

KAPITEL III

ØSTEUROPA, REFORMER OG EU

III.1 Indledning

EU-optagelsesforhandlinger indledt med flere central- og østeuropæiske lande

EU har indgået associeringsaftaler med ti central- og østeuropæiske lande og har bundet sig til at optage dem, når de opfylder en række økonomiske og politiske krav. Optagelsesforhandlinger er indledt med Polen, Tjekkiet, Ungarn, Slovenien og Estland. Yderligere har Letland og Slovakiet gode muligheder for at være med i gruppen af lande, der kan komme med i næste EU-udvidelse. Udsigterne for EU-medlemskab for Rumænien, Bulgarien og Litauen ligger betragteligt længere ude i horisonten.

Udfordring for EU-samarbejdet

Udvidelsen af EU er en stor udfordring for det nuværende EU-samarbejde. Det skyldes bl.a., at landbrugsproduktionen udgør en betydelig del af produktionen i flere af ansøgerlandene, og at inddragelse af de nye medlemmer i den nuværende fælles landbrugspolitik vil medføre væsentlig forøgede udgifter til landbrugsstøtte.

Ansøgerlande skal opfylde EU-regler

EU stiller en række krav til ansøgerlandene om, at de skal have tilpasset deres lovgivning, så denne er i overensstemmelse med EU-lovgivningen. Det er en proces, som er teknisk kompliceret og tager lang tid. Alene på miljøområdet er der tale om flere hundrede stykker lovgivning, og langt de fleste er teknisk meget komplicerede. Men ikke alle krav om tilpasninger på lovgivningsområdet er rimelige. Eksempelvis stilles der ud over rimelige krav til opfyldelsen af regler vedrørende grænseoverskridende forurening også mindre rimelige krav om opfyldelse af miljøregler, som ikke indebærer grænseoverskridende forurening.

Kapitlet er færdigredigeret den 4. maj 1999.

Nye medlemmer i euroen

Valutasamarbejdet er centralt i EU, og nye medlemmer skal med tiden overgå til euroen. Det indebærer, at landene skal have helt frie kapitalbevægelser og uafhængige centralbanker. Det er forholdsvis restriktive optagelsesbetingelser, når det tages i betragtning, at Danmark først havde ophævet alle kapitalrestriktioner i starten af 1988, og at centralbanken i Storbritannien først blev uafhængig i 1997.

Lande med associeringsaftale er målgruppen

Et vigtigt bidrag til den økonomiske udvikling i Central- og Østeuropa er øget samhandel med EU. Associeringsaftalerne har betydet, at handelshindringerne – undtagen på det vigtige landbrugsområde – er blevet ophævet. De ti central- og østeuropæiske lande, som har indgået associeringsaftale med EU, er sammen med Rusland målgruppen i denne rapport. Rusland var tidligere den helt centrale samhandelspartner for de nævnte lande, og en vurdering af Ruslands betydning for landene efter overgangen til markedsøkonomi er derfor vigtig for vurderingen af den økonomiske udvikling.

Reformprocessen startede før 1989

De lande, som indgår i beskrivelsen i denne rapport, har alle valgt at overgå fra planøkonomi til markedsøkonomi. Planøkonomierne var generelt kendetegnet ved en administrativ fastlæggelse af produktion og priser, ligesom udenrigshandlen primært foregik ved bilaterale aftaler. Det finansielle systems funktion var hovedsageligt at kanalisere de finansielle transaktioner mellem staten og virksomhederne. Der var dog allerede inden de politiske omvæltninger, som startede i 1989, iværksat en række reformer i Polen, Ungarn og den tidligere Sovjetunion. I Ungarn startede reformprocessen allerede tilbage i slutningen af 1960'erne. Hovedindholdet af disse reformer var at reducere den direkte styring af produktionen og øge betydningen af omkostnings- og efterspørgselsforhold i økonomien, jf. Det Økonomiske Råd (1989). Desuden omfattede reformerne også finansielle reformer, decentralisering af udenrigshandlen, og på lang sigt var målsætningen også valutakonvertibilitet.

Liberalisering og privatisering

Landenes overgang fra planøkonomi til markedsøkonomi omfatter en række faser, som landene enten har gennemført eller er i gang med at gennemføre. I starten skete der en økonomisk liberalisering, hvilket bestod i, at prisrestriktionerne blev fjernet, at økonomien åbnedes for en mere fri handel med udlandet, og

at statens omfattende styring af produktionen ophørte. I forlængelse heraf blev de statsejede virksomheder privatiseret. Der har i de enkelte lande været anvendt forskellige privatiseringsmetoder. Det drejer sig om direkte salg, overdragelse til ledelsen og medarbejderne og salg af virksomheder via kuponer.

Institutionelle rammer vigtige

En vigtig forudsætning for en vellykket overgang til en velfungerende markedsøkonomi er, at både lovgivningen og de institutionelle rammer understøtter processen. Det er f.eks. nødvendigt, at der fastlægges lovgivning og oprettes institutioner, som kan sikre opretholdelse af den private ejendomsret og en effektiv kontrakt-, konkurs- og inkassolovgivning.

Finansielle institutioner

Et vigtigt element i opbygningen af markedsøkonomi har været og er fortsat opbygning af finansielle institutioner. De finansielle institutioners rolle er at fremskaffe risikovillig kapital billigst muligt. De finansielle markeder er stadig skrøbelige, selvom de central- og østeuropæiske lande stort set har været forskånet for de store spekulative bevægelser under den globale krise. Landenes fordel ligger i, at de har tiltrukket udenlandsk kapital i form af direkte udenlandske investeringer i stedet for flygtige portefølseinvesteringer.

Centralbanker og valutakurspolitik

En del af opbygningen af et finansielt system har været ændringer i centralbankernes funktion. En vigtig opgave for centralbanken er bl.a. varetagelse af valutakurspolitikken, og her har landene valgt meget forskellige strategier fra frit flydende kurser til lovfæstede faste kurser. I mange tilfælde har det dog været nødvendigt at ændre valutakurspolitikken.

Behov for stabilisering i starten

Alle landene var præget af ubalance i den makroøkonomiske udvikling i starten af overgangsperioden, hvilket bl.a. også skyldtes en betydelig monetær opsparing. Der var derfor behov for en stabilisering af den økonomiske udvikling, hvilket omfattede en reduktion af inflationen og nedbringelse af underskuddene på betalingsbalancen og de offentlige finanser.

Levestandarden vil være lavere end i EU i mange år

Levestandarden er langt lavere i Central- og Østeuropa end gennemsnittet for EU. Overgangen til markedsøkonomi betyder potentielt, at landene kan opnå en forøget produktion som følge af en mere effektiv udnyttelse af produktionsfaktorerne. På længere sigt er økonomiske faktorer som investeringer, der ligger

over EU-gennemsnittet, vigtige for, at Central- og Østeuropa skal mindske velstandsforskellen til EU. I forvejen har landene et relativt højt uddannelsesniveau. Det vil dog tage mange år, før en del af landene er nået op på et sammenligneligt velstandsniveau.

Politiske proces vigtig i forståelsen

Kapitlet sætter fokus på de økonomiske aspekter ved udviklingen i Central- og Østeuropa. Men der er ikke tvivl om, at den politiske proces i Central- og Østeuropa er af stor betydning for forklaringen af overgangen til markedsøkonomi og for tempoet og den konkrete udformning af reformerne. Ligeledes er en stabil politisk udvikling afgørende for en positiv økonomisk udvikling i fremtiden.

III.2 Vækstperspektiver og den aktuelle konjunktursituation

Lav levestandard i Central- og Østeuropa

De ti EU-associerede central- og østeuropæiske lande har et indbyggertal på godt 100 mio. personer, jf. tabel III.1. En stor del af befolkningen er fortsat beskæftiget i landbruget. En afvandring til byerhvervene vil kunne bidrage til øgede vækstmuligheder for landene. Dette er dog ikke problemfrit, idet mange central- og østeuropæiske lande har en høj arbejdsløshed. De fattigste central- og østeuropæiske lande har en levestandard, der ligger på omkring en femtedel af gennemsnittet for EU, mens de bedrestillede kan måle sig med de fattigste lande i EU. Det lave indkomstniveau betyder, at de central- og østeuropæiske lande har et vist vækstpotentiale.

Vækst betinget af bedre fordeling af ressourcer

Væksten i overgangsøkonomierne er drevet af både omstillingsprocessen og traditionelle faktorer, der er afgørende for vækst i markedsøkonomier. I selve overgangsperioden kan væksten først og fremmest tilskrives den bedre fordeling af ressourcer, der opnås, efterhånden som strukturelle reformer fjerner forvriddinger. Således har fremskridt i reformprocessen generelt haft en positiv effekt på væksten, jf. Stern (1997) og Fischer mfl. (1998). Reformen giver dog ikke nødvendigvis et positivt bidrag til væksten umiddelbart, og i mange tilfælde er effekten af reformer negativ i den periode, hvor de indføres, og først positiv senere, jf. Havrylyshyn mfl. (1998).

Tabel III.1 Nøgletal, 1997

	Befolkning	BNI pr. indbygger ^a	Arbejdsløshed	Landbrug ^b	Beskæftigelse i landbruget ^{b, c}
	-- Mio. --	Pct. af EU-15	-- Pct. --	Pct. af BNP	---- Pct. ----
Polen	38,7	31,9	10,5	5,5	26,7
Slovakiet	5,4	39,2	11,6	4,6	6,0
Tjekkiet	10,3	56,9	5,2	2,9	4,1
Ungarn	10,2	35,0	8,7	5,8	8,2
Slovenien	2,0	62,6	7,1	4,4	6,3
Bulgarien	8,3	19,3	13,7	12,8	23,4
Rumænien	22,5	21,4	8,8	19,0	37,3
Estland	1,4	25,0	10,5	8,0	9,2
Letland	2,5	18,2	7,0	7,6	15,3
Litauen	3,7	22,5	5,9	10,2	24,0
CØE-10 ^d	105,0	31,6	9,4	6,8	22,5
Rusland	147,3	20,9	10,9	8,2	20,4
Grækenland	10,5	65,4	9,6	13,3	12,2
Portugal	9,9	69,2	7,3	4,2	2,3
EU-15	373,6	100,0	10,7	1,7	5,1

a) Opgjort købekraftskorrigeret. BNI for EU-15 er 20.004 købekraftskorrigerede dollar.

b) Tal for landbruget er fra 1996. Landbrugets andel af BNP er opgjort anderledes for Portugal og Grækenland, og for Rusland er andelen opgjort af bruttomaterielproduktet. Portugal og Grækenlands landbrugstal er fra 1995 og Ruslands fra 1994.

c) I pct. af samlet beskæftigelse.

d) CØE-10 dækker over de ti ovenstående lande.

Kilde: World Bank, *World Development Indicators 1998*, EU-Kommissionen (1998b), EU-Kommissionen, *European Economy 1998*, Eurostat, *Eurostat 1997*, og OECD (1995).

Specielt smertefuldt at gennemføre reformer i Rusland

Den tidsmæssige forskydning af gevinsten ved reformer betyder, at fremskridt ofte ikke opnås uden smerte. Som konsekvens heraf er den politisk vilje til at gennemføre reformer muligvis ikke altid til stede. Dette er specielt et problem i lande, hvor der er store forvridninger og derfor også store omkostninger i begyn-

delsen, i form af mistet vækst, forbundet med at gennemføre reformer. Dette kan være en medvirkende forklaring på den langsomme reformproces i Rusland, jf. Selowsky og Martin (1997).

Faktorer der driver vækst

Når de strukturelle reformer er gennemført, er det forhold som investeringsomfang, uddannelse og forskning, der er afgørende for vækstmulighederne. Dertil kommer, at de central- og østeuropæiske lande har mulighed for at kopiere opfindelser fra mere velstående lande, hvilket kan give et yderligere bidrag til væksten. Derved kan en mervækst i forhold til mere velstående lande opnås, og der kan ske en indhentning af indkomstefterslæbet med tiden. Endelig er tilstedeværelsen af de rette lovgivningsmæssige, politiske og institutionelle rammer en ikke uvæsentlig faktor for vækst. Der er ofte et stort spild af ressourcer i lande, hvor beskyttelsen af ejendomsrettigheder er utilstrækkelig, retssikkerheden er mangelfuld, og korrupsion er udbredt, jf. Olson (1997). Netop de central- og østeuropæiske lande har et problem på disse områder. Landene befinder sig nemlig et godt stykke nede på listen over, hvor "rene" de opfattes mht. korrupsion, og deres placering er ikke blevet forbedret de seneste år, jf. Tanzi (1998).

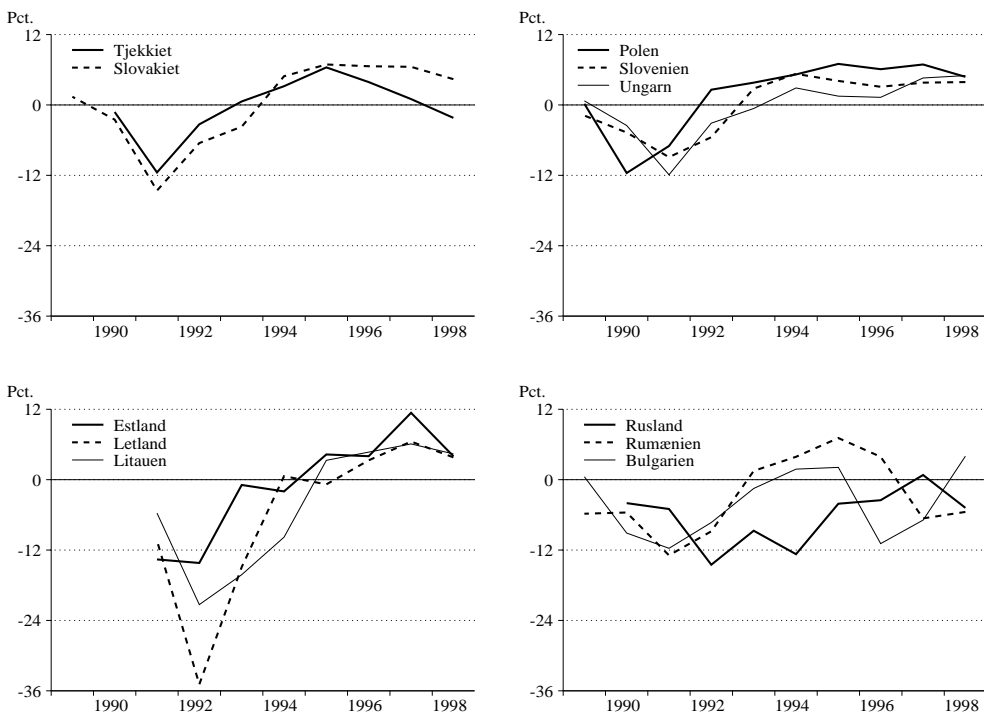
Vækstforudsigelser på omkring 5 pct.

En række empiriske studier har undersøgt den potentielle vækst i de central- og østeuropæiske lande, jf. Havrylyshyn og Wolf (1999). Der er flere forhold, der taler for en mervækst i forhold til Vesteuropa. Det initiale indkomstniveau er lavt, typisk mindre end halvdelen af gennemsnittet for EU. Uddannelsesniveauet er generelt højt i forhold til andre lande på samme indkomstniveau, selvom en vis omskoling har været påkrævet og forsat kræves for at kunne anvende de gode kvalifikationer i markedsøkonomier. Endelig ligger niveauet for investeringer på et rimeligt niveau (typisk over 20 pct. af BNP; for Tjekkiet og Slovakiet over 30 pct.). På baggrund af disse forhold er det vurderingen, at årlige vækstrater omkring 5 pct. i en længere årrække vil kunne opnås, jf. Fischer mfl. (1998). Tallet varierer, således at det spænder fra 4,5 pct. for de økonomisk bedst stillede lande (Ungarn og Tjekkiet) til 6,5 pct. for de ringest stillede (Bulgarien og Rumænien).

Indhentning af indkomstefterslæb vil tage lang tid

En vækstrate på omkring 5 pct. i de central- og østeuropæiske lande, der er langt fremme i reformprocessen, virker plausibelt i lyset af de seneste års økonomiske udvikling, jf. figur III.1. Men selv med en vækst på godt 5 pct. har det lange udsigter, før indkomstforskellen er indsnævret markant i forhold til gennemsnittet for EU.

Figur III.1 BNP-vækst



Kilde: EBRD (1998).

Mekanisk fremskrivning af indkomstudjævning

En ren mekanisk fremskrivning viser, at der vil gå 34 år, før indkomstforskellen er indsnævret fra den nuværende tredjedel til tre fjerdedele af niveauet for gennemsnittet for EU, hvis væksten i EU er 2,5 pct., jf. tabel III.2. Tabellen giver nogle flere regneeksempler på, hvor lang tid en fuldstændig og en 75 pct. indkomstudjævning vil vare under forskellige forudsætninger mht. vækst og initial indkomst. Både Slovenien og Tjekkiet har dog allerede i dag en indkomst, målt ved BNI pr. indbygger, der ligger tæt på de økonomisk mest tilbagestående EU-lande, Grækenland og Portugal. I forhold til disse lande har de centraleuropæiske lande endvidere den fordel, at de geografisk set ligger tættere på de rige EU-lande, jf. Fischer mfl. (1998).

Den aktuelle konjunktursituation kan bremse reformprocessen

Ligesom andre markedsøkonomier må de central- og østeuropæiske lande regne med regelmæssige konjunkturaftamninger. Nogle central- og østeuropæiske lande står netop i øjeblikket i en sådan situation, ikke mindst pga. det svækkede konjunkturopsving i EU. Nogle af landene er også ramt mærkbart af krisen i Rusland. Den ugunstige konjunktursituation er i nogle lande blevet forværret af strukturelle problemer. Af hensyn til udviklingen på lidt længere sigt er det vigtigt for de central- og østeuropæiske lande at holde fast i reformarbejdet, selvom det kan være svært at gennemføre nye reformer i en krisesituation. Der er en vis fare for, at reformprocessen kan bremses i de lande, hvor der er risiko for et længerevarende tilbageslag.

Tabel III.2 Tilpasningsperiode som sikrer en 100 pct. (75 pct.) indkomstudligning pr. indbygger mellem EU og Central- og Østeuropa

Initial indkomst i pct. af EU's indkomst	Årlig vækstrate i Central- og Østeuropa			
	3,5 pct.	5 pct.	6,5 pct.	9 pct.
	----- År -----			
25	143 (113)	58 (46)	36 (29)	23 (17)
33	113 (84)	46 (34)	29 (21)	18 (13)
50	71 (42)	29 (17)	18 (11)	11 (7)

Anm.: Væksten i EU forudsættes at være 2,5 pct.

Kilde: Egne beregninger.

Tjekkiet i recession: Bankproblemer

Efter valutakrisen i 1997, der førte til en devaluering af den tjekkiske koruna og opstramninger i den økonomiske politik, er Tjekkiet havnet i recession. BNP-væksten var negativ i alle kvartaler i 1998, og for året som helhed faldt BNP med 2,2 pct. Arbejdsløsheden er steget til godt 5 pct., og forbrugertilliden er helt i bund. Situationen i Tjekkiet er ikke kun en almindelig konjunkturafmatning. Problemet er bl.a. også mangel på likviditet for selv potentielt levedygtige virksomheder, idet bankerne har et stort udestående af dårlige lån og derfor er tilbageholdende med udlån. Pengepolitikken blev lempet i begyndelsen af 1999, men udlånsrenten til virksomhederne er ikke faldet, og disse står derfor fortsat over for høje låneomkostninger. Lempelsen af pengepolitikken virker derfor alene gennem en svækket valuta, der potentielt kan få gang i eksporten. Det er bekymrende for Tjekkiet, at udviklingen i tysk økonomi er noget afdæmpet.

