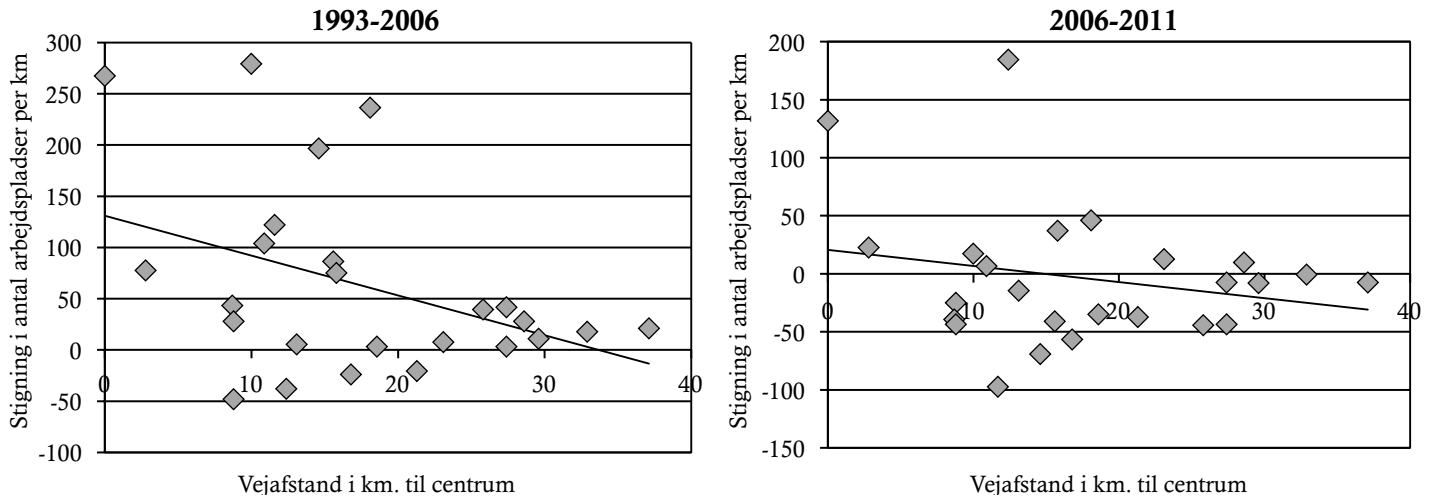
Figuren viser væksten i arbejdspladser i metropolens kommuner sammenholdt med afstanden til centrum. Over den økonomiske opgangsperiode 1993-2006<sup>8</sup> skabtes der i hele metropolens netto godt 64 tusind arbejdspladser eller knap 5 tusind arbejdspladser per år. Heraf blev godt 34 tusind eller knap halvdelen etableret i Hovedstaden og godt 37 procent af alle de skabte arbejdspladser i Københavns kommune. Det forklarer, at den monocentriske prisstruktur for boligpriserne opstår i denne periode. Over perioden 2006-2011, der er præget af finanskrisen og den medfølgende økonomiske krise, forsvandt der knap 3.500 arbejdspladser i området eller 680 arbejdspladser per år. Det dækker imidlertid over en tilgang af godt 11.500 arbejdspladser i Københavns kommune. Udviklingen mod den monocentriske metropol er således blevet forstærket under kriseårene.

Den stigende koncentration af arbejdspladser i Hovedstaden og især i Københavns kommune har gjort det mere attraktivt at bo tættere på metropolens centrum og ført til stigende jord- og dermed boligpriser ind mod centrum. Placeringen af boligerne i forhold til centrum, har fået større betydning for priserne, og prisforskellene skyldes i højere grad forskelle i jordprisen (grundværdien), mens bygningsprisen (forskelsværdien) betyder mindre for priserne. Som en konsekvens heraf er grundværdierne og dermed ejendomsskatten (grundskylden) steget i

NOTE 6 Ændringerne i gradienten (linjens hældning) for huspriserne i henholdsvis opgangs- og nedgangsårene kan ikke ses af figuren.

NOTE 7 Beregnet i forhold til den gennemsnitlige kvadratmeterpris i kvartalet.

NOTE 8 Statistikbanken har ikke tal for årene 1992 og 2012.

**Figur 6: Vækst i arbejdspladser og vejafstand til centrum i den københavnske metropol**

Note: Den høje stigning i antal arbejdspladser 2006-2012 finder sted i Herlev.

Kilder: Danmarks Statistik, Statistikbanken, KRAK og De Gule Sider.

forhold til ejendomsværdierne gennem den betragtede periode. Husholdninger, der ejer boliger tæt på centrum, har især mærket denne forskydning i boligskatterne, hvor ejendomskatten til kommunerne har fået større vægt<sup>9</sup>.

