

Peter Gowan

SJOKKTERAPIEN I ØST-EUROPA – TEORI, PRAKSIS OG RESULTATER *

INNLEDNING

Øst-Europas marked for ideer om praktisk økonomisk politikk ble brått åpnet i 1989. Det ble raskt fylt opp av et anglo-amerikansk produkt med et liberalt-demokratisk varemerke. Dette politiske motstykket til hurtigmat skapte et hinder for alternativer, og de nyliberale ideene fikk så og si en monopolstilling i de fleste stater i området. Noen kritiske røster betraktet slektskapet mellom disse ideene og den økonomiske politikk som føres i Vest-Europa som like nært som slektskapet mellom en Bic Mac og boeuf bourguignon. Men glimrende markedsføring og en aggressiv salgsteknikk dekket over eventuelle svakheter ved de nyliberale ideene.

Den offentlige lanseringen ble foretatt av det britiske næringslivsbladet *The Economist* den 13. Januar 1990 med en lang artikkel av Jeffrey Sachs fra Harvard-universitetet under den megetsigende tittelen «What is to be done?». Sachs skrev som en avkollektiviseringens Lenin, med skarpe utfall mot alle halvt fullførte løsningsforslag. Artikkelen er imidlertid verdt å lese, for den forteller i det minste noe om debattens natur før Sachs intervenerte. Artikkelen omhandler hvordan Vesten skulle omforme livet i hele Øst-Europa. Kun ett aspekt ved debatten, og kun en liten del av Sachs' artikkel, omhandler hvordan de enkelte stater egenhendig burde gjennomføre en sekvens av reformer for å nå sine mål. Sachs' program var snarere å skape et internasjonalt rammeverk som skulle føre til at den angitte sekvens av reformer ble den eneste rasjonelle politikken for enhver regjering i Øst-Europa.

Sachs' forslag ble tatt i mot med begeistring av sentrale politiske aktører i USA og Storbritannia, og de er blitt en del av allmenndannelsen i Øst-Europa. Ethvert russisk skolebarn lærer om «de tre zatsias». En like populær utbredelse har forslagene fått ved vestlige universiteter. Der blir de kokt ned til et abstrakt, universelt verktøysett for hvordan man forvandler kommunismen til en fungerende markedsøkonomi. Dette er et populært emne, siden formatet er både passe instrumentelt og passe abstrakt. Sachs' ideer har mottatt de høyeste æresbevisninger fra det anglo-saksiske akademiske miljø. Harvard-professoren ga en berømt forelesningsserie over sitt paradigme ved London School of Economics, og serien ble publisert av Massachusetts Institute of Technology (MIT). Sachs regnes også som grunnleggeren av en egen disiplin, «Overgangens økonomiske teori». Professorer fra Harvard University og London School of Economics (LSE) står som både kjøpere og

selgere av denne varen. Få intellektuelle i det konkursrammede Øst har selvtillit nok til å tvile på denne varens vitenskapelige troverdighet.¹

Sachs har selv aldri hevdet at det han legger frem er noen kokebok for å konstruere markedsøkonomier, og han har heller ikke hevdet at det er noen store teoretiske nyheter i det han la frem. Sachs er ingen selger av billige og ideologisk baserte vidunderkurer, men en uavhengig teoretiker. Hans visjon er imidlertid en globalisert og forent kapitalistisk verden som, etter hans mening, ville være til gode for hele menneskeheten. Det synes åpenbart at Sachs så en mulighet til å bringe denne visjonen nærmere en realisering ved å delta i utformingen av en praktisk økonomisk politikk for overgangen til markedsøkonomi i Øst-Europa. Og som all økonomisk politikk var den basert på en mer eller mindre eksplisitt modell av hvordan de relevante aktørene ville opptre og samhandle i ulike situasjoner.

Vi skal først se på innholdet i Sachs' modell for økonomisk politikk. Vi skal deretter se om de sentrale aktørene oppførte seg i tråd med modellens antagelser. I lys av de erfaringer som er gjort, skal vi forsøke å komme med noen konklusjoner om den reelle sammenhengen mellom vestlig økonomisk politikk og de ideer som Sachs og hans tilhengere markedsførte. En alternativ modell blir presentert og brukt til å forstå hva som skjedde.

Sachs' forslag til økonomisk politikk i Øst-Europa har gått under flere navn. Sjokkbehandling, radikal økonomisk reform, «big bang», «de tre zatsias» og sjokkterapi er noen av dem. Sachs selv er ikke særlig fornøyd med noen av disse merkelappene, men har over tid akseptert at sjokkterapi blir brukt som betegnelse på hans forslag. Vi vil derfor betegne hans modell for økonomisk politikk som sjokkterapi-modellen.

SJOKKTERAPI-MODELLEN

Sachs' modell har den karakteristiske problemorienterte form som er kjent fra ulike analyser av praktisk økonomisk politikk. Det vil si, du må få aktør X til å gjøre handlingen Y dersom du ønsker å oppnå A, og handlingen Y vil i den gitte situasjonen gi opphav til det ønskede utfall A. Modellen gjør visse antagelser om den enkelte aktørs atferd og motivasjon, om hvordan aktøren vil reagere på ulike positive og negative incitamenter, og om situasjonen som aktørene befinner seg i. Modellen vurderes ut i fra hvorvidt den foreskrevne økonomiske politikken gir opphav til det ønskede utfall A, og da til den lavest mulige kostnad.

Sachs formulerte sin modell for å løse ett stort problem. Hvordan skulle hele den tidligere kommunistiske region i Øst-Europa reorganiseres slik at man, med Sachs' ord, kunne oppnå «en gjenreisning av den menneskelige frihet og en vekst i levestandard basert på demokrati.»²

Et svært bredt spekter av ulike politiske retninger, i det minste i Vesten, vil kunne slutte seg til Sachs' overordnede problemformulering og målsetting. Mange vil imidlertid også være noe skeptisk til å oppnå målsettingene ved hjelp av et stykke koordinert og vestlig styrt sosial ingeniørkunst. Ralph Dahrendorf uttrykte to ankepunkter i så henseende. Hans argument var at: «De øst-europeiske land har ikke kvittet seg med kommunismen bare for å kunne innføre et kapitalistisk system – hva det nå enn måtte være... Hvis noen ideologi har vunnet,... så er det den at vi alle har lagt ut på en ferd inn i en usikker fremtid, og at vi alle må prøve og feile innenfor institusjonelle rammer som gjør det mulig å endre verden uten blodsutgytelse.»³ Dahrendorfs forkastelse av ideen om et vestlig system burde være en implisitt advarsel mot avkollektivisering ved hjelp av sosial ingeniørkunst. Sachs forsvarer slike storslåtte planer med utgangspunkt i det syn at det finnes bare to systemer i verden (kommunisme og kapitalisme), og at de strukturelle trekkene ved disse systemenes sosioøkonomiske og maktmessige forhold er fullt ut forstått. Uansett hvor mye de avviker fra hverandre når det gjelder detaljer, så utgjør de, billedlig betraktet, to forskjellige organismer med hver sin karakteristiske genetiske kode.

Dahrendorfs andre ankepunkt gjelder respekten for det eksisterende nettverk av sosiale institusjoner, og den styrking av disse institusjonene man kan få ved å innføre åpenhet. Ved en fri utveksling av av ideer, dannelse av konsensus gjennom debatt, forhandlinger og kompromiss, vil de ulike institusjoner kunne omformes og styrkes. En slik tilnærming til reformprosessen stiller utviklingen av rettsstaten og utvikling av et liberalt politisk klima over eventuelle planer for endring av selve systemet. Endringene av systemet vil måtte vokse ut fra debattene i det «åpne samfunn», eller «sivile samfunn». Sachs forkastet en slik tilnærming til reformer med den begrunnelse at «når det kommer til åpen eksperimentering, tviler jeg på at det vil føre til noen reformer, i det minste ikke uten kostbare og farlige feilskjær».⁴

Vi ser at det man kan kalle Sachs' omvendte Leninisme går ut over det rent stilistiske. Den er knyttet til hele den metodologi som hans modell følger. Sachs har stor tiltro til at han – eller i det minste Vesten – kan planlegge på en slik måte at regionen unngår kostbare feilskjær. Samtidig er han av den formening at dersom regionen overlates til egne krefter, vil den gjøre disse feilskjærene. Det er til og med en mulighet for at regionen overhodet ikke vil gå inn for de overordnede mål som han har fremsatt. En konsekvens av disse synspunktene er at den politikk han foreslår, vil måtte være slik at konsolideringen av det institusjonelle rammeverk og sikringen av demokratiet først kan foretas etter at de økonomiske reformene er gjennomført.

Vei og mål på det regionale nivå

Sachs' forslag til praktisk politikk var ikke myntet på enkelte stater, men på hele den postkommunistiske region i Øst-Europa. Hans ideer var i samsvar med de som USAs og Storbritannias regjeringer hadde om omdannelsen av Øst-Europa som region. Sachs var også sterk motstander av en alternativ løsning knyttet til den franske regjeringens generelle syn på regionen. Hovedpunktene i det franske alternativet var at:

- 1) Medlemmene av det tidligere COMECON, inklusive Sovjetunionen, oppfordres til å opprettholde de innbyrdes økonomiske forbindelsene.
- 2) Hvert lands sosio-økonomiske system skal utvikle seg gradvis ut i fra de krefter som gjør seg gjeldende i det enkelte land, og uten noe vestlig press for å få det enkelte land til å velge ett system fremfor et annet.
- 3) Vestlig politikk overfor regionen skal legge vekt på økonomisk revitalisering av regionen sett som en helhet, for eksempel ved å bruke en regional utviklingsbank som instrument.
- 4) Tidligere kommunistiske land skal på kort og mellomlang sikt ikke bringes inn i EU. I stedet opprettes det en paneuropeisk konføderasjon som omfatter EU og Øst-Europa, inklusive Sovjetunionen.

Alternativet, som USA fremmet, og som Sachs var en iherdig forsvarer av, var at:

- 1) COMECON brytes opp, og fremfor alt bør de østeuropeiske statene bryte forbindelsene med Sovjetunionen.
- 2) En grunnleggende transformasjon til en bestemt kapitalistisk institusjonell struktur gjøres til en betingelse for å normalisere forbindelsene med denne staten.
- 3) Det opprettes en satelittstruktur mellom Vest-Europa og det østlige Sentral-Europa⁵, dvs. hver stat i målområdet oppretter sine egne forbindelser med Vest-Europa og forbindelsene mellom statene går via en vestlig partner.
- 4) Omforming av regionen startes i landene med de politisk mest sympatiske regjeringene. En blanding av kjepp og gulrot brukes for å spre transformasjonen til andre land i regionen.
- 5) Prosessen drives fremover av de vestlige statenes vilje og evne til, via multilaterale organisasjoner, å yte støtte til samarbeidsvillige regjeringer og lage hindringer for regjeringer som ikke vil samarbeide.
- 6) Den økonomiske aktivitet i de samarbeidsvillige statene skulle ta seg opp ved en handelsdrevet vekst rettet mot de vesteuropeiske markedene. Dette skulle kompensere for COMECONs sammenbrudd.
- 7) Samarbeidsvillige stater skulle få full markedsadgang til EU (delvis ved en radikal omlegging av deler av EUs institusjonelle grunnlag slik som handelspolitikken og Den felles jordbrukspolitikken). I tillegg skulle det gis omfattende støtte til de samarbeidsvillige statene, og de skulle kunne oppnå medlemskap i et sterkt utvidet EU.

Sachs' artikkel fra 1990 gir en klar skisse av alle disse punktene. Han hevdet at det ikke ville være optimalt å holde COMECON samlet: «(Det) øst-europeiske fellesmarked som noen har foreslått som et forstadium til integrasjon med Vesten, vil ikke være noe annet enn en fattigmannsklubb». Han oppfordret derfor de østeuropeiske statene til å starte kappløpet om å bli integrert i det vesteuropeiske markedet. Han forkastet også tanken på noen form for sosio-økonomisk blandingsystem med den begrunnelse at markeds-sosialismen hadde vist seg å ikke fungere: «(De østeuropeiske stater) må forkaste ... ideen om en 'tredje vei'» og i stedet «gå inn for en vestlig form for markedsøkonomi». ⁶ Han oppfordret til en radikal omlegging av EUs politikk for å kunne ta i mot en langt større mengde østeuropeiske varer, og han gikk inn for at vestlige stater, spesielt Tyskland, skulle bidra med en massiv støtte til samarbeidsvillige stater i Øst.

I 1990 kunne Sachs henviser til at det allerede var to stater i regionen som fulgte hans modell, nemlig Jugoslavia og Polen. Sachs, som hadde vært rådgiver for den jugoslaviske regjering i 1989 og senere også for den polske, hevdet at: «Polen vil gjennomføre de første store markedsorienterte reformer i Øst-Europa. Jugoslavia vil gjennomføre liknende reformer.» ⁷

USAs politikk overfor regionen, slik den hadde blitt artikulert av Sachs, ble naturligvis også G7-statenes linje. ⁸ Nøkkelen i denne tilnærmingen – en fragmentering av COMECON og en satelittstruktur mellom Vesten og isolerte østeuropeiske stater – er noe man etter hvert har begynt å betrakte som naturlig i den vestlige akademiske og offentlige debatt. Debatten om sjokkterapien har dermed endt opp med å bli en debatt om hvorvidt de østeuropeiske satelittene er best tjent med å akseptere Vestens betingelser mot å få markedsadgang, eller om de er bedre tjent med en isolasjonistisk politikk eller eventuelt en form for mellomløsning.