Opbremssning i Slovakiet

Efter at en ny regering kom til sidste år, er der kommet skred i reformprocessen i Slovakiet, og der skulle således være udsigt til fremgang på lidt længere sigt. I øjeblikket står Slovakiet dog over for et tilbageslag, der kan tilskrives det store betalingsbalanceunderskud på 10 pct. af BNP, som sidste år førte til, at fastkurspolitikken måtte opgives med en devaluering af valutaen til følge. En krisepakke, der skal begrænse inflationen (bl.a. med fastfrysning af offentlige lønninger), bidrager yderligere til en opbremsning i økonomien. I år bliver væksten nok ikke meget mere end 2 pct.

Sund økonomi i Ungarn

Den ungarske økonomi er grundlæggende sund efter en succesfuld stabiliseringspolitik, der blev igangsat i 1995, efter at en uholdbar økonomisk politik havde ført til store betalingsbalance- og budgetunderskud. Ungarn har dog fortsat et relativt stort budgetunderskud og høj, men faldende inflation, som nu er under 10 pct. De seneste par år har Ungarn kunnet fremvise vækstrater på omkring 4-5 pct. Væksten er drevet af en stærk indenlandsk efterspørgsel både mht. investeringer og privatforbrug. Den svagere vækst hos aftagere i udlandet vil føre til en mindre vækst i år og næste år. Ungarn kom godt igennem turbulensen sidste år i forbindelse med den finansielle uro. Bl.a. takket være en sund banksektor og en konkurrencedygtig eksportsektor er investorernes tillid intakt.

Høje vækstrater i Polen

Væksten i Polen har siden sidste år været en smule mere afdæmpet på 4,8 pct., men Polens vækstrate vil fortsat høre til de højeste i Central- og Østeuropa – i stil med tidligere år. Afdæmpningen skyldes en lavere eksportvækst, først og fremmest fordi det tyske marked svigter. Men Polen er også ramt af den trøstesløse økonomiske udvikling i Rusland og Ukraine. Centralbanken har som en konsekvens af faldet i aktiviteten lempet pengepolitikken, hvilket har kunne lade sig gøre pga. en lavere inflation. Den ligger nu på under 10 pct. Den negative udvikling i eksporten betyder, at Polen har fået et stort underskud på betalingsbalancen, der nærmer sig 5 pct. af BNP. Underskuddet udgør dog ikke den store trussel, da Polen de seneste år har været god til at tiltrække udenlandsk kapital, hvilket vil fortsætte i år med nye planlagte privatiseringer (flyselskabet LOT og store statsejede banker er på programmet).

Fortsat pæn vækst i Slovenien

Konjunktursituationen er gunstig i Slovenien. Væksten er primært drevet af den indenlandske efterspørgsel uden tegn på inflationspres. Der er således gode muligheder for, at de seneste års pæne vækst på omkring 4 pct. kan fortsætte. En lille afdæmpning i væksten må dog forventes som følge af den økonomiske udvikling i EU. Den økonomiske krise i Rusland påvirker ikke Slovenien i nævneværdig grad.

Afmatning i Estland, Letland og Litauen

De baltiske lande har de seneste år oplevet højere vækstrater i takt med, at de gunstige effekter af de omfattende liberaliseringer og privatiseringer er slået igennem. Landene er i forskellig grad påvirket af krisen i Rusland. Estland er i den forbindelse mest forskånet som følge af landets tætte forbindelse til Sverige og Finland, mens Letlands handelssamkvem med Rusland er stort. Alle tre baltiske lande har et betragteligt betalingsbalanceunderskud på 10-15 pct. af BNP, men det truer specielt Litauen, som uundgåeligt skal bremse op gennem en stramning i den økonomiske politik. Afmatningen satte allerede ind sidste år i alle baltiske lande, idet væksten for de tre lande lå mellem 4 og 5 pct. i 1998 mod godt 6 pct. for Letland og Litauen og 11 pct. for Estland i 1997, og vil fortsætte i år.

Rusland i dyb recession

Rusland er i dyb krise. Inflationen er nu på mere end 100 pct. på årsbasis, og den russiske økonomi krymper fortsat. Væksten i 1998 blev på -4,6 pct. Rusland måtte sidste år efter længere tids pres opgive rublens tilknytning til dollaren og standsede samtidig nogle af afbetalingerne på udlandsgælden. Det er svært at sige, hvornår Rusland kommer ovenpå.

Ringe udsigter for Bulgarien og Rumænien

Reformprocessen i både Bulgarien og Rumænien har været langsom. Og i det omfang, at reformer faktisk er blevet gennemført, har det kun ført til lukninger af visse urentable virksomheder og dermed forværret ledighedsproblemet. Rumænien har fortsat udsigt til negativ vækst i år og næste år og fik i december nedgraderet sin kreditværdighed. I Bulgarien er situationen en smule bedre. Indførelsen af et "currency-board" i 1997 har effektivt bundet den bulgarske valuta til euroen og givet en form for stabilitet, og Bulgarien klarede sig gennem den finansielle uro sidste efterår og havnede på et plus mht. økonomisk vækst.¹

III.3 Omstillingsprocessens forløb

Hvor hurtigt skulle reformerne gennemføres?

Ved indgangen til omstillingsprocessen var der kun meget lidt teori, der kunne vejlede overgangsøkonomierne. Diskussionen var i nogen grad fokuseret på gradualisme kontra chokterapi. Det enormt komplicerede samspil mellem markedsøkonomiers forskellige institutioner besværliggjorde dog valget af en bedste strategi for hastighed og rækkefølge af gennemførelse af økonomiske reformer. IMF's anbefaling af en hurtig reformproces var da også delvis politisk begrundet. Hurtige reformer ville gøre det vanskeligere for modstanderne at hindre, at reformprogrammerne blev gennemført, jf. IMF (1990). Efterfølgende kan man da også konstatere, at de central- og østeuropæiske lande valgte forskellige metoder i deres overgang fra planøkonomi til markedsøkonomi.

1) Se afsnit III.8 for en nærmere beskrivelse af "currency boards".

Fællestræk trods forskelligt udgangspunkt

De central- og østeuropæiske lande havde også et vidt forskelligt udgangspunkt, både hvad angik den makroøkonomiske situation og omfanget af allerede gennemførte reformer.² Nogle fællestræk er der dog. Der er en række faser, som de centraldirigerede økonomier skal gennemgå eller har gennemgået i overgangen til markedsøkonomi:

1. Makroøkonomisk stabilisering
2. Liberalisering og institutionelle ændringer
3. Privatisering og omstrukturering
4. Skabelse af finansielle institutioner

Liberalisering og stabilisering første skridt

Det første skridt i reformprocessen var at liberalisere og stabilisere økonomierne. Liberaliseringen af de central- og østeuropæiske økonomier bestod i at ophæve priskontrol, fjerne handelsrestriktioner, åbne for udenrigshandel og ophæve statens styring af produktionen. For at sikre, at landene kunne få det fulde udbytte af en liberalisering, var det nødvendigt at foretage en stabilisering af økonomierne, hvilket omfattede en reduktion af inflationen og nedbringelse af underskuddene på betalingsbalancen i nogle lande (Polen og Ungarn) og de offentlige finanser.

Stabilisering nødvendig basis for vækst

De central- og østeuropæiske lande var præget af betydelige ubalancer i den makroøkonomiske udvikling i starten af overgangsperioden. Der var derfor behov for, at den økonomiske udvikling blev stabiliseret, for at landene kunne få det fulde udbytte af markedsreformerne. Undersøgelser viser eksempelvis, at når inflationen i markedsøkonomier stiger til over 40 pct., vil væksten aftage mærkbart, jf. World Bank (1996). Det skyldes, at signalerne via de relative priser bliver mere upræcise, og at det skaber usikkerhed, hvilket begrænser opsparingen og investeringerne. Det er derfor nødvendigt med stabilisering af prisudviklingen, hvis der skal skabes basis for øget vækst.

- 2) Gennemførelse af reformer var allerede påbegyndt inden Berlinmurens fald, men de tog først for alvor fart sammen med de politiske omvæltninger efter 1989; henvisningen til omstillingsprocessen refererer således til perioden efter dette tidspunkt.

Manglende kontrol førte til budgetunderskud og inflation

I perioden 1991-93 var inflationen høj og stigende i de fleste central- og østeuropæiske lande, jf. tabel III.3. Grunden var manglende makroøkonomisk kontrol samtidig med, at der fandt en liberalisering af prisfastsættelsen sted. Den manglende makroøkonomiske kontrol skyldtes primært store offentlige budgetunderskud, fordi den traditionelle skattebase forsvandt, uden at der blev fundet nye indtægtskilder, eller at udgifterne blev tilsvarende reduceret, jf. tabel III.4. Hertil kom øgede sociale udgifter pga. stigende arbejdsløshed og førtidspensionering af en del af arbejdsstyrken i forbindelse med omstruktureringen af virksomheder. Bortfald af subsidier til statsejede virksomheder til dækning af underskud og nedskæring i udgifter til forsvaret betød dog begrænsede problemer med det offentlige budget i de første par år af omstillingsprocessen. I de centraldirigerede økonomier var fundamentet for skattebasen overskuddet og omsætningen fra de store virksomheder. I det tidligere system var det forholdsvis nemt at administrere skattesystemet, fordi alle betalinger blev kanaliseret gennem monobanksystemet. Dette system brød sammen, samtidig med at overgangen til markedsøkonomi fremkaldte et tilbageslag, der begrænsede virksomhedernes indtjening markant. Desuden blev tilskyndelsen til skatteundragelse styrket, og kontrollen via monobanksystemet blev formindsket.

Rusland fortsat problemer med inflation

Visegrad-landene samt Slovenien fik relativt hurtigt styr på prisudviklingen, og de seneste par år er de baltiske lande fulgt efter.³ I 1998 så det ud til, at inflationen også var under kontrol i Rusland, men flere problemer indtraf, da den globale krise også ramte den svage russiske økonomi. Som konsekvens måtte rublen devaluere, hvilket påny fik priserne til at accelerere.

3) Visegrad-landene omfatter Polen, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn. Betegnelsen stammer fra et topmøde, der blev afholdt i den ungarske by Visegrad i 1991 blandt ledere fra de pågældende lande. Mødet mandede ud i en meget kortfattet og ikke særlig konkret deklaration om landenes fælles bestræbelser på at komme med i vestlige organisationer, muligheder for tættere økonomisk og politisk samarbejde og endelig forholdet til Sovjetunionen, jf. Hoen (1998).

Tabel III.3 Inflation

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	----- Pct. -----									
Polen	251	586	70	43	35	32	28	20	15	12
Slovakiet	2	11	61	10	23	13	10	6	6	7
Tjekkiet	2	11	57	11	21	10	9	9	9	11
Ungarn	17	29	35	23	23	19	28	24	18	14
Slovenien	1.306	550	118	207	33	21	14	10	8	8
Bulgarien	6	26	334	82	73	96	62	123	1.082	22
Rumænien	1	5	161	210	256	137	32	39	155	59
Estland	6	23	211	1.076	90	48	29	23	11	8
Letland	5	11	172	951	108	36	25	18	8	5
Litauen	2	8	225	1.021	410	72	40	25	9	5
Rusland	2	6	93	1.526	875	311	198	48	15	40

Kilde: EBRD (1998) og IMF, *World Economic Outlook*.

Fri etableringsret

Overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi betyder, at produktionsomkostninger og efterspørgselsforhold kommer til at styre prisfastsættelsen. Ud over ophævelsen af priskontrol og handelsrestriktioner indebar liberaliseringen også, at der blev fri adgang til at starte virksomhed inden for både produktion, service og handel. Ligesom også udvidelse og opbrydning af virksomheder blev mulig. Desuden kunne virksomhederne skifte produktionssammensætning, udbydere, kunder og geografisk placering.

Tabel III.4 Offentlig sektors saldo

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^a	1998 ^b
	----- Pct. af BNP -----							
Polen	-6,7	-6,7	-3,1	-3,1	-2,8	-3,3	-3,1	-3,1
Slovakiet	•	•	-7,0	-1,3	0,2	-1,9	-3,8	-4,0
Tjekkiet	-1,9	-3,1	0,5	-1,2	-1,8	-1,2	-2,1	-2,4
Ungarn	-2,9	-6,8	-5,5	-8,4	-6,7	-3,1	-4,9	-4,9
Slovenien	2,6	0,2	0,3	-0,2	0,0	0,3	-1,1	-1,0
Bulgarien	•	-5,2	-10,9	-5,8	-5,6	-10,4	-2,1	-2,0
Rumænien	3,3	-4,6	-0,4	-1,9	-2,6	-4,0	-3,6	-5,5
Estland	5,2	-0,3	-0,7	1,3	-1,3	-1,5	2,2	2,5
Letland	•	-0,8	0,6	-4,1	-3,5	-1,4	1,4	1,0
Litauen	2,7	0,5	-3,3	-5,5	-4,5	-4,5	-1,8	-3,6
Rusland	•	-4,1	-4,2	-9,0	-5,7	-8,3	-7,4	-8,0

a) Anslået værdi.

b) EBRD prognose.

Kilde: EBRD (1998).

Uundgåeligt tilbageslag i forbindelse med selve overgangen

Fremstillingssektoren modtog et betydeligt omfang af subsidier. Fjernelse af disse og prisliberaliseringer betød, at mange stats-ejede virksomheder bukkede under, uden at nye privatejede virksomheder, der skulle klare sig på markedsøkonomiske vilkår, kom til i samme fart. Først i takt med, at nødvendige institutionelle reformer blev implementeret, blomstrede nye virksomheder frem. En helt uundgåelig udvikling var altså et fald i produktionen. I 1991 oplevede alle de central- og østeuropæiske lande, at BNP faldt, og som det eneste land havde Polen positiv vækst i 1992, jf. tabel III.5. Faldet i produktionen i forbindelse med overgangen kan dog være overvurderet, idet en del af faldet skyldes manglende registrering af produktionen i den private sektor, samtidig med at der givetvis har været en overrapportering af produktionen under det planøkonomiske styre.

Tabel III.5 BNP-vækst

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Niveau i 1997 (1989=100)
	----- Pct. -----										
Polen	0,2	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,1	6,9	4,8	112
Slovakiet	1,4	-2,5	-14,6	-6,5	-3,7	4,9	6,9	6,6	6,5	4,4	95
Tjekkiet	•	-1,2	-11,5	-3,3	0,6	3,2	6,4	3,9	1,0	-2,2	98
Ungarn	0,7	-3,5	-11,9	-3,1	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,4	5,0	90
Slovenien	-1,8	-4,7	-8,9	-5,5	2,8	5,3	4,1	3,1	3,8	3,9	99
Bulgarien	0,5	-9,1	-11,7	-7,3	-1,5	1,8	2,1	-10,9	-6,9	4,0	63
Rumænien	-5,8	-5,6	-12,9	-8,8	1,5	3,9	7,1	3,9	-6,6	-5,5	82
Estland	•	•	-13,6	-14,2	-0,9	-2,0	4,3	4,0	11,4	4,0	73
Letland	•	•	-10,4	-34,9	-14,9	0,6	-0,8	3,3	6,5	3,8	56
Litauen	•	•	-5,7	-21,3	-16,2	-9,8	3,3	4,7	6,1	4,4	61
Rusland	•	-4,0	-5,0	-14,5	-8,7	-12,7	-4,1	-3,5	0,8	-4,8	58

Kilde: EBRD (1998) og IMF, *World Economic Outlook*.

Nogle central- og østeuropæiske økonomier krymper fortsat

I de central- og østeuropæiske lande, hvor gennemførelsen af reformer har været mere tøvende eller mangelfuld, er faldet i produktionsniveauet fortsat. Investorerne har været afventende under den betydelige usikkerhed i disse lande, hvor der heller ikke har været tradition for privat foretagsomhed, idet nye investeringer førhen typisk skete gennem det offentlige budget. Fortsat begrænset åbenhed over for udenlandsk kapital har også været medvirkende til, at det utidssvarende produktionsapparat ikke hurtigt blev erstattet af et nyt. I Rusland har kontraktionen i økonomisk aktivitet nærmest været endeløs, og i dag nærmer BNP-niveauet sig halvdelen af niveauet i 1989.

Størst fremgang i Polen

Polen havde som det eneste af de central- og østeuropæiske lande i 1997 et BNP-niveau, der var større end niveauet i 1989. De øvrige Visegrad-lande samt Slovenien har i dag et BNP, der næsten svarer til niveauet i 1989. De baltiske økonomier har først udvist positive vækstrater fra midten af 1990'erne, men gennemførelsen af reformer påbegyndtes også først senere i disse lande. Estlands økonomiske vækst i 1997 var blandt verdens højeste.

III.4 Status for omstillingsprocessen

Indikatorer for reformprocessen

EBRD (European Bank of Reconstruction and Development) har gennem sin projektorienterede støtte til genopbygning et stort engagement i Central- og Østeuropa og følger af den grund reformprocessen nøje og vurderer løbende, hvor langt de enkelte lande er nået i overgangen til markedsøkonomi, jf. EBRD (1994, 1995, 1996, 1997, 1998). Som led i denne overvågning udarbejder banken indikatorer for reformprocessens status i de enkelte lande, jf tabel III.6. Indikatorerne er opdelt på følgende tre områder: (i) Virksomheder, (ii) markeder og udenrigshandel og (iii) finansielle institutioner. Disse tre områder er yderligere underopdelt.

Tabel III.6 EBRD's indikatorer for reformprocessens status, 1998

	Virksomheder			Markeder og udenrigshandel			Finansielle institutioner	
	Privatisering af store virks.	Privatisering af små virks.	Omstrukturering	Prisliberalisering	Handel og valuta	Konkurrence politik	Bankreformer	Værdipapirer
Polen	3+	4+	3	3+	4+	3	3+	3+
Slovakiet	4	4+	3-	3	4+	3	3-	2+
Tjekkiet	4	4+	3	3	4+	3	3	3
Ungarn	4	4+	3+	3+	4+	3	4	3+
Slovenien	3+	4+	3-	3	4+	2	3	3
Bulgarien	3	3	2+	3	4	2	3-	2
Rumænien	3-	3+	2	3	4	2	2+	2
Estland	4	4+	3	3	4	3-	2+	3
Letland	3	4	3-	3	4	3-	3-	2+
Litauen	3	4	3-	3	4	2+	3	2+
Rusland	3+	4	2	3-	2+	2+	2	2-

Anm.: Indikatorerne går fra 1 til 4+. For at få den højeste karakter kræves samme standard og normer, som gør sig gældende i avancerede industrialiserede lande.

Kilde: EBRD (1998).