### 5. Andre prispåvirkende forhold

Som nævnt er der mange forhold, der øver indflydelse på priserne i en kommune. Lauridsen, Nannerup og Skak (2012) studerer boligpriser i den københavnske metropol over den samme periode og finder en negativ sammenhæng mellem kvadratmeterpriserne på enfamilieshuse på den ene side og grundskyldspromillen, udskrivningsprocenten, andelen af almene boliger og trafikintensiteten på indfaldsvejene på den anden. Sammenhængen er positiv for beskatningsgrundlaget per person, skolekvaliteten målt ved karakterniveauet i folkeskolens afgangseksamen og antallet af arbejdspladser per kvadratmeter i kommunen. Herudover finder undersøgelsen højere boligpriser i de kommuner, hvor regions- og byplaner begrænser udbuddet af parcelhusgrunde og antallet af påbegyndte parcelhusbyggerier<sup>10</sup>.

Under hensyntagen til de ovennævnte forhold finder Lauridsen, Nannerup og Skak (2012) en negativ gradient for forholdet mellem huspriser og afstand til centrum, der indebærer, at kvadratmeterpriserne på parcelhuse falder med godt 1 procent, når afstanden til centrum stiger med 10 procent.

### 6. Sammenfatning

Befolkningstilbagegangen i den københavnske metropol siden 1970'erne blev i 1990'erne afløst af fornyet fremgang, og som noget ganske nyt begyndte Hovedstaden gradvist at løbe fra forstæderne i befolkningstilvækst i 00erne. Befolkningsstrømmene inden for metropolens grænser er ligeledes vendt fra en netto-udflytning til forstæderne til en netto-indflytning til Hovedstaden. Metropolens centrum har således udviklet sig til den befolkningsmæssige magnet i området. Udviklingen giver et opadgående prispres på boliger med centrale beliggenheder, og prisstrukturen på boliger er i dag i god overensstemmelse med den monocentriske model for prisdannelsen i en metropol. Udviklingen skyldes, at arbejdspladserne først og fremmest er blevet skabt i Hovedstaden og især i Københavns kommune. Den stigende koncentration af arbejdspladser i centrum gør det mere attraktivt at bo tæt på centrum, og prisen på de centrale beliggenheder stiger. Beliggenhedspræmien afspejler sig i grundpriserne, der kommer til at fylde mere af den samlede ejendomspris, jo tættere man kommer på metropolens centrum. Det påvirker også fordelingen mellem de forskellige former for beskatning af ejendommene.

Både virksomheder og husholdninger kan ændre præferencer med hensyn til, hvor de finder det mest attraktivt at slå sig ned. Der er imidlertid selvforstærkende kræfter, der tilsiger, at udviklingen vil fortsætte, også selv om højere boligpriser tættere på centrum med tiden vil bringe en del unge familier ud af en aktuel insolvens, og gøre det muligt for dem at flytte ud fra Hovedstaden. Den fremtidige udvikling i boligpriserne vil også

NOTE 9 Skattestoppet for ejendomsværdibeskatningen har yderligere forstærket forskydningen mellem skatterne.

NOTE 10 Mandag Morgen (2008) konkluderer på baggrund af en række casestudier, at kommuner og lands- og regionalplaner begrænser udbuddet af byggegrunde og medvirker til at holde huspriserne oppe.

blive påvirket af kommune- og regionalplaner. I den forbindelse giver Forstædernes tænketank (2012) et fingerpeg om de fremtidige planlægningskrav. Der lægges op til øget fokus på by-omdannelse i stedet for by-spredning, og det reducerer mulighederne for at imødekomme efterspørgselen efter forstadens parcelhuse på store grunde. Det vil holde prisen på de eksisterende parcelhuse oppe og medvirke til et stigende efterspørg-

selspres på boliger i tættere og mindre arealkrævende byggeri. For denne boligtype vil forstæderne have vanskeligere ved at konkurrere med lignende byggeri i metropolens centrum. Konklusionen bliver derfor, at udviklingen mod en stigende central befolkningskoncentration og en stærkere monocentrisk prisstruktur må forventes at fortsætte.

## REFERENCER

Danmarks Statistik (2012), TIMES Historiske data. Websiden <http://www.dst.dk/Statistik/dokumentation/times3/emnegruppe/emne/variabel.aspx?sysrid=128231&time-spath=19%7C1013%7C>  
Ermisch, J., Washbrook, E. 2012. Residential Mobility: Wealth, Demographic and Housing

Market Effects. *Scottish Journal of Political Economy*. Vol. 59 Issue 5, p. 483-499.  
Ferreira, F., Gyourko, J. and Tracy, J., 2011. Housing Busts and Household Mobility: An Update. *NBER Working Paper Series* w17405.  
Forstædernes Tænketank 2012. Bæredygtige forstæder – Udredning og anbefalinger. Realdania. Miljøministeriet Naturstyrelsen.

Lauridsen, J., Nannerup, N. and Skak, M. 2012? House prices and land regulation in the Copenhagen area. Publiceres i *Journal of Property Research*.  
Mandag Morgen (2008) En forhandlet løsning. En Casebaseret analyse af byggegrunde, byudvikling og prisdannelse i Danmark. Center for Bolig og Velfærd. Realdania Forskning.