Oppløsningen av COMECON kan kanskje virke like naturlig som konfliktene mellom serbere, kroater og muslimer i 1990-årene, eller franskmennenes fiendtlighet overfor tyskere i slutten av 1940-årene. Dersom man tror at fragmenteringen av COMECON skjedde med en naturlovs nødvendighet, ignorerer man imidlertid Vestens evne til å påvirke utviklingen. På slutten av 1940 årene kunne USA legge sin tyngde bak de forslag som brakte Frankrike og Tyskland nærmere hverandre. Og, som USAs viseutenriksminister for europeiske saker, Richard Holbrooke, har påpekt, brukte ikke Vesten sin evne til å påvirke utviklingen i Jugoslavia. Resultatet ble, ifølge Holbrooke: «den største svikt siden 1930-tallet når det gjaldt Vestens kollektive sikkerhet.» ⁹ I 1990/91 ble Vestens innflytelse brukt til å fremme en fragmentering av COMECON-regionen. Sachs bidro til denne fragmenteringen, og han begrunnet den ikke med at den var dømt til å skje, men med at den var ønskelig ut fra et økonomisk synspunkt. Vestens politikk var ikke rettet mot å forhindre økonomisk isolasjonisme mellom de

østeuropeiske statene. De vestlige statene fremmet tvert imot en slik utvikling. Det gjorde de i håp om at når de østeuropeiske stater mistet sine tidligere handelsforbindelser, ville det å akseptere Vestens betingelser for å bli satelitt til Vesten fremstå ikke bare som den beste løsningen, men som den eneste rasjonelle mulighet.

Følgelig la man opp til en gradvis absorbering av de østeuropeiske statene inn i den vestlige økonomiens institusjonelle strukturer, som ville bestå av forskjellige multilaterale organisasjoner, og da spesielt EU. Resultatet man tok sikte på var et Europa forent i ett marked, i form av (et sterkt reformert) EU. På regionalt nivå skulle dette skape de riktige betingelsene for fremgangsrike kapitalistiske demokratier.

Sjokkterapiens viktigste resultater i de enkelte statene

Sjokkterapiens erklærte mål i den enkelte stat er en demokratisk basert økning i levestandard og frihet. *Resultatet* av Sachs' politikk er derimot institusjonelt.¹⁰ Selv har han ofte betegnet resultatet som markedsøkonomi eller kapitalisme. En nærmere undersøkelse viser imidlertid at helt spesifikke institusjonelle strukturer er sjokkterapiens resultat, og ikke kapitalisme som sådan. Sachs formulerer sin problemstilling slik: «Den grunnleggende basis for alle disse omformingene (er) ... ideen at ... den postkommunistiske verden har et potensial for å vokse raskere enn den utviklede¹¹ verden og dermed en mulighet for å lukke gapet i levestandard. *Forutsetningen for at de kan oppnå dette, er at de harmoniserer sine økonomiske institusjoner og kobler sine økonomier til det globale økonomiske system.*»¹²

I de tilfeller hvor Sachs sier at resultatet er kapitalisme¹³, oppdager vi at det er en svært særegen institusjonell struktur han har i tankene. Det dreier seg om en struktur som gjør at de fleste kapitalistiske økonomier opp gjennom historien ikke dekkes av hans begrep om kapitalisme. Sachs forteller oss at «de viktigste kjennetegn ved kapitalisme (er) frihandel, konvertibel valuta, og vekst drevet av den private sektor.»¹⁴ Etter denne noe merkelige definisjonen var ikke Vest-Europa kapitalistisk før 1958 (ingen konvertibilitet av valutaene), og USA var ikke kapitalistisk i den nesten sammenhengende proteksjonistiske perioden fra 1791 til den andre verdenskrig.¹⁵ Kjennetegnene som listes opp, er mer karakteristiske for Sachs' visjon enn for kapitalismen som sådan. To av de tre kjennetegnene forutsetter ikke en kapitalistisk økonomi overhodet; de er relatert til de økonomiske relasjonene mellom stater.

Hvilket resultat Sachs ønsker av sjokkterapien avsløres av de seks «kjernereformene» som han forteller oss må oppnås:

1) Åpen internasjonal handel, 2) Valutakonvertibilitet, 3) Privat eiendom som motor i veksten, 4) Privat eierskap som den dominerende organisasjonsform for store foretak, 5) Åpenhet for utenlandske investeringer, og 6) Medlem-

skap i de sentrale internasjonale økonomiske institusjonene, inklusive Det internasjonale valutafondet (IMF), Verdensbanken og GATT.¹⁶

Vi ser at fire av hans seks punkt (1, 2, 5, og 6) går på å endre statens eksterne politisk-økonomiske relasjoner. Punkt 4 angir en spesiell form for kapitalisme, hvor foretak lett kan kjøpes og selges. Kun punkt 3 referer til det vi normalt forstår med kapitalisme. Kort sagt er resultatet av Sachs' modell en svært spesiell politisk-økonomisk struktur: en økonomi som er mest mulig åpen for internasjonale økonomiske aktører, en stat med en globalisert institusjonell struktur som kan absorbere hva han kaller den «globale konvensjonelle økonomiens» ressurser.

Det er dette resultatet som er grunnlaget for måloppnåelsen i den enkelte stat: «Ved å gjenforenes med resten av den globale økonomi, vil de bli i stand til å importere noe av den øvrige verdens velstand, for det meste ved import av ny teknologi, organisasjonsmønstre og finansielle ressurser.»¹⁷ Eller, når statene i målområdet er «åpnet opp for internasjonal handel» og internasjonal finanskapital, så vil de kunne anskaffe «den teknologi, det ledelsestalent, de organisasjonsmetoder og den finanskapital som er nødvendig for å overkomme de siste førti års miserable økonomiske arv.»¹⁸

Dannelsen av et frihandelsregime og de riktige økonomiske og institusjonelle strukturene for å kunne trekke til seg direkte investeringer fra utlandet er sjokkterapiens viktigste resultater. Til sammen er de tenkt å skulle utgjøre grunnlaget for vekst, slik at målet kan oppnås, nemlig en kapitalistisk økonomi med allmenn velstand.

Det virkelig geniale ved Sachs' arbeid var hvordan han klarte å gi en begrunnelse for hvorfor en brå åpning av økonomiene i Øst-Europa utgjør et nødvendig første skritt på veien mot det vi vanligvis kaller kapitalisme. Han argumenterte for en brå overgang til frihandel og konvertibel valuta ut fra behovet for å skaffe et eksternt ankerfeste for det nasjonale prisnivå og ut fra behovet for en handelsdrevet veksten i regionen. Tilknytningen til de internasjonale finansinstitusjonene¹⁹ var nødvendig for privatisering og restrukturering. Alle vestlige autoriteter har fulgt Sachs når det gjelder disse punktene. Spesielt understreket man den rolle direkte investeringer ville måtte spille.²⁰ En felles studie av den sovjetiske økonomien foretatt av IMF, Verdensbanken, OECD og Den europeiske utviklingsbanken på oppdrag av G7-landene i 1990-91, påpekte at slike investeringer ville «spille en nøkkelrolle i omformingsprosessen».²¹ OECD bifaller dette synet i sin egen rapport: direkte utenlandske investeringer vil «... være avgjørende for overgangen til en markedsøkonomi», og de føyer til at: «privatiseringsprosessen må i utstrakt grad støtte seg på direkte investeringer».²² Å skape de riktige institusjonelle strukturene for direkte investeringer i Øst var ikke bare sjokkterapiens endepunkt, det var også dens utgangspunkt.

De sentrale aktørene i sjokkterapien

De sentrale aktørene i sjokkterapien var regjeringer. Slik måtte det bli fordi sjokkterapien la vekt på skape en institusjonell struktur som var åpen for internasjonale kapitalkrefter. Som Sachs begrunner det: «Markedet springer frem så snart sentralplanleggingens byråkrater forsvinner fra arenaen».²³ Men å skape *de riktige formene* for kapitalistiske markedsinstitusjoner ville kreve utøvelse av politisk og sosial ingeniørkunst av regjeringene i regionen og, via de multilaterale institusjonene, av regjeringene i Vesten. En felles innsats av regjeringene i Øst-Europa og Vesten var nødvendig dersom man skulle skape den riktige formen for kapitalistisk privat sektor, og dersom man skulle gjøre regionen attraktiv for den vestlige globale kapitalen.

Sachs var klar i sin tale når det gjaldt den rolle vestlige regjeringer ville måtte spille: «En suksess i Øst er ikke bare avhengig av Øst selv, den er fundamentalt avhengig av Vesten også».²⁴ Han ga en lang oppramsing av de maktmidler vesten rår over:²⁵ Evnen til å åpne og lukke vestlige markeder for østeuropeiske varer, beslutte hvorvidt lån skal gis, om støtte skal gis, om lån skal gis på politiske såvel som økonomisk grunnlag, om teknologioverføring, om støtte av valutakurser, om adgang til og eksklusjon fra internasjonale organisasjoner, om adgangen for arbeidskraft i Øst til å ta arbeid i Vest osv. Alle disse maktmidlene ga Vesten en formidabel forhandlingsstyrke.

Sachs innrømmet helt åpent at hans forslag forutsatte et element av politisk makt i utformingen av den praktiske økonomiske politikken: «Reformproblemene er for det meste politiske fremfor sosiale og økonomiske».²⁶ Målet var å endre hele den sosiale og institusjonelle orden; det var åpenbart at makt og konflikter ville stå helt sentralt i prosessen.

Vestens sentrale rolle har skapt opphetede debatter blant sjokkterapiens forsvarere. Debatten har for det meste gått på avveiningen mellom Vestens bruk av gulrot og kjepp i omformingsprosessen, og den reflekterer ulike oppfatninger av hvilke faktorer som motiverer de østeuropeiske regjeringene til handling. Noen hevder at bare negative og ekskluderende virkemidler er effektive.²⁷ Sachs var uenig i dette. Han mente at en regjering som hadde forpliktet seg til å gjennomføre sjokkterapien, og som hadde startet et reformprogram, ville kunne ha viljen til å stå løpet ut, men samtidig mangle de nødvendige ressursene. Når dette punktet ble nådd, mente han at Vesten måtte bidra med en massiv støtte for å håndtere den politiske og økonomiske krisen. Sjokkterapien krevde at vestlige regjeringer bidro med fremmed valuta, støtte til trykdeordninger og «sletting av størstedelen av gjelden til vestlige regjeringer og banker», og at «de nødvendige langsiktige lån på gavevilkår» måtte tilbys. Også muligheten for utvandring til Vesten må være åpen. Hvis Vesten sviktet på disse punktene under en krise, så ville resultatet, ifølge Sachs, bli «kriminalitet, politisk ekstremisme, indre opprør, hyperinflasjon, og i ekstreme tilfeller, borgerkrig.»²⁸ Sachs mente med andre ord at

straks en stat hadde startet sjokkterapien, holdt Vesten skjebnen til menneskene i denne staten i sin hule hånd.

Det er imidlertid et stort gap i denne diskusjonen om sjokkterapien. Det føres lange debatter om hva som er den beste blanding av kjepp og gulrot for å sikre at regjeringene i Øst-Europa gjennomfører reformene. Samtidig er det en nesten total taushet om hvilken blanding av kjepp og gulrot som vil sikre at Vesten oppfyller sine forpliktelser. Det er to mulige forklaringer på denne tausheten. Den ene er at sjokkterapiens resultater i Øst vil bringe så store økonomiske fordeler for vestlige interessenter at ingen kjepp vil være nødvendig. Men det hevdet ikke Sachs. Han var taus når det gjaldt hvilke direkte økonomiske fordeler Vesten ville oppnå. I stedet antydte han at vestlige regjeringer kunne være drevet av politiske ideer, selv om dette medførte økonomiske kostnader. I 1990 antydte han at EUs regjeringer ville avvikle Den felles jordbrukspolitikken dersom det kunne føre til et forent Europa: «EU må bare godta at polsk skinke er den prisen man må betale for å leve i et forent og demokratisk Europa.» Og han ga en forklaring på hvorfor den tyske regjering vil være spesielt villig til å overføre store pengebeløp til Øst-Europa. Det vil minne om USAs ettergivelse Vest-Tysklands gjeld i 1953, noe som førte til en «spektakulær økonomisk gjenreisning».²⁹ Man bør imidlertid ikke ta disse bemerkningene for bokstavelig. Sachs var mer troverdig når han, underforstått, hevdet at EU og Vest-Tyskland ville gjøre det som krevdes, fordi USA hadde den nødvendige makt. USA ville, ut fra egne interesser og som hegemonimakt, tvinge de vesteuropeiske stater til å arbeide for det som er i deres egen interesse på lang sikt, nemlig en globalisert verdensøkonomi.

Når det gjelder de økonomiske aktørene, ser man det samme mønsteret. Det er behov for temmelig brutal bruk av tvangsmidler for å sikre at ledelsen og ansatte i statsforetak i Øst skal gjøre jobben. For Vesten holder det at det institusjonelle rammeverket er på plass; da vil penger og teknologi strømme fra de vestlige transnasjonale selskapene og inn i statene i Øst-Europa. Hva som skal til for å motivere de transnasjonale selskapene til å foreta investeringer og overføre teknologi, var noe man ikke gikk nærmere inn på.

Tannhjulene i den økonomiske politikken

Sachs, IMF og andre har popularisert sjokkterapien en serie «-iseringer»: liberalisering, stabilisering, og privatisering. Som vi har nevnt, er «de tre zatsias» blitt så velkjente at enhver skoleelev i Øst-Europa vet hva de betyr. I det siste har man også lagt til et fjerde stadium: institusjonalisering. Dermed fremstiller man sjokkterapien som en lineær serie av tiltak iverksatt av én aktør, nemlig staten i det aktuelle landet. Men når vi betrakter sjokkterapiens praktiske økonomiske politikk, må stadiene omformuleres slik at

interaksjonen mellom de ulike aktørene og mellom aktørene og omgivelsene blir tydelig. Det gir følgende sekvens:

- 1) Liberaliserings/stabiliserings-sjokket
- 2) Internasjonaliserings-sjokket
- 3) Privatisering og direkte utenlandske investeringer
- 4) Handelsdrevet vekst
- 5) Politisk/institusjonell konsolidering og vekst

Vi nå skal se nærmere på hvert av disse «tannhjulene» i sjokkterapiens økonomiske politikk.

Liberaliserings/stabiliserings-sjokket har to elementer, for det første en brå opphevelse av priskontroller og fjerning av statlige subsidier kombinert med lønnsstopp, og for det andre en svært stram penge- og kredittpolitikk.

Sachs følger den nyklassiske ortodoksi ved å betrakte en brå innføring av fri prisdannelse kombinert med lønnsstopp som en kreativ prosess som gir opphav til en bedre ressursutnyttelse enn det kommunismen kunne klare. Sjokket av prisliberaliseringen vil dermed bidra til vekst, ikke hemme den. Den stramme penge- og kredittpolitikken vil selvsagt hemme veksten. Men den er med for å sikre at foretakene foretar den nødvendige restruktureringen ved å si opp overflødig arbeidskraft i stedet for å prøve å låne seg ut av problemene.

Et interessant aspekt ved den økonomiske politikken er at liberaliseringen/stabiliseringen foretas før det er skapt en klasse av kapitalister som har akkumulert så mye penger at de kan anvendes som kapital, og før det er utviklet et innenlandsk finansmarked. De statlige foretakene vil dermed ikke kunne kombinere restruktureringen, i form av oppsigelser av arbeidere, med låneopptak for å investere i nye produksjonsmidler. Hele restruktureringen vil måtte være rettet mot en eneste produksjonsfaktor, nemlig arbeidskraften og det den koster.

Sachs sier lite om dette, men liberaliseringssjokket har klare sosiale følger. Det skjer en dramatisk reduksjon i industriarbeiderklassens sosiale makt. Statlige subsidier av matvarer oppheves, lønnsstopp innføres, og arbeidernes levestandard faller. Frisleppet av prisene reduserer levestandarden ytterligere, mens den økende arbeidsledigheten konsoliderer endringene i de sosiale maktforholdene.

Når det innenlandske sjokket begynner å merkes, er to tiltak nødvendige for å integrere økonomien i verdensøkonomien: en radikal liberalisering av utenrikshandelen og overgang til konvertibel valuta. Begrunnelsen for å liberalisere handelen er at det vil gi de lokale oligopolene konkurranse fra vestlige foretak, slik at de lokale produsentene ikke kan foreta uforholdsmessig store prisøkninger. Sachs betegner dette som sitt «største konseptuelle gjennombrudd».³⁰ Liberaliseringen av utenrikshandelen innebærer fjerning av importkvoter og sterk reduksjon av tollsatsene, med andre ord et frihandelsregime. Ved at valutaen gjøres konvertibel, vil frihandelen lett kunne

gjennomføres; koblingen mellom de lokale foretakene og verdensøkonomien konsolideres.

Disse tiltakene skulle gå hånd i hånd med en fragmentering av COMECON-regionen. Det ville bremse veksten midlertidig. Men ifølge teorien vil veksten raskt ta seg opp igjen når de vestlige markedene åpnes for varer fra Øst og de internasjonale finansinstitusjonene bidrar til å støtte den lokale valutaen.

Et helt grunnleggende element i sjokkterapien er overføringen av statlige foretak til privat eie. Men pussig nok er Sachs ytterst vag i sin drøfting av dette temaet. Det eneste han synes å være overbevist om, er at det vil være helt galt å overføre eierskapet av de statlige foretakene til arbeiderne eller de som leder foretakene. Men han endret stadig sine synspunkter når det gjelder hvorfor det er så galt. I sin bok om Polen sier han at å overføre eierskapet til arbeidere og ledere vil være «tyveri».³¹ I andre sammenhenger har han hevdet at en slik overføring vil «utsette arbeiderne for en uforholdsmessig stor risiko», antageligvis fordi de vil måtte ta det fulle ansvar for foretaket.³² Andre ganger har han hevdet at en slik overføring vil medføre at arbeiderne tar ut en uforholdsmessig høy lønn i stedet for å investere i selve foretaket.³³ Hans kronargument er imidlertid at finansmarkedene ikke vil ha tiltro til arbeiderstyrte foretak. Det reiser imidlertid spørsmål om hvordan det finansielle systemet i den aktuelle staten ser ut.

I «What is to be Done?» gikk Sachs inn for at «foretakene bør bli solgt mot kontant betaling» på auksjoner overvåket og kontrollert av vestlige finansielle og juridiske eksperter.³⁴ Han synes å overse de etiske sidene ved et slikt forslag, de eneste i staten med nok kontanter til å kjøpe et stålverk vil være få, og de vil utvilsomt være tidligere eller nåværende mafialedere.

Sachs endret forslaget om at foretakene skulle selges mot kontant betaling med den begrunnelse at slike salg ville være en altfor treg prosess. I stedet for å løse problemet med hvor finanskapitalen skal komme fra, gjorde han hele prosessen til et lite mysterium: Rundt 10-20% av aksjene skulle gå til arbeiderne, og «en annen andel» av eiendomsretten skulle gå til husholdningene. Husholdningene skulle ikke få aksjene direkte; i stedet skulle de få andeler i investeringselskaper. Disse private investeringselskapene skulle så eie aksjer i foretakene, slik at investeringselskapene kunne ansette og si opp ledelsen, samt overvåke foretakenes økonomiske resultater.³⁵ Det skulle etableres mellom ti og tyve slike investeringselskaper. Han hevdet at argumentene om at disse investeringselskapene vil ende opp med utenlandsk ledelse, ikke var holdbare. Men han forklarte ikke hvorfor dette ikke ville skje. Han gikk heller ikke inn på det forhold at sjokkterapien krever privatisering midt under en depresjonsliknende periode. I en slik situasjon vil aksjer og foretak ha en meget lav pris i markedet.

Et annet sentralt spørsmål er hvorvidt de statlige foretakene skal restruktureres før de privatiseres, eller om de skal legges ut direkte for salg

slik at restruktureringen blir overlatt til de(n) nye private eieren(e). Sachs løste dette problemet ved å hevde at staten ikke ville ha den nødvendige ekspertise til å foreta restruktureringen, men det ville de mysteriøse investeringsselskapene ha. Muligens er det slik fordi investeringsselskapene er private, og bare aktører i den private sektor antas å ha de evner som trengs.

Sjokkterapien fulgte IMF's programmer for strukturtilpasning ved at veksten skulle komme fra handelen, og ikke fra den innenlandske etterspørsel. En stor importstrøm ville være nødvendig for å gjenoppruste foretakene, og denne vil følges av en dynamisk eksportdrevet vekst. Dette aspektet ved sjokkterapien var selvfølgelig sentralt for hvordan den ville påvirke velferden på lang sikt. Som vi skal se, så førte andre elementer i sjokkterapien til en kraftig reduksjon i innenlandsk etterspørsel og i levestandarden. Tanken bak sjokkterapien var imidlertid at dette tilbakeslaget skulle bli etterfulgt av en sterk handelsdrevet vekst som på mellomlang sikt ville øke nasjonalinntekt og levestandard til vesteuropeisk nivå. Men dette optimistiske perspektivet ville avhenge av de vestlige økonomienes politiske respons på omformingen i Øst.

Tilhengerne av sjokkterapien forstår og aksepterer at konsolideringen av et demokratisk styresett kommer i etterkant av de økonomiske reformene, som et av resultatene. Dette betyr at man under sjokkterapien vil måtte se tilfeller av udemokratisk krisehåndtering fra regjeringens side, en krisehåndtering som ville bestå i å svekke eller blokkere for folkelige krav om at sjokkterapien skulle stanses eller reverseres.

SJOKKTERAPIEN I PRAKSIS

Sachs fikk rett i at de fleste tidligere kommunistiske statene valgte å følge sjokkterapiens anbefalte satellittstruktur når det gjelder eksterne økonomiske relasjoner, og at de har forsøkt å balansere de krav som stilles av de internasjonale finansinstitusjonene og EU opp mot innenlandsk press. Noen regjeringer har drevet avgårde uten noen klar politikk. Kun noen få land, slik som Romania, har bevisst forsøkt å finne en annen vei til en annen form for kapitalisme.

Vi vil komme med fire ankepunkter mot sjokkterapien som praktisk økonomisk politikk:

- 1) De makroinstrumenter som ble brukt, i form av oppløsning av gamle handelsmønstre og en stram innenlandsk økonomisk politikk, har kostet ekstremt mye både på kort og mellomlang sikt.
- 2) Den handelsdrevne veksten som sjokkterapien la opp til, har ikke slått til.
- 3) Den politikk som har vært ført på mikronivå, i form av privatiseringer, har svekket og ikke styrket sjansene for vekst på lang sikt.
- 4) De vestlige aktørenes atferd har avveket sterkt fra det mønster som sjokkterapien forutsatte, og på en måte som har skadet statene i Øst-Europa.

Konklusjonen er at sjokkterapien har feilet, selv etter sine egne kriterier.

Vi vil også hevde at den alternative strategi som lå i Gorbatsjov-regjeringens forslag fra 1990, og i de franske forslag på den tiden, ville ha vært langt mindre kostbare og gitt større håp for fremtiden. Disse alternative strategiene innebar at COMECON-regionen skulle samle seg om sitt eget omformingsprosjekt, at det skulle utvikles nye instrumenter for handel og betaling i regionen, at den kalde krigens handelsbarrierer mellom Øst og Vest skulle fjernes, og at de enkelte statene skulle få frihet til å eksperimentere seg frem til nye institusjonelle former i sitt eget tempo. Vestmaktene hadde midlene til å sørge for at en slik alternativ strategi ble fulgt, men de dominerende stater i Vesten var ikke interessert i dette opplegget.

Det doble tilbakeslaget

Iverksettingen av sjokkterapien har ført til et dobbelt økonomisk tilbakeslag i hele regionen. En del av dette tilbakeslaget kan tilskrives kravet om at COMECON skulle avvikles i stedet for at det regionale handelsmønster ble supplert med en frihandelssone og nye instrumenter for betaling mellom landene. En annen del av tilbakeslaget kan tilskrives gjennomføringen av den innenlandske økonomiske politikk som kreves i de første stadiene av sjokkterapien.

Enhver seriøs kommentator kjenner disse effektene. *The Economist* hadde forklart for sine lesere hva sjokkterapien ville innebære i Polen før Sachs første gang publiserte sitt program i januar 1990. Offisielle økonomiske prognoser gikk ut på 400000 arbeidsledige, men uoffisielt «regner økonomer med opp til 3 millioner».³⁶ Det utfallet man fikk var i mange tilfeller verre. I Russland sank realinntektene med 40% fra 1991 til 1992, etter kun seks måneder med sjokkterapi. Spesielt industriproduksjonen sank som en stein.

OECDs studie av de økonomiske tilbakeslagene peker på fire årsaksforhold, som alle kan tilskrives sjokkterapien. Studien viste at «stabiliserings»-tiltakene, spesielt den stramme kredittpolitikken overfor foretakene «(er) identifisert som det mest sentrale element som førte til de økonomiske tilbakeslag, spesielt i begynnelsen av reformprosessen».³⁷ Nedgangen i handelen innen COMECON hadde en katastrofal effekt på industriproduksjonen: «Ifølge enkelte beregninger kan denne volumeffekten forklare det meste av produksjonsfallet i Ungarn og tidligere Tsjekkoslovakia, og omtrent en tredjedel av produksjonsfallet i Polen».³⁸ Likedan som kritikerne av sjokkterapien, påpekte rapporten det institusjonelle vakuum som terapien etterlot. Fraværet av fungerende finansinstitusjoner førte til at «alle land led under en manglende respons fra tilbudssiden».³⁹ Med andre ord, man satte igang en spiral hvor produksjonsfallet førte landene inn i en langvarig økonomisk krise.

Sachs svarte først med å distansere seg og sine forslag fra kravet om at COMECON skulle oppløses. Deretter la han skylden for de økonomiske tilbakeslagene på det forhold at COMECON brøt sammen. Han har hevdet at «fallet i industriproduksjonen fra og med 1991, og tildels i 1990, var et resultat av at handelen med det tidligere Sovjetunionen brøt sammen, og ikke et resultat av økonomiske reformer i Polen».⁴⁰ Men tidligere var han en av talsmennene for en oppløsning av COMECON og en satelittmessig tilknytning til EU. Han må ha vært klar over at IMF på ingen måte var villig til å hindre et sammenbrudd av COMECON ved å bistå med opprettelsen av et betalings samarbeid mellom statene i regionen. Og han må ha vært klar over at hans oppløsningspolitikk ville forsterkes av regionale handelsavtaler som ville avskjære båndene mellom Sovjetunionen og statene i Øst-Europa. I likhet med NAFTA i Nord-Amerika skulle EU stå for konsolideringen ved å inngå handelsavtaler med statene i Øst-Europa. Disse avtalene skulle ha opprinnelseslandklausuler, noe som ville avskjære den produksjonsmessige koblingen østover.⁴¹ Mellom en femtedel og en fjerdedel av teksten i de assosiasjonsavtaler som er inngått mellom EU og land Øst-Europa, og som ble anbefalt av Sachs, omhandler slike opprinnelseslandsklausuler.⁴²

Sachs' andre forsvarslinje var å hevde at kommunismen hadde skylden for tilbakeslaget.⁴³ Han hevdet at det allerede var en økonomisk krise i de kommunistiske landene før sjokkterapien startet. Dette er riktig, men OECDs studie viser at sjokkterapien gjorde en dårlig økonomisk situasjon til katastrofe. Stanislaw Gomulka, en forsvarer av IMF, har beregnet at bruttonasjonalproduktet (BNP) i regionen falt med rundt 40% i det han kaller omformingens kontraksjonsfase.⁴⁴ I Russland har det vært et dramatisk fall i reallønningene, og BNP sank med vel 50% fra 1989 til 1996. Da hadde 32 millioner russere, dvs. 22% av landets befolkning, havnet under den offisielle absolutte fattigdomsgrensen (definert som et minimum subsistensnivå på 394000 rubler, dvs. mindre enn 500 norske kroner pr. måned).⁴⁵ Bak disse tallene ligger det ufattelige lidelser for menneskene i regionen, lidelser som fortsatt varer ved. Men for Sachs synes dette å være en detalj som ikke er verdt noen seriøs analyse.

The Economist forsøkte å rettferdiggjøre Sachs' syn med den dristige påstand at problemene i Russland var forårsaket av at kommunismen hadde skapt et for stort tilbud i forhold til etterspørselen, men også for stor etterspørsel i forhold til tilbudet! «Overgangen fra sentralplanleggingens rasjonering til allokering av varer via markedet var dømt til å føre til et kraftig fall i reallønnen. Køer reflekterer, i praksis, en for stor etterspørsel forårsaket av at prisene er for lave i forhold til lønnen.»⁴⁶ Og etter å ha forklart at det hadde vært for stor etterspørsel, går tidsskriftet i gang med å hevde at det også hadde vært et for stort tilbud av varer, ikke mange nok hadde ønsket å kjøpe de varene som ble tilbudt!. Ifølge *The Economist* burde

ikke regjeringen tilby kreditt til foretakene fordi det «ville føre til økt produksjon av uønskede varer».⁴⁷

Dette argumentet er blitt benyttet av, blant andre, Gomulka for å hevde at tilbakeslaget under sjokkterapien kun viste hvor ineffektiv kommunismen var. Utgangspunktet for argumentet er at dersom man målte produksjon og vareforbruk i østeuropeiske foretak ut fra verdensmarkedets priser, så ville man se at foretakene ikke skapte noen verdier ved å omforme råvarene til ferdigvarer. I stedet ville man se at foretakene reduserte råvarenes verdi. Når en slik sektor stilles overfor verdensmarkedets priser så vil den gå konkurs. Det økonomiske tilbakeslaget som ble forårsaket av sjokkterapiens prislberalisering, var altså forårsaket av den økonomiske irrasjonalitet under kommunismen.

Dersom argumentet ovenfor skal ha noen gyldighet, må fallet i produksjonen under sjokkterapien være konsentrert i de sektorer som reduserte råvarenes verdi. Men det man observerte, var et produksjonsfall i samtlige sektorer; og en studie av Hare og Hughes viser at i mange tilfeller var det de sektorene som skapte mest verdier som ble hardest rammet av sjokkterapien. Studien viser også at produksjon av alkoholholdige drikkevarer var en av de sektorene som reduserte mest råvarenes verdi gjennom produksjonen, men denne sektoren var den eneste som vokste under krisen!⁴⁸

Uansett så er argumentet teoretisk sett suspekt. Som Schmiedling har påpekt, skulle liberaliseringen av prisene medføre at nedgang i volum eller pris i noen sektorer ble oppveiet av økninger i andre sektorer.⁴⁹ Nettoresultatet skulle bli at total produksjon forble uendret, eller omtrent uendret, under den forutsetning at innsatsfaktorenes priser følger etter og tilpasser seg verdensmarkedets nivå. Prisreformen skulle føre til at de innenlandske relative prisene ble lik de relative prisene i verdensmarkedet. Dette skulle i neste omgang føre til en tilsvarende endring i sammensetningen av produksjonsfaktorene. Siden allokeringen av produksjonsfaktorer i samsvar med prisene på verdensmarkedet blir antatt å være mer effektiv, skulle det umiddelbare resultatet bli en sterk og dynamisk økning i den innenlandske produksjonen.

I 1992 hevdet noen IMF-økonomer at ufleksible faktorpriser var årsaken til tilbakeslaget. Etter disse økonomenes vurdering var tilbakeslaget et resultat av at reformene ikke førte til at lønningene reflekterte verdensmarkedetsprisen for arbeidskraft: Lønningene hadde ikke falt tilstrekkelig mye eller raskt nok. Kort sagt, den økonomiske depresjonen var ikke et resultat av sjokkterapien, men et resultat av at denne ikke ble gjennomført fullt ut når det gjaldt lønningene.

Sachs kunne knapt akseptere dette argumentet, spesielt fordi penge-lønningene hadde økt litt i de fleste landene etter 1992. Dessuten impliserte argumentet at sjokkterapien ikke var blitt satt ut i livet. Men uansett så holder

ikke argumentet. Reallønningene i Polen falt med 23,6% fra bare begynnelsen av 1990 til slutten av 1992. I samme periode falt reallønningene med 21,5% i Tsjekkoslovakia, og med 14% i Ungarn. I alle tilfellene var fallet størst i begynnelsen av reformperioden. *The Economist* merket seg at reallønningene i Russland var på kun 40% av sitt 1991-nivå etter bare seks måneder med sjokkterapi. Etter enhver målestokk viser dette at reallønningene faktisk var ekstremt fleksible. Og som Schmiedling sier det: «I en triviell forstand kan alle økonomiske kriser innen det nyklassiske rammeverk tilskrives reallønningenes manglende fleksibilitet nedover. De negative effektene av alle former for forstyrrelser av produksjonens profitabilitet kan alltid kompenseres ved en reduksjon av reallønnen.»⁵⁰

Som Janos Kornai har understreket sterkt, var det økonomiske tilbakeslaget i hvert land en direkte konsekvens av to sider ved sjokkterapien, nemlig sammenbruddet i den innenlandske effektive etterspørselen og strupingen av kredittilbudet som førte til ekstremt harde budsjettrestriksjoner på foretakene.⁵¹ Effektene av den stramme kredittpolitikken ble forsterket av at det ikke fantes noen mekanisme for å reallokere produksjonsfaktorene. Den gamle sentralplanleggingsmekanismen var blitt ødelagt, og noen kapitalistisk mekanisme – i form av effektive finansmarkeder og et fungerende finanssystem – var fraværende.

Det som er av interesse her er ikke den vedvarende debatten om hvilke av de to faktorene som hadde størst betydning, men det uomtvistelige faktum at den økonomiske depresjonen var et sentralt trekk ved sjokkterapien. Tilhengerne av sjokkterapien har kommet med en lang rekke argumenter for å rettferdiggjøre at resultatet ble en økonomisk depresjon. De har hevdet at de varer som ble produsert under kommunismen var verdiløse eller ikke «nødvendige» lenger, og at det var behov for vekst i tjenesteytende sektor. Dette argumentet er blitt gitt en elegant formulering med Garton Ashs bemerkning om at det å få regionen tilbake til kapitalismen ville være som å omforme fiskesuppe til det akvariet som fisken ble tatt fra.⁵² Men argumentrekken baserer seg mer på ren antikommunisme enn på harde fakta. Det fakta viser er at EUs senking av den kalde krigens barrierer mot import fra Visegrad-landene (Polen, Tsjekkia, Slovakia og Ungarn) i 1990-91, førte til at disse landenes eksport til EU skjøt i været. Med 1989 som basisår (= 100) økte Polens eksport til EU til 208,2 målt i løpende 1992-dollarpriser, Tsjekkoslovakias eksport økte til 250 og Ungarns til 178,6. Og denne eksportveksten var ikke begrenset til de tradisjonelle eksportsektorene, som i mange tilfeller allerede var mer diversifisert enn det man skulle forvente i et såkalt mellominntektsland. Som Richard Portes sier det: «Den eksplosive veksten i Sentral- og Øst-Europas eksport til Vesten i 1990-92 motbeviser definitivt de som hevdet at disse landene ikke kunne konkurrere – at kvaliteten var for dårlig, at markedsføringen var for dårlig og så videre.»⁵³

Argumentet om at servicesektoren var underutviklet ble brukt av Sachs for å antyde at det dramatiske fallet i industriproduksjonen var nødvendig. Men dette forklarer ikke hvorfor industriproduksjonen falt; fallet var ikke forårsaket av at arbeidere strømmet inn i nye serviceyrker! Og det at tjenesteytende sektor er underutviklet kan ikke brukes til å forsvare et fall i industriproduksjonen; en servicesektor kan vokse frem uten at industriproduksjonen med nødvendighet må falle.

Hovedbegrunnelsen for at industriproduksjonen måtte falle, blir vanligvis ikke nevnt direkte og offentlig. Den går nemlig ut på at det ikke var behov for industriprodukter fra Øst-Europa fordi man allerede hadde en overproduksjon av industrivarer i Vesten. Forholdet var omtrent slik Boeing betrakter konkurransen fra Airbus; Øst-Europas industri var ikke bare overflødig for Vest-Europa, men en konkurransemessig pest og plage.

Sjokkterapiens menneskelige kostnader

De menneskelige kostnader ved sjokkterapiens raske privatisering av produksjonsmidlene har sannsynligvis hatt et kvalitativt mindre omfang enn kostnadene ved etterkrigstidens kollektivisering i Øst-Europa, forutsatt at man tar med undertrykkingen på slutten av 1940-årene i en slik beregning. En sammenligning med Sovjetunionen på 30-tallet ville bli direkte absurd. Men som vi allerede har vært inne på, har kostnadene ved avkollektiviseringen vært meget store.

UNICEF har funnet at omformingen har skapt en helsemessig krise som har medført en sterk økning i mortaliteten. Som eksempel kan nevnes at bare mellom 1992 og 1996 sank forventet levealder for menn i Russland fra 62 til 58 år, og for kvinner fra 74 til 72 år.⁵⁴ I noen tilfeller kan denne krisen spores tilbake til direkte underernæring og fattigdom. En studie foretatt i 1992 av CARE og USAs Center for Disease Control fant at den gjennomsnittlige pensjonen i Russland lå under det nivå som Verdensbanken hadde anslått som minimum for å sikre tilstrekkelig matinntak for en enkelt person som bodde alene.⁵⁵ Setter man fattigdomsgrensen til 40% og den ekstreme fattigdomsgrensen til 24% av gjennomsnittlig inntekt i 1989, så får man at mellom 15 og 26 prosent av befolkningene i Polen, Bulgaria, Romania, Russland og Ukraina levde i ekstrem fattigdom i 1992. Ytterligere 28-38% kunne klassifiseres som fattige. I Russland fant man en økning i smittsomme sykdommer som tyfus, paratyfus og difteri, samt en økning i dødeligheten av tuberkulose.⁵⁶

Sjokkterapiens mislykkede handelsregime

Det Sachs betegnet som sitt «konseptuelle gjennombrudd», var at de lokale oligopolene ikke kunne øke sine priser dersom de gjennom en prisreform ble

tvunget til å ta verdensmarkedets priser for sine produkter. Nå viste det seg at det var tjenesteytende sektor, spesielt de deler av den som var i privat eie, som økte sine priser under sjokkterapien, ikke de statlig eide industriforetakene. Og det viste seg at selv Tsjekkoslovakias industri, som ble regnet som den mest monopoliserte, hadde en lavere konsentrasjonsgrad enn industrien i USA. I Polen var industrien omtrent like konsentrert som USAs industri.⁵⁷

Det frihandelsregimet som Visegrad-landene opprettet i 1990-92, og som Sachs beskrev som en tro kopi av den vestlige modellen, ga i realiteten opphav til en unik samling av land med lav importtoll. Avtalen omfattet ingen anti-dumping instrumenter, ingen kvoteordninger, ingen instrumenter for eksportstøtte.⁵⁸ Resultatet ble en skarp økning i Vestens eksport til disse landene, en eksport som spesielt svekket konsumvareindustrien deres. I Ungarn ble importen av konsumvarer nesten doblet fra 1989 til 1991, og i løpet av de første åtte månedene av 1991 økte konsumvarenes andel av total import fra 18,2% til 31,6% i Polen.

Importen til landene i Øst-Europa var sterkt subsidiert i form av de vestlige regjeringers støtte til sine foretak i form av eksportkreditter og kredittgarantier. Slik eksportstøtte ble ofte fremstilt som støtte til det importerende landet. Ifølge Sachs har omtrent all støtte til Russland hatt form av slik eksportstøtte. Eksportstøtten gjør det mulig for eksportøren å etablere seg risikofritt i markedet, samtidig som importøren blir sittende igjen med regningen. Eksportstøtten bidrar også til å endre handelsmønstrene. Anthony Solomon, tidligere generaldirektør i New York Federal Reserve, har beregnet at eksportstøtten gitt av vestlige land førte til at eksport for omtrent fire milliarder dollar pr. år fra land i Øst-Europa til landene i den tidligere Sovjetunionen ble overtatt av vestlige foretak.⁵⁹ For Polen og Ungarn har en sterkt subsidiert eksport av jordbruksvarer fra EU skapt problemer. EUs såkalte humanitære matvareprogram til Polen i 1989-90 destabiliserte den lokale etterspørselen etter jordbruksvarer. Den viktigste gruppen av private næringsdrivende etter kommunismens fall, den polske bondestanden, ble den mest innflytelsesrike samfunnsgruppen når det gjaldt motstand mot sjokkterapien og EU.

Når det gjelder landene i regionen som helhet, forbød Verdensbanken dem å bruke støtteordninger for å stimulere egen eksport.⁶⁰ I 1991 var Visegrad-økonomiene under et voksende press for å reversere sin åpne-dørpolitikk, og stort sett ble tollsatser og importavgifter økt igjen.

Tanken om en handelsdrevet vekst skulle selvfølgelig ha betydd en kraftig økning i eksporten til EU. En sjokkterapi med innstramning og devaluering, slik den praktiseres av IMF, er – som i de latinamerikanske programmene for strukturtilpasning – konstruert for at det skal dreie landenes økonomier over på en handelsdrevet vekstbane. Det var derfor av den største viktighet for Sachs' modell at man svært raskt fikk revet ned barrierene som

hemmet Øst-Europas eksport til EU. Markedsadgang til EU ble inkorporert i forhandlinger om såkalte europeiske avtaler mellom de østeuropeiske og baltiske stater, og i partnerskaps- og samarbeidsavtaler med de tidligere sovjetiske statene. Det grunnleggende prinsippet var at disse statene skulle oppnå markedsadgang til EU mot at de åpnet sine markeder, både for varer fra Vesten og for oppkjøp av eiendom fra vestlig side.

Utfallet av forhandlingene mellom EU og Visegrad-landene ble en sterkt asymmetrisk avtale i EUs favør, selv om EU forega at det var til Visegrad-økonomienes fordel ved å fokusere på tollbarrierene fremfor ikke-tollbaserte barrierer.⁶¹ Tollen ble redusert, men ikke-tollbaserte barrierer ble opprettholdt på de varer som hadde betydning for Visegrad-økonomiene. Samtidig ble de av GATT og OECD pålagt å fjerne sine ikke-tollbaserte importhindringer. EU på sin side bygde inn en rekke beskyttelsesklausuler i avtalene, blant annet antidumping klausuler og endog klausuler som ikke var i samsvar med GATT-reglene.⁶² Visegrad-økonomiene hadde derimot nesten ingen slike instrumenter. Samtidig forbeholdt EU seg retten til å benytte den kalde krigens beskyttelsesinstrumenter beregnet på land med statshandel mot landene som ble assosierte medlemmer. Denne klausulen krever ikke sammenligning av vareprisen med en standard og gir dermed fritt spillerom for å iverksette proteksjonistiske tiltak.

Det økonomiske tilbakeslaget, den stramme kredittpolitikken og det dramatiske fallet i investeringene førte til at Visegrad-økonomienes eksportrettede aktivitet ville måtte konsentreres til sektorer med lavt kapitalbehov i forhold til produksjonen. Man må se på disse sektorene for virkelig å få et inntrykk av hvor asymmetriske De europeiske avtalene var. Det er ingen tvil at sektorene med lavt kapitalbehov møtte de mest proteksjonistiske barrierene. EUs Felles jordbrukspolitikk ble ikke endret i nevneverdig grad, og hovedtyngden av jordbrukseksporten fra Polen og Ungarn – korn, kjøtt og melkeprodukter – tilhørte kjernesektorene i EUs Felles jordbrukspolitikk. Kjemikalier fortsatte å være underlagt proteksjonistiske tiltak under klausulen om antidumping-tiltak mot statshandelnde land. Tekstiler og bekledning ble underlagt en form for styrt handel som var svært ødeleggende for tekstilindustrien i Visegrad-landene. Stål møtte restriktive prisavtaler og antidumping klausuler. Og andre produkter, så som polske biler, var underlagt såkalte frivillige eksportbegrensninger, hovedsakelig i form av avtalte kvoter.

De europeiske avtalenes handelsmessige aspekter ble satt ut i livet, på midlertidig basis, i 1992. I andre halvår av 1992 var Øst- og Sentral-Europas eksport til EU fallende, og i 1993 var det et dramatisk fall. I første halvdel av 1993 falt den totale eksport fra alle øst- og sentraleuropeiske land med 13%, målt i dollarverdi, fra det nivå den hadde hatt i første halvdel av 1992. Denne nedgangen omfattet eksporten til Vesten, til økonomiene i omforming og til u-land. Det mønster man hadde sett tidligere, hvor et fall i eksporten til EU ble

kompensert med en økning i eksporten til samarbeidsland, ble brutt. Resultatet var et handelsunderskudd på rundt regnet 7,2 milliarder dollar i første halvdel av 1993, sammenlignet med et underskudd på 1,5 milliarder dollar i den samme perioden av 1992. Mens Tsjekkias handelsunderskudd forverret seg ved at importen økte med 21% og eksporten økte med 13%, så fikk man et fall i Polens eksport på 7% og et fall på over 23% i Ungarns eksport. Fallet i Ungarns eksport var spesielt markert innen industrielle konsumvarer, matvarer og jordbruksprodukter.⁶³ De tradisjonelle eksportsektorene mistet markedsandeler uten at noen større nye eksportsektorer ble etablert.

De svært dårlige eksporttallene for Ungarn og Polen i begynnelsen av 1993 kan nok til dels tilskrives den svake veksten i EU, og da spesielt problemene i Tyskland. Tyskland alene reduserte sin import fra Øst-Europa med 10% i begynnelsen av 1993. Den svake veksten i EU kan imidlertid ikke være hele årsaken, Polens eksport falt jo betydelig allerede i 1992, og da var veksten i EU fremdeles sterk.

I denne sammenheng kan det være på sin plass å minne om hvor mye som sto på spill for EU i de handelsmessige relasjonene med Øst- og Sentral-Europa. Selv i de mest følsomme sektorene (jordbruksprodukter og bekledning) ville en fullstendig liberalisering ført til at EUs produksjon ville ha falt med kun 2-4%. De mest beskyttede sektorene kan derfor ikke sies å ha vært utsatt for noen overhengende fare.

Et annet aspekt ved EUs politikk når det gjelder markedsadgang, er klausulene om opprinnelsesland som fremtvinger en satellittstruktur i landene i regionen i forhold til EU. De europeiske avtalene påla produsentlandene at markedsadgangen ville være betinget av at såkalt lokalt innhold, det vil si innenlandsk bearbeidingsverdi, skulle være opp til 60% av verdien til deres eksporterte varer. Dessuten ble det laget tilleggsklausuler som i praksis impliserte at noen produkter måtte være helt og holdent produsert i det eksporterende landet uten noen bruk av innsatsvarer fra andre land, med andre ord et krav om 100% lokalt innhold.

Den tragiske konsekvensen av dette samspeillet mellom politikk og økonomi er at sjokkene som under IMF's overvåkning var innrettet mot å legge grunnlaget for en handelsdrevet vekst, førte landene inn i en blindgate og forlenget det økonomiske tilbakeslaget. Stimulansen til vekst har ikke kommet fra den internasjonale handel, men fra det innenlandske konsum, i den grad det har vært noen stimulans i det hele tatt.⁶⁴ Men politikken de internasjonale finansinstitusjonene la opp til, gikk ut på å redusere det innenlandske etterspørselspresset, ved å få ned prisstigningen, senke reallønningene og kutte de offentlige underskuddene.

Statenes finanskriser og IMF's politikk

Tilbakeslaget som sjokkterapien forårsaket, førte statene i regionen inn i en dyp finanskriser med store budsjettunderskudd. Dette var for så vidt et forventet biprodukt av det økonomiske tilbakeslaget, men finanskrisen ble forverret av at sjokkterapien ikke ga noen høy prioritet til en styrking av det administrative apparat og en reform av skattesystemet. I de fleste land hadde statens primære inntektsgrunnlag vært omsetningen i industriforetakene. Et fall i industriproduksjonen, på nesten 50% for regionen som helhet, var dermed dømt til å skape en alvorlig finanskriser. Og fordi sjokkterapien ikke la noen vekt på å skape et kapitalistisk finanssystem, var det umulig å finansiere budsjettunderskuddene ved innenlandske låneopptak. I stedet måtte budsjettunderskuddene finansieres på ulike inflasjonsdrivende måter.

Som når det gjelder selve tilbakeslaget, har Sachs forsøkt å unndra seg ansvar for statenes finanskriser. Han sier at «det var en nesten allmenn finanskatastrofe i regionen» før sjokkterapien ble iverksatt, med «veldige budsjettunderskudd». ⁶⁵ Faktum er at den tsjekkiske staten hadde bare et lite overskudd i 1990. Først i de to første årene med sjokkterapi ble underskuddene store. Ungarn fulgte det samme mønster, med et lite overskudd i 1990 fulgt av store underskudd i de følgende år. Polen hadde et stort budsjettunderskudd på 6,1% av BNP i 1989, men som resultat av sjokkterapien vokste det ytterligere til 7% i 1991 og 6,8% i 1992. Informasjon for Russland for årene før 1992 er ikke tilgjengelig, men Russland hadde et statlig budsjettunderskudd på 18% av BNP etter Gaidar's første år med sjokkterapi. Og budsjettunderskuddene oppsto til tross for at de statlige subsidiene ble drastisk kuttet.

Statenes finanskriser i kjølvannet av sjokkterapien stilte regjeringene overfor tre alternativer, å finansiere budsjettunderskuddet ved inflasjonsdrivende tiltak, å be Vesten om midler til å finansiere gapet, eller å kutte utgiftene dramatisk. IMF forsøkte hardt å få regjeringene til å velge det siste alternativet. Argumentet som ble brukt, var at den økonomiske politikken primære mål er å redusere inflasjonen. Dette hevdet IMF selv om man sto overfor et økonomisk tilbakeslag av en størrelsesorden man knapt har sett tidligere, et tilbakeslag som ruinerte flere hundre millioner menneskers inntektsgrunnlag i løpet av bare fem år. I den grad IMF's politikk ble fulgt, bidro den kun til å forverre tilbakeslaget med ytterligere negative konsekvenser for den sosiale, administrative og økonomiske infrastruktur.

Det har imidlertid vært et unntak fra regelen, og dette unntaket forklarer i stor grad hvordan ett land, Polen, kunne se spirene til en moderat økonomisk vekst. For bare når det gjelder Polen, har IMF oppfordret Vesten til å gå inn med ulike støttetiltak. Halvparten av Polens gjeld til utenlandske private og statlige kreditorer ble slettet. Dette ga regjeringen større handlefrihet, og det førte til større optimisme blant de private investorene. Ungarn hadde større

utenlandsgjeld pr. innbygger enn Polen, og i motsetning til Polen, såvel som Russland og Bulgaria, hadde ikke Ungarn misligholdt sin gjeld. Likevel oppnådde ikke Ungarn noen støtte, for ikke å snakke om sletting av gjelden. Men selv i Polen ble spirene til vekst underminert av IMF's krav i begynnelsen av 1990 om å gjøre bekjempelsen av inflasjon til hovedmålet for den økonomiske politikken. IMF's slagord var at det ikke er noen konflikt mellom stabilisering av statsfinansene og økonomisk vekst. Men fordi et økonomisk oppsving i Øst-Europa måtte være konsumdrevet, var årsaks-sammenhengen den motsatte av det IMF forutsatte: uten vekst ingen stabilisering av statsfinansene. IMF's stabiliseringspolitikk bidro til å forverre det økonomiske tilbakeslaget, og dermed den offentlige finanskrisen.

Sachs støttet ikke denne politikken. Hans sjokkterapimodell forutsetter ettergivelse av gjeld og støtte til makroøkonomiske og til dels politiske tiltak. Han så for seg at det kunne bli katastrofale forhold i deler av regionen dersom Vesten sviktet på dette punktet, i verste fall borgerkrig. Men han aksepterte ikke den åpenbare konklusjon man kan trekke fra disse varslene, nemlig det at hans modell var bygd på sandgrunn når det gjaldt hans antagelser om hvilke faktorer som motiverer Vesten og de internasjonale finansinstitusjonene til å handle. Hans *ex post facto* forsøk på å skyve ansvaret over på visse personer i IMF, som han beskylder for å tenke som «byråkrater» besatt av effektivitetstankegang, kan ikke fritta ham for hans egne «byråkratiske» feilslutninger, nemlig en sviktende forståelse av de politiske drivkreftene bak de vestlige regjeringene og de internasjonale finansinstitusjonene under deres kontroll.

Sjokkterapiens mikropolitikk for restrukturering

Sjokkterapien og de internasjonale finansinstitusjonene har, på ett nivå, delt en felles tilnærming til den mikroøkonomiske strukturomlaggingen. Omstruktureringen skulle ikke utføres ved en offentlig utformet industri-politikk. Den skulle overlates til «markeds signaler» og «markeds krefter», og da spesielt de vestlige markeds kreftene som kom inn i Øst-Europa i form av direkte investeringer. Regjeringenes oppgave skulle være var å få ned lønningene, gi foretakene «hardere» budsjettrestriksjoner, og selge de statseide foretakene mot kontant betaling. Markedssignalene og markeds-kreftene skulle gjøre resten. Offentlige inngrep ville bli nødvendige, men bare i form av at IMF og Verdensbanken øvet det nødvendige press for at denne politikkenes hovedlinjer ble fulgt.

Det er nå allment akseptert at «markedssignalene» under et økonomisk tilbakeslag er upålitelige, og at de derfor ikke vil kunne gi noen korrekt informasjon om hvilke foretak som ville være lønnsomme under normale markedsforhold. R. Vintrovas studie av Tsjekkoslovakia bekrefter dette. Hun viser at «spesielt som følge av den raske devalueringen», var det en betydelig

omstrukturering «i retning av energi- og råvareintensive produksjonsprosesser, som det er mer lønnsomt å basere eksporten på.»⁶⁶ Vintrova skriver videre: «Selv om noen økonomer karakteriserer det nåværende økonomiske tilbakeslag som en 'helbredende' strukturell krise, er de dessverre langt fra sannheten.» Den innenlandske etterspørselen var sterkt redusert grunnet det raske fallet i reallønningene: «Hvis vi skulle reagere etter markedets stimuli, ville det vært nødvendig å legge ned industrier hvor fremtidig etterspørsel virker lovende.»⁶⁷

Brada oppsummerer Ungarns erfaringer ved å påpeke at «det dramatiske produksjonsfallet innebærer, ... en kvasi eliminering av hele industrier. For å nevne ett eksempel: I sektoren for konsumentelektronikk var det to store foretak, og de måtte erklære seg konkurs i 1991 og 1992.» Innen jern og stål var de største produsentene i 1992 «... svært nær ved å forsvinne ut fra markedet.»⁶⁸

Sammenbruddet i markedene og sjokkterapiens stramme kredittpolitikk førte foretakene inn i en likviditetskrise. Resultatet var at investeringene kollapset, noe som ytterligere reduserte produktiviteten. I Tsjekkoslovakia falt investeringene med 29% i de første tre kvartal av 1991. Det var kapitaltørke når det gjaldt midler til modernisering. Vintrova bemerker: «Når det gjelder modernisering, er ingen større investeringer blitt påbegynt, og det nødvendige klima for slike investeringer vil ikke eksistere i overskuelig fremtid ... En økning i investeringsaktiviteten kan kun ventes i de monopoliserte delene av råvare- og energikomplekset.» Investeringsvareindustrien «er inne i en selvforsterkende nedadgående spiral med stadig raskere nedgang. Dette kan knapt sies å være del av en kur for å omstrukturere produksjonen.»⁶⁹ Brada viser hvordan sammenbruddet i investeringene førte til en dramatisk underkapitalisering av industrien. I Ungarn falt bruttoinvesteringene fra 26,8% av BNP i 1980 til 17,8% i 1990. Han peker også på et annet moment, nemlig statsforetakenes desperate kamp om markedsandeler. Markedsandeler ble det altoverskyggende mål. Ledere av tapsbringende industrier brukte opp foretakenes eiendeler for å dekke over tap på driften. Foretakene ble holdt gående for enhver pris.⁷⁰

I en normal vestlig kapitalistisk økonomi ville et så katastrofalt økonomisk tilbakeslag ha ledet til ulike former for krisehåndtering. Det forholdsvis begrensede økonomiske tilbakeslaget man så i Vest-Europa rundt 1990 førte til at de tyske, italienske og franske regjeringene bevilget målrettet støtte til utvalgte industrier og foretak. I tillegg førte regjeringene en liberal kredittpolitikk og lot budsjettunderskuddene øke. I Polen, Ungarn, og andre land i Øst-Europa, søkte regjeringene å slå inn på en industripolitikk som skulle støtte statsforetakenes forsøk på omstrukturering. De internasjonale finansinstitusjonene motsatte seg en slik politikk. Samtidig som subsidiene til industrien utgjorde 3% av BNP i et land som Vest-Tyskland, førte IMF og Verdensbanken en intens og effektiv kampanje mot slike subsidier i

Visegrad-landene. I Ungarn falt subsidiene fra 5,5% av BNP i slutten av 80-årene til 2,5% i 1991. I 1991 utgjorde subsidier kun 2,4% av samlede offentlige utgifter i Polen, og 2% av BNP i Tsjekkoslovakia. Dette ble oppnådd ved at man truet med å holde tilbake lån fra Verdensbanken og IMF.

Det må igjen understrekes at hovedmålet med denne kampanjen var å sikre at økonomienes struktur skulle formes av markedskreftene. I de fleste av disse landene fant man ingen private kapitalister med store nok ressurser til å kjøpe et stort foretak. De eneste mulige kjøperne var derfor utenlandsk kapital. De internasjonale finansinstitusjonene visste dette og understreket hvor viktig rollen til den utenlandske kapitalen ville være i privatiseringsprosessen.

Men denne kapitalen skulle i all hovedsak komme fra Vest-Europa, en region allerede mettet av overproduksjon og med et historisk toppnivå på sin strukturelle arbeidsledighet. Vest-Europa strevet selv med offentlige finansproblemer og sosial uro. Enhver inntrenging av østeuropeiske foretak i de vestlige markedene ville bli betraktet som uønsket av regjeringene. Dette ble forsterket av at regjeringene som ledd i EU-tilpasningen hadde forpliktet seg til å føre en nyliberalistisk økonomisk politikk med stramme budsjetter. Samtidig forsøkte foretak i EU å erobre de tidligere sovjetiske markedene fra de forhenværende leverandørene i Øst-Europa. Kort sagt, det var ikke en eneste produksjonssektor i Vest-Europa som ønsket å se eksport av produkter med høy bearbeidingsverdi fra Øst- og Sentral-Europa. Men fra første stund var planleggingen av denne eksporten lagt i hendene på vesteuropeiske aktører. Bukkene fikk passe havresekken.

Dette er ikke en debatt om de fordeler man kan vinne gjennom teknologioverføringer knyttet til direkte investeringer. Slike fordeler kan utvilsomt være viktige, men bare dersom det finnes en sterk nasjonal infrastruktur og politikk som kan kontrollere, dirigere og absorbere teknologioverføringene. En slik infrastruktur finner man i Vesten. Kampen sto nettopp om denne kontrollen skulle utøves av vestlige aktører.

Vestlige subsidier til kjøp av østeuropeiske eiendeler

Vestlige offentlige organer presset på for at de statlige eiendelene raskt skulle legges ut for salg, og for at vestlige foretak skulle ha fulle rettigheter til å delta i privatiseringsprosessen.⁷¹ De regjeringer som ikke aksepterte dette, kunne ikke forvente at de vestlige institusjonene, spesielt IMF og Verdensbanken, ville fjerne de særegne hindre som var reist mot adgangen til de vestlige produkt- og kapitalmarkeder. IMF's og Verdenbankens lån til Romania ble således holdt tilbake fordi utenlandske aktører kun fikk en begrenset adgang til å delta i privatiseringsprosessen. Først etter vestlig politisk press ble de to store avtalene mellom Romania og vestlige transnasjonale selskaper inngått. Like viktig var IMF's påtrykk for at regjeringene

skulle redusere budsjettunderskuddene ved å selge statlige eiendeler, inklusive offentlig infrastruktur, til vestlige foretak.

Vestlig press for å få landene til å selge ut statseiendom ble kombinert med subsidier til vestlige foretak for kjøp av eiendelene. Som oftest tok subsidiene form av lån, men i tilknytning til EUs PHARE-program ble også direkte statlige tilskudd benyttet. Programmet ble vedtatt 1989 og var operativt fra Januar 1990. PHARE er et akronym for *Poland, Hungary: Assistance for Restructuring Economies*, men ble utvidet til å omfatte flere land.⁷² Offisielt skulle PHARE «... ta hensyn til, ... preferansene og ønskene til mottakerlandene.»⁷³ Men det å gi mottakerlandene en rolle ble avvist av lederen for EU-kommisjonens økonomiske rådgivere med den begrunnelse at «Det tar vanligvis lengre tid for mottakeren å spesifisere sine prioriteringer enn det tar giveren å fremsette sine, etterspørselsbestemt støtte står i fare for å bli misbrukt ... og er derfor neppe kostnadseffektiv.»⁷⁴

Under PHARE programmet ble egne enheter, under EU-kontroll, opprettet i mottakerlandenes ministerier. Et slik desentralisert struktur gir muligens inntrykk av å kunne fange opp mottakerlandenes behov, men resultatet ble at selv ikke EUs revisorer klarte å spore hvor plantevernmidler til en verdi av 50 millioner ECU hadde tatt veien. Disse midlene var blitt gitt som støtte til Polen. Revisorene fant imidlertid at i det minste noe av sendingen var blitt reeksportert til EU.⁷⁵ Det er dermed ikke bare støtte gitt på grunnlag av de østeuropeiske landenes uttalte behov som kan misbrukes. Og når det gjelder tiden det tar for mottakerlandet å definere sine behov, så hadde regjeringene i Polen, Ungarn, Bulgaria, Tsjekkoslovakia, og Øst-Tyskland miljøvern høyt oppe på sine prioriteringslister i 1991. EU-kommisjonen var enig, men etter at tre år var gått hadde ikke et eneste prøveprosjekt blitt finansiert i Polen. I Ungarn la regjeringen frem forslag til omtrent 200 miljørettede prosjekter. Ikke et eneste av disse fikk finansiering. EU-kommisjonen finansierte i stedet opprettelsen av et naturvernområde, inklusive bygningene for de som skulle lede oppsynet over området.⁷⁶

I januar 1994 rettet EU-parlamentet kritikk mot Kommisjonen for manglende handling når det gjaldt miljøspørsmål og manglende støtte av de forslag som mottakerlandene hadde lagt frem. Blant mottakerlandenes forslag var planer for bedring av miljøet i Donau, Svartehavet og Østersjøen. Parlamentet kritiserte at PHARE-midler kun ble brukt til utredninger, og Kommisjonen ble oppfordret til å bruke lokale rådgivere hyppigere.⁷⁷ En slik kritikk er ikke berettiget innenfor sjokkterapiens rammeverk, for innen dette rammeverket er formålet med programmer som PHARE å støtte privatisering og vestlige direkte investeringer. Og mye av aktiviteten innen PHARE var innrettet nettopp mot slike formål. Det kom mye kritikk mot at PHARE i de første årene la så stor vekt på å la vestlige konsulenter samle inn informasjon om mottakerlandenes økonomier. Det vakte en del latter at det eneste produkt

av et «lån til bønder»-prosjekt i Polen var en studie av kooperativ bankvirksomhet.⁷⁸

Men når det gjelder direkte investeringer, er ikke den sentrale oppgaven å overføre kunnskaper fra Vest til Øst, men å få overført informasjon fra Øst til Vest. Slik informasjon ville være verdifull for eksempel hvis Crédit Agricole skulle overta finansieringen av Polens jordbruk. Tilsvarende studier av omtrent 40 av Polens industrier ble gjennomført av vestlige konsulenter i årene 1990-1991. Hundrevis av liknende studier ble gjennomført når man ser regionen under ett. Gang på gang ble det reist kritikk mot at studier som overførte informasjon vestover, ikke benyttet seg av østeuropeiske konsulenter. Men det er ikke sikkert at disse rådgiverne ville hatt kunnskap om hva de vestlige transnasjonale foretakene betrakter som profitable prosjekter i regionen. Og selv om de hadde hatt disse kunnskapene, er det ikke sikkert at sympatien ville ha vært på foretakenes side. PHARE-konsulentene ble kritisert av det Slovakiske Privatiseringsministerium for å ikke å ta hensyn til ministeriets behov.⁷⁹ Men ut fra sjokkterapiens perspektiv er en slik kritikk irrelevant. Privatiseringen måtte møte de behov som de globalt orienterte vestlige investorer hadde og ikke de, i sjokkterapiens perspektiv, snevre nasjonale behov.

Direkte investeringer i teori og praksis

Det er ingen overdrivelse å si at overfor befolkningen i regionen er de utenlandske direkte investeringene blitt fremstilt som en vidunderkur mot alle deres problemer. Ifølge både sjokkterapiens teoretikere og de vestlige multilaterale institusjonene skulle de direkte investeringene føre til omstrukturering av de statlige foretakene og utløse regionens potensial for dynamisk vekst og velstand. Påstanden om at omstruktureringen skulle skje gjennom direkte investeringer smaker av sirkelargumentasjon. Vestlig press skulle sørge for at direkte investeringer var det *eneste* instrument man hadde for å gjennomføre restruktureringen.

Det egentlige argumentet var at direkte investeringer for det første er det beste, det vil si optimale, middel for omstrukturering ved at de innebærer overføring av teknologi i vid forstand. Teknologioverføringene skulle i neste omgang resultere i en betydelig økning av foretakenes effektivitet i de strategisk viktige og teknologi-intensive sektorene som produserer varer med høy bearbeidingsverdi. I tillegg til dette argumentet ble det fremsatt en påstand av mer kvantitativ karakter: De direkte investeringene skulle skape vekst og velstand bare i kraft av mengden av slike investeringer som de enkelte land kunne trekke til seg.

Begge disse antagelsene kan holde, men bare under bestemte betingelser. Det slående var at sjokkterapiens forsvarere ikke betraktet den første antagelsen som en antagelse, men som en urokkelig sannhet, et ugjendrivelig

argument. Direkte investeringer var kongeveien til teknologisk modernisering, som om disse landene befant seg i en nærmest førindustriell tilstand. Den andre antagelsen kan oppfylles kun dersom en viktig forutsetning holder: Direkte investeringer vil strømme til et land kun dersom det har det institusjonelle rammeverk og fører den økonomiske politikken, som gjør investeringene tilstrekkelig lønnsomme. En institusjonell struktur som ikke er åpen for den globale kapitalen, vil ikke tiltrekke seg noen investeringer.

Vi sitter dermed igjen med noen spesifikke hypoteser:

- 1) Landets institusjonelle rammeverk og økonomiske politikk er den nøkkelvariabel som bestemmer størrelsen på de utenlandske direkte investeringene.
- 2) Direkte investeringer er en motor for økonomisk vekst og i stand til å øke den allmenne nasjonale velstand.
- 3) Direkte investeringer vil modernisere produksjonssystemet, eller mer spesifikt: de direkte investeringene vil være rettet mot produksjonen og oppgraderingen av denne.
- 4) Uten slike investeringer vil overgangen til en konkurransedyktig økonomi i den nye verdensordenens globale kapitalisme være umulig eller i det minste ekstremt vanskelig.

Disse antagelsene er dessverre enten uholdbare eller sterkt ensidige. Det viser seg nemlig at et institusjonelt rammeverk og en økonomisk politikk godkjent av IMF i seg selv ikke er nok til å skape noen betydelig innstrømning av direkte investeringer. UNCTADs grundige studie betrakter ikke institusjonell og politisk ortodoksi som avgjørende for direkte investeringer. En økonomisk vekst som overstiger befolkningsveksten, et stort hjemmemarked, en høy grad av økonomisk integrasjon og en høy profittrente er langt mer betydningsfulle faktorer.⁸⁰ De faktorer som ville ha tiltrukket de største direkte investeringene, ble faktisk underminert av sjokkterapiens depresjonsdrevne omforming.

Disse allmenne erfaringene med direkte investeringer ble bekreftet ved at hele den øst- og sentraleuropeiske regionen tiltrakk seg svært lite av direkte investeringer, så lite at de ikke hadde noen makroøkonomisk betydning. I 1993, et år da den strukturelle omformingen økte i omfang og styrke, falt de direkte investeringene i Ungarn og Tsjekkoslovakia. Som kontrast kan man se på Kina, et land som ikke har fulgt IMF's råd, og som ikke har gjennomført slike angivelig fundamentale institusjonelle reformer som å avklare eiendomsrettigheter og garantere kontraktens rettslige status: Bare i 1992 var de direkte investeringene i Kina større enn det hva det tidligere Sovjetunionen klarte å tiltrekke seg i løpet av hele perioden 1985-1993, og i det etterfølgende året ble de direkte investeringene i Kina doblet i forhold til 1992-nivået!

Kinas institusjonelle struktur er, selvfølgelig, en slik markeds sosialistisk tredje vei som Sachs forsøkte å diskreditere i 1990. Og de internasjonale

erfaringene etterlater liten tvil om at de direkte investeringene ville ha vært større dersom COMECON-regionen hadde forblitt integrert, adekvate handelsinstrumenter hadde blitt bevart, og sjokkterapiens tilbakeslag unngått.

Årsakssammenhengen mellom direkte investeringer og vekst er den motsatte av hva sjokkterapiens forsvarere har hevdet. Forutsetningen for at en region skal tiltrekke seg direkte investeringer er vekst i regionen. Det er, naturligvis, andre internasjonale finansstrømmer som ikke forutsetter noen vekst, for eksempel strømmen av store summer med spekulative «heite penger» som deltar i den lokale kasinokapitalismen. Dette er utvilsomt det mest dynamiske aspektet ved det som har fått merkelappen «globalisering», og fenomenet går som hånd i hanske med vidåpne økonomier som har brutt sammen. De gjeldstyngede statene i slike økonomier vil, desperate etter finansiering, legge ut obligasjonslån med kort løpetid og svært høy rente. Økonomiene blir dermed attraktive for global finanskapital. Selve ustabiliteten gir høy avkastning til pensjonsfondene i USA og til de enda mer spekulative investorene.⁸¹

Visegrad-økonomiene fikk føle konsekvensene av slike aktørers virksomhet. For eksempel det polske aksjemarkedets nominelle verdi ble tidoblet bare i løpet av 1993. I den tro at dette reflekterte reell verdiskaping, avsatte *The Economist* en hel leder til det de betegnet som en «svimlende» børsoppgang og føyde optimistisk til at: «Denne ekspansjonen er ikke noen døgnflue, den reflekterer fundamentale, og forbausende raske, endringer.»⁸² Børsen steg ikke fullt så mye etter den etterfølgende månedens børskrakk, etter at vestlige banker hadde trukket seg ut av markedet. De trakk seg ut etter å ha oppnådd rundt regnet 250 millioner amerikanske dollar i spekulativ profitt.

Hovedtyngden av de direkte investeringene i Visegrad-landene gikk til matvare-, tobakks-, sjokolade-, leskedrikk- og alkoholsektoene, foruten til sektorene for varige forbruksvarer og biler og den tjenesteytende sektor. Til tross for det generelle sammenbruddet i kjøpekraften hadde det blitt skapt ett nytt marked. Det var en følge av den sosiale differensieringen som, med Anthony Robinsons ord, produserte en «voksende klasse av nyrike forretningsfolk, entreprenører og selvstendig næringsdrivende.»⁸³ De direkte investeringene i produksjonssektorene har for det meste vært begrenset til en eller to større avtaler om investeringer i vertslandets bilindustri. Mer en halvparten av de direkte investeringene rettet mot Polens og Tsjekkias industri, var en følge av to slike enkeltavtaler, nemlig Volkswagens avtale med Skoda i Tsjekkia og FIAT's avtale med FSM i Polen.⁸⁴

Bilproduksjonen er naturligvis en viktig industrisektor, men sjokkterapien hadde ingen betydning for hvorvidt disse investeringene ble foretatt. Fem måneder etter kommunismens fall, og før noe sjokkterapiprogram var blitt annonsert, hadde Citroen, General Motors, Renault og Volvo alle meldt sin interesse for Skoda-verkene. Volkswagen vant konkurransen ved å love blant

annet at årsproduksjonen skulle økes til 450000 biler innen år 2000, at samtlige av Skodas 21000 arbeidere skulle få beholde arbeidsplassene sine, og at man i stor grad skulle bruke tsjekkiske underleverandører. Den tsjekkiske regjering svarte med å avskrive Skodas gjeld, gi Volkswagen fritak for skatter i to år, og ved å gi Volkswagen en handelsbeskyttelse som ga dem en monopolstatus på det lokale markedet. International Finance Corporation, et underbruk av Verdensbanken som yter gunstige lån til utviklingsland, trådte også til med støtte i form av rimelig finansiering.

Volkswagen brøt sine løfter allerede i 1993-94.⁸⁵ De planlagte investeringene ble redusert fra de lovede 7,1 milliard tyske mark til 3,8 milliarder. Planene om en ny bilmotorfabrikk ble skrinlagt, og man trakk seg fra forpliktelsen om å produsere 450000 biler pr. år innen år 2000. Arbeidsstokken ble kuttet ned til 15000, med planer om ytterligere nedskjæringer. Tyske underleverandører overtok stadig mer for de tsjekkiske, mer enn femten tsjekkiske underleverandører ble erstattet av tyske.

Slike kutt er nødvendige dersom et foretak ikke lenger kan konkurrere i verdensmarkedet, men det interessante med Skoda er at de klarte denne konkurransen selv om moderselskapet ikke tålte den. *The Economist* underselskap, *Business Central Europe*, skrev: «I 1993 var Skoda stjernen i Volkswagen, faktisk den eneste profitable avdeling på et tidspunkt da konsernet som helhet hadde et tap på 2,3 milliarder tyske mark. Volkswagens administrerende direktør Ferdinand Piech beskrev Skoda som 'den vakreste datteren' i selskapet, og la til at det var den eneste divisjonen som kunne konkurrere prismessig med japanerne.»⁸⁶ Uansett, Volkswagen's strategiske behov ble satt foran de behov den tsjekkiske økonomien hadde, og «i November 1993 besluttet Volkswagen å la Skoda dele den smerte» Volkswagen-Tyskland har følt.⁸⁷

Skodas negative erfaringer med å være innlemmet i et transnasjonalt selskaps strategi er ikke noe unikt. CKD Praha, det internasjonalt kjente tungindustriforetaket, utgjorde kjernen i den tsjekkiske industri. CKD Praha produserte lokomotiver, dieselmotorer, elektriske generatorer og transformatorer, og konsernet sto for en tredjedel av verdens produksjon av trikker. Foretaket ble hardt rammet av COMECONs oppløsning, men 40 % av produksjonen er fremdeles eksportorientert, med halvparten av eksporten til land i det tidligere Sovjetunionen. I 1993 bestemte CKD-ledelsen seg for å inngå en samarbeidsavtale mellom avdelingen som produserte trikker, CKD Tatra, og Daimler-Benz's underselskap AEG. Samarbeidsavtalen ble senere brutt. En forklaring på bruddet ble gitt av CKDs talsmannen Vaclav Brom til *Financial Times*:

«Mange utenlandske foretak kom til den tsjekkiske republikken med ett formål for øyet: Å gå inn i våre foretak, å kontrollere foretaket, å legge ned forsknings- og utviklingsarbeidet og overføre all forskning til seg selv, og å

bruke oss som billig arbeidskraft. Vi vil aldri akseptere slike holdninger. Vi er rede til å samarbeide med vestlige partnere, men på like vilkår.»⁸⁸

Man kan finne mange slike eksempler på teknologisk kannibalisme utøvd av kjente vestlige foretak. Jeg nevner noen: General Electric valgte, etter kjøpet av Tungstram i Ungarn, å legge ned Tungstrams produksjon av vakuumbutstyr, elektroniske komponenter, floppydisker og magnetbånd. Dette ble gjort selv om Tungstrams ledelse vurderte produksjonen av disse produktene som lønnsom. Den ungarske sementindustri ble kjøpt opp av utenlandske foretak som forhindret de ungarske underavdelingene fra å eksportere. Og en østerriksk stålprodusent kjøpte et av Ungarns større stålverk, bare for å legge det ned og overta eksporten til markedene i det tidligere Sovjetunionen.⁸⁹

Strømmen av direkte investeringer inn i regionen har vært liten, selv om et stort antall statlige foretak er blitt kjøpt opp ved direkte investeringer. Utenlandske investorer har kjøpt opp de fleste av de små og mellomstore foretakene som ble privatisert i Polen og Ungarn⁹⁰, og utenlandsk kapital dominerer de private investeringsfondene som eier og driver de store og mellomstore foretakene i Tsjekkia. Spesielt i Polen og Ungarn har vestlige selskaper vært i stand til å skumme fløten, og de har kjøpt foretak i stort omfang. Allerede ved utgangen av 1993 hadde vestlige selskaper kjøpt opp 55000 foretak i Øst-Europa. Innen strategiske sektorer som produksjon av utstyr for telekommunikasjon, turbinproduksjon, glass, sement og farmasøytiske produkter har vestlige transnasjonale foretak vært ivrige etter å skaffe seg kontroll for en billig penge uten å gå inn med noen investeringer på kort sikt.

Som UNCTAD påpeker, har den gjennomsnittlige prisen for foretakene vært minimal.⁹¹ I 1993 lå prisen på et øst- eller sentraleuropeisk foretaks egenkapital i gjennomsnitt på 260000 britiske pund eller ca. 2,6 millioner norske kroner. I Vesten lå derimot den tilsvarende prisen på gjennomsnittlig 18 millioner amerikanske dollar eller vel 125 millioner norske kroner. Gjennomsnittlig verdi på egenkapitalen til et vestlig foretaks underavdeling i et utviklingsland var 4 millioner amerikanske dollar, tilsvarende 28 millioner norske kroner. I Ungarn, som tiltrakk størstedelen av de direkte investeringene i begynnelsen av 90-tallet, oppnådde kun 4% av prosjektene en salgspris på over 1 million amerikanske dollar.⁹² Dette var et forutsigbart resultat av sjokkterapien. Hvis du hiver en region ut i den verste økonomiske krise siden andre verdenskrig, hvis du samtidig tvinger foretak til å erklære seg teknisk konkurs ved å rasere det innenlandske markedet og å innføre en hardhendt kredittpolitikk, og hvis du i tillegg forbyr regjeringene å omstrukturere foretakene før de legges ut for salg, da har du sørget for at vestlige investorer kan kjøpe foretakene for en slikk og ingenting.

Samspeilet mellom offentlige og private vestlige aktører

Det er urovekkende hvordan de disposisjoner IMF og Verdensbanken har foretatt, har virket sammen med de transnasjonale selskaperes mer kannibalske aktivitet. Dette har bidratt til å svekke de østeuropeiske statenes forhandlingsposisjon og deres evne til å få noe positivt ut av de direkte investeringene. Ikke bare har Verdensbanken motsatt seg en nasjonal mikroøkonomisk strategi som involverer målrettet industri- og eksportstøtte. Verdensbanken har også motsatt seg de mest elementære former for krisehåndtering av industripolitisk natur. Normal praksis i Vesten er å la bankene stå for «intensivbehandlingen» av sentrale industrisektorer under et økonomisk tilbakeslag.⁹³ I stedet har Verdensbanken krevd drakonisk harde konkurslover, nedskrivning av foretakenes aktivaverdier og reduksjon av antall ansatte. Den har tatt sine signaler fra et marked i sammenbrudd og krevd at : «Normalt vil omstrukturingsplanene innebære at tapsbringende produksjonsenheter nedlegges, at mindre viktig virksomhet skilles ut, at ikke-produktive og under-utnyttede aktiva selges, og at overflødig arbeidskraft sies opp.»⁹⁴

Hverken Verdensbanken eller IMF har vist den minste interesse for å beskytte infrastrukturen for utdanning, forskning og utvikling eller den infrastruktur som er nødvendig for å sikre fremtidig kapasitet til å absorbere og spre ny teknologi i økonomien. År etter år har budsjettene til helse og utdanning blitt redusert i Visegrad-landene.⁹⁵ I Slovakia ble utgiftene til utdanning redusert med 30% bare i 1993. Som en betingelse for å yte nye lån krevde Verdensbanken og IMF våren 1995 at Ungarn skulle innføre betaling for utdanning og medisinsk behandling.⁹⁶ Det er på denne bakgrunn man har sett et dramatisk fall i forskning og utvikling i regionen.

Sjokkterapi, demokrati, og det «sivile samfunn»

Det overordnede mål for sjokkterapien var, ifølge Sachs, å oppnå demokrati og frihet. Sachs understreket ikke at man skulle skape et «sivilt samfunn», men dette har vært et tema blant sjokkterapiens tilhengere. De overordnede mål har imidlertid vært betraktet som fjerne mål, ikke som middel til å nå et mål. Som mål har de stått sentralt i debatten fordi de er blitt brukt til å rettferdiggjøre sjokkterapiens midler. Operasjonelt sett har man imidlertid forkastet det liberale prinsippet at midlene skulle være underordnet målet. I stedet har man tatt en mer «dialektisk» tilnærming: De eksisterende sosiale, juridiske og politiske institusjonene ville forhindre at sjokkterapien ble iverksatt. På den annen side er sjokkterapien er den eneste, eller i det minste den beste, vei til et ekte demokrati med rettsstat og demokratiske sivile institusjoner. Dersom man skal oppnå et virkelig demokrati og et sivil samfunn, må man derfor negere de eksisterende institusjonene ovenfra og utenfra.

Dette har vært kjernen i mye av det vestlige kondisjonalitets-diplomatiet. Det har også vært grunnlaget for finansieringen av pro-vestlige, spesielt sosial-demokratiske, partier. Og det har utgjort kjernen i sjokkterapiens praktiske prioriteringer. Folkeviljen og parlamentets beslutninger måtte underordnes oppgaven med å skape et raskt systemskifte til kapitalisme. Konstitusjonell utvikling, dannelse av sosial og politisk konsensus, utvikling av respekt for et minimum av økonomisk og sosial solidaritet; alt dette måtte settes til side. Som Sachs delvis har innrømmet, førte ignoreringen av disse forholdene til katastrofen i Jugoslavia. At man overså slike spørsmål, spilte også en sentral rolle i delingen av Tsjekkoslovakia – en deling som ikke ble vedtatt ved noen folkeavstemning. At utviklingen av demokrati skyves i bakgrunnen, har vært aller tydeligst i Vestens politikk overfor Russland og landene innen det tidligere Sovjetunionen.

Den mest direkte og brutale testen på forholdet mellom sjokkterapien og utviklingen av demokratiske institusjoner var kampen mellom Jeltsin og det russiske parlamentet i 1993. De viktigste demokratiske reformene fant sted under Gorbatsjov. Det var parlamentet valgt i 1990 som i 1991 ga Jeltsin ekstraordinære fullmakter for å gjennomføre de økonomiske reformene, dvs. sjokkterapien. I løpet av 1992 begynte flertallet i parlamentet å yte motstand mot reformene. Årsaken til endringen i parlamentets syn på reformene var de katastrofale resultatene, blant annet at reallønnen sank med 40% i løpet av ett år.

Stilt overfor motstand mot sitt økonomiske program bestemte Jeltsin seg for å oppløse parlamentet til tross for at det var uttrykkelig forbudt i grunnloven. Da parlamentet svarte på Jeltsins grunnlovsbrudd med å okkupere parlamentsbygningen, ble de omringet av Jeltsins spesielle sikkerhetsstyrke. De svarte – helt legitimt, men muligens taktisk uklokt – med å frata ham makten. Resten av historien er kjent; angrepet på parlamentsbygningen, arrestasjonen av parlamentets ledere og stengningen av høyesterett (som sannsynligvis hadde motsatt seg Jeltsins grunnlovsbrudd). Jeltsin innførte sensur og stengte kritiske aviser.

De vestlige regjeringene og tilhengerne av sjokkterapien støttet Jeltsins grunnlovsstridige og diktatoriske tiltak. *The Economist* forklarte leserne at håpet om at en demokratisk markedsøkonomi skulle la seg innføre med allmenn folkelig støtte sannsynligvis var «absurd». Russland var nå engang Russland. Bladet stolte åpenbart på folks dårlige hukommelse og ga inntrykk av at tilsidesettelsen av grunnloven var Jeltsins idé og aldri var blitt foreslått av Vesten. Men fem måneder før kampen mot parlamentet, hadde iallfall en innflytelsesrik vestlig kommentator, nemlig *The Economist* selv, oppfordret Jeltsin til å gå ukonstitusjonelle veier. I en leder reiste man spørsmålet om Jeltsin skulle fortsette utmattelseskrigen med parlamentet. Å gjøre det ville ha «mange tiltrekkende sider. For det første er det i tråd med loven... Men å fortsette skyttergravskrigen vil være en feiltakelse... Han (Jeltsin) bør oppløse

parlamentet, lage en ny grunnlov og utlyse nyvalg.» Dette fordi grunnloven var blitt «et våpen som parlamentet kynisk utnytter for å blokkere reformene».⁹⁷

Valgseirene til de eks-kommunistiske partiene har vært både sjokkerende og pinlige for tilhengerne av sjokkterapien. De er også blitt overrasket over at de partiene som kaller seg liberale, har opplevd tilbakegang i de fleste land. Det er et tegn på at velgerne forkaster sjokkterapien slik den har blitt gjennomført av Vesten hittil. Og dette skjer til tross for at det store flertallet av befolkningen opprinnelig stolte på Vesten og deres lokale støttespillere.

KONKLUSJONER

Uansett hvordan kapitalismen hadde blitt innført, ville den blitt litt av et sjokk for befolkningen i Øst-Europa. Illusjoner om kapitalismen og økonomisk liberalisme var utbredt. Arbeiderne visste ikke at kapitalisme ville medføre et fall i levestandard, en intensivering av arbeidsprosessene, kronisk usikkerhet og massearbeidsløshet, foruten fattigdom for et stort mindretall av befolkningen. Nå er det imidlertid fare for at man beskylder sjokkterapien for hva kapitalismen ville ha brakt med seg uansett.

Man hadde også illusjoner om hvilke former for kapitalisme Vesten kunne tilby. Mange intellektuelle i Øst-Europa ønsket seg en skandinavisk sosialdemokratisk kapitalisme. Uheldigvis la de ikke vekt på det forhold at dersom den kommunistiske verden avskaffet statssosialismen til fordel for sosialdemokratisk kapitalisme, ville dette ruinere mulighetene til å nå målet: Uten kommunisme ville sosialdemokratiet bli fjernet fra menyen. Det må også nevnes at i iallfall i Visegrad-landene hadde den offisielle mening bestemt seg for å følge den kurs sjokkterapien staket ut, til tross for voksende folkelig motstand i Polen og Ungarn. Iverksettingen av sjokkterapien skyldtes med andre ord ikke bare vestlig strukturell makt og press.

På den annen side kan man ikke ta seriøst påstanden om at det var regjeringene i Visegrad-landene som hindret Vesten i å velge enn annen politikk enn sjokkterapien. I begynnelsen av 1990-årene hadde den vestlige alliansen like store kollektive ressurser til å forme Øst-Europas fremtid som de ressursene USA kunne stille opp med overfor Vest-Europa på slutten av 1940-årene. Det ville ha vært mulig å orientere ressursene mot et genuint alleuropeisk prosjekt basert på å opprettholde de regionale forbindelsene øst i regionen, for så å forene de to halvdelene. En slik politikk ville ha vært både mulig og langt mindre kostbar for befolkningen i Øst-Europa. Den ble imidlertid ikke båret frem kollektivt av de vestlige maktene, rett og slett fordi det ikke var i disse maktenes økonomiske og politiske interesse å gjøre det.

Evaluering av sjokkterapiens resultater

Også fra et rent økonomisk synspunkt har kostnadene ved sjokkterapien vært langt større enn hva som var nødvendig. Dens mest ødeleggende kostnad og fundamentale kjennetegn var beslutningen om å fragmentere COMECON-regionen og erstatte den med en satelittstruktur hvor isolerte og spredte økonomier ble stilt overfor mektige vestlige økonomier. Alt annet fulgte av denne beslutningen.

Sjokkterapiens forsvarere har en tendens til å ignorere dette aspektet ved politikken. I stedet inviterer de oss til å foreta sammenlikninger av utviklingen i de ulike satellittenes BNP. På dette grunnlag, og ved å bruke vekstraten som kriterium, finner man at Polen fremstår som best og Ungarn som verst. I Polen økte nemlig BNP med gjennomsnittlig 5,5% pr. år i perioden 1992-96; i Ungarn med bare 0,8% pr. år.⁹⁸ Vi ledes dermed til å konkludere at Sjokkterapi = Polen = Suksess. Et slikt argument er uholdbart. Det forutsetter at Polen gikk gjennom en sjokkterapi, mens Ungarn ikke gjorde det. Men begge land liberaliserte prisene, reduserte lønningene og innførte frihandel. Og begge fikk problemer med privatiseringsprosessen. Men to store forskjeller mellom de to landene trer frem. Polens gjeld ble, og det var unikt, halvert. Ungarns gjeld ble ikke engang reforhandlet i nevneverdig grad. Ungarn tiltrakk seg rundt regnet halvparten av alle de direkte investeringer som strømmet til regionen. Polen tiltrakk seg knapt noen. Den eneste konklusjonen man kan trekke, er at ettergivelse av gjeld kan være svært viktig fra et makroøkonomisk perspektiv, og at direkte investeringer kan være irrelevante eller det som verre er. Og når det gjelder vitaliteten til den private sektor i Polen, så kan ikke den leses ut fra eksporttallene. I 1994 sto nemlig de diskriminerte statsforetakene for over 60% av Polens eksport.

En skarpere kontrast mellom ulik politikk får man ved å sammenligne Ungarn og Tsjekkia med Romania. Romania kan betraktes som et alternativt statskapitalistisk paradigme med en omformingsstrategi som står i kontrast til sjokkterapiens «åpenhet for globalisering». Iliescu-regimet avviste en generell liberalisering av prisene. Konkurser og masseoppsigelser skulle unngås. De store foretakene skulle beholdes. Privatiseringene ble innrettet mot at ledelsen og arbeiderne skulle kjøpe foretakene de arbeidet i. Utenlandsk kapital ble stort sett holdt borte. Regjeringen var også forsiktig med å foreta noen liberalisering av utenrikshandelen. Resultatet var at regjeringen i stor grad ble støtt ut i mørket av de internasjonale finansinstitusjonene.

I begynnelsen led Romania under de indre konflikter som fulgte etter Ceaucescu-regimets fall. I tillegg var det en desperat mangel på fremmed valuta. Men, likedan som Polen, hadde Romania sitt første år med vekst i BNP, på 1%, i 1993. I perioden 1992-96 hadde Romania en gjennomsnittlig

årlig vekst i BNP på 3,2%, mot 2,9% i Tsjekkia og 0,8% i Ungarn.⁹⁹ Det japanske finanskonsernet Nomura ga denne karakteristikken av Romanias økonomi i 1994: «Det er lite lagt merke til av Vesten at Romania i fjor presterte det som høyst sannsynlig var noe av det beste i hele Øst-Europa.»¹⁰⁰

Dette betyr ikke at Romanias erfaringer skal opphøyes til en strategi som er overlegen den vei de andre landene i Øst-Europa fulgte. Siden 1989 har det rumenske folk gått gjennom større lidelser enn for eksempel polakkene måtte bære. Men erfaringene peker på to forhold. For det første: Romania hadde ingen utenlandsgjeld, og det stiller landet på samme nivå som Polen etter gjeldsettergivelsen. Og for det andre: Sjøkkterapienes krav om at landet må åpnes for de internasjonale markedskreftene utgjør iallfall ingen vidunderkur for å få i gang den økonomiske veksten igjen. Romanias vekst har jo vært sterkere enn i de to vidåpne økonomiene Ungarn og Tsjekkia.¹⁰¹

Nå er alle slike forsøk på å avgjøre om et land er en suksesshistorie på bakgrunn av vekst over noen få år håpløse.¹⁰² Den virkelige målestokken er Sachs' egen: Gir sjokkterapien høyere levestandard enn den man hadde i 1989, og i tillegg frihet og demokrati? Selvfølgelig kan man ikke vite det allerede nå. Men man kan i det minste regne seg frem til hva som vil kreves for å oppnå en høyere levestandard.

IMFs egne beregninger viser at regionens mest lovende land, Polen, vil ikke komme tilbake på 1989-nivået av levestandard før tidligst år 2010. Rollo og Stern fant at man måtte ha en årlig vekst på 10% pr. år i perioden 1994-2000 dersom regionen som helhet skulle komme tilbake til 1989-nivået av levestandard innen år 2000. Fordi andre lands økonomier også vokser, så må man vente til rundt år 2010 før landene eventuelt når tilbake til sin gamle plass på rankinglisten over BNP pr. innbygger. Dersom to av de mest utviklede landene i regionen, Polen og Ungarn, skal klare å ta igjen henholdsvis Spania og Hellas, vil det kreves en vekst tilsvarende den man så i de asiatiske tigerøkonomiene i de siste ti årene før krisen i 1997.¹⁰³

Dette er svært deprimerende beregninger. De impliserer at selv i et land med vekst, slik som Polen i overskuelig fremtid, vil befolkningen måtte vente tyve år før man kommer tilbake til den gjennomsnittlige levestandard som et kommunistisk system i krise kunne levere. Og dette under de urealistiske antagelsene om at kasinokapitalismen ikke «sprekker», at de vestlige økonomiene ikke gjennomgår noen økonomiske tilbakeslag, og at Polen ikke utsettes for noen nye tilbakeslag over vekstperioden. Situasjonen er omtrent like ille som da Polen sist prøvde seg på kapitalisme. Landet opplevde knapt noen økonomisk vekst mellom 1913 og 1939. Det står i skarp kontrast til det Sachs liker å betegne som «de førti år med ødeleggende kommunisme». I disse førti årene ble polakkenes levestandard hevet betraktelig. For land som ikke opplevde noen vekst i løpet av de første fem årene med reformer, slik som Ungarn og Bulgaria, er fremtidsutsiktene enda mørkere.

Det kan selvfølgelig tenkes at fremtiden blir veldig annerledes. Det er mulig at disse landene vil kunne slå inn på en vekstbane lik den man har sett i Kina og Sør-Korea. Men det vestlige påtrykket har vært innrettet mot å forhindre at Øst-Europa benytter seg av tigerøkonomienes strategier. Når det gjelder Sachs' andre kriterium, demokrati og frihet, er det hensiktsløst å gi seg ut på noen spekulasjoner. Man kan imidlertid være temmelig sikker på at demokratiet i Vest-Europa neppe hadde overlevd dersom befolkningen i EU-landene hadde måttet gjennomgå de samme lidelser som befolkningen i Øst-Europa har vært igjennom i 90-årene.

Momenter til en forklaring av Vestens atferd

Sachs' modell utviser noen uvante asymmetrier. Hans økonomiske teorier viste seg å være uholdbare. Derimot så han klart hvordan man kunne bruke politisk makt til å få i stand en sosial omveltning i Øst. Hans forståelse av hvordan politikken skulle iverksettes i Øst går hand i hand med en total svikt i modellen når det gjelder hvordan man skulle få de vestlige aktørene til å opptre som ønsket.

På den økonomiske siden produserte modellen et økonomisk tilbakeslag som Sachs ikke forutså. Modellen produserte en kronisk statlig finanskrise som Sachs påsto modellen ville fjerne. Hans antagelse om at statsforetakene ikke var konkurransedyktige ble motbevist av den raske eksportøkningen før sjokkterapien ble iverksatt. Sjokkterapien førte til en importorgie og skadet økonomiene i stedet for å være en spore til vekst. Investeringene sank dramatisk i stedet for å skyte i været. Den veksten man fikk, var drevet av innenlandsk konsumeterspørsel, ikke eksport. De direkte investeringene fløt inn i landene som en puslete bekk, ikke som noen flod. Men økonomiprofessorens system av «gulrot og kjepp» som ble brukt til å trekke de østeuropeiske landene inn i sjokkterapien og manipulere de politiske systemene i disse landene, var en iøynefallende suksess, iallfall i begynnelsen. Derimot nektet de vestlige aktørene å spille de roller sjokkterapien hadde tilskrevet dem, unntatt det å utøve press og å pålegge begrensninger. Kun ett unntak finnes: ettergivelsen av Polens gjeld. For de andre landene sto ikke gjeldsettergivelse på dagsordenen. De fikk heller ikke noen generell økonomisk støtte eller en radikal åpning av EUs marked for deres eksportvarer. På den annen side iverksatte de vestlige statene en rekke andre tiltak, som subsidier til egen eksport, ulike proteksjonistiske tiltak som beskyttet deres hjemmemarkeder, og subsidier til direkte investeringer utenlands. Sachs virker genuint forbauset og irritert over dette. I en artikkel kommenterer han at: «Ikke bare den russiske økonomien, men også det russiske demokratiet står i fare for å bli ødelagt av Vestens forsømmelse.»¹⁰⁴ Han betegner USAs politikk overfor Russland som den største utenrikspolitiske katastrofen på flere tiår.

Samtidig har ikke målsettingene om *økonomisk og politisk regime* i Øst-Europa, som Sachs og de vestlige regjeringene deler, vært det eneste målet for Vesten når det gjelder utviklingen i Øst-Europa etter 1990. Et annet sentralt spørsmål for EUs regjeringer har vært hvordan den internasjonale arbeidsdelingen skal reorganiseres i Europa som en helhet. USA har også vært opptatt av denne problemstillingen, men da ut i fra egne interesser. I tillegg har USA vært opptatt av å endre den politiske maktbalansen på kontinentet.

Det er også bemerkelsesverdig at