
Baltikum – 10 års uafhængighed

Morten Kjærgaard, Internationalt Kontor og Jens Anton Kjærgaard Larsen, Økonomisk Afdeling

INDLEDNING

Estland, Letland og Litauen erklærede sig uafhængige af Sovjetunionen henholdsvis den 20. august 1991, 21. august 1991 og 11. marts 1990. Danmark genoptog de diplomatiske forbindelser med de tre baltiske lande den 24. august 1991¹. Tæt knyttet til ønsket om politisk selvstændighed var ønsket om en hurtig overgang fra plan- til markedsøkonomi. Uafhængigheden og transitionsprocessens begyndelse indebar en økonomisk smertefuld proces, men udviklingen blev vendt, og der er opnået mange gode resultater. Der er dog fortsat langt til de vestlige markedsøkonomiers velstandsniveau.

I denne artikel redegøres for de væsentligste aspekter af den økonomiske udvikling i Baltikum i løbet af de sidste 10 år samt udfordringerne på det mellemlange sigt.

TRANSITION KORT FORTALT

Transitionsprocessen refererer til overgangen fra plan- til markedsøkonomi. Transitionen kræver ændringer i stort set alle facetter af samfundet og har vist sig at være en mere langstrakt proces, end mange måske havde forventet ved Sovjetunionens sammenbrud. Planøkonomiernes centrale detaljstyring og omfattende handelshindringer indebar, at de økonomiske tilpasnings- og incitamentsmekanismer, som er gældende i frie markedsøkonomier, var sat ud af spil, og landene holdede langt bagefter vestens økonomiske velstand. Detaljstyringen indebar også et langt mindre behov for egentlig makroøkonomisk stabiliseringspolitik.

Man kan groft inddele transitionsprocessens ingredienser i følgende hovedelementer: Liberaliseringer, makroøkonomisk stabilisering, privatiseringer og omstruktureringer samt retlige og institutionelle reformer (Gros og Steinherr (1995)).

¹ Estland, Letland og Litauen erklærede deres selvstændighed henholdsvis den 24. februar 1918, 18. november 1918 og 16. februar 1918. Danmark anerkendte Estland, Letland og Litauen som uafhængige stater i 1921. Deres indlemmelse i Sovjetunionen i 1940 blev ikke anerkendt fra dansk side. Den danske anerkendelse var i 1991 fortsat gyldig, og der var derfor ikke tale om, at Danmark i 1991 skulle anerkende de baltiske lande.

En afgørende forudsætning for en fungerende markedsøkonomi er, at markedskræfterne har indflydelse på prisdannelsen og derigennem på resurseallokeringen. I planøkonomierne blev priser og produktionsplaner imidlertid fastsat centralt, og det lykkedes ikke for systemet at skabe ligevægt mellem udbuds- og efterspørgselsforholdene. Liberalisering af priser og handel var derfor væsentlige første skridt i transitionen og var samtidig relativt uproblematisk at gennemføre.

Makroøkonomisk stabilisering er nødvendig for at sikre et forudsigeligt miljø og en balanceret udvikling. Med fri prisdannelse blev den første udfordring for den makroøkonomiske stabilisering at bringe den store inflationsbølge, der fulgte efter prisliberaliseringerne, under kontrol.

Liberalisering og makroøkonomisk stabilisering blev gennemført relativt hurtigt i Baltikum og var vigtige forudsætninger for den videre proces, men gav ikke i sig selv velstandsforbedringer. I denne henseende er privatiseringer, omstruktureringer og skabelsen af nye virksomheder nøgleelementer. Denne del af processen refererer bl.a. til behovet for at forbedre incitamentsstrukturene gennem overførsel af ejerskab til private hænder, omstruktureringer af virksomhederne, så de kan klare sig i den frie konkurrence, og skabelsen af en finansiel sektor.

Endelig refererer retlige og institutionelle reformer til en bred vifte af tiltag, der er nødvendige for at understøtte en markedsøkonomis funktion, herunder sikring af ejendomsretten, oprettelse af konkurrencemyndigheder og finanstilsyn m.m. Mens liberaliseringer, makroøkonomisk stabilisering og visse elementer af omstruktureringerne generelt blev iværksat relativt hurtigt, er tiltagene inden for de retlige og institutionelle reformer en mere kompliceret og langstrakt proces.

DE FØRSTE ÅR

Transitionens første år var på alle måder turbulente. Som andre tidligere planøkonomier oplevede de baltiske lande markante stigninger i inflationen i forbindelse med de omfattende og hurtige prisliberaliseringer. Før reformprocessen indebar høje lønudbetalinger og udbredt varemangel i butikkerne løbende pengeoplægning og undertrykt efterspørgsel, der ikke blev korrigeret, fordi mange priser blev fastsat kunstigt lavt. Kombinationen af borgernes oplagrede pengebeholdninger (også kaldet monetært overhæng) og pludselige prisliberaliseringer indebar da en stor korrektion for den tidligere uligevægt i form af kraftige prisstigninger. Dermed forsvandt også de velkendte kødannelser.

De baltiske lande blev endvidere ramt af et stort eksternt chok i begyndelsen af 1992, hvor Rusland hævede sine energi- og råvarepriser til

INFLATION

Tabel 1

pct.	Estland	Letland	Litauen
1989.....	6,1	4,7	2,1
1990.....	23,1	10,5	8,4
1991.....	211	172	225
1992.....	1.076	951	1.021
1993.....	89,8	109	410
1994.....	47,7	35,9	72,1
1995.....	29,0	25,0	39,6
1996.....	23,1	17,6	24,6
1997.....	11,2	8,4	8,9
1998.....	8,2	4,7	5,1
1999.....	3,3	2,4	0,8
2000.....	4,0	2,8	1,0
2001.....	6,2	3,3	2,0