Karaktergivning	For at opnå den højeste karakter (4+) kræves, at landet opfylder de samme standarder og normer, som gør sig gældende i avancerede industrialiserede lande.
Virksomheder	Mht. privatisering indebærer dette mere end 75 pct. privat ejerskab af store virksomheder og effektiv styring samt ingen statsejerskab af små virksomheder. Omstrukturering af virksomheder betyder stramning af kreditbetingelser og afskaffelse af subsidier samt effektiv konkurslovgivning. Der skal være gennemført en omfattende prisliberalisering, og prisreguleringen for forsyningsvirksomheder skal være effektivitetsfremmende.
Markeder og udenrigshandel	På området handel og valuta kræves valutakurskonvertibilitet, ophævelse af de fleste handelshindringer og medlemskab af WTO. Der skal være en effektiv konkurrencelovgivning og fri etableringsret.
Finansielle institutioner	Banklovgivningen skal opfylde BIS-standard, herunder effektivt banktilsyn og -regulering. Endelig skal der være markeder for værdipapirhandel (børser) og dertil hørende lovgivning, der skal opfylde IOSCO-standard (International Organisation of Securities Commissions).
Visegrad-landene længst fremme	Visegrad-landene er nået langt i gennemførelsen af reformer og har på en række områder efterhånden opnået den standard, som velfungerende markedsøkonomier kræver. Derefter følger Slovenien og de baltiske lande. For denne gruppe af lande er Estland længst fremme, og Litauen mangler mest. Reformprocessen i Rusland, Bulgarien og Rumænien er fortsat meget svag. Den russiske krise har oven i købet ført til tilbagegang på nogle områder.
Privatisering nærmest fuldendt	Privatiseringen af små virksomheder har været nemmest og er fuldendt i mange central- og østeuropæiske lande. Mange central- og østeuropæiske lande er også tæt på at have fuldført privatiseringen af store virksomheder. Prisliberaliseringen mangler stadig lidt, bl.a. som følge af fortsat prisregulering for forsyningsvirksomheder og loft over lønudviklingen i den offentlige sektor. Mht. omstrukturering kan urentable virksomheder i mange tilfælde fortsætte pga. en svag konkurslovgivning, og der er

også andre tegn på svag virksomhedsstyring. Konkurrencelovgivningen mangler noget. Anti-monopollovgivning findes ganske vist, men i praksis er der problemer med dens håndhævelse.

Reformer af den finansielle sektor mangelfulde

Generelt er reformprocessen nået kortest inden for den finansielle sektor. Privatisering af banker er i de fleste central- og østeuropæiske lande skredet langsomt frem, og mange banker hæmmes af dårlige lån og af manglende erfaring med kommerciel bankdrift. Desuden er banktilsynet svagt i mange central- og østeuropæiske lande. Den underudviklede banksektor giver problemer med at fremskaffe tilstrækkelig kapital til virksomheder.

Mere gradvis reformproces i Ungarn

Ungarn havde allerede før 1989 tilladt en begrænset privat sektor og været åben over for udenlandsk kapital. Ungarn var på den baggrund bedre rustet til at gå ind i overgangen til markedsøkonomi end andre central- og østeuropæiske lande. Reformerne kunne endvidere gennemføres mere gradvist, fordi processen allerede var i gang. Ungarn valgte da også at gennemføre omstruktureringer og rydde op i bankernes dårlige lån inden omfattende privatiseringer blev iværksat. Derved blev de nye privatejede virksomheder bedre i stand til at klare konkurrencen og skulle ikke længere holdes kunstigt i live vha. subsidier og gunstige kreditforhold.

Tjekkiet i dag overhalet af Ungarn

I 1994 var Tjekkiet nået længst i omstillingsprocessen, men må i dag nok se sig overhalet af Ungarn, der har haft en mere langsom og sikker reformproces. Polen er med undtagelse af privatiseringen af store virksomheder også nået langt. På flere områder klarer andre central- og østeuropæiske lande sig også ligeså godt i dag som Tjekkiet.

III.5 Privatisering

Privatisering understøtter andre reformer

Formålet med de omfattende privatiseringer af de tidligere statsjede virksomheder i Central- og Østeuropa var at understøtte pris- og markedsreformerne og skabe en mere effektiv investerings- og produktionsstruktur. Et vigtigt formål var også at sikre, at den "hårde budgetbegrænsning" blev overholdt. Dvs. kreditbetingelserne skulle strammes, subsidierne skulle afskaffes,

og konkurs skulle være mulig. Privatiseringen af virksomhederne blev desuden set som en garanti for, at overgangen til markedsøkonomi var uigenkaldelig. Erfaringerne viser også, at med få undtagelser betyder privatisering både omkostningsreduktion og forbedring af kvaliteten, når privatiseringen sker samtidig med en liberalisering af økonomien, jf. World Bank (1995).

Mangfoldighed af privatiseringsmetoder afspejler forskellige hensyn

De central- og østeuropæiske lande har anvendt forskellige privatiseringsmetoder, der rækker fra overdragelse til direkte salg, jf. tabel III.7. De forskellige privatiseringsmetoder afspejler forskellige hensyn i forbindelse med privatiseringen. I de fleste central- og østeuropæiske lande indgik det i overvejelserne, at privatiseringen skulle ske på en retfærdig måde, således at privatiseringen ikke førte til store omfordelinger mellem grupper i befolkningen. Men det spillede også en stor rolle, at privatiseringen var med til at sikre staten en indtægt i en periode, hvor indtægter på andre områder svigtede. Endelig var det af stor politisk interesse, at privatiseringen skulle forløbe hurtigt for at umuliggøre en tilbagevenden til planøkonomi.

Krav til fortsat drift

Det var et ønske, at virksomhederne skulle drives videre på forsvarlig vis, og for at deltage i privatiseringen var der derfor ofte knyttet betingelser i form af krav til konkrete planer vedrørende den videre drift. Endvidere skabte selve privatiseringen en ny struktur for ejerskabet af de tidligere statsejede virksomheder, og generelt har sammensætningen af ejerskabet betydning for, hvor effektivt en virksomhed kan styres og kontrolleres.

Fordele og ulemper ved forskellige privatiseringsformer

For at sikre en lige indkomstfordeling er masseprivatiseringer vha. kuponer i stor stil blevet anvendt i Central- og Østeuropa. Rusland, Tjekkiet, Litauen og Letland har anvendt denne metode som primær privatiseringsmetode, og Slovakiet, Slovenien, Bulgarien og Estland har anvendt den som sekundær privatiseringsmetode. Det spredte ejerskab, der opstår ved denne privatiseringsform, kan dog have den ulempe, at ejerne kan have vanskeligheder med at sikre effektiv kontrol over ledelsens styring af virksomheden. Samme problem med mangel på sel-

skabsstyring er også opstået i mange af de tilfælde, hvor de tidligere statsejede virksomheder er blevet overdraget eller solgt til ansatte og ledelse ofte til en favorabel pris. Endvidere kan denne privatiseringsform nemt være med til at skabe en skæv indkomstfordeling. Dette forværres af, at der har været situationer, hvor ledere af tidligere statsejede virksomheder nærmest egenhændigt eller vha. korrupte embedsmænd har overtaget ejerskabet, hvilket f.eks. i en række tilfælde er sket i Rusland.

Tabel III.7 Privatisering

	Privatiseringsmetode		Privat sektors andel af BNP		Andel af privatiserede virksomheder, 1997	
	Primær	Sekundær	1994	1998	Små	Store
			----- Pct. -----			
Polen	direkte salg	MEBO ^a	55	65	•	35,7
Slovakiet	direkte salg	kuponer	55	75	•	79,4
Tjekkiet	kuponer	direkte salg	65	75	•	74,2
Ungarn	direkte salg	MEBO ^a	55	80	87,7	•
Slovenien	MEBO ^a	kuponer	30	55	•	72,0 ^b
Bulgarien	direkte salg	kuponer	40	50	21,1	•
Rumænien	MEBO ^a	direkte salg	35	60	95,5	28,4
Estland	direkte salg	kuponer	55	70	99,6	99,0
Letland	kuponer	direkte salg	55	60	•	•
Litauen	kuponer	direkte salg	55	70	•	46,0
Rusland	kuponer	direkte salg	50	70	•	•

a) MEBO er en forkortelse for management/employee buyout. Det indebærer, at ledelse og medarbejdere overtager virksomhederne.

b) Andel af alle virksomheder.

Kilde: EBRD (1998).

Salg til udenforstående en fordel

Større kontrol med ledelsen af virksomheden opnås typisk bedst ved salg til udenforstående. Direkte salg giver endvidere en større privatiseringsindtægt til regeringen. Salg til udlandet kan have den fordel, at udenlandske ejere har et bedre kendskab til at drive virksomhed på markedsøkonomiske vilkår. Det kan dog være en ulempe for virksomhedsdriften, at udenlandske investorer ikke har tilstrækkeligt kendskab til de lokale forhold. I en række central- og østeuropæiske lande er udenlandske investorer blevet udelukket i selve privatiseringen ud fra den betragtning, at de ikke skulle deltage i et brandudsalg. En begrænset indenlandsk opsparing, der kunne anvendes til privatiseringen, og et omfattende udbud i forbindelse med privatiseringer peger nemlig i sig selv på lave priser. Med deres bedre viden om virksomhedsdrift og muligheder for at skabe profitter ville de udenlandske investorer tilmed i nogle tilfælde kunne udnytte deres informationsfordel og dermed erhverve de tidligere stats-ejede virksomheder til under markedsverdi, jf. Sinn og Weichenrieder (1997).

Hurtig privatisering i Tjekkiet

Tjekkiet foretog en hurtig og omfattende privatisering over to runder i hhv. 1992 og 1994. Fra at have haft et næsten 100 pct. nationaliseret produktionsapparat kunne Tjekkiet allerede i 1994 imponere med, at den private sektors andel af BNP udgjorde 65 pct. I 1998 var andelen steget til 75 pct., svarende til den private sektors andel i Danmark. Den stærke koncentration af ejerskabet af virksomheder hos statsmagten under det planøkonomiske styre gjorde privatiseringen nemmere at styre. Myndighederne havde også den fordel, at virksomhederne generelt var mere tidssvarende end i andre central- og østeuropæiske lande, og dermed i nogen grad kunne overlade de nødvendige tilpasninger, der måtte finde sted i forbindelse med overgangen til produktion på markeds-mæssige vilkår, til de nye ejere.

Privatisering vha. kuponer i Tjekkiet

En stor del af befolkningen i Tjekkiet deltog i privatiseringen ved erhvervelsen af kuponer, der skulle anvendes for at byde ved auktioner over de statsejede virksomheder. Kuponerne blev typisk overdraget til investeringsfonde styret af banker, hvilket har ført til en ejerstruktur af virksomheder efter tysk model, hvor bankerne har afgørende indflydelse på selskabsstyringen. Privatiseringen af banker er gået langsomt, således at de i dag fortsat i betydeligt omfang er statsligt kontrolleret.

**Direkte salg
i Ungarn og
overdragelse
til ansatte og
ledelse i Polen**

Ungarn tillod ved privatiseringen af sine virksomheder i langt højere grad udenlandsk ejerskab og benyttede sig typisk af direkte salg. I Polen blev virksomheder typisk overdraget til ledelse og medarbejdere. Privatiseringen af store virksomheder er dog blevet forsinket som følge af politiske konflikter.

Privatisering i Rusland

Som et alternativ til kuponbaseret masseprivatisering, der fandt sted frem til 1994, og som formelt overdrog hovedparten af de statsejede virksomheder til private, kunne ansatte i statsejede virksomheder i Rusland overtage en del af ejerskabet enten gennem køb af 51 pct. af aktierne til stærkt inflationsudhulede bogføringspriser eller ved at få foræret 25 pct. med mulighed for at købe yderligere 10 pct. til favorabel pris. De resterende aktier blev solgt for kuponer ved auktioner. Resultatet af denne privatiseringsstrategi blev, at ledelse og medarbejdere i mere end halvdelen af tilfældene bevarede kontrollen over virksomheden, og at fremmede investorer kun i de færreste tilfælde fik kontrol. Udenforståendes indflydelse blev endvidere begrænset af lovgivningsmæssige mangler. I Rusland er der fortsat i dag en meget ringe beskyttelse af investorer, og omstrukturering af virksomhederne foregår langsomt. Det har slået ud i dårlige resultater og lave aktiekurser.

**Den hurtige
privatisering
medførte problemer**

Fra starten af overgangen til markedsøkonomi anså fortalernes for privatisering det for vigtigt, at privatisering skete hurtigt, jf. Nellis (1999). Det høje tempo for privatiseringen var medvirkende til en række problemer, som var uafhængige af, hvilken privatiseringsform der var valgt i de enkelte lande. På det lovgivningsmæssige område er det f.eks. et problem, at der ikke i tilstrækkeligt omfang er sikret beskyttelse af mindretalsaktionærer i mange lande. Virksomhederne blev overtaget af de ansatte, ledelsen eller andre, som i forvejen havde interesse i virksomhederne. Privatiseringen af virksomhederne ved anvendelse af kuponer skete f.eks. som i det tjekkiske tilfælde, sådan at statskontrollerede banker fik en bestemmende indflydelse.

III.6 Den finansielle sektor

Finansiell sektor viktig i markedsøkonomi

Veludviklede finansielle markeder og velfungerende finansielle institutioner er vigtige dele af en markedsøkonomi. Det kan sikre, at opsparingen ledes over til de investeringer, som giver det højeste afkast, hvilket i sig selv kan medvirke til en gunstig stigning i såvel opsparing som investeringer. Overgangen til markedsøkonomi betyder, at der skal ske en betydelig omfordeling af ressourcer og ejerskab, hvilket et effektivt finansielt system kan bidrage til.

Fremskaffe billig kapital

I planøkonomier fastlægges investeringsniveauet administrativt, og det finansielle system har derfor ikke nogen rolle i den forbindelse. I markedsøkonomier derimod anvendes markedsmekanismen til at fremskaffe kapital, og i den forbindelse har de finansielle institutioner en betydelig rolle i form af at fremskaffe risikovillig kapital.

Opbygning af banksystemet fra bunden

Ved overgangen til markedsøkonomi stod de tidligere centraldirigerede økonomier over for at skulle opbygge et finansielt system stort set helt fra bunden. De centralt dirigerede økonomiers finansielle systemer bestod stort set kun af en banksektor, som var en bogholderivirksomhed. Bankerne modtog indskud fra husholdningerne, holdt styr på de finansielle transaktioner og sikrede, at allokeringen af ressourcerne til de enkelte virksomheder og sektorer var i overensstemmelse med den centrale plan. Disse såkaldte monobankers havde således ikke erfaring med rollen som finansielle formidlere. Kontrollen af bankerne bestod udelukkende af kontrol med regnskabsfunktionen, og de centrale myndigheder havde derfor heller ikke erfaring med, hvordan kontrol af bankernes finansielle aktiviteter bør være.

Centralbank og forretningsbanker

Overgangsøkonomierne stod således over for to hovedopgaver ved en bankreform. Den første var at udvikle en uafhængig centralbank, som formulerer og gennemfører landets pengepolitik. Den anden var at opbygge et system af kommercielle forretningsbanker. Sidstnævnte opgave var den langt vanskeligste.

Udlån til private begrænset

En af bankernes afgørende funktioner for den reale økonomi er at yde kredit. Der er en positiv sammenhæng mellem indenlandsk kreditgivning og BNP pr. indbygger. De fleste central- og østeuropæiske lande har i forhold til deres velstandsniveau en lav indenlandsk kreditgivning, jf. EBRD (1998). Tjekkiet og til dels også Slovakiet er eneste undtagelser fra dette billede, idet kreditgivningen i disse lande ligger på linie med det, der kan forventes for lande med deres velstandsniveau. Det er især kreditgivning til den private sektor, som ligger lavt. Bankerne har placeret forholdsvis meget i statsobligationer. Det hænger bl.a. sammen med, at ejendomsrettighederne er uklart defineret i en række lande, og at virksomhedsfinanseringen er præget af manglende gennemsigtighed.

Vanskeligt udgangspunkt for opbygning af bankvæsen

Opbygningen af et nyt banksystem omfattede både etablering af nye banker og omdannelse af tidligere statsbanker til forretningsbanker. Det var en vanskelig opgave. Dels havde de tidligere statsbanker ved overgangen til markedsøkonomi en betydelig mængde misligholdte lån på aktivsiden, dels havde de ansatte kun meget begrænset erfaring med forretningsbankers rolle i en markedsøkonomi. Disse problemer blev forstærket af, at de offentlige myndigheder ikke havde erfaring med, hvordan en effektiv regulering og kontrol af et decentalt banksystem bør være. Dette udgangspunkt gør det naturligvis vanskeligt at opbygge et velfungerende finansielt system.

Værdipapirmarkedet som et alternativ

Et alternativ eller supplement til, at bankerne har rollen som formidlere af opsparing til investeringsformål, er, at det sker via markedet for værdipapirer. Dette marked var helt fraværende i de centralt dirigerede økonomier. Vanskelighederne med at opbygge et bankvæsen kunne gøre det til en nærliggende tanke at satse på at fremskaffe kapital via markedet for værdipapirer.

Opstår sent

En sådan mulighed er dog urealistisk, fordi bankerne fandtes i forvejen, hvilket markedet for værdipapirer ikke gjorde. Hertil kommer, at i næsten alle markedsøkonomier har bankerne været den finansielle institution, som har spillet den mest dominerende

rolle i tidlige stadier. Desuden er de lovgivningsmæssige og institutionelle rammer mere krævende, hvis værdipapirmarkederne skal fungere effektivt, og historisk er disse markeder blevet udviklet relativt sent i markedsøkonomier.⁴

Værdipapirmarked endnu mindre udviklet

Værdipapirmarkedet er endnu mere underudviklet end banksektoren, hvilket bl.a. hænger sammen med, at disse markeder kun har fungeret i kort tid, manglende lovgivning og reguleringsmæssige rammer for åbenhed for de aktieudbydende virksomheder og et forholdsvis lavt niveau for privatisering af store virksomheder via offentligt udbud. Tjekkiet har det højeste kapitaliseringsomfang i Central- og Østeuropa. Men kapitaliseringen i Tjekkiet er kun halvt så stor som i markedsøkonomier på tilsvarende indkomstniveau.

Underudviklet finansiel sektor

Dannelsen af et udbygget og velfungerende finansielt system i de central- og østeuropæiske lande forventes at blive en lang og besværlig proces. Det finansielle system i disse lande er karakteriseret ved at have mindre bredde og dybde end markedsøkonomier på tilsvarende udviklingsniveau, som her er målt ved niveauet for BNP pr. indbygger, jf. EBRD (1998). Det gælder både for banksektoren og i endnu højere grad for værdipapirmarkedet.

Stor forskel på rentemarginalen

I mange central- og østeuropæiske lande er rentemarginalen også meget højere end i sammenlignelige markedsøkonomier, jf. EBRD (1998). Det skyldes både den makroøkonomiske ustabilitet og høje inflation, f.eks. i Rusland, og den dårligt fungerende banksektor og begrænsede konkurrence på de finansielle markeder. Rentemarginalen i Tjekkiet, Estland, Litauen, Polen, Slovenien og Slovakiet svarer dog til den, der findes i sammenlignelige markedsøkonomier. Disse lande er også kendetegnet ved relativt stabil økonomisk udvikling, og de er længere fremme i omstillingsprocessen og har dermed i et vist omfang adgang til udenlandsk kapital.

4) I øvrigt er der en del vesteuropæiske lande som f.eks. Tyskland, hvor bankerne fortsat har en helt dominerende rolle ved fremskaffelse af finansiel kapital til investeringer i virksomhederne.

Få udenlandske banker

Hvis det lykkes at få indført regler og regulering af det finansielle marked, som er sikre, gennemsigtige og kan håndhæves, må det forventes, at der kommer en tilgang af udenlandske banker og en øget udenlandsk långivning til landene. Udenlandsk ejede bankers involvering i de central- og østeuropæiske lande er meget begrænset målt som andel af de samlede aktiver i banksektoren. De eneste undtagelser fra dette er Letland og Ungarn, som begge er nået langt i privatiseringen af banksektoren. I Letland er det nordiske og russiske banker, som først og fremmest har investeret, mens den ungarske banksektor har tiltrukket kapital fra mange udviklede økonomier. Det er dog ikke oplagt, at et begrænset omfang af udenlandske banker er et problem. I Danmark har udenlandske banker heller ikke etableret sig i større omfang.

Omsætning høj

Omsætningen af udstedte værdipapirer er et udtryk for markedets likviditet. En høj omsætning medfører, at kurserne fastsættes mere i overensstemmelse med markedsvurderingen. Det gør, at det bliver mere sikkert at investere i værdipapirer. Omsætningen i forhold til markedskapitaliseringen er høj i Tjekkiet, Ungarn, Slovenien og Polen.

Mange forklaringer på udviklingen i den finansielle sektor

Der er ikke en enkelt faktor, som forklarer udviklingen i banksektoren eller på markedet for værdipapir i de enkelte lande. Betingelserne ved overgangen til markedsøkonomi var af betydning, herunder de delvise reformer, som f.eks. blev gennemført kort før overgangen til markedsøkonomi, hvilket f.eks. var tilfældet i den tidligere Sovjetunion. Men også den efterfølgende politik, f.eks. de metoder, der blev anvendt ved gennemførelsen af privatiseringen af virksomhederne, og tidspunktet for og varigheden af stabiliseringsperioden har påvirket udviklingen i den finansielle sektor. Ligesom effektive lovgivnings- og reguleringmæssige rammer er vigtige for opbygningen af finansielle systemer.

Ingen garanti for stabilt finansielt system

Med tiden og med den rette politiktilrettæggelse må det forventes, at de finansielle markeder i de central- og østeuropæiske lande vil få større dybde og bredde, bliver konkurrencedygtige og i højere grad kommer til at svare til de finansielle markeder i lande på et tilsvarende udviklingsniveau. Det betyder dog ikke nødvendigvis, at de finansielle markeder vil blive mere stabile. Der har været bankkriser i lande, der har været forholdsvis langt

fremme i omstillingsprocessen, og som har liberaliseret de finansielle rammer, men hvor reglerne for regulering og kontrol af de finansielle forhold ikke har været tilstrækkeligt udviklet til at tage højde for de øgede risici. Det har også været tilfældet i lande, hvor stabiliseringen af den økonomiske udvikling er slået fejl.

Bankkriser også i udviklede markedsøkonomier

Der har været bankkriser i Estland i 1992 og i Letland og Litauen i 1995. I 1996 gik flere mellemstore og store lokale banker ned i Tjekkiet, og Bulgarien oplevede en omfattende bankkrise. Den seneste krise i Rusland omfattede det meste af banksystemet. I løbet af de seneste 30 år har de udviklede markedsøkonomier også oplevet en række bankkriser, hvilket især har været et resultat af de omfattende liberaliseringer, som disse lande har gennemført på det finansielle område. En del af forklaringen på disse kriser var, at tilsynsmyndighedernes overvågnings- og kontrolsystemer ikke var tilpasset de ændrede forhold for finansielle institutioner.

Kun begrænset virkning på realøkonomien

Modsat, hvad der har været tilfældet for andre lande, har bankkriserne typisk ikke betydet alvorlige tilbageslag for produktionsvæksten i de central- og østeuropæiske lande.⁵ Eksempelvis svarede væksten i Tjekkiet, Letland og Litauen i 1995-96 under deres bankkrise til væksten i de andre central- og østeuropæiske lande. Den forskel mellem de central- og østeuropæiske lande og andre lande hænger delvis sammen med, at de finansielle markeder er mindre udviklede, og virksomhederne derfor er mindre afhængige af den eksterne finansiering af deres reale aktiviteter. I takt med, at de finansielle markeder bliver mere udviklede i de central- og østeuropæiske lande, må det forventes, at disse lande også bliver mere sårbare over for finansielle kriser.⁶ Det er derfor vigtigt, at landene får udbygget overvågnings- og reguleringssystemer, efterhånden som de finansielle markeder får øget betydning.

5) Undersøgelser tyder på, at en bankkrise i de nye markedsøkonomier typisk nedsætter væksten 1 pct. det første år og 3 pct. det følgende år, jf. World Bank (1996).

6) De mere uudviklede finansielle markeder i Rusland betyder, at Rusland ikke forventes at blive så hårdt ramt af den finansielle krise som landene i Østasien.

Frie kapitalbevægelser problematiske for Central- og Østeuropa

Inden der er opbygget et velfungerende finansielt system og en effektiv overvågning og regulering heraf, er det meget problematisk at tillade frie kapitalbevægelser, idet det kan medføre omfattende finansielle kriser. Sådanne kriser vil gøre det vanskeligt at få udbygget de finansielle markeder tilstrækkeligt, hvilket vil få betydning for landenes økonomiske udvikling. Indførelsen af helt frie kapitalbevægelser er heller ikke tilrådeligt, inden den makroøkonomiske udvikling er stabiliseret.

Finansielle markeder styrkes fremover

Den relative balance mellem finansiering af realinvesteringer via banker og via værdipapirer er afhængig af, hvilke dele af den finansielle sektor der er blevet udviklet tidligst. De steder, hvor bankerne har domineret det finansielle marked tidligere, ser det ud til, at de også vil gøre det fremover, jf. EBRD (1998).⁷ Det tilsiger, at bankerne fremover vil have en dominerende rolle i fremskaffelsen af finansiell kapital i Central- og Østeuropa. Den potentielt større konkurrence på velfungerende værdipapirmarkeder betyder, at omkostningerne ved fremskaffelse af kapital via værdipapirmarkedet bliver lavere. Yderligere betyder den teknologiske udvikling, som PC, Internettet og telekommunikation, at informationsbarrierer, som kan hindre gennemsigtigheden, begrænses. Den teknologiske udvikling kan derfor betyde, at fordelen ved finansiering via værdipapirmarkedet forøges på bekostning af bankerne. Det kan betyde en relativ vækst i værdipapirmarkedet, hvilket vil gælde både for de central- og østeuropæiske lande og andre markedsøkonomier.

Finansiell lovgivning vigtig for Central- og Østeuropa

Lovgivningen på det finansielle område er særlig vigtig for overgangsøkonomierne, fordi det tager tid at skabe tillid til, at den markedsbaserede finansielle praksis er klog og fornuftig. Den understøtter gennemsigtige og troværdige finansielle markeder, hvilket er en sikring af sparene og investorerne. Lovgivning om kontraktforhold og ejendomsrettigheder muliggør, at der skabes finansiell forpligtigelse, og hvilken form disse forpligtigelser kan tage. Den skal dog også være effektiv for, at opsparere og investorer har tillid til de finansielle instrumenter, in-

7) Det er forklaringen på, at de angelsaksiske lande har en betydelig finansiering via værdipapirmarkedet, mens finansieringen af virksomhederne sker via bankerne i Tyskland og Østtyskland.

stitutioner og markeder. Lovgivningen for finansielle forhold skal også fungere inden for rammerne af et velfungerende administrativt system for, at det finansielle system kan blive hensigtsmæssigt og stabilt. Overgangsøkonomierne har nået forskellige stadier i opbygningen af lovgivning på det finansielle område.

EU første runde ansøgerlande længst fremme

De central- og østeuropæiske lande, som forhandler om optagelse i EU, hvilket vil sige Tjekkiet, Estland, Ungarn, Polen og Slovenien, er nået langt i lovgivningen omkring finansielle forhold. De står nu over for at indføre og få effektiviseret implementeringen af EU-standarder. Den vigtigste umiddelbare udfordring er at indføre en højere grad af åbenhed for de finansielle markedsdeltagere. De andre ansøgere til EU-medlemskab (Bulgarien, Letland, Litauen, Rumænien og Slovakiet) har mere basale udfordringer for indførelsen af lovgivning på det finansielle område. Det vedrører lovgivning for regulering af sikkerhedsstillelse, introduktionen af skrappe kapitalkrav og en større åbenhed på de finansielle markeder.

Rusland har større fundamentale problemer

Der er betydelige problemer med de finansielle markeder i Rusland. Der er behov for, at der skabes tillid til de finansielle markeder, hvilket først og fremmest kan ske ved at iværksætte mere effektiv lovgivning, som gør de finansielle markeder mere gennemsigtige, fører til overholdelse af finansielle forpligtigelser, og øger stabiliteten på de finansielle markeder. Hvis tilliden til det finansielle system skal opbygges og dermed løse den nuværende krise, er det nødvendigt med en mere effektiv regulering, overvågning og bedre fungerende lovgivningsmæssige rammer på det finansielle område. Det vil også medvirke til at reducere den skadelige virkning af den betydelige korrupsion.

III.7 Betalingsbalance og kapitalbevægelser

Stigning i betalingsbalanceunderskud de seneste år

De fleste central- og østeuropæiske lande har store underskud på betalingsbalancens løbende poster og har de seneste år typisk oplevet en markant forværring. Underskud på mellem 5 og 10 pct. af BNP er i dag almindelige, jf. tabel III.8. Som en bemærkelsesværdig undtagelse har Slovenien haft overskud de fleste år. Rusland har med sin specielle status som stor eksportør af olie og naturgas hidtil kunnet bevare et overskud, men blev i 1998 stærkt påvirket af faldende råvarepriser på verdensmarkedet, hvilket senere førte til en devaluering af rublen. Efter en periode med uholdbart store offentlige budgetunderskud har Ungarn siden 1995 indsnævret sit betalingsbalanceunderskud. Tjekkiet mindre underskud i 1997 og 1998 skal ses på baggrund af et økonomisk tilbageslag, der har dæmpet importen og derigennem mindsket underskuddet, og valutakrisen i maj 1997, der endte med en devaluering af den tjekkiske koruna.

Tabel III.8 Betalingsbalancen

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^a	1998 ^b
	----- Pct. af BNP -----							
Polen	-2,6	1,1	-0,7	2,5	4,6	-1,0	-3,1	-4,5
Slovakiet	•	•	-5,0	4,8	2,3	-11,2	-6,9	-9,6
Tjekkiet	1,2	-1,0	0,3	-0,1	-2,7	-7,6	-6,1	-3,1
Ungarn	0,8	0,9	-9,0	-9,4	-5,6	-3,7	-2,2	-3,4
Slovenien	1,0	7,4	1,5	4,2	-0,1	0,2	0,2	-0,4
Bulgarien	-5,4	-9,3	-12,8	-2,1	-0,5	1,2	4,2	-0,8
Rumænien	-4,1	-8,0	-4,5	-1,4	-5,0	-7,2	-7,1	-7,0
Estland	•	•	1,3	-7,3	-4,7	-9,2	-12,0	-10,5
Letland	•	1,7	14,4	-0,2	-3,6	-4,2	-6,2	-8,6
Litauen	•	10,6	-3,2	-2,2	-10,2	-9,2	-10,3	-15,1
Rusland	•	•	•	3,2	2,2	2,8	0,7	1,4

a) Anslået værdi.

b) EBRD prognose.

Kilde: EBRD (1998).

Underskud naturlige som følge af stort investeringsomfang

Underskud på betalingsbalancens løbende poster opstår, når investeringerne overstiger opsparingen. Overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi betød, at der blev behov for at udskifte det utidssvarende kapitalapparat gennem nye investeringer. I takt med aftagende usikkerhed om reformprocessens udvikling og større afklaring mht. den økonomiske politiks holdbarhed er investeringerne steget i Central- og Østeuropa. I 1997 udgjorde investeringerne i både Tjekkiet og Slovakiet mere end 30 pct. af BNP. Som en undtagelse kunne Bulgarien kun fremvise et beskedent investeringsomfang på 11 pct. af BNP i 1997. Investeringerne har været fremmede for væksten, men betyder også, at underskud på betalingsbalancen forekommer som et naturligt led i omstillingsprocessen og er med til at sikre en hurtigere indsnævring af forskellen i levestandard. På den anden side har fremgangen og udsigten til stigende indkomster også ført til et fald i opsparingen med en deraf følgende negativ virkning på betalingsbalancen.

Stor kapitaltilstrømning til Central- og Østeuropa siden 1995

Ud fra et ønske om at være selvforsynende valgte langt de fleste østeuropæiske lande under det planøkonomiske styre kun i ringe grad at gøre brug af vestlig kapital. Derimod fandt kapitaloverførsel fra den tidligere Sovjetunion til de øvrige østbloklande ofte sted i form af kunstigt lave råvarepriser og opskruede priser på import fra de øvrige Comecon-lande. Omfanget af kapitalbevægelser på tværs af grænser var således yderst beskedent og stort set begrænset til private og offentlige kreditter. Efter at de central- og østeuropæiske lande med overgangen til markedsøkonomi har åbnet op for international handel og tilladt kapitalbevægelser, er der sket en stor stigning i kapitaltilstrømningen, der har været meget markant siden 1995. Kapitaltilstrømningen til Central- og Østeuropa udgjorde i 1997 mere end 60 mia. dollar. Tilstrømningen af udenlandsk kapital har været så stærk, at den ud over at kunne finansiere underskud på betalingsbalancen har bevirket en betydelig opbygning af valutaeserver.

Låntagning har forøget udlandsgælden

En del af kapitaltilstrømningen dækker over lån, der for en række central- og østeuropæiske lande har betydet en væsentlig forøgelse af udlandsgælden. Bulgarien havde i 1991 en gæld, der oversteg BNP med mere end halvanden gang, men har siden fået sin gældskvotet reduceret til under 100 pct. Ellers har de central- og østeuropæiske lande i dag typisk gældskvoter, der ligger mellem 30 og 50 pct af BNP.

Offentlig kapital vigtig i begyndelsen af omstillingsprocessen

I begyndelsen af omstillingsprocessen var kapitaltilstrømningen primært offentlig, og risikovilligheden var i høj grad politisk begrundet for at holde reformprocessen i gang. Internationale organisationer og vestlige regeringer bidrog med forskellige hjælpepakker, således at den makroøkonomiske stabilisering kunne gennemføres. Som led i den tyske genforening blev der endvidere overført store beløb fra Tyskland til Sovjetunionen i forbindelse med hjemsendelse og genhusning af soldater.

Privat kapital er i dag dominerende

Den offentlige kapitaltilstrømning toppede i 1991 med 21 mia. dollar på et tidspunkt, hvor der faktisk skete en udstrømning af privat kapital fra Central- og Østeuropa. Siden er den offentlige kapitaltilstrømning faldet, og fra 1995 har den private kapitaltilstrømning udgjort mere end fire femtedele af den samlede tilstrømning. De private investorer var mere tøvende i begyndelsen af omstillingsprocessen, men også underlagt en række restriktioner. Fjernelse af hindringer på udenlandske investeringer og privat långivning fra udlandet har da også været afgørende for stigningen i kapitaltilstrømningen siden 1995.

Direkte udenlandske investeringer vigtig for kapitaltilstrømning

En vigtig del af den udenlandske kapitaltilstrømning er de såkaldte direkte udenlandske investeringer, der dækker over udenlandske investorers erhvervelse af egenkapital i eksisterende virksomheder med henblik på at opnå kontrol.⁸ De direkte udenlandske investeringer er ofte mere langsigtede, og de er med til at overføre teknisk og administrativ viden. Ud fra et ønske om en hurtig indsnævring af forskellen i levestandard i forhold til de østeuropæiske lande var de central- og østeuropæiske

8) Ifølge IMF's definition kræver en direkte investering, at investor besidder mindst 10 pct. af egenkapitalen eller stemmerettighederne i en virksomhed.

lande også interesserede i at lade udenlandsk kapital finansiere en del af genopbygningen af kapitalapparatet og en nødvendig udbygning af den mangelfulde infrastruktur. Specielt i begyndelsen af omstillingsprocessen var udenlandsk kapitaltilførsel også nødvendig, fordi der var mangel på risikovillighed. Dette resulterede i denne periode i dannelsen af en del joint-ventures. I 1997 udgjorde de direkte udenlandske investeringer fortsat en pæn del af de samlede investeringer i de fleste central- og østeuropæiske lande, jf. tabel III.9.

Tabel III.9 Direkte udenlandske investeringer

	1993	1994	1995	1996	1997	Direkte udenlandske investeringer		
	Mio. dollar					Pr. indbygger i dollar	Pct. af BNP	Pct. af invest.
						1997		
Polen	580	542	1.134	2.741	3.044	79	2,2	17,0
Slovakiet	107	236	194	199	51	9	0,3	1,0
Tjekkiet	552	749	2.526	1.388	1.275	124	2,4	7,9
Ungarn	2.339	1.097	4.453	1.986	2.100	207	4,6	20,9
Slovenien	111	128	176	186	321	161	1,8	6,9
Bulgarien	40	105	82	100	497	60	4,8	44,3
Rumænien	97	341	417	263	1.224	54	3,5	18,3
Estland	157	215	199	111	128	88	2,7	12,8
Letland	40	238	180	210	347	139	6,3	•
Litauen	30	31	65	127	218	59	2,3	•
Rusland	•	539	1.710	1.700	3.752	25	0,8	4,2

Kilde: EBRD (1998), IMF, *International Financial Statistics*, og egne beregninger.

**Ungarn og Tjekkiet
primære mål for
udenlandske
investeringer**

Frem til 1994 gik omkring to tredjedele af de direkte udenlandske investeringer i Central- og Østeuropa til Ungarn og Tjekkiet. Disse lande er fortsat de primære mål for de udenlandske investorer, men deres andel udgør nu kun omkring en femtedel, og over perioden 1989-98 som helhed er omkring en tredjedel af de direkte udenlandske investeringer gået til dem. Inden for de seneste år er Polen også blevet et meget vigtigt mål.

**Specielt gunstige
forhold for
udenlandske
investorer i Ungarn**

At Ungarn suverænt er det central- og østeuropæiske land, der har tiltrukket flest direkte udenlandske investeringer, understreges af, at de direkte udenlandske investeringer i perioden 1989-97 har været dobbelt så store som i Tjekkiet. Også før omstillingen for alvor begyndte, var der gunstige forhold for udenlandske investorer i Ungarn. Allerede i 1972 blev etablering af firmaer med udenlandsk deltagelse tilladt. I 1988 blev 100 pct. udenlandsk ejerskab tilladt, og i perioden 1990-93 blev udenlandske investeringer ligefrem tilskyndet gennem forskellige støtteordninger. Den fortsat store tilstrømning kan til dels tilskrives, at udenlandske investorer kunne deltage i de omfattende privatiseringer i 1993 og 1995. Afslutningen på disse har betydet, at Ungarn de seneste par år har oplevet et fald i de direkte udenlandske investeringer. Ses der bort fra privatiseringsindtægter, er der dog sket en fortsat moderat stigning.

**Store
produktivitets-
stigninger i
eksport-
virksomheder**

Ungarn har haft gode erfaringer med de direkte udenlandske investeringer, jf. OECD (1999). Specielt eksportbranchen har haft gavn af udenlandsk kapitaltilstrømning, og det har betydet store produktivtetsstigninger. De direkte udenlandske investeringer i Ungarn udmærker sig også ved at have været rettet mod højteknologiske virksomheder og har således fremmet kvalitet og innovation.

Direkte udenlandske investeringer i andre central- og østeuropæiske lande

Tilstrømningen af udenlandsk kapital til Tjekkiet og Polen kan i højere grad tilskrives billig arbejdskraft.⁹ Slovakiet har i mindre omfang end andre Visegrad-lande kunnet tiltrække udenlandske investeringer. Manglende gennemskuelighed og konsistens i en langsom gennemførelse af reformer har været medvirkende årsager hertil. Dertil kommer bekymringen for den politiske stabilitet. Målt i forhold til indbyggertallet har Estland, Letland og Slovenien også været gode til at tiltrække udenlandske investeringer. Rusland er i dag alene i kraft af sin størrelse et vigtigt mål for de direkte udenlandske investeringer. Målt i forhold til indbyggertallet er der dog tale om yderst beskedne beløb.

Makroøkonomisk og politisk stabilitet afgørende for udenlandske investorer

Koncentrationen af udenlandsk kapital i Ungarn og Tjekkiet skal ses i lyset af, at disse lande hurtigt kunne tilbyde makroøkonomisk og ikke mindst politisk stabilitet. Alle central- og østeuropæiske lande har oplevet en stigning i de direkte udenlandske investeringer i takt med makroøkonomisk stabilisering (f.eks. målt ved inflationen) og gennemførelsen af reformer (f.eks. målt ved EBRD's indikatorer for status for reformprocessen). Årsagsvirkningen går dog også i den modsatte retning, da tilstrømning af udenlandsk kapital utvivlsomt i sig selv har haft en stabiliserende effekt. Afgørende har også været en bedre infrastruktur (transport, telekommunikation osv.) og geografisk nærhed til EU. En ensartet kulturel baggrund og et højt uddannelsesniveau har givetvis også været medvirkende til, at omstilling til produktion på markedsøkonomiske vilkår hurtigt kunne finde sted.

Adgang til nye attraktive markeder hovedmotivation i begyndelsen

De direkte udenlandske investeringer foregik til at begynde med hovedsageligt med det sigte at få fodfæste på nye markeder, jf. Lankes og Venables (1997) og Meyer (1998). Produktionsformen under det kommunistiske styre var lagt an på massefremstilling af standardiserede produkter (ofte af lav kvalitet) for at udnytte stordriftsfordele. Konsekvensen blev, at der var meget lidt produktdiversifikation i forhold til indkomstniveauet. For udenlandske investorer var det derfor meget attraktive markeder

9) Et relativt højt faktorindhold af ufaglært arbejdskraft i eksportvarer fra Polen vidner om dette, jf. Economic Commission for Europe (1998). Teknologi-tunge varer kommer primært fra Ungarn og Tjekkiet, der tilmed har stor vækst på området.

at komme ind på. Udover at kunne erhverve de tidligere stats-ejede virksomheder relativt billigt fik de udenlandske investorer også adgang til et allerede eksisterende distributionsnet og leverandører. Også af strategiske årsager blev en tidlig tilstedeværelse på de nye markeder anset for at være en fordel i forhold til konkurrenter, der først ville etablere sig senere, idet det ville give tid til at indprente et nyt varenavn i forbrugernes bevidsthed og få kendskab til de bureaukratiske forhold. Ved at lade produktionen foregå i de central- og østeuropæiske lande kunne importbarrierer også omgås. På den måde blev direkte udenlandske investeringer en substitut for handel.

Senere var billig arbejdskraft motivet

Senere har motivet for udenlandske investeringer i højere grad været billig arbejdskraft, og produktionen har i disse virksomheder ofte været mere eksportorienteret. Det betyder også, at de direkte udenlandske investeringer og handel supplerer hinanden; tilstrømning af udenlandsk kapital har haft en gunstig virkning på eksporten.

Selvforstærkende effekt af investeringer

Kendetegnende for de direkte udenlandske investeringer i de central- og østeuropæiske overgangsøkonomier har været en kraftig stigning et stykke henne i omstillingsprocessen efter en periode med mere gradvise stigninger, jf. Lankes og Stern (1997) og Claessens mfl. (1998). Efterhånden som overgangen til markedsøkonomi er skredet frem, er der opstået nye investeringsmuligheder, og risikoen ved investeringer har samtidig været aftagende. Begge disse forhold har virket ansporende på investorer. Afgørende for den kraftige stigning senere i omstillingsprocessen har været, at tilstedeværelsen af andre investorer i sig selv kan virke opmuntrende på nye investorer. Dertil kommer et element af sammenhobning, idet forskellige former for service, der kan understøtte industrien, kommer op at stå.

Direkte udenlandske investeringer i Ungarn på niveau med andre nye markeder

Niveauet for kapitaltilstrømningen kan for en række central- og østeuropæiske lande sammenlignes med niveauet i andre nye markedsøkonomier, og for de central- og østeuropæiske lande, der er tæt på at have afsluttet privatiseringen, kan der ikke længere forventes store stigninger i de udenlandske investeringer. Dette gælder specielt Ungarn, der i 1993 og 1995 havde stor

udenlandsk kapitaltilstrømning i forbindelse med omfattende privatiseringer. I 1997 var de direkte udenlandske investeringer i Ungarn 4,6 pct. af BNP, jf. tabel III.9. Til sammenligning udgjorde de godt 2 pct. af BNP i Brasilien, Indonesien og Thailand i 1997.

Porteføljeinvesteringer kan medføre sårbarhed over for spekulative kapitalbevægelser

I modsætning til de direkte udenlandske investeringer er porteføljeinvesteringer typisk kortsigtede fordringer. Sådanne investeringer kan meget hurtigt vendes igen ved den mindste ændring i risiko. Derfor er det også naturligt, at porteføljeinvesteringer først i de seneste par år er begyndt at strømme til Central- og Østeuropa, efter at makroøkonomisk stabilitet er opnået. Men stigningen i porteføljeinvesteringer gør også de central- og østeuropæiske lande sårbare. Vender kapitaltilstrømningen pludseligt, vil det medføre et pres på de ramte landes valutaer, enten ved at de svækkes, eller ved at deres valutaeserver udtømmes ved spekulative angreb. I forsvar må de ramte lande hæve renten med negative virkninger på beskæftigelsen og væksten. En nedskrivning af valutaen kan også komme på tale, men det er ikke nødvendigvis fordelagtigt, idet udlandsgælden, der er nomineret i udenlandsk valuta, bliver en større byrde.

Betydelig stigning i porteføljeinvesteringer

Ligesom for de direkte udenlandske investeringer har der i de seneste år været en betydelig stigning i porteføljeinvesteringerne i Central- og Østeuropa. Porteføljeinvesteringerne har dog været betydeligt mere svingende, og flere central- og østeuropæiske lande har oplevet år med direkte udstrømning, jf. tabel III.10. Med undtagelse af Tjekkiet og Ungarn var beløbene meget beskedne før 1995. Typisk har porteføljeinvesteringerne været mindre end eller på niveau med de direkte udenlandske investeringer. Rusland adskiller sig ved, at porteføljeinvesteringerne nærmest er eksploderet fra 1996. Det skyldes, at begrænsninger på udlændinges køb af offentlige værdipapirer blev lempet for at finansiere den offentlige gæld. Porteføljeinvesteringerne i Rusland er fem gange så stor som de direkte udenlandske investeringer, hvilket peger på, at Rusland i langt højere grad end andre central- og østeuropæiske lande kan blive udsat for store skift i kapitalbevægelser. Estlands indgående porteføljeinvesteringer er også relativt store i forhold til de direkte udenlandske investeringer.

Tabel III.10 Porteføljeinvesteringer

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	----- Mio. dollar -----					
Polen	•	•	-624	1.177	301	2.098
Slovakiet	•	-309	278	210	17	13
Tjekkiet	•	1.608	848	1.370	721	993
Ungarn	•	3.917	2.464	2.212	-869	-1.042
Slovenien	-9	-2	-18	-13	657	235
Bulgarien	•	•	-232	-65	-129	77
Rumænien	•	-73	75	32	193	534
Estland	•	0	-14	-22	145	263
Letland	•	•	-22	-37	-141	-571
Litauen	•	0	4	16	63	188
Rusland	•	•	-27	-1.454	9.844	17.240

Anm.: Tal angiver tilstrømning af kapital.

Kilde: IMF, *International Financial Statistics*.

Mindre sårbarhed ved dækning af betalingsbalanceunderskud med direkte udenlandske investeringer

I mange central- og østeuropæiske lande kan de direkte udenlandske investeringer alene dække underskuddet på betalingsbalancens løbende poster. I Slovakiet, Estland og Litauen kan de direkte udenlandske investeringer kun dække en forholdsvis lille del af de store underskud på betalingsbalancen. Det betyder, at underskuddet skal dækkes af porteføljeinvesteringer og andre investeringer, der også kan have en kortfristet karakter (typisk banklån). Disse lande må vurderes at være sårbare over for store skift i kapitalbevægelser ved selv mindre ændringer i de udenlandske investorers tillid til deres økonomier. Mens Slovakiet i højere grad bør forsøge at tiltrække udenlandske investeringer gennem en mere konsistent reformpolitik, må de baltiske lande forsøge at reducere deres betalingsbalanceunderskud ved at føre en mere stram finanspolitik, der kan dæmpe aktiviteten og således også importen. Dette kan for Estland synes svært pga. et solidt overskud på de offentlige finanser.

III.8 Valutakurssystemer

Mange forskellige valutakursregimer

De central- og østeuropæiske lande har vidt forskellige valutakurssystemer, der rækker fra frit flydende kurser til lovbestemte, faste valutakurser, jf. tabel III.11. Langt de fleste central- og østeuropæiske lande lader dog i et eller andet omfang deres valuta følge euroen og/eller dollaren. Nogle lande tillader begrænsede udsving i et bånd omkring en fastlagt centralparitet, der i nogle tilfælde nedskrives over tiden. Andre lande har valgt et mere løst system, hvor deres valuta kun delvis styres efter udviklingen i en anden valuta. Endelig har en gruppe af lande valgt at have et fast omvekslingsforhold for deres valuta over for f.eks. euroen.

Skift i valutakurspolitikken

Undervejs i omstillingsprocessen har det i mange tilfælde været svært at opretholde det valgte system, og mange lande har da også måttet foretage ændringer i valutakurspolitikken, uden at det nødvendigvis er et udtryk for en fejlslagen reformpolitik. I takt med, at liberaliseringer af kapitalbevægelser er blevet gennemført, er det nemlig blevet mere besværligt at bevare kontrollen over valutakursen. Denne udvikling med periodevis pres på valutaer vil uundgåeligt blive yderligere forstærket, når de resterende begrænsninger på specielt kortfristede porteføljelinvesteringer fjernes.

Fastkurspolitik oplagt instrument i makroøkonomisk stabilisering

Ved indgangen til omstillingsprocessen var der et stort monetært overhæng i de fleste lande, idet budgetunderskud blev finansieret ved udstedelse af penge.¹⁰ Dette førte til høj inflation, og makroøkonomisk stabilisering krævede en ændring i pengepolitikken. Fastkurspolitik, der indebærer afgivelse af pengepolitisk autonomi, er en oplagt mulighed for at importere prisstabilitet fra udlandet.

10) Monetært overhæng vil sige, at pengeudbuddet ved givne priser overstiger pengeefterspørgslen, jf. Gros og Steinherr (1995).

Tabel III.11 Valutakursregimer

	Valuta	Regime	Ikraft-træden	Konvertibilitet ^a	Bundet til/skygger:	Udsvingsbånd
Polen	zloty	Løbende tilpasning (nedskrives 0,5 pct. pr. md.)	1991	01.06.95	euro (55 pct.) og dollar (45 pct.)	±12,5 pct.
Slovakiet	koruna	Styret flydning	1998	01.10.95		
Tjekkiet	koruna	Styret flydning	1997	01.10.95	euro	
Ungarn	forint	Løbende tilpasning (nedskrives 0,6 pct. pr. md.)	1995	01.01.96	euro (70 pct.) og dollar (30 pct.)	±2,25 pct.
Slovenien	tolar	Styret flydning	1991	01.09.95		
Bulgarien	lev	Currency board	1997	24.09.98	euro	
Rumænien	leu	Fri flydning		25.03.98		
Estland	kroon	Currency board	1992	15.08.94	euro	
Letland	lat	Fast	1994	10.06.94	SDR	
Litauen	litas	Currency board	1994	03.05.94	dollar	
Rusland	rubel	Styret flydning	1998	01.06.96		

a) Dato for accept af IMF's Artikel VIII, som indebærer, at et land forpligter sig til ikke at lægge begrænsninger på betalinger, der vedrører betalingsbalancens løbende poster.

Kilde: Unibank: *Uni East, marts 1999.*

Ved troværdig fastkurspolitik mulighed for import af lav inflation

Prisstabilitet opnås gennem både en disciplinerende effekt og en troværdighedsskabende effekt.¹¹ Den disciplinerende effekt består i, at stigningstakten i pengeomløbet nødvendigvis må begrænses til udlandets. Mindre vækst i pengeudbuddet fører til en lavere inflationsrate. Mere afgørende for prisudviklingen er dog muligheden for at opnå troværdighed omkring værdien af valutaen. Dette opnås, hvis regeringen afstår fra at devaluere. Større vished for valutaens værdi betyder, at folk i højere grad er villige til at holde penge, og den større pengeefterspørgsel resulterer i en lavere inflation.

11) Generelt påvirker ændringer i produktionsniveauet også prisudviklingen, men i forbindelse med makroøkonomisk stabilisering er de monetære effekter, der diskuteres i afsnittet, af større betydning end de reale effekter.

**Fastkurspolitik
betyder afkald på
selvstændig
pengepolitik
og kræver en vis
mængde reserver**

Fastkurspolitikken er ikke omkostningsfri. Troværdighed kommer først efter en periode, hvor myndighederne har vist, at de kan modstå fristelsen til at devaluere, selvom de skal leve med en merinflation i forhold til udlandet. Erfaringerne fra Sydamerika og Sydøstasien viser, at dette hyppigt får fastkurspolitikken til at bryde sammen – måske med endnu større omkostninger til følge. Fastkurspolitikken har yderligere den ulempe, at der ikke er mulighed for at reagere på landespecifikke økonomiske begivenheder, der ellers ville svække eller styrke valutaen. Specielt små, åbne økonomier, der af natur ikke kan være lige så diversificerede på tværs af forskellige sektorer som store økonomier, udsætter sig i den forbindelse for en fare. Et fastkursregime kræver også tilstrækkelige valutareserver, således at centralbanken på ethvert tidspunkt kan omveksle valuta til den fastsatte kurs. Mangel på reserver har givetvis spillet en afgørende rolle for Rumæniens og i noget omfang Sloveniens valg af frit flydende valutakurs.

**Currency boards i
Estland, Litauen og
Bulgarien**

Den ultimative form for et fastkurssystem, når der ses bort fra en egentlig valutaunion, er de såkaldte currency boards, der indebærer, at pengebasen bliver dækket af valutareserverne, og at omvekslingskursen som regel er lovfæstet. Estland, Litauen og Bulgarien benytter sig af currency boards. Bulgarien indførte først sit system forrige år, efter at prisudviklingen var løbet løbsk. Systemets indretning gør, at spekulative angreb ikke har mening. Letland har ikke officielt et currency board, men derimod et fastkurssystem med en informel tilknytning til SDR, hvor reserverne alligevel har kunnet dække pengebasen.

**Gode erfaringer
med currency
boards**

Currency boards har haft noget af en genfødsel de seneste år – og tilsyneladende med gode resultater. Bulgarien fik eksempelvis begrænset sin inflation i 1998 til 25 pct. efter hyperinflation i 1997. De baltiske lande har ligeledes været hurtige til at få inflationstakten bragt ned. I en undersøgelse af 14 landes erfaringer med currency boards konkluderer Ghosh mfl. (1998), at valutakurssystemet i forhold til andre fastkurssystemer ikke alene er forbundet med lavere inflation, men også højere økonomisk vækst. Det forhold, at currency boards kun har været i

funktion i en begrænset årrække, betyder dog, at der ikke kan drages endelige konklusioner angående deres succes. Et potentielt problem ved currency boards er, at centralbanken ikke kan afhjælpe finansielle kriser ved at tilføre likviditet til den finansielle sektor.

Stor kapitalimport stiller betydelige krav til finanspolitikken i currency board regimer

Både Estland og Litauen har i de seneste år oplevet en meget stor kapitaltilstrømning, der som konsekvens af valutakurs-systemet er slået ud i et hastigt stigende pengeomløb. Det betyder, at selvom currency boards er en væsentlig faktor i nedbringelse af inflationen, kan de også være en hindring for at bringe inflationen endnu længere ned, idet det kan være vanskeligt at opsuge overskydende likviditet gennem udstedelse af statsobligationer. Dette påfører finanspolitikken et betydeligt krav om at virke kontraktiv for at undgå overophedning. Stramninger er specielt påkrævet i lyset af voldsomme reallønsstigninger og det deraf følgende stærkt stigende privatforbrug.

Litauen på vej væk fra sit currency board

Litauen har ikke været lige så god som Estland til at tiltrække direkte udenlandske investeringer og har derfor haft sværere ved at finansiere sit betalingsbalanceunderskud.¹² På den baggrund er Litauen på vej væk fra sit currency board og vil formodentlig – måske allerede i indeværende år – gå over til et fastkurssystem med tilknytning til euroen og ved overgangen tillade en devaluering.

Styret flydning anvendes i erkendelse af merinflation i forhold til udlandet

Problemet med at få inflationen helt ned betyder i lande med et fastkurssystem, at konkurrenceevnen svækkes over tid til ugunst for eksporten og dermed aktiviteten. Derfor vælges ofte en mellemting mellem frit flydende og faste valutakurser. En styret flydning giver mulighed for at lade ens valuta tabe værdi over tid. Denne form for valutakurspolitik er mest systematiseret i lande, der anvender en forudannonceret løbende nedskrivning. Således nedskriver både Polen og Ungarn centralpariteten for deres valutaer løbende med en forudannonceret procentsats. Ungarns system er dog mere stramt, idet valutaen kun må bevæge sig i et meget snævert bånd omkring den fastsatte centralparitet. Polen indførte sit udsvingsbånd i 1995 og har lø-

12) Estlands naboskab til Finland er af stor betydning i den sammenhæng.

bende udvidet det – senest sidste efterår – med det resultat, at båndet i dag er relativt bredt. Både Polen og Ungarn har nedjusteret devalueringssraten i takt med, at inflationen er faldet.

Udlandsgæld har også betydning for valutakursvalg

Den valgte valutatilknøytning har ikke alene betydning for eksporten, men også for gældsbyrden. Mange central- og østeuropæiske lande har valgt at lade dollar indgå i deres styring, fordi deres udlandsgæld i et stort omfang er dollar-nomineret. Der er dog uden tvivl en tendens til, at valutakurspolitikken mere og mere vil skygge euroen.

Sammenbrud af fastkurssystemer efter spekulativt pres i Tjekkiet og Slovakiet

Flere central- og østeuropæiske lande har erfaringer med, at deres fastkurssystem er kommet under pres. Nogle gange er dette blevet løst ved at udvide udsvingsbåndet, mens det i andre tilfælde har ført til sammenbrud i det eksisterende valutakurssystem. Både Tjekkiet og Slovakiet har efter spekulativt pres måttet opgive systemer med deres valutaer tilknyttet en kurv af valutaer til fordel for en styret flydning med henblik på at overholde et inflationsmål.

Den økonomiske udvikling i Tjekkiet gjorde fastkurssystemet sårbart

Tjekkiet indførte i maj 1993 et fastkursregime i form af en kurv bestående af DM med vægten 65 pct. og den amerikanske dollar med vægten 35 pct. Et sådant regime indebærer en fare for, at valutaen kan komme under pres, hvis der er tvivl om den økonomiske politiks holdbarhed. Et land vil være specielt sårbart under frie kapitalbevægelser. Som et led i omstillingsprocessen påbegyndtes også fjernelse af restriktioner på kapitalbevægelser i Tjekkiet. En valutakrise indtraf i Tjekkiet i maj 1997 på baggrund af stigende ubalancer. Betalingsbalanceunderskuddet steg til 7,6 pct. af BNP i 1996 fra 2,7 pct. året i forvejen. Hertil kom, at der var udsigt til et større offentligt budgetunderskud og stigende arbejdsløshed.

Mangel på nødvendig omstrukturering inden privatisering var medvirkende årsag til valutakrisen

Stigende indenlandsk efterspørgsel havde i årene op til krisen resulteret i et stigende betalingsbalanceunderskud og et vist inflationspres. Desuden var eksporten begyndt at lide under manglende konkurrencedygtighed. En væsentlig medvirkende årsag hertil var en hurtig privatisering af de statsejede virksomheder uden den fornødne omstrukturering først. Udsigten til en lavere eksportvækst var endvidere med til at dæmpe investeringslysten

og mindske den udenlandske kapitaltilstrømning, og med en mindre aktivitet ville der også ske en forringelse af det offentlige budget.

Utilstrækkelig stram finanspolitik

Finanspolitikken havde ikke været tilstrækkelig stram til at begrænse efterspørgslen og dermed føre til balanceforbedringer. Underskuddet på betalingsbalancen kunne ikke længere dækkes alene gennem udenlandske investeringer, hvilket førte til en gradvis udtømming af valutareserverne. Denne situation var ikke holdbar. Enten måtte der ske en stramning i den økonomiske politik, eller også måtte fastkurspolitikken opgives.

Krisepakker gennemført og overgang til styret flydning for at skabe ro

Udsigt til en snarlig ændring i den økonomiske politik kan udløse spekulative angreb, under hvilke store dele af et lands valutareserver forsvinder på en gang og sætter landets valuta under pres. Denne situation indtraf altså i maj 1997 i Tjekkiet. For at vende kapitaludstrømningen må renten i denne situation sættes op. Dette er kun en kortsigtet løsning, idet rentestigningen vil føre til mindre aktivitet og dermed en yderligere forværing af de offentlige finanser, og typisk kan fastkurspolitikken ikke længere opretholdes. Dette blev også tilfældet for Tjekkiet, som gik over til styret flydning af valutakursen over for DM og en inflationsmålsætning. To finanspolitiske pakker blev endvidere gennemført for at skabe troværdighed om den økonomiske politik. Det lykkedes den tjekkiske regering at skabe ro, men som en udløber af uroen har Tjekkiet været ramt af en lavkonjunktur siden.

Valutakonvertibilitet indført

Alle EU-associerede central- og østeuropæiske lande har i dag fuldt ud konvertible valutaer, jf. tabel III.11. Konvertibilitet indebærer fri omveksling af valuta til køb af varer og tjenester i udlandet. Den er først kommet relativt sent i omstillingsprocessen. Eksempelvis blev den ungarske florint først fuldt ud konvertibel i 1996. Hovedparten af de nuværende EU-lande indførte fuld valutakonvertibilitet i 1961. Nogle lande er dog først kommet til noget senere. Således indførte Spanien, Portugal og Grækenland først fuld valutakonvertibilitet i hhv. 1986, 1988 og 1992 – dvs. efter deres indtræden i EU.

**Men fortsat
begrænsning på
nogle former for
kapitalbevægelser**

Generelt har de central- og østeuropæiske lande liberaliseret kapitalbevægelser, der vedrører de direkte udenlandske investeringer, mens der i et eller andet omfang fortsat eksisterer begrænsninger på andre kapitalbevægelser, specielt porteføljeinvesteringer, jf. tabel III.12. De baltiske lande kendetegnes dog ved praktisk talt at have fjernet alle restriktioner. Tjekkiet, Ungarn og Polen har alle gennemført vidtgående liberaliseringer og er i kraft af medlemskab af OECD forpligtiget til yderligere tiltag. Slovakiet og især Rumænien, der kun har åbnet for direkte udenlandske investeringer, mangler en del. I forbindelse med begrænsninger på kapitalbevægelser er det interessant at bemærke, at de sidste restriktioner i EU først blev fjernet i begyndelsen af 1990'erne som sidste led i fuldbyrdelsen af det indre marked.

Tabel III.12 Restriktioner på kapitalbevægelser, december 1997

	Direkte investeringer	Ejendomme	Kredit- givning	Porteføjlje- investeringer	I alt
Polen	100	50	75	35	55
Slovakiet	83	50	50	0	24
Tjekkiet	100	50	63	70	74
Ungarn	100	75	75	33	60
Slovenien	83	50	38	25	41
Bulgarien	67	50	38	25	35
Rumænien	83	0	0	0	13
Estland	100	75	100	100	98
Letland	100	75	100	100	98
Litauen	83	50	63	100	86

Anm.: En score på 100 opnås ved fuldt liberaliserede kapitalbevægelser. 0 angiver alvorlige begrænsninger. I alt kolonnen fremkommer ved en sammenvejning af de enkelte poster, der indgår under de forskellige typer kapitalbevægelser.

Kilde: Temprano-Arroya og Feldman (1998).

III.9 Relationer til EU

Styrkede relationer til EU

Siden Comecons endelige opløsning i 1991 har de central- og østeuropæiske landes blik været rettet mod vest, og mange af de tidligere østbloklande har udvist stor iver efter at blive medlemmer af vestlige organisationer. Allerede i 1991 underskrev Visegrad-landene Europa-aftalerne med det sigte at blive medlemmer af EU. Siden er Tjekkiet, Polen og Ungarn blevet medlemmer af både OECD (i hhv. 1995, 1996 og 1996) og NATO (marts 1999). Estland, Polen, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn indledte optagelsesforhandlinger med EU i 1998. Letland og Slovakiet vil muligvis komme med i forhandlingerne i løbet af i år. De resterende EU-associerede central- og østeuropæiske lande (Litauen, Bulgarien og Rumænien) vil først komme i betragtning senere.

Optagelse med problemer

Næste udvidelse vil efter alt at dømmes tidligst kunne finde sted i slutningen af 2002 – efter at euroen er sendt i omløb. Forhandlingerne må formodes at blive meget vanskelige, idet østudvidelsen også er kædet sammen med påkrævede reformer på landbrugsområdet i EU og den fremtidige finansiering af EU. En udvidelse med alle ti associerede central- og østeuropæiske lande vil forøge EU's BNP med omkring 5 pct., befolkningen med omkring 30 pct., landbrugsarealet med en halv gang og mere end fordoble arbejdsstyrken i landbruget. Mangel på omfattende reformer af den fælles landbrugspolitik i den netop vedtagne finansielle ramme (Agenda 2000) for de kommende år gør bestemt ikke udvidelsen nemmere.

Europa-aftalerne har fjernet handelsbarrierer for industrivarer

Europa-aftalerne anerkender de associerede landes ønske om at blive unionsmedlemmer og indeholder som et væsentligt element ophævelse af handelsbarrierer på industriområdet mellem EU og de undertegnende lande.¹³ Aftalerne trådte i kraft i 1994 og 1995 for hovedparten af de nu ti associerede central- og øst-

13) Associeringsaftalerne er et bilateralt anliggende, men EU har opmuntret til etablering af frihandelsområder i den tidligere østblok. Således er Central European Free Trade Assosiation med deltagelse af Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn samt Baltic Free Trade Agreement med deltagelse af de tre baltiske lande blevet oprettet.

europæiske lande og i 1998 for de tre baltiske lande.¹⁴ I Slovenien er aftalerne dog endnu ikke blevet ratificeret i det nationale parlament. Ifølge aftalerne skal der for industrivarer ske en gradvis reduktion og endelig afskaffelse af told og importkvoter inden for en nærmere specificeret årrække, således at et frihandelsområde på industriområdet er opnået senest efter ti år. På følsomme områder som tekstil er der tale om en relativ lang overgangsperiode, og på landbrugsområdet er der kun tale om meget begrænsede reduktioner af handelsrestriktioner. Dvs. som udgangspunkt gav aftalerne ikke de central- og østeuropæiske lande mulighed for at udnytte deres komparative fordele i samhandlen med EU.

Hurtigere afvikling af handelsbarrierer som følge af GATT-aftale

EU har undervejs fremskyndet handelsliberaliseringen, og alle handelshindringer på industrivarer er i dag væk. Den hurtigere afvikling skyldes dog ikke kun østlandenes tilnærmelse til EU, men er også et resultat af Uruguay-runden i GATT-regi, som betyder, at 80 pct. af importen af industrivarer til EU i dag ikke er underlagt told, jf. Temprano-Arroyo og Feldman (1998). På den måde får de EU-associerede central- og østeuropæiske lande ikke en egentlig særbehandling.

Fri bevægelse for kapital

Europa-aftalerne rummer endvidere krav om liberalisering af kapitalbevægelser. I første omgang gælder det betalinger vedrørende betalingsbalancens løbende poster, dvs. fri omveksling af valuta til køb af varer og tjenester i udlandet, og de direkte udenlandske investeringer. Efterhånden skal betalinger vedrørende de resterende kapitalposter (porteføljeinvesteringer mv.) også liberaliseres. På dette område ville det givetvis være ønskeligt med lange overgangsperioder i betragtning af, hvor lang tid det tager at få udviklet robuste finansielle markeder. Selv meget velfungerede markedsøkonomier oplever fra tid til anden finansiell uro.

14) EU har også associeringsaftaler med Cypern, Malta og Tyrkiet. Af disse middelhavslande har Cypern indledt optagelsesforhandlinger med EU.

Tilnærmelse til EU-lovgivning

Aftalerne dækker også arbejdskraftens bevægelighed, men er på dette punkt begrænset til, at der ikke må ske forskelsbehandling på baggrund af nationalitet, dvs. de strenge immigrationsregler berøres ikke. Ifølge aftalerne skal den politiske dialog styrkes. Endelig forudsiger aftalerne en tilnærmelse til EU-lovgivning.

København-kriterierne er adgangskrav

Ved topmødet i København i 1993 blev de EU-associerede lande stillet medlemskab i udsigt, så snart de opfylder en række konkrete politiske og økonomiske kriterier samt er i stand til at påtage sig forpligtelserne (som i EU-jargon går under navnet *acquis communautaire*) ved medlemskab, herunder tilslutte sig målsætningen om en politisk, økonomisk og monetær union.¹⁵ Kommissionen følger nøje udviklingen i de enkelte ansøgerlande og kommer med anbefalinger til, hvordan tilnærmelsen til EU bedst tilrettelægges.

Politiske krav om demokratisk udvikling

I sin seneste vurdering peger Kommissionen på, at den demokratiske udvikling generelt er blevet styrket gennem afholdelse af frie valg i flere af ansøgerlandene, men at retsvæsenet fortsat er svagt, og i Slovakiet er der problemer med domstolenes uafhængighed, jf. EU-kommissionen (1998a). På andre områder bør der også ske forbedringer. Indsatsen mod korruption vurderes at være utilstrækkelig i de fleste ansøgerlande. Minoriteternes situation giver anledning til de største bekymringer. I Centraleuropa er seks millioner romanere fortsat udsat for diskrimination, og i Estland og Letland har det russiske mindre-

15) Ifølge EU-formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i København kræver medlemskab, at ansøgerlandet har opnået institutionel stabilitet, der garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder, respekt for og beskyttelse af mindretal. Det kræver endvidere en fungerende markedsøkonomi samt evne til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne i unionen. Endelig forudsætter medlemskab, at ansøgeren er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab, herunder er i stand til at tilslutte sig målet om en politisk, økonomisk og monetær union.

tal svært ved at få statsborgerskab.¹⁶ Særligt graverende har forholdene været for det ungarske mindretal i Slovakiet, hvilket har været en afgørende årsag til, at optagelsesforhandlinger endnu ikke er indledt med dette land. Forholdene er dog blevet væsentlig forbedrede med den nye regering, der kom til sidste år. Kommissionen anerkender da også denne udvikling, og det må forventes, at Kommissionen snart konkluderer, at Slovakiet på linie med de andre ansøgerlande i Central- og Østeuropa opfylder de politiske krav til unionsmedlemskab.

**Økonomisk krav:
Fungerende
markedsøkonomi**

Markedsorienterede reformer er, som det fremgår af afsnit III.4, blevet gennemført i alle ansøgerlande. Kommissionen hæfter sig ved, at ansøgerlandene ikke er blevet ramt alvorligt af den globale krise, men vurderer, at mange ansøgerlande til trods herfor står over for betydelige makroøkonomiske risici. I sin vurdering af, hvorvidt ansøgerlandene opfylder de økonomiske krav til medlemskab, lægger Kommissionen vægt på fri prisdannelse, fri etableringsret og mulighed for konkurs, nødvendige lovgivningsmæssige rammer, makroøkonomisk stabilitet og holdbar økonomisk politik, klarhed i den økonomiske politik og en udviklet finansiel sektor. Ifølge Kommissionen kan fem ansøgerlande betragtes som fungerende markedsøkonomier. Det drejer sig om Estland, Polen, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn. Slovakiet kommer tæt på, men mangel på gennemsigtighed i reformprocessen og makroøkonomisk stabilitet diskvalificerer landet ifølge Kommissionen. Betydelige fremskridt er gjort i Letland og Litauen, og Kommissionen vurderer, at Letland vil kunne opfylde de økonomiske krav i nær fremtid, mens fortsat gennemførelse af reformer er nødvendig i Litauen. Bulgarien og Rumænien vurderes ikke at have fungerende markedsøkonomier.

**Evne til at klare sig
under
markedsøkonomiske
forhold**

At klare konkurrencepresset er ifølge Kommissionen en målsætning på mellemlang sigt og forudsætter som udgangspunkt en fungerende markedsøkonomi. Dertil kommer udbygning af infrastruktur, uddannelse og forskning. Konkurrencedygtighed skal understøttes af lovgivningen, og virksomhederne skal have evne til at tilpasse sig. Kommissionen konkluderer, at ingen af

16) Nye statsborgerskabslove vedtaget efter en folkeafstemning har hjulpet på situationen i Letland. Litauen har et bedre forhold til Rusland, og mindretalsproblemet er også mindre.

ansøgerlandene helt opfylder betingelserne på disse punkter, men at Estland, Polen, Slovenien, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn skulle kunne klare konkurrencepresset og markedskræfterne på mellemlang sigt. Letland og Litauen skulle også kunne klare sig på betingelse af fortsat fremgang i reformprocessen.

Tilslutning til politisk, økonomisk og monetær union

Medlemslande skal kunne tilslutte sig målsætningen om politisk, økonomisk og monetær union. En fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik indebærer bl.a., at uafklarede grænsedragninger skal løses inden optagelsen. Deltagelse i ØMU'en er en del af EU-medlemskabet, men de nye medlemslande forventes ikke at overgå til euroen ved optagelsen. Dette skal ske med tiden, idet Kommissionen har tilkendegivet, at der ikke vil blive givet flere undtagelser. Det betyder, at de nye unionsmedlemmer fra optagelsen skal arbejde hen imod at opfylde Maastricht-konvergenskravene. Herudover skal lovgivningen for de nationale centralbanker tilpasses, så disse kan indgå i det Europæiske System af Centralbanker (ESCB); det betyder først og fremmest, at centralbankerne skal sikres uafhængighed og have prisstabilitet som den primære målsætning. Dertil kommer forbud mod monetær finansiering af offentlige budgetunderskud.

Indførelse af euroen måske ikke en fordel

Endelig skal landene holde en fast valutakurs over for euroen i en periode, før den indføres. Dette kan blive yderst problematisk, idet landene herved bliver sårbare over for store skift i kapitalbevægelser gennem spekulative angreb. Faren bliver større, efterhånden som de kortfristede kapitalbevægelser liberaliseres. Problemet forværres af, at de central- og østeuropæiske lande har en anden erhvervsstruktur end Vesteuropa, og dermed vil stød til økonomierne påvirke de to landegrupper forskelligt. Under disse omstændigheder kan det være fordelagtigt, at valutakurserne kan tilpasse sig.

Valutasamarbejde kræver forberedelse

Deltagelse i valutasamarbejde kræver, at nødvendig centralbanklovgivning er gennemført, og endvidere at en række tekniske standarder er på plads. Kommissionen vurderer på den baggrund, at Estland, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn kan deltage i ØMU'en. For de øvrige ansøgerlande vil deltagelse i ØMU'en kunne skabe alvorlige problemer. Det er for alle ansøgerlande for tidligt at vurdere, hvornår de kan gå over til euroen.

**Krav om
tilnærmelse til
EU-lovgivning
inden optagelse**

De nye medlemslande skal overtage EU-lovgivning og opbygge en administration, der kan håndhæve denne. Det betyder bl.a., at den komplekse lovgivning vedrørende det indre marked skal være gennemført inden optagelse i unionen. Forpligtelserne påtaget under Europa-aftalerne skal også være opfyldt. Kommissionen vurderer, at der er lang vej endnu for alle ansøgerlandene, og er bekymret over, at tempoet i indførelsen af regler og standarder gældende i unionen tilsyneladende er gået ned. Ifølge Kommissionen skal rytmen i forberedelserne accelereres, hvis tidsfristerne i tiltrædelsesstrategien skal overholdes.

**Uhensigtsmæssige
krav**

EU-medlemskab kan blive forsinket, hvis alle krav på det lovgivningsmæssige område skal opfyldes inden optagelsen. Det vil medføre store omkostninger at gennemføre dem inden optagelsen. Endvidere forekommer ikke alle krav lige relevante. Eksempelvis stilles der ud over rimelige krav til opfyldelsen af regler vedrørende grænseoverskridende forurening også mindre rimelige krav om hurtig opfyldelse af miljøregler, som ikke indebærer grænseoverskridende forurening. På længere sigt er en højere standard på miljøområdet naturligvis ønskeligt, men tempoet for miljøforbedringer må i høj grad være op til landene selv.

**De central- og
østeuropæiske lande
ønsker hurtig
optagelse**

Gennemførelsen af de lovgivningsmæssige og institutionelle ændringer er utvivlsomt meget omkostningskrævende. Alligevel ønsker de central- og østeuropæiske ansøgerlande hurtig optagelse, idet det potentielt kan blive endnu dyrere at stå udenfor. Optagelse i unionen betragtes af mange som garanti for økonomisk og politisk stabilitet. Tilnærmelsen til EU har allerede givet en form for afklaring på, hvor ansøgerlandene er på vej hen, og medlemskab vil lægge yderligere begrænsninger på, hvad der kan gennemføres af vilkårlige handelshindringer og skatteomlægninger. Erfaringer fra optagelsen af Spanien og Portugal peger på, at den mindre usikkerhed kan føre til et fald i risiko-premien ved investeringer, jf. Baldwin mfl. (1997).

Før- optagelsesbistand

De EU-associerede lande får gennem PHARE-programmet en beskeden bistand fra EU til at gennemføre de nødvendige tilpasninger, men må i det store og hele selv pådrage sig omkostningerne, der er forbundet med EU-tilnærmelsen.¹⁷ Herudover vil de modtage et beløb fra EU's landbrugs- og strukturordninger, således at de nye medlemslande kan opøve de administrative rutiner, der er forbundet med disse ordninger. Det samlede beløb til førtiltrædelseshjælp er blevet forhøjet i forbindelse med Agenda 2000 og vil udgøre godt 3 mia. euro årligt, hvilket dog skal ses i sammenhæng med et EU-budget på omkring 100 mia. euro, jf. tabel III.13.

Tabel III.13 Finansiell ramme for EU-21

	2000	2002	2004	2006
	----- Mia. euro i 1999-priser -----			
Landbrug	40,9	43,9	42,8	41,7
Strukturfondene	29,4	28,3	27,1	26,7
Samhørighedsfonden	2,6	2,6	2,5	2,5
Interne programmer ^a	5,9	6,0	6,1	6,2
Eksterne programmer ^b	4,6	4,6	4,6	4,6
Administration	4,6	4,7	4,9	5,1
Reserver	0,9	0,7	0,4	0,4
Førtiltrædelseshjælp	3,1	3,1	3,1	3,1
Udvidelse		6,5	11,6	16,8
- heraf landbrug		1,6	2,5	3,4
- heraf strukturfonde		3,8	7,9	12,1
Samlede bevillinger	92,0	100,3	103,1	107,0

a) Interne programmer omfatter bl.a. støtte til uddannelse, forskning og udvikling samt transeuropæiske energi- og telekommunikationsnetværk.

b) Eksterne programmer omfatter bl.a. humanitær hjælp og støtte til sikkerheds- og udenrigspolitiske tiltag.

Kilde: Det Europæiske Råd (1999).

17) PHARE-programmet yder bl.a. støtte til udvikling af den private sektor, uddannelse, sundhed, træning, forskning og atomkraftsikkerhed.

Udvidelse i 2002?

Næste udvidelse af EU-kredsen kan komme i 2002. Tidspunktet anvendes af Kommissionen som en arbejdshypotese, men selve datoen vil afhænge af forhandlingsforløbet.¹⁸ Der er ingen tvivl om, at ansøgerlandene selv betragter dette som en realistisk dato og også mener, at tre-fire år er nok til at afslutte optagelsesforhandlingerne og gennemføre den nødvendige EU-lovgivning.¹⁹ Ved den seneste udvidelse i 1995 varede optagelsesforhandlingerne med de tre EFTA-lande Finland, Sverige og Østrig kun et år. Men disse lande havde også i kraft af EØS-aftaler det meste af den nødvendige lovgivning på plads i forvejen. Og ikke uvæsentligt, så blev disse lande nettobidragydere til finansieringen af EU-budgettet. Optagelsesforhandlingerne med Portugal og Spanien, der ville blive nettomodtagere, varede seks-syv år. Andre forhold, der peger på, at forhandlingerne kan blive længerevarende, er, at EU-lovgivningen med nye traktater er blevet mere omfattende, og at de central- og østeuropæiske ansøgerlande trods alt endnu ikke har afsluttet overgangen til markedsøkonomi.

Senere optagelse vil ifølge ansøgerlandene hæmme udviklingen

Ansøgerlandenes ønske om hurtigt medlemskab skal ses på baggrund af, at de i vid udstrækning føler sig integreret i EU og allerede er langt i harmoniseringen af deres lovgivning. Den tætte tilknytning understreges af, at to tredjedele af ansøgerlandenes udenrigshandel er med EU, og at to tredjedele af de direkte udenlandske investeringer har oprindelse i EU. En udsættelse af deres indtrædelse i EU til efter 2002 vil ifølge ansøgerlandene hæmme deres økonomiske udvikling, idet de direkte fordele ved medlemskab forsinkes, herunder tildeling af midler fra strukturfondene. De frygter endvidere, at en udsættelse vil kunne skabe usikkerhed og dermed lægge en dæmper på investeringerne. Der er også frygt for, at en langvarig udsættelse kan føre til et tilbageslag i den politiske udvikling i retning af mindre demokrati.

18) Ansøgerlandene skal ikke nødvendigvis optages samlet. Ungarn håber på optagelse 1. januar 2002, mens de øvrige satser på at følge efter 1. januar 2003.

19) I alt drejer det sig om 31 kapitler.

Snævre rammer for den økonomiske politik

Unionsmedlemskab indebærer fuld tilslutning til Amsterdamtraktaten, som trådte i kraft pr. 1. maj 1999. Medlemskab betyder, at økonomisk politik bliver af fælles interesse. Den økonomiske politik i de central- og østeuropæiske lande vil dermed i høj grad blive tilrettelagt inden for de rammer, som tilknytningen til EU tillader. Finanspolitikken vil være underlagt Stabilitets- og Vækstpagten, som indebærer, at budgetunderskud over 3 pct. vil kunne sanktioneres. Penge- og valutakurspolitikken skal tilrettelægges, så landene efterhånden kan deltage i ØMU'en. Snævre rammer for den økonomiske politik kan vise sig særdeles problematiske, så længe de strukturelle tilpasninger ikke er fuldt afsluttet.

Arbejdskraftens fri mobilitet

Det har også været diskuteret, hvorvidt det ville være ønskeligt med overgangsordninger for arbejdskraftens fri mobilitet. De betydelige indkomstforskelle, der eksisterer mellem Central- og Østeuropa og EU-landene, peger på, at fri bevægelighed for arbejdskraft kunne føre til betydelig vandring af arbejdskraft, jf. Det Økonomiske Råd (1992). I modsætning til Middelhavslandene har Centraleuropa en lang fælles grænse med mere velstillede EU-lande, hvilket gør det betydelig nemmere at tage arbejde i et andet land. Ud fra en økonomisk betragtning er det fordelagtigt, at arbejdskraft søger hen, hvor der er mest brug for den. Herigennem sikres den bedste fordeling af ressourcerne.

Ikke udsigt til markant øget mobilitet for arbejdskraft

Gennem den eksisterende handel sker der allerede en vis udleveling af lønninger og andre faktorpriser.²⁰ Derfor vil eksisterende lønforskelle i nogen grad afspejle forskellige kvalifikationer og produktivitet, og gevinsten ved at tage arbejde i et andet land vil givetvis ikke være så stor. Sproglige og kulturelle barrierer samt tilknytning til hjemegn betyder i øvrigt, at arbejdskraften er meget lidt mobil i Europa, og der er ingen grund til at tro, at det skulle være markant anderledes for central- og østeuropæere. Hvis det skulle vise sig ønskeligt eller nødvendigt at fastholde folk i deres hjemland, vil det være op-

20) Udlevelingen er dog ikke fuldkommen, idet kun en del af produktionen handles internationalt, og handelshindringer fortsat er udpræget på landbrugsområdet.

lagt at anvende midler fra EU's strukturfonde som instrument, og herigennem foretage en vis form for indkomstudjævning. Dette vil også modvirke, at udviklingen i store lokalområder går i stå.

Østudvidelsen må ikke forsinke integrationsprocessen

Optagelse er ikke kun betinget af forhold i ansøgerlandene, idet Københavner-kriterierne også indeholder en klausul om, at østudvidelsen ikke må forsinke integrationsprocessen. Det peger på to yderst problematiske forhold. For det første har det vist sig overordentlig besværligt at reformere den fælles landbrugspolitik i EU. Selvom Agenda 2000 indebærer reformer, der gradvis vil reducere eller fjerne prisstøtten til landbrugsprodukter, vil der fortsat være meget store forvridninger på landbrugsområdet, som derved fortsat vil beslaglægge en stor del af EU-budgettet. Omkostningerne ved at lade de central- og østeuropæiske landmænd være omfattet af de samme gunstige støtteordninger vil være betragtelige. Det andet problematiske punkt er, at østudvidelsen vil udvide kredsen af beslutningstagere, og større besvær med at opnå enighed vil utvivlsomt medføre større træghed i beslutningsprocessen.

Bredde og dybde i den videre integrationsproces

En udvidelse med central- og østeuropæiske lande vil få betydning for den politiske udvikling af EU's institutioner. EU optog ved den seneste udvidelse lande, der passede ind i den eksisterende unions rammer. Derimod vil optagelsen af central- og østeuropæiske lande give en meget større bredde i unions-samarbejdet. Det kan betyde, at det kan blive vanskeligere at forøge dybden i integrationsprocessen. Allerede i dag er en sådan afvejning mellem bredde og dybde til stede.

Agenda 2000 vedtaget i reduceret form

Kommissionens forslag til en finansiel ramme for årene 2000-2006 blev i en reduceret udgave vedtaget på topmødet i Berlin i marts 1999. Reformpakken Agenda 2000 skal klargøre EU til østudvidelsen og indebærer omlægninger inden for den fælles landbrugspolitik og strukturfondene, idet en videreførelse af de nuværende ordninger ville sprænge budgettet. I forhold til Kommissionens oprindelige forslag er sænkninger af interventionspriser på landbrugsområdet mindre, og landmænd vil blive kompenseret i form af direkte støtte, og der er ikke i den vedtagne pakke nogen aftrapning af denne støtte. Tilpasning til verdensmarkedsprisen på det vigtige og stærkt regulerede mælkeområde er foreløbig udsat til 2005 og vil ikke ske inden for budgetperio-

den. Østudvidelsen vil således komme til at ske under den fortsatte eksistens af dyre og forvridende støtteordninger, medmindre nye landbrugsreformer allerede næste år tager endnu et skridt mod afskaffelse af støtten. Også ved de kommende handelsforhandlinger i WTO-regi vil en afskaffelse af de forvridende støtteordninger – igen – blive et uundgåeligt krav fra bl.a. USA.

Fælles toldsatser ved optagelse

De største konsekvenser af udvidelsen følger af EU's landbrugsordninger. Optagelsen af landene indebærer på landbrugsområdet, at både toldsatser, eksportsubsidier og andre handelsbarrierer mellem EU og de central- og østeuropæiske lande ophæves, og at beskyttelsen af alle sektorer over for tredjelande skal være på samme niveau som for EU-landene. Det indebærer, at østlandenes beskyttelsessatser over for tredjelande stiger kraftigt for korn, sukker, oksekød og mælkeprodukter, mens de for grønsager, frugt, nødder, oliefrø, andre kødprodukter og andre forarbejdede fødevarer vil falde, fordi de på nuværende tidspunkt er højere end niveauet i EU.

Budgettet øges med ca. 10 pct.

De samlede omkostninger ved en udvidelse af EU med de ti central- og østeuropæiske lande vil få betydning for EU's budget. Størrelsen vil afhænge af, i hvilket omfang de kommende medlemmer kommer med i den fælles landbrugspolitik. Antages det, at de nye medlemmer bliver omfattet af gældende regler, indebærer det, at de vil bidrage til den fælles finansiering af landbrugspolitikken i form af indtægter fra importtold og BNI-bidrag og vil modtage overførsler fra de nuværende medlemmer af EU til betaling af eksportsubsidier, produktionsstøtte, hektarstøtte og husdyrpræmier (sukker og mælkekvoter er fastsat i forhold til produktionsniveauet for lande før deres tiltrædelse). Det er beregnet ved brug af en global anvendt generel ligevægtsmodel, at en sådan udvidelse vil øge EU's nettobudget med ca. 10 pct., jf. Jensen mfl. (1998). Dette resultat svarer til beregninger foretaget af EU-kommissionen (1995). Et betydeligt bidrag til stigningen i udgifterne er den direkte indkomststøtte. F.eks. har Hertel mfl. (1997) ved anvendelse af en global anvendt generel ligevægtsmodel beregnet, at omkostningerne kun vil stige med 0,5-1,0 pct. af EU-budgettet, hvis de nye medlemmer ikke får del i den direkte indkomststøtte.

Betydelige velfærdsgevinster for de nye medlemmer

For de central- og østeuropæiske lande viser beregninger, at optagelsen i EU vil medføre en velfærdsgevinst på omkring 4 pct. af BNP, mens velfærdstabet for de nuværende EU-medlemmer kun er på 0,2 pct., jf. Frandsen og Vanzetti (1998). Velfærdstabet for tredjelande er meget begrænset, dog er tabet for New Zealand på 0,2 pct. Andre beregninger finder, at både EU og de nye medlemmer får en indkomstfremgang ved udvidelsen, jf. Baldwin mfl. (1997). Gevinsten for de nye medlemmer er dog langt den største. Investorer kræver en betydelig risikopræmie, når de skal investere i Central- og Østeuropa, fordi der er betydelig usikkerhed om afkastet ved investeringer i Central- og Østeuropa. Nedbringes risikopræmien og dermed renten kan det betyde mærkbare stigninger i investeringsomfanget. Størrelsen af de nye medlemmers beregnede velfærdsgevinst af optagelse i EU er meget følsom over for antagelsen om størrelsen af faldet i risikopræmien og påvirkningen heraf på investeringer. Antages det, at risikopræmien falder til det portugisiske niveau peger beregningerne på, at indkomstfremgangen mere end tidobles i forhold til det tilfælde, hvor beregningerne er baseret på uændret risikopræmie.

Ingen direkte støtte

I den finansielle ramme for et udvidet EU er der kun afsat et beskedent beløb til landbruget. I 2006 er Kommissionens overslag på overførsler til de nye medlemslande 3,4 mia. euro, hvilket skal ses i sammenhæng med et samlet budget på landbrugsområdet på godt 40 mia. euro. Det er ikke hensigten, at de nye medlemslande skal have adgang til den direkte støtte i form af hektarstøtte og dyrepræmie, der kompenserer for tidligere reduktioner i prisstøtten. Argumentet for, at landmændene i ansøgerlandene ikke skal modtage indkomststøtte, er, at de ikke har oplevet de høje priser, som gjorde sig gældende tidligere. Denne argumentation forekommer mere overbevisende, hvis hektarstøtten og dyrepræmierne i de gamle EU-lande skulle afvikles gradvist.

Gradvis indfasning i fælles landbrugspolitik

Det vil sandsynligvis være politisk meget vanskeligt at have to forskellige versioner af den "fælles landbrugspolitik" inden for den samme union, og det må forventes, at en ligeværdig behandling af de nye medlemslande må finde sted inden for en forholdsvis kort årrække. Budgetmæssigt vil en optagelse af de nye

medlemmer, hvor de får samme vilkår for at få del i indkomststøtten, betyde en forøgelse af udgifterne på landbrugsområdet med omkring 25 pct. Den fælles landbrugspolitik udgør i forvejen omkring halvdelen af EU-budgettet. Det er tvivlsomt, om det er muligt at udvide udgifterne til EU-medlemskabet i et sådant omfang, da flere lande kræver fastfrosset budget.

Hurtig indfasning problematisk for de nye medlemmer

En hurtig indfasning i den fælles landbrugspolitik er heller ikke nødvendigvis hensigtsmæssig for de nye lande. De store tilskud kan virke destabiliserende, og den fælles landbrugspolitik vil medføre store stigninger i fødevarerpriser i Central- og Østeuropa og dermed en markant forringelse af købekraften for forbrugerne. En stor del af indkomsten anvendes i forvejen på fødevarer.²¹ Yderligere vil der ske en kapitalisering i jordpriserne som følge af de favorable landbrugsordninger. Dertil kommer, at en stor del af befolkningen vil blive fastholdt i landbrugssektoren og derved hindre en nødvendig afvandring til byerhverv. Med godt en femtedel af de beskæftigede ansat i landbrugssektoren udgør Polen et særligt problem.

EU bør tilpasse landbrugspolitikken

En mere oplagt mulighed er, at landbrugspolitikken i EU tilpasses, så der fastlægges en tidsplan for aftrapningen af indkomststøtten som fælleskabsanliggende for EU og tilpasning af landbrugspriserne til verdensmarkedet inden optagelsen af de nye medlemmer. En vis socialt begrundet indkomststøtte til landmænd kan i princippet fortsætte som nationale ordninger. EU skal dog fortsat have en rolle i form af kontrol af, at støtten ikke bliver konkurrenceforvridende på landbrugsområdet. Det vil også betyde en velfærdsgevinst for EU, at landbrugsordningerne afvikles. Det er således beregnet, at de nuværende landbrugsordninger indebærer et velfærdstab på 0,25 pct. af BNP i EU, jf. Økonomiministeriet (1998). Ligeledes peger beregninger på, at en global liberalisering af landbrugspolitikken vil føre til et permanent løft i det private forbrug i Danmark på godt 1½ pct., jf. Det Økonomiske Råd (1993).

21) I ansøgerlandene udgør udgifterne til fødevarer mellem 23 og 52 pct. af husholdningernes indkomst. I EU er det i gennemsnit 18 pct.

Strukturfondene hjælper fattige egne

Mens det er tvivlsomt, om de nye medlemslande vil få fuld adgang til EU's landbrugsordninger, må det forventes, at de vil kunne få omfattende støtte fra EU's strukturfonde. Strukturfondene har til formål at hjælpe fattige regioner og områder i tilbagegang. Egnsudviklingsstøtten er blevet en stadig tungere post på budgettet (ca. 38 pct. i dag), og under de nuværende regler ville store dele af de EU-associerede central- og østeuropæiske lande blive berettiget til støtte. De reformer, der er vedtaget på området i forbindelse med Agenda 2000, indebærer, at støtten koncentrerer sig i de egne, hvor der er mest behov for den. Endvidere bliver hjælpen mere målrettet. Begge forhold skulle forenkle forvaltningen, herunder kontrol.

Tre mål for strukturstøtten

Der vil fremover være tre mål for tildeling af midler. Mål 1 har til formål at fremme udviklingen af infrastruktur og bekæmpe ledigheden i tilbagestående regioner, hvis BNP pr. indbygger ligger under 75 pct. af gennemsnittet i EU. Mål 2 omfatter støtte til omstilling i områder med strukturproblemer. Mål 3 yder støtte til beskæftigelsesfremmende politik (speciel uddannelse og efteruddannelse) i områder, der ikke er dækket af mål 1 og 2. Godt to tredjedele af midlerne fra strukturfondene vil blive anvendt på mål 1. Ved tildeling af midler vil der for alle tre mål blive lagt vægt på beskæftigelse og bæredygtig økonomisk udvikling, der er blevet opprioriterede områder i henhold til Amsterdam-traktaten.

Nye medlemslande vil få vidtstrakt adgang til strukturstøtte

Inden for budgetperioden vil der kun ske et svagt fald i bevillingerne til strukturfondene og Samhørighedsfonden fra 32 mia. euro i 2000 til 29 mia. euro i 2006. Heri er ikke indregnet nye udgifter, som udvidelsen vil medføre. Kommissionen har afsat et beløb, der stiger til 12 mia. euro i 2006 til de nye medlemslande. Dette indikerer, at de nye medlemslande vil opsuge en stor del af midlerne fra strukturfondene fra deres optagelse. Det må forventes, at tildeling af strukturmidler fremover kan skabe en potentiel konflikt mellem sydeuropæiske og central- og østeuropæiske interesser. EU har sat et loft over støtten, således at intet medlemsland må modtage et samlet årligt beløb fra strukturforanstaltningerne på mere end 4 pct. af det nationale BNP. I dag er Irland den største modtager målt i forhold til indbyggertallet efterfulgt af Portugal, Grækenland og Spanien, jf. tabel III.14.

**Samhørigheds-
fonden bidrager til
økonomisk
konvergens**

Samhørighedsfonden yder bidrag til projekter inden for miljø og transeuropæiske net. Formålet er at hjælpe medlemslande til økonomisk konvergens. Støtten gives til lande med en BNI pr. indbygger på under 90 pct. af gennemsnittet i EU. Grækenland, Irland, Spanien og Portugal er på dette grundlag berettiget til støtte. I 2003 vil der muligvis blive gennemført en revision af grundlaget for støtteberettigelsen. Der er afsat 2,6 mia. euro årligt til de nuværende fire modtagerlande, hvilket er af samme størrelsesorden som før-optagelseshjælpen til ansøgerlandene.

Tabel III.14 EU-støtte, 1997

	Landbrug		Struktur		Samhørighed	
	Mio. euro	Pct. af BNP	Mio. euro	Pct. af BNP	Mio. euro	Pct. af BNP
Belgien	973	0,5	362	0,2	•	•
Danmark	1235	0,9	122	0,1	•	•
Finland	568	0,5	384	0,4	•	•
Frankrig	9142	0,7	2.314	0,2	•	•
Grækenland	2730	2,5	2.393	2,3	493	0,5
Holland	1757	0,6	467	0,1	•	•
Irland	2034	3,1	756	1,1	246	0,4
Italien	5121	0,5	4.866	0,5	•	•
Luxembourg	23	0,2	26	0,2	•	•
Portugal	655	0,8	2.453	2,9	493	0,6
Spanien	4594	1,0	5.778	1,2	1.515	0,3
Sverige	745	0,4	150	0,1	•	•
Tyskland	5775	0,3	3.781	0,2	•	•
Storbritannien	4401	0,4	2.453	0,2	•	•
Østrig	859	0,5	341	0,2	•	•

Kilde: Den Europæiske Revisionsret, *Beretning 1998*, og EU-kommissionen, *Årsberetning for strukturfonde-
ne 1997*, og *Årsberetning for samhørighedsfonden 1997*.

Betragtelig belastning af EU-budgettet

For de fire fattigste EU-lande var landbrugsstøtten i gennemsnit 158,0 euro pr. indbygger, og udbetalinger fra strukturfondene og Samhørighedsfonden udgjorde hhv. 179,6 og 43,3 euro pr. indbygger i 1997. Med et indbyggertal på 105 mio. personer i de ti associerede central- og østeuropæiske lande vil støtte i samme størrelsesorden medføre ekstra udgifter på 38 mia. euro, hvilket skal ses i lyset af det nuværende budget på knap 100 mia. euro. Beløbet er noget større end det, der er afsat til udvidelsen på budgettet. Det skyldes, dels at Kommissionen kun regner med fem nye medlemslande inden for den næste budgetperiode, dels at de nye medlemslande ikke vil få adgang til den direkte landbrugsstøtte. Derimod giver beløbet et godt indtryk af, at hvis EU undlader at reformere sin landbrugspolitik, så vil de nye medlemslande komme til at belaste budgettet betragteligt. Set i forhold til unionens BNP er beløbet dog beskedent på omkring ½ pct.

III.10 Fremtidsperspektiver

EU-optagelsesforhandlinger i gang

De økonomiske omvæltninger i Central- og Østeuropa har været enorme. Fra at have haft som målsætning at være selvforsynende inden for det tidligere Comecon-samarbejde har landene i den gamle østblok i vid udstrækning søgt at udvide deres samarbejde mod vest. En række lande kan inden for overskuelig fremtid blive medlemmer af EU. Polen, Tjekkiet, Ungarn, Slovenien og Estland har allerede indledt optagelsesforhandlinger og kan i bedste fald indtræde i 2002 eller 2003. Letland og Slovakiet har gode muligheder for at komme med i forhandlingerne senere i år, mens de resterende EU-associerede lande, Litauen og specielt Rumænien og Bulgarien, må vente et stykke tid endnu. Østudvidelsen er en stor udfordring for både ansøgerlandene og EU.

Svær overgang til markedsøkonomi

Overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi har været smertefuld for de central- og østeuropæiske lande. Selve overgangen fremkaldte et brat fald i produktionen. Mange statsejede virksomheder lukkede, uden at nye privatejede virksomheder, der skulle klare sig på markedsøkonomiske vilkår, kom til i samme fart. Først i takt med, at de nødvendige institutionelle reformer blev gennemført, blev nye virksomheder eta-

bleret. Efter ti år med reformer har de lande, som har klaret omstillingen bedst, i dag en levestandard svarende til den, som de havde i 1989.

Særlige problemer i Rusland, Rumænien og Bulgarien

Resultatet af manglende reformer ses specielt i Rusland, Rumænien og Bulgarien. De finansielle institutioner er i disse lande endnu ikke blevet udviklet i nævneværdigt omfang. Der er behov for omstrukturering, idet virksomheder endnu ikke producerer på markedsvilkår. Privatiseringen er heller ikke afsluttet, og gennemførelsen af f.eks. konkurrence- og konkurslovgivning er særdeles mangelfuld.

Reformprocessen langt fremme men problemer i den finansielle sektor

Visegrad-landene, som omfatter Polen, Tjekkiet, Ungarn og Slovakiet, er sammen med Estland og Slovenien kommet længst i reformprocessen og har allerede på mange områder opnået den standard, som velfungerende markedsøkonomier kræver. Letland og Litauen er også på vej, men reformprocessen startede senere i disse lande. Det er vigtigt at fastholde kursen, og på de områder, hvor der er gennemført reformer, er det vigtigt at få tingene til at fungere i praksis. Det nytter ikke at have den rette lovgivning, hvis den i praksis ikke håndhæves. Endvidere er reformer inden for den finansielle sektor kun delvist gennemført. Privatiseringen af banker er i langt de fleste central- og østeuropæiske lande skredet langsomt frem, og mange banker hæmmes af dårlige lån, der bl.a. kan tilskrives, at omstruktureringen af de tidligere statsejede virksomheder har været utilstrækkelig. Banktilsynet er heller ikke velfungerende. De manglende fremskridt i reformprocessen på det finansielle område betyder, at bankerne har svært ved at opfylde deres rolle som formidlere af kapital til virksomheder. Det er svært at rejse risikovillig kapital på de underudviklede finansielle markeder.

Tjekkiet i problemer

Problemerne er specielt tydelige i Tjekkiet, der er ramt af en alvorlig afmatning som udløber af valutakrisen i 1997 og de efterfølgende finanspolitiske stramminger. Privatiseringen af de tidligere statsejede virksomheder skete i Tjekkiet først og fremmest vha. kuponer for at sprede ejerskabet til hele befolkningen. Kuponerne endte dog i stort omfang i investeringsfonde drevet af de statsejede banker, således at ejerskabet og styringen af virksomheder reelt kom til ligge hos bankerne. Båndet mellem banker og virksomheder har givetvis været medvirkende til, at

driften af urentable virksomheder fortsatte, og i dag er bankerne blevet meget tilbageholdende i deres udlån.

Langsom og sikker reformproces i Ungarn

Tjekkiet blev ellers for nogle få år siden fremhævet som et mønstereksempel på, at en hurtig reformproces gav gode resultater. Det særdeles komplicerede samspil mellem markedsøkonomiernes forskellige institutioner gør dog, at det ikke er lige til at udpege en bedste strategi for hastighed og rækkefølge for gennemførelse af reformer. I dag kan det f.eks. konstateres, at Ungarn, der har haft en langsom og mere sikker reformproces, har overhalet Tjekkiet. På mange områder er Polen også nået videre end Tjekkiet.

Vigtigt at reformprocessen fortsættes også under krise

I en krisesituation kan det være svært at gennemføre nye reformer, da det ofte tager tid for de positive virkninger at slå igennem. Det betyder, at den politiske vilje til at gennemføre reformer måske ikke er til stede. Dette er set i Bulgarien, Rumænien og specielt i Rusland, hvor gennemførelsen af reformer har været tøvende og usammenhængende. Men situationen i Tjekkiet viser, at gnidningsløse fremskridt heller ikke kan tages for givne selv i lande, der ellers er langt fremme med reformer. EU-kommissionen har allerede givet udtryk for sin bekymring over stagnationen i reformprocessen. Konsekvensen kan blive en udsættelse af landets optagelse i EU.

EU-tilpasninger meget krævende

Tilnærmelsen til EU betyder, at ikke alene har ansøgerlandene valgt at overgå til en markedsøkonomisk indretning af deres samfund, men de har også valgt at tilpasse deres lovgivning i retning af EU's. Med de seneste EU-traktater er kravene til medlemslandene blevet betragtelige. Men i erkendelse af, at det potentielt kan blive meget dyrere at stå udenfor, har de central- og østeuropæiske ansøgerlande påtaget sig den krævende opgave at indføre de institutionelle rammer med dertil hørende administrationsapparat, som EU kræver. Optagelse i unionen opfattes af mange som garanti for politisk og økonomisk stabilitet, og tilnærmelsen til EU har allerede givet betydelig afklaring på, hvor ansøgerlandene er på vej hen. Medlemskab vil garantere, at der f.eks. ikke gennemføres vilkårlige handelshindringer og skatteomlægninger. Disse garantier vil kunne bidrage til et øget investeringsomfang.

Strengt krav til ansøgerlandene og kun begrænset bistand fra EU

Optagelse i EU kræver tilslutning til unionens traktater, og ansøgerlandene har ikke udsigt til at ville få lange overgangsordninger eller undtagelser på nogen områder. Der stilles omfattende krav til de nye medlemmer, mens der kun er meget begrænsede tilbud fra EU's side om hjælp til tilpasningen. I øvrigt yder EU kun en begrænset bistand til de associerede central- og østeuropæiske lande til forberedelsen af deres indtræden i EU-samarbejdet.

Frihandel kun på industriområdet

De indgåede associeringsaftaler indeholder kun en ophævelse af handelsbarrierer på industriområdet og på visse følsomme områder som tekstil først efter en overgangsperiode. Etablering af frihandelsområdet for industrivarer skal i højere grad ses som en efterlevelse af internationale aftaler i GATT-regi end som en del af EU's imødekommelse af østlandene.

Ingen aftaler på landbrugsområdet

På landbrugsområdet – der er af meget stor betydning for de central- og østeuropæiske lande – er der kun tale om meget begrænsede reduktioner af EU's handelsrestriktioner. Som udgangspunkt giver aftalerne ikke de central- og østeuropæiske lande bedre mulighed for at afsætte deres landbrugsproduktion og dermed udnytte deres komparative fordele i samhandlen med EU.

EU har bevaret en beskyttet landbrugssektor

EU er i gang med en hensigtsmæssig omlægning af landbrugsstøtten fra prisstøtte til en mindre økonomisk forvridende indkomststøtte. Vedtagelsen af EU-budgettet for de kommende år viser dog, at omlægningen sker meget trægt. Det betyder, at de nye medlemslande skal optages under den fortsatte eksistens af EU's støtteordninger og skal indlemmes i en forvridende politik på et område, hvor de i forvejen i nogen grad klarer sig på verdensmarkedsvilkår. En fuld indfasning af de nye medlemslande i den fælles landbrugspolitik ville blive meget bekostelig. Den fælles landbrugspolitik beslægtet i dag halvdelen af EU-budgettet, og med en stor del af befolkningen beskæftiget i landbrugssektoren i de nye medlemslande vil adgang til de nuværende gunstige støtteordninger medføre en betydelig stigning i budgettet. Hvis alle ti ansøgerlande skal have både landbrugsstøtte og udbetalinger fra strukturfondene i samme omfang som de nuværende fattigste lande i EU, vil det medføre ekstra udgifter på knap 40 mia. euro, hvilket svarer til en stigning i budgettet på 40 pct.

Landbrugssektoren bør reformeres

Den direkte landbrugsstøtte i EU bør hastigt aftrappes. Det, der bliver tilbage, kan i vid udstrækning opfattes som socialpolitik og bør derfor i højere grad være et nationalt anliggende frem for et fællesskabsanliggende. EU bør dog fortsat kontrollere, at støtten ikke bliver konkurrenceforvridende.

Strukturfonde: Omfordeling til fordel for Central- og Østeuropa

Hvis der ikke sker en væsentlig udvidelse af strukturfondene, må der ske en omfordeling fra de nuværende modtagere af strukturstøtte til de nye medlemslande. De ti ansøgerlandes indkomstniveau er ca. en tredjedel af gennemsnittet for EU-landene, og det må forventes, at det vil vare mange år, før denne forskel elimineres. Det vil tage mere end 30 år at indsnævre indkomstforskellen til 75 pct. af gennemsnittet for EU under forudsætning af en mervækst på 2½ pct. i forhold til EU. Alle – også de velstillede – EU-medlemmer modtager i dag strukturstøtte. En omfordeling til fordel for de nye lande vil kunne sikre en hurtigere integration.

Vandring kan begrænse udviklingen

En forudsætning for vækst er tilstedeværelsen af velkvalificeret arbejdskraft. For de central- og østeuropæiske lande er det derfor helt afgørende at fastholde uddannede personer. Overførsler fra strukturfondene til de nye medlemmer af EU kan være med til at begrænse vandringen af arbejdskraft fra disse lande og dermed understøtte den økonomiske udvikling i Central- og Østeuropa.

Uhensigtsmæssige miljøkrav

På længere sigt vil det være ønskeligt at højne miljøstandarden i Central- og Østeuropa. Men det vil formodentlig forsinke udvikelsesprocessen, hvis de nye medlemslande skal opfylde alle EU's miljøkrav fra starten. Der kan være gode grunde til at stille strenge miljøkrav i forbindelse med grænseoverskridende forurening, men det vil være naturligt, at EU er med til at bære byrderne ved reduktion af en sådan grænseoverskridende forurening i de nye medlemslande. I forvejen skal de sydeuropæiske lande f.eks. nedbringe CO₂-udledningen mindre end de fleste velstillede medlemslande. En række krav vedrører dog ikke grænseoverskridende forurening, f.eks. byspildevand, drikkevand og affaldsforbrænding. På disse områder bør det i høj grad være op til landene selv at bestemme tempoet for miljøforbedringer.

Fælles mønt måske ikke en god ide

De nye medlemslande vil fra starten af deres optagelse være underlagt snævre rammer for tilrettelæggelsen af deres økonomiske politik. Hensigten er, at de nye medlemslande med tiden skal indføre euroen. Det er næppe fornuftigt på et meget tidligt tidspunkt at lægge sådanne snævre rammer for den økonomiske politik for lande, der endnu ikke har fuldført alle strukturtilpasninger i forbindelse med overgangen til markedsøkonomi. De central- og østeuropæiske lande har en væsentlig anden erhvervsstruktur end Vesteuropa, og dermed vil stød til økonomierne påvirke de to landegrupper forskelligt. Under disse omstændigheder kan det være fordelagtigt, at valutakurserne kan tilpasse sig. EU kræver bl.a. liberalisering af alle former for kapitalbevægelser af hensyn til indførelsen af euroen. Det er ikke givet, at økonomierne er robuste nok på det finansielle område til at kunne modstå store skift i kapitalbevægelser gennem spekulative angreb. Landene er især sårbare over for spekulative angreb i den periode, hvor de skal holde en fast valutakurs over for euroen. For at modstå spekulativt pres på de nye medlemslandes valutaer skal ECB være indstillet på at yde ubegrænset interventionsstøtte i forbindelse med valutakriser. En anden mulighed er at tillade visse restriktioner på kapitalbevægelserne.

Skal Østeuropa haste igennem, hvad Vesteuropa var årtier om?

Fra den svære økonomiske situation i begyndelsen af omstillingsprocessen har flere central- og østeuropæiske lande i de seneste år oplevet økonomisk fremgang. Denne fremgang kan styrkes ved øget integration med EU, hvor liberaliseringen af varehandlen mellem landene er af større betydning for den økonomiske udvikling end f.eks. frie kapitalbevægelser. Optagelsen i EU er betinget af, at en række omkostningskrævende lovgivningsmæssige tilpasninger er på plads. EU yder kun en begrænset hjælp hertil. For at lette optagelsen af ansøgerlandene er der behov for lange overgangsordninger for tilpasningen til EU's regler på en række områder og øget finansiel bistand fra EU's side. Erfaringen fra veludviklede markedsøkonomier viser, at liberaliseringer af regulerede områder tager lang tid. Efter Anden Verdenskrig var der en række restriktioner i de vestlige landes økonomier. Disse restriktioner blev afviklet bemærkelsesværdigt langsomt i sammenligning med afviklingen af restriktioner i Central- og Østeuropa. Valutakurskonvertibilitet blev således først indført 15-20 år efter krigen, og de sidste kapital-

restriktioner i EU blev først fjernet i begyndelsen af 1990'erne. Forsyningsvirksomheder og telekommunikation er ligeledes eksempler på områder, der først i de seneste år er blevet liberaliseret.

Litteraturliste

Baldwin, R. E., J. F. Francois and R. Portes (1997): The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe. *Economic Policy*, 24 (April), pp. 125-176.

Claessens, S., D. Oks and R. Polastri (1998): Capital Flows to Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union. Working Paper No. 1976. World Bank, Washington, D.C.

Det Økonomiske Råd (1989): *Dansk Økonomi, december 1989*. København.

Det Økonomiske Råd (1992): *Dansk Økonomi, maj 1992*. København.

Det Økonomiske Råd (1993): *Dansk Økonomi, november 1993*. København.

EBRD (1994): *Transition Report 1994*. London.

EBRD (1995): *Transition Report 1995. Investment and Enterprise Development*. London.

EBRD (1996): *Transition Report 1996. Infrastructure and Savings*. London.

EBRD (1997): *Transition Report 1997. Enterprise Performance and Growth*. London.

EBRD (1998): *Transition Report 1998. Financial Sector in Transition*. London.

Economic Commission for Europe (1998): *Economic Survey of Europe, No. 3*. United Nations, Geneva.

European Commission (1995): *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries: Summary Report*. DGVI. Brussels.

European Commission (1998a): Reports on Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries. Composite Paper, November 4. DG 1A. Brussels.

European Commission (1998b): Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries. Working Document, June. DG 6. Brussels.

Det Europæiske Råd (1999): Formandskabets konklusioner. Marts 1999. Berlin.

Fischer, S., R. Sahay and C. Vegh (1998): How Far Is Eastern Europe from Brussels? IMF Working Paper 98/53. Washington, D.C.

Frandsen, S. E. and D. M. Vanzetti (1998): Expanding “Fortress Europe” – Implications of European Enlargement for Non-Member Regions. Working Paper No. 12. Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, København.

Ghosh, A., A. M. Gulde and H. Wolf (1998): Currency Boards: The Ultimate Fix? IMF Working Paper 98/8. Washington, D.C.

Gros, D. and A. Steinherr (1995): *Winds of Change: Economic Transition in Central and Eastern Europe*. Longman, London.

Havrylyshyn, O., I. Izvorski and R. van Rooden (1998): Recovery and Growth in Transition Economies 1990-97: A Stylized Regression Analysis. IMF Working Paper 98/141. Washington, D.C.

Havrylyshyn, O. and T. Wolf (1999): Growth in Transition Countries 1990-1998: The Main Lessons. Paper prepared for Conference “A Decade of Transition”, IMF, Washington, February.

Hertel, T. W., M. Brockmeyer and P. V. Swaminathan (1997): Sectorial and Economy-Wide Analysis of Integrating Central and Eastern European Countries into the EU: Implications of Alternative Strategies. *European Review of Agricultural Economics*, 24 (3-4), pp. 359-386.

Hoен, H. (1998): *The Transformation of Economic Systems in Central Europe*. Edward Elgar, Cheltenham.

IMF (1990): *World Economic Outlook*. Washington, D.C.

Jensen, H. G., S. E. Frandsen and C. F. Bach (1998): Agricultural and Economic-Wide Effects of European Enlargement: Modelling the Common Agricultural Policy. Working Paper No. 11. Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, København.

Lankes, H. P. and N. Stern (1997). Capital Flows to Eastern Europe and the Former Soviet Union. EBRD Working Paper No 27. London.

Lankes, H.-P. and A. Venables (1997): Foreign Direct Investments in Eastern Europe and the Former Soviet Union: Results from a Survey of Investors. In S. Zecchini (ed.): *Lessons from the Economic Transition: Central and Eastern Europe in the 1990s*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Meyer, K. (1998): *Direct Investment in Economies in Transition*. Edward Elgar, Cheltenham.

Nellis, J. (1999): Time to Rethink Privatization. Paper prepared for Conference "A Decade of Transition", IMF, Washington, February.

OECD (1995): *OECD Economic Surveys 1995: Russia*. Paris

OECD (1999): *OECD Economic Surveys 1998-1999: Hungary*. Paris

Olson, M. (1997): Distinguished Lecture on Economics in Government: Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor. *Journal of Economic Perspectives*, 10 (2), pp. 3-24.

Selowsky, M. and R. Martin (1997): Policy Performance and Output Growth in the Transition Economies. *American Economic Review*, 87 (2), pp. 349-353.

Sinn, H.-W. and A. Weichenrieder (1997): Foreign Direct Investment, Political Resentment and the Privatization Process in Eastern Europe. *Economic Policy*, 24 (April), pp. 177-210.

Stern, N. (1997): The Transition in Eastern Europe and the Former Soviet Union: Some Strategic Lessons from the Experience of 25 Countries over Six Years. In S. Zecchini (ed.): *Lessons from the Economic Transition: Central and Eastern Europe in the 1990s*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Tanzi, Vito (1998): Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. *IMF Staff Papers*, 45 (4), pp. 559-594.

Temprano-Arroyo, H. and R. Feldman (1998): Selected Transition and Mediterranean Countries: An Institutional Primer on EMU and EU Relations. IMF Working Paper 98/82. Washington, D.C.

World Bank (1995): *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. Oxford University Press, New York.

World Bank (1996): *World Development Report 1996. From Plan to Market*. Oxford University Press, New York.

Økonomiministeriet (1998): *Danmark i det økonomiske samarbejde i EU*. København.