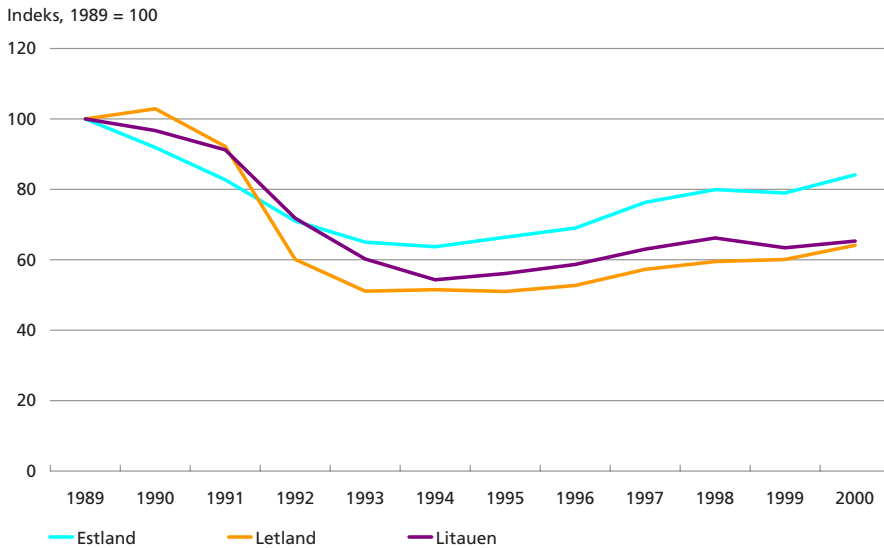
Anm.: 2001 er skøn.

Kilde: EBRD Transition Report 2000 & EBRD Transition Report Update April 2001.

verdensmarkedsniveau. Dette gav en voldsom bytteforholdsforværring og meget kraftig inflation, jf. tabel 1.

Samtidig med at inflationen skød i vejret, bød de første transitionsår også på et betydeligt fald i bruttonationalproduktet, jf. figur 1. Nationalproduktet faldt omtrent til det halve i Baltikum svarende til en tilbagevenden til niveauet for nationalproduktet i slutningen af 1960'erne eller begyndelsen af 1970'erne (De Broeck og Koen 2000).¹ Den private efterspørgsel blev naturligvis påvirket negativt af de kraftige prisstigninger gennem drastiske fald dels i husholdningernes reale finansielle formuer (som typisk enten kun bestod af kontanter eller bankindsud) og dels i reallønnen, som faldt med omkring 50 pct. Mange mennesker måtte således se deres opsparing elimineret og lønnen gjort nærmest værdiløs. Som beskrevet ovenfor havde en del af opsparingen og lønnen under planøkonomien dog heller ikke nogen reel værdi, da den udbredte varemangel betød, at en stor del af opsparingen var tvungen og reelt ikke kunne anvendes. Der er dog næppe tvivl om, at købekraft og levestandard, især for de svageste grupper, faldt drastisk. En række indikatorer for levestandarden understøtter dette. Fx indikerer stigningen i fødevarerandelen af husholdningernes samlede udgifter fra 34 pct. i 1990 til 62 pct. i 1993 i

¹ Det skal dog påpeges, at nationalproduktopgørelserne formentligt overdriver faldet i levestandarden. En del af faldet i nationalproduktet kan tilskrives måleproblemer og statistisk usikkerhed. Således betød transitionen en ændring af incitamenterne fra at rapportere (over-)opfyldelse af bestemte mål i tiden med planøkonomi til incitamentet til underreportering af produktion af skattemæssige hensyn. Hertil kommer bl.a. en ufuldstændig statistisk dækning af nye sektorer i økonomien, herunder også den "sorte" økonomi og manglende korrektioner for kvalitetsforbedringer. Man skal også være varsom med ukritisk at betragte faldet i nationalproduktet som et mål for ændringen i befolkningens levestandard. En del af faldet i produktionen kan have været direkte velstandsforbedrende som fx reduktion eller lukning af energiintensive og forurenende industrier. Yderligere betød afskaffelsen af rationering og de velkendte butikskøer samt øgede valgmuligheder i form af et mere varieret vareudbud ligeledes velstandsforbedringer, som ikke nødvendigvis afspejles i nationalproduktet.



Anm.: 1989 kan betragtes som det sidste "normale" år, hvor de baltiske lande var en del af Sovejtionionen. I de følgende år begyndte den politiske konfrontation og de første reformtiltag, hvilket influerede på økonomierne.

Data for 1989 er nettomaterielproduktet (NMP), mens 1990-2000 er bruttonationalproduktet (BNP). Nettomaterielproduktet i det sovjetiske nationalregnskabssystem afviger fra bruttonationalproduktet bl.a. ved ikke at inkludere serviceydelse og administration, hvorfor en umiddelbar sammenligning er vanskelig. Her er de to serier kædet sammen ved hjælp af beregning af både nettomaterielprodukt og bruttonationalprodukt for 1990.

Kilde: UN/ECE, Economic Survey of Europe, 2001, No. 1.

Litauen en voldsom købekraftsforværring. I Estland og Letland var tendensen den samme om end knap så markant. I alle lande faldt den forventede levetid også betydeligt frem til 1994, ligesom spædbørnsdødeligheden viste en stigende tendens frem til 1995.

Selv om efterspørgselsfaldet har spillet ind, er faldet i nationalproduktet formentligt først og fremmest betinget af det gennemgribende systemchok, som planøkonomiens sammenbrud udgjorde. Det endelige kollaps i den sovjetiske planøkonomi i 1990-91 betød et omfattende afbræk i de handelsmæssige- og finansielle forbindelser, hvilket bl.a. resulterede i varemangel, tab af traditionelle eksportmarkeder, manglende kreditmuligheder og sammenbrud i betalingsfunktionerne. Hertil kommer, at ændringer i resurseallokeringen i kølvandet på prisliberaliseringer og de deraf følgende skift i de relative priser normalt altid er tidkrævende. Derfor vil faldet i produktionen af uønskede varer på kort sigt typisk være større end den forøgede produktion af mere efterspurgte varer (Havrylyshyn, Wolf et al. (1999)) med et fald i den samlede produktion til følge. Desuden medvirkede den betydelige usikkerhed og forvirring omkring fx de relative priser, ejendomsrettigheder, generel lovgivning og den makroøkonomiske situation også til generel tilbageholdenhed bl.a. i forbindelse med investeringer.

MAKROØKONOMISK STABILISERING

Omkring midten af 1992 vedtog de baltiske lande omfattende stabiliserings- og reformprogrammer. På stabiliseringsfronten var hovedelementerne indførelse af pengepolitisk uafhængighed, der gav beskyttelse fra de inflationære impulser fra Rusland¹, og en stram finanspolitisk linje, som skulle etablere og fastholde tilliden til stabiliseringen.

Estland, Letland og Litauen trådte alle ud af rubel-zonen kort efter den genvundne selvstændighed og indførte egne valutaer og en selvstændig pengepolitik. Det var vigtigt at skabe troværdighed omkring de nye valutaer, bl.a. for at drive andre cirkulerende valutaer ud, for at bryde inflationsforventningerne og for samtidig at sikre en gunstig konkurrencemæssig udgangsposition, som kunne stimulere den handelsmæssige integration med Vesteuropa. Overvejelserne gik derfor på fastkursarrangementers troværdighedsfordele over for de omskiftelige forholds krav om øget fleksibilitet. Initialt valgte landene forskellige løsninger.

Troværdighedsaspektet var en primær overvejelse i Estland, og i juni 1992 blev den nye estiske valuta, kroon, fastlåst til D-mark inden for rammerne af et currency board². Den valgte kurs indebar, at den gennemsnitlige månedsløn i Estland kunne veksles til ca. 30 dollar, svarende til omkring en syvendedel af gennemsnitslønnen i Polen (Banerjee, Koen et al. (1995)). Dette gavnede konkurrenceevnen, og det er bemærkelsesværdigt, at det ikke har været nødvendigt at ændre kursen siden på trods af perioder med høj inflation. I både Letland og Litauen valgte man i begyndelsen at lade valutakurserne flyde. Troværdighedsaspektet havde også høj prioritet i Letland, hvorfor den lettiske centralbank blev gjort uafhængig allerede i 1992, og der var bred politisk opbakning til en stram politik. Siden februar 1994 har centralbanken knyttet den lettiske lat til SDR. Den lettiske pengemængde har en høj dækningsgrad i internationale valutaer, og fastkurspolitikken minder derfor om et currency board. Stabilisering via pengepolitikken blev ikke gennemført så resolut i Litauen som i Estland og Letland. Først fra maj 1993 fandt en betydelig stabilisering sted, og i april 1994 indførte Litauen også et currency board, hvor den litauiske litas blev knyttet til dollaren. Baggrunden var bl.a., at myndighederne fandt en mere bindende valutakurstilknytning påkrævet for at forebygge en monetær finansiering af de finanspolitiske underskud (Korhonen (2000)).

¹ Den russiske rubel er fra den 1. juli 1992 til den 14. august 2001 deprecieret med 23.315 pct. over for dollaren.

² For en nærmere beskrivelse og diskussion af currency boards henvises til Bie og Hahnemann, 2000.

Fastkursregimerne i de baltiske lande har siden fungeret som ankre for den økonomiske politik. I Litauen er det besluttet at erstatte dollar-ankeret i landets currency board med et euro-anker fra den 2. februar 2002, hvilket skal ses i lyset af ønsket om EU-medlemskab og den handelsmæssige integration med EU. På det lidt længere sigt har de baltiske lande udsigt til at indgå i euro-samarbejdet. Inden da forventes landene at deltage i valutakursarrangementet ERM2 i mindst 2 år som kvalifikation til euro-deltagelse. Der er åbnet op for, at lande med eurobaserede currency boards kan deltage i ERM2 og samtidig videreføre currency boardet.¹

Stram finanspolitik har ligeledes været et centralt element i landenes økonomiske programmer og blev anset som et vigtigt signal fra myndighedernes side. I modsætning til erfaringerne i mange andre transitionsøkonomier, hvor store underskud udgjorde en hindring for stabiliseringen, lykkedes det de baltiske lande at indlede transitionsprocessen med relativt gode finanspolitiske balancer. Dette skyldtes til dels en gunstig udgangsposition. For det første arvede de baltiske lande ikke noget af Sovjetunionens gæld ved deres uafhængighed, hverken indenlandsk eller udenlandsk. For det andet havde alle landene, i særdeleshed Letland og Litauen, været store netto-bidragydere til Sovjetunionens budget, hvorved overgangen til selvstændighed bød på en betragtelig forbedring af balancerne.

I mange af de tidligere planøkonomier var inflationsudviklingen tæt knyttet til udviklingen i de offentlige finanser. Store underskud var et generelt fænomen, og da de finansielle markeder var underudviklede, måtte en stor del af underskuddene finansieres direkte af centralbankerne, hvilket holdt inflationen oppe. Dette gjorde sig ikke gældende i Baltikum og har været en central årsag til, at de baltiske lande generelt har klaret sig væsentligt bedre end SNG-landene² med hensyn til opnåelse af prisstabilitet. Penge- og finanspolitikken i Baltikum har generelt understøttet hinanden, hvilket har været en væsentlig faktor i den makroøkonomiske stabilisering.

DEN STRUKTURELLE UDVIKLING

Liberaliseringer af priser og handel og en stabilitetsorienteret makroøkonomisk politik var vigtige forudsætninger for, at landene kunne påbegynde catch-up processen med realøkonomisk fremgang. Omstruktureringer og privatiseringer af planøkonomiernes i mange tilfælde foræl-

¹ For en nærmere beskrivelse af ansøgerlandenes valutakursarrangementer i lyset af EU-optagelsen henvises til Kjærgaard og Roed Sørensen, 2001.

² Sodrusjestov Nevsavisimykh Gosudarst (Fællesskabet af uafhængige stater) har som fulde eller associerede medlemmer alle republikker i det tidligere Sovjetunionen bortset fra de baltiske lande.

dede erhvervsliv har i denne henseende været nøgleelementer. Men fremkomsten af nye konkurrencedygtige sektorer og nedlæggelsen af forældede industrier er også en gennemgribende forandringsproces, der har været forbundet med store sociale omkostninger. Reformerne har ligeledes medført betydelige forskelle i den regionale udvikling. Fremgangen har i høj grad været koncentreret omkring hovedstæderne og de større byer. Landdistrikterne og specielt regioner domineret af få, store industrivirksomheder anlagt under plansystemet med hele det sovjetiske marked for øje har således fået massive sociale problemer med meget høj arbejdsløshed.

Man kan få et godt indtryk af de store omvæltninger, der har fundet sted, ved at betragte udviklingen i landenes sektorstruktur. Planøkonomierne bar generelt præg af en stor, ikke-konkurrencedygtig industri, men denne sektors betydning for den økonomiske aktivitet er reduceret betydeligt, jf. tabel 2. Reduktionen gik særligt hurtigt i Estland og Letland, hvor industriens andel af BNP i 1990 var over 40 pct. (IMF (2000)). Landbrugets relative betydning er aftaget endnu mere end industriens, og i Estland og Letland er andelen nu kun en smule større end landbrugets andel i Danmark. Andelen af arbejdsstyrken i industrien og landbruget er dog ikke aftaget i samme takt. Omstruktureringerne og moderniseringsprocessen har omvendt betydet en opblomstring i servicesektorerne, som generelt var meget underudviklede under planøkonomien. I 1998 var servicesektorens andel 67 pct. i Estland, 66 pct. i Letland og 57 pct. i Litauen i forhold til 69 pct. i EU (IMF (2000)). Hvad angår de forskellige sektors relative betydning for økonomierne ligner de baltiske lande således nu i højere grad EU-landene. De baltiske virksomheder er også i høj grad blevet orienteret mod nye markeder, herunder EU. Det gælder især Estland, hvor kun 24 pct. af handlen var med andre transitionslande i 1999.

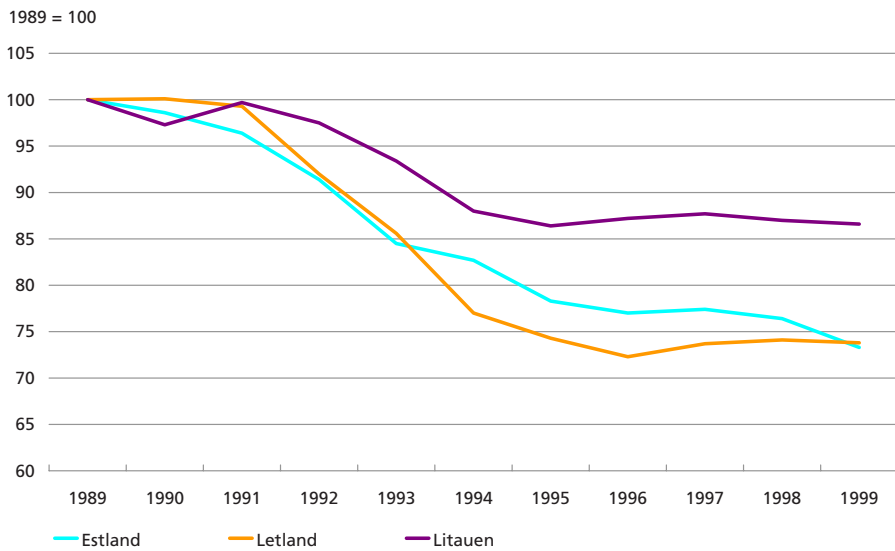
Den kraftige produktionsnedgang i transitionens første år og de løbende omstruktureringer af det baltiske erhvervsliv har bevirket et anseeligt fald i beskæftigelsen, jf. figur 2, især inden for industrien.

STRUKTURUDVIKLING						Tabel 2
	Landbrug (pct. andel af BNP)		Industri (pct. andel af BNP)		Private sektors andel af BNP	Andel af handel med ikke-transi- tions lande
	1992	1999	1992	1999	1999	1999
Estland	13	4	28	15	75	76
Letland	17	4	28	18	65	67
Litauen	25	8	47	20	70	51

Kilde: EBRD Transition Report 1999 og 2000.

BESKÆFTIGELSE, 1989-99

Figur 2



Kilde: UN/ECE, Economic Survey of Europe, 2001, No. 1.

Arbejdsløsheden, der i 2000 var på 13,7 pct. i Estland, 14,3 pct. i Letland og 15,4 pct. i Litauen¹, har været stigende trods en faldende arbejdsstyrke². En høj ungdomsarbejdsløshed på et sted mellem 1½ til 2 gange den gennemsnitlige ledighed udgør sammen med et stort antal langtidsledige, specielt i Letland og Litauen, særskilte udfordringer. Der er dog flere indikationer på, at de baltiske arbejdsmarkeder, specielt i europæisk sammenhæng, er relativt fleksible.

I anden halvdel af 1990'erne har afhjælpning af de sociale konsekvenser af reformerne fået større bevågenhed, herunder bl.a. en bedre integration af de store russiske mindretal. Forværringen i indikatorerne for levestandard i de første år efter uafhængigheden er siden midten af 1990'erne da også i nogen grad blevet reverseret. Den forventede levetidsalder og spædbørnsdødeligheden er tilbage på niveauet før transitionen. Hvis en fødevareandel på mere end 50 pct. af en husholdnings samlede udgifter tages som et *absolut* mål for fattigdom, er omkring halvdelen af de litauiske og lettiske husholdninger dog stadig fattige, mens der i Estland er tale om knap 20 pct. Betragtes i stedet den *relative* fattigdom – målt som en husstandsindkomst på under 50 pct. af gennemsnittet – har mindre end 20 pct. af husholdningerne i de baltiske

¹ I henhold til arbejdsstyrkeundersøgelser, jf. OECD Main Economic Indicators, juni 2001.

² I Estland og Letland er befolkningernes størrelse faldet med godt 8 pct. siden 1990 ikke mindst som følge af emigration af etniske russere, men også som følge af en negativ befolkningstilvækst blandt de baltiske befolkningsgrupper (OECD (2000)). I Litauen har befolkningstallet også været stagnerende.

lande i de senere år kunnet karakteriseres som værende fattige (OECD (2000)). Indkomstulighederne er blevet større i de forløbne 10 år, men er sammenlignelige med lande som Frankrig og England, hvor velstanden dog er væsentligt større (UNDP (2001)).

Status for de strukturelle reformer

European Bank for Reconstruction and Development, EBRD, har konstrueret en række kvalitative indikatorer for alle transitionslandene, der forsøger at opgøre udviklingen inden for en række af transitionens del-elementer i forhold til standarden i en industrialiseret markedsøkonomi, jf. tabel 3. Tabellen præsenterer status for reformprocessen i 2000 for hvert af de baltiske lande sammen med gennemsnittet for landene i SNG og Visegrad-landene, dvs. Polen, Ungarn, Tjekkiet og Slovakiet.

Det fremgår, at de baltiske lande generelt er nået meget langt i reformprocessen og på flere vigtige områder har opnået en standard, der ikke adskiller sig fra standarden i en industrialiseret markedsøkonomi. Estland er kommet lidt længere end Letland og Litauen, men alle landene nærmer sig udviklingsgraden i Visegrad-landene, der, bl.a. som følge af en relativt gunstig udgangsposition, er kommet endog meget langt. Særligt Litauen har gjort store fremskridt i løbet af 2000. SNG-landene halter efter, men tallene dækker over betydelige variationer landene imellem.

Der er generelt gjort størst fremskridt inden for privatiseringen af små virksomheder og liberalisering af handlen (Estland, Letland og Litauen

STRUKTURELLE INDIKATORER, 2000					Tabel 3
EBRD indeks	Estland	Letland	Litauen	SNG	Visegrad-landene
<i>Virksomheder</i>					
Privatisering af store virksomheder	4	3	3	3-	4-
Privatisering af små virksomheder	4+	4+	4+	3+	4+
Governance og virksomhedsomstrukturering	3	3-	3-	2-	3/3+
<i>Markeder og handel</i>					
Prisliberalisering	3	3	3	3-	3/3+
Handel og valutasytemer	4+	4+	4	3	4+
Konkurrencepolitik	3-	2+	3-	2	3
<i>Finansielle institutioner</i>					
Bankreformer og renteliberalisering	4-	3	3	2-	3+
Værdipapirmarkeder og andre fin. inst.	3	2+	3	2-	3+

Anm.: Målingen af indikatorerne sker på en skala fra 1 til 4+, hvor 1 angiver ingen eller yderst beskedne ændringer fra en planøkonomi, og 4+ repræsenterer en standard, som ikke vil afvige fra den i en industrialiseret markedsøkonomi. Visegrad-landene er Polen, Ungarn, Tjekkiet og Slovakiet. Se www.visegrad.org for en nærmere beskrivelse af Visegrad samarbejdet. SNG har som fulde eller associerede medlemmer alle republikker i det tidligere Sovjetunionen bortset fra de baltiske lande.

Kilde: EBRD Transition Report 2000 og egne beregninger.

er medlemmer af verdenshandelsorganisationen WTO). Prisliberaliseringer var også et af de elementer i transitionen, der generelt blev påbegyndt tidligt, men yderligere fremskridt på EBRD-skalaen kræver bl.a., at fastsættelsen af el-, vand-, varme- og gaspriser i højere grad afspejler de økonomiske omkostninger ved en hensigtsmæssig teknologi. Mens der er gjort store fremskridt med henblik på at sikre grundlaget for fri konkurrence, er der kun i mindre udstrækning sket fremskridt inden for konkurrencepolitikken, som skal sikre, at den fri konkurrences spille-regler overholdes. Det er generelt tilfældet i transitionslandene, at udviklingen inden for de markedsunderstøttende institutioner har haltet efter liberaliseringerne og privatiseringerne.

De finansielle markeder har også været under hastig udvikling i Baltikum. De største fremskridt er sket inden for traditionel bankdrift, hvor en række bankkriser har medført et betydeligt udenlandsk ejerskab, særligt i Estland. Det har bibragt ekspertise og styrket sektoren. I Litauen er privatiseringsprocessen i banksektoren dog ikke tilendebragt endnu. I forhold til standarden i de industrialiserede markedsøkonomier har landene et godt stykke vej endnu, bl.a. hvad angår udbygningen af aktie- og kapitalmarkeder, oprettelse af forsikringsmarkeder, private pensionsfonde og hele det tilhørende regelværk.

VÆKSTPERIODEN

På baggrund af stabiliseringen og de gennemførte reformer vendte den økonomiske udvikling for alvor i Baltikum omkring midten af 1990'erne. I Letland og Litauen skete væksten samtidig med ganske omfattende bankkriser fra sommeren 1995. Estland havde været gennem en lignende bankkrise allerede i 1992-94. Den positive vækst var et resultat af en stærk eksportudvikling og en væsentlig fremgang i privatforbruget og de private investeringer. I 1997 steg vækstraterne kraftigt, og væksten i de baltiske lande var i 1997 og i første halvdel af 1998 blandt de allerhøjeste i transitionslandene. Baggrunden var en betydelig penge- og kreditvækst fra en omfattende kapitalindstrømning. De pengepolitiske myndigheder tog skridt til at dæmpe udviklingen, og i kombination med et højere renteniveau som følge af krisen i Asien fandt der en afdæmpning sted i foråret 1998. Afdæmpningen blev efterfulgt af en kraftig, men midlertidig, recession i alle tre lande i efteråret 1998 og foråret 1999 i kølvandet på krisen i Rusland i august 1998. Trods en betydelig reorientering af handlen væk fra SNG-landene over mod de vestlige markeder afslørede krisen en fortsat betydelig afhængighed af de gamle markeder. Eksporten og industriproduktionen faldt med det samme, særligt i Litauen, hvor samhandlen med SNG-landene

stadig var betydelig. I Letland og Litauen var konkurrenceevnen samtidig under pres som følge af landenes tilknytning til den amerikanske dollar, idet dollaren apprecierede over for euroen. Bl.a. takket være en fornyet fremgang i eksporten i takt med stærkere vækst hos de europæiske handelspartnere samt stigende investeringer vendte specielt Estland og Letland tilbage til høje vækstrater i 2000, mens væksten i Litauen fortsat var mere moderat. I første kvartal af 2001 var vækstraterne i forhold til samme kvartal året før henholdsvis 5,8 pct. i Estland, 8,2 pct. i Letland og 4,4 pct. i Litauen, hvilket må betegnes som opmuntrende.

Den baltiske hyperinflation i 1992 blev afbrudt relativt hurtigt og efterfulgt af en årrække med hurtigt aftagende, men stadig høje inflationsrater, jf. tabel 1. Udviklingen har formentligt været præget af en vis træghed i inflationsforventningerne, ligesom den fortsatte afvikling af lave administrativt fastsatte priser og overgang til indirekte beskatning har spillet ind. En del af udviklingen kan desuden afspejle kvalitetsforbedringer. Der er også klare indikationer på, at de baltiske landes nye valutaer initialt var kraftigt undervurderede (Richards og Tersman (1995)), hvormed landenes prisniveauer i forhold til udlandet, eller de reale valutakurser, var unaturligt lave. Normaliseringen af landenes relative prisniveauer i forhold til udlandet har da medført højere inflation på grund af landenes fastkursmål. Fx har landenes lave lønniveauer formentligt bidraget til de store kapitaltilførsler, som i sig selv har medført et pres på priserne. Selv om den initiale undervurdering af prisniveauerne er korrigeret, kan en fortsat merinflation forventes som et naturligt led i landenes catch-up proces mod højere indkomstniveauer, jf. afsnittet om den reale valutakurs.

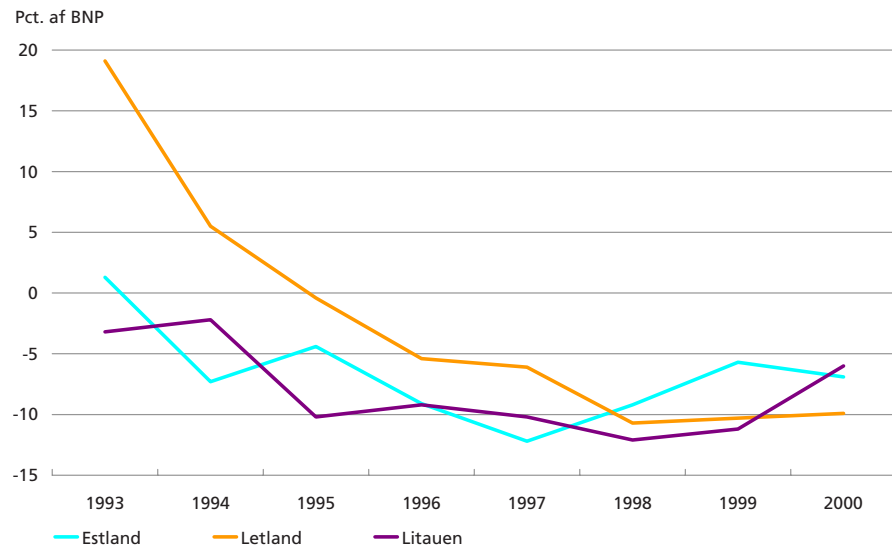
Siden 1998, hvor recessionen havde en klar afdæmpende effekt på priserne, har alle landene opnået encifrede inflationsrater. Med vækstfremgangen i 2000 tiltog inflationen en smule. For Estlands vedkommende kunne udviklingen hovedsageligt tilskrives stigningen i oliepriserne og euroens depreciering. Den lettiske lat og den litauiske litas appreciering over for euroen har bidraget til en mere afdæmpet udvikling.

Siden nationalproduktet begyndte at stige fra 1994-95 har alle tre lande haft store underskud på handelsbalancen og på betalingsbalancens løbende poster, jf. figur 3.

I Estland toppede underskuddet på de løbende poster i 1997 med ca. 12 pct. af BNP, hvorefter underskuddet er faldet til ca. det halve i de to seneste år. I Litauen resulterede krisen i Rusland også i et underskud på omkring 12 pct., men det er også blevet reduceret til det halve i 2000. I Letland var underskuddet stadig tæt ved 10 pct. af BNP i 2000.

BETALINGSBALANCENS LØBENDE POSTER, 1993-2000

Figur 3



Kilde: EBRD, Transition Report 2000.

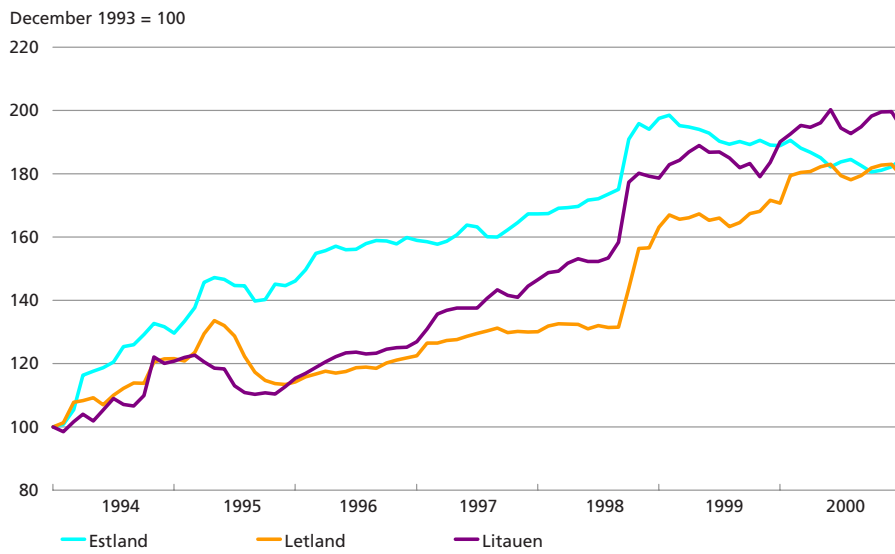
Note: Tal for 2000 er skønnet.

Som i de andre transitionsøkonomier er en del af underskuddene en naturlig konsekvens af de store strukturelle ændringer, som landene undergår i forbindelse med opgradering og restrukturering af det eksisterende kapitalapparat samt opbygningen af et nyt. Dette har nødvendiggjort en stor andel eksternt finansiering. Underskuddenes holdbarhed er i høj grad afhængig af, om moderniseringen af økonomierne forbedrer landenes eksportpotentiale. I så henseende er der allerede sket store fremskridt. Således er eksporten af varer og tjenester i faste priser i perioden 1995-2000 i Estland mere end fordoblet, mens der i Letland og Litauen har været tale om knap en fordobling.

De fortsat store betalingsbalanceunderskud gør imidlertid, at landene er sårbare over for den fortsatte velvilje fra udenlandske investorer. Det må forventes, at udlandsgælden i forhold til bruttonationalproduktet før eller siden skal stabilisere sig på et niveau, som de internationale investorer finder passende. Risikoen for pludselige omslag i kapitalstrømmen er dog blevet reduceret gennem en høj andel af stabile finansieringskilder. I alle tre lande er de udenlandske direkte investeringer steget betydeligt i forhold til starten af 1990'erne, men med privatiseringernes tilendebringelse vil en hidtil stor finansieringskilde blive reduceret. Omvendt kan udsigterne til EU-medlemskab betyde et fortsat højt niveau for de udenlandske investeringer.

REALE EFFEKTIVE VALUTAKURSER

Figur 4



Kilde: Nationale centralbanker.

Reale valutakurser

I løbet af 1990'erne har der været en klar trendmæssig appreciering af de reale effektive valutakurser i alle de baltiske lande¹, jf. figur 4. De markante stigninger i efteråret 1998 kan henføres til rublens fald i forbindelse med krisen i Rusland. Den efterfølgende depreciering i Estland har været drevet af euroens løbende depreciering.

De betragtelige apprecieringer i de baltiske lande er ensbetydende med, at landenes prisniveauer er steget i forhold til samhandelspartnerne. Det er derfor et relevant spørgsmål, om udviklingen har betydet, at landenes valutaer er blevet overvurderede. Der er flere gode grunde til at tro, at dette ikke er tilfældet.

Korrektion for den initiale *undervurdering* kan formentlig forklare en del af udviklingen. Som beskrevet ovenfor, var de baltiske landes prisniveauer væsentligt lavere end selv sammenlignelige landes ved transitionsens begyndelse, og dette har medført en årrække med merinflation.

Desuden er trendmæssig appreciering af reale valutakurser en karakteristisk og naturlig del af tilpasningsprocessen i lande med relativ høj produktivitetsvækst². Ved transitionsprocessens begyndelse var produk-

¹ Den reale effektive valutakurs angiver det indenlandske prisniveau i forhold til prisniveauerne hos samhandelspartnerne opgjort i samme valuta. En appreciering af den reale effektive valutakurs skyldes, at inflationen er højere end udlandets, og/eller at den nominelle valutakurs apprecierer.

² Real appreciering i catch-up lande har et teoretisk fundament i den såkaldte Balassa-Samuelson-hypotese. Ræsonnementet er, at transitionslandenes reale valutakurser vil appreciere, hvis store produktivtetsstigninger i sektorerne for handlede varer fører til et generelt højere lønniveau, som presser priserne på ikke-handlede varer, og dermed det generelle prisniveau, op.

tiviteten i landene meget lav i forhold til i de vesteuropæiske økonomier, men den fremskredne reformproces og anvendelsen af mere avancerede produktionsteknologier har indsnævret forskellen. Der er endvidere klare tegn på, at prisstigninger på varer, der ikke handles internationalt, har bidraget mere til de reale apprecieringer end prisstigninger på handlede varer. Men enhedslønomsprognoserne målt i D-mark er også steget 227 pct. i Estland, 130 pct. i Letland og 316 pct. i Litauen fra 1994 til 1999, og underskuddene på betalingsbalancens løbende poster har som nævnt været meget store. Som beskrevet har alle tre lande imidlertid oplevet stor vækst i eksporten, også til det vesteuropæiske marked, og det på trods af de kraftige apprecieringer.

UDFORDRINGER

Den væsentligste overordnede økonomiske udfordring er at fastholde en vedvarende og robust vækst og indsnævre forskellene i levestandard til de modne markedsøkonomier. Men der er langt endnu. Levestandarden målt ved det købekraftskorrigerede BNP per capita er kun ca. 1/3 af niveauet i EU landene, jf. tabel 4.

Selv hvis de baltiske økonomier fortsatte med de samme gennemsnitlige vækstrater som i de sidste 5 år, vil det stadig tage mere end en generation at nå samme velstandsniveau som EU-landenes. Portugal er et eksempel på, at det kan lade sig gøre at indsnævre velstandsforskellene. Korrigeret for købekraften var BNP per capita i Portugal ved EU-optagelsen i 1986 ca. halvt så stor som gennemsnittet af EU-landenes, mens andelen i 2000 udgjorde ca. 75 pct.

Med den opnåede makroøkonomiske stabilitet er det især fortsættelsen af de strukturelle og institutionelle reformer, som er påkrævet. Større indsats på det sociale område, herunder en løsning af ubalancen på arbejdsmarkedet, vil ligeledes trænge sig på. I forhold til de første reformer, hvor betydelige effektiviseringsgevinster kunne høstes på bag-

BNP PER CAPITA (KØBEKRAFTSKORRIGERET), 1999		Tabel 4
	Dollar	Indeks, EU-15 = 100
Estland	8.223	37
Letland	6.074	27
Litauen	6.833	31
Polen	8.845	40
Ungarn	11.256	50
Tjekkiet	13.389	60
EU-15	22.303	100

grund af den planøkonomiske arvs omfattende ineffektivitet, vil kommende reformer formentlig have mere gradvise effekter. Produktivitetsforbedringer og nedbringelse af arbejdsløsheden vil være afgørende for den fortsatte velstandsudvikling. I den forstand er udfordringerne for de baltiske lande i højere grad de samme, som dem de vestlige markedsøkonomier har stået, eller står, overfor.

Omdrejningspunktet i reformerne i de kommende år vil fortsat være målet om at opnå EU-medlemskab, som medvirker til at holde reformtempoet oppe. De første nye medlemmer vil kunne optages i 2004, men hvem, der kan optages, ligger endnu ikke fast. EU-medlemskab vil udgøre en væsentlig milepæl i landenes økonomiske udvikling og kan siges at markere selve transitionsprocessens endepunkt og startpunktet for de unge markedsøkonomiers modningsproces. De overordnede økonomiske forudsætninger for EU-medlemskab er, at landene skal være fungerende markedsøkonomier, som kan klare sig i den fri konkurrence i EU. Mens de baltiske lande lever op til kravet om at være fungerende markedsøkonomier, var EU-Kommissionens vurdering i november sidste år, at evnen til at klare den fri konkurrence i EU endnu ikke er helt opfyldt. Kommissionen efterlyser bl.a. bedre håndtering af arbejdsløshedsproblemerne, bedre muligheder for fremskaffelse af markedsbaseret finansiering blandt de små og mellemstore virksomheder og fuldførelse af de resterende privatiseringer. Estland, Letland og Litauens forøgede handelsintegration med EU er imidlertid en god indikator for, at landene er godt på vej.

Processen frem mod EU-medlemskab indebærer i sig selv et udgiftskrævende pres, herunder bl.a. omkostninger til opbygning af den lovmæssige og institutionelle ramme samt omkostninger for at sikre opfyldelse af EUs standarder, ikke mindst på miljøområdet. EU yder støtte, men man kommer dog næppe uden om fortsatte reformer af de offentlige udgifter for at sikre et tilstrækkeligt finanspolitisk råderum, bl.a. af hensyn til aldringsproblematikken og finanspolitikens centrale rolle som konjunkturstabiliseringsinstrument. Udsigten til en stærk, men også varierende, kapitalindstrømning op til, og efter, EU-medlemskab stiller ligeledes krav om en fleksibel finanspolitik.

Den baltiske banksektor har igennem de senere år været præget af betydelige konsolideringer og udenlandske overtagelser, som bør resultere i mere effektive og velkonsoliderede institutioner. Annonceringen i 2001 af en fusion mellem de to svenske banker, Foreningssparbanken (Swedbank) og SEB, der begge er majoritetsaktionærer i en række af de største baltiske banker, har dog af konkurrencemæssige hensyn ført til forlangender fra de pengepolitiske myndigheders side om ændringer i ejerforholdene i flere af de baltiske banker.

Kapitalmarkederne fungerer stadig ikke som et effektivt alternativ til bankfinansiering. Markedskapitaliseringen og likviditeten er fortsat beskeden, og en væsentlig prioritet for de baltiske lande vil være at ændre dette. Planerne om finansierede pensionssystemer og opbygning af realkreditsystemer må forventes at medføre en væsentlig udbygning af den finansielle sektor. En bedre håndhævelse af den eksisterende regulering, strengere offentliggørelseskrav og en øget gennemsigtighed af handlen på de finansielle markeder kan også styrke interessen for de finansielle markeder som et alternativ til bankfinansiering (IMF (2000)).

LITTERATURLISTE

Andersen, Louise og Kristian Kjeldsen (1998), De baltiske landes økonomiske og finansielle udvikling, *Kvartalsoversigt*, 3. kvartal 1998.

Banerjee Biswajit, Vincent Koen, Thomas Krueger, Marle S. Lutz, Michael Marresa og Tapio Saavalainen (1995), *Road Maps of the Transition – The Baltics, the Czech Republic, Hungary and Russia*, Occasional Paper 127, IMF, Washington D.C.

Bie, Ulrik og Niels Peter Hahnemann (2000), Currency boards, Danmarks Nationalbank, *Kvartalsoversigt*, 2. kvartal 2000.

EBRD (1999), *Transition Report 1999*, London.

EBRD (2000), *Transition Report 2000*, London.

EBRD (2001), *Transition Report Update April 2001*, London.

Gros, Daniel og Alfred Steinherr (1995), *Winds of Change – Economic Transition in Central and Eastern Europe*, Longman, New York.

Havrylyshyn Oleh, Thomas Wolf, Julian Berengaut, Marta Castello-Branco, Ron van Rooden og Valeire Mercer-Blackman (1999), *Growth Experience in Transition Countries 1990-98*, Occasional Paper 184, IMF, Washington D.C.

IMF (2000), *World Economic Outlook October 2000*, Washington D.C.

Kjærgaard, Morten og Morten Roed Sørensen (2001), Ansøgerlandene og euroen, Danmarks Nationalbank, *Kvartalsoversigt*, 1. kvartal 2001.

Korhonen, Iikka (2000), *Currency Boards in the Baltic Countries: What have we learned?*, Post-Communist Economies, Vol. 12, No. 1.

OECD (2000), *Baltic States. A Regional Economic Assessment*, Paris.

Richards, Anthony og Gunnar Tersman (1995), *Growth, Nontradables, and Price Convergence in the Baltics*, IMF Working Paper WP/95/45, IMF, Washington D.C.

UNDP (2001), *Human Development Report 2001*, New York.

United Nations Economic Commission for Europe (2001), *Economic Survey of Europe 2001*, No.1, Geneva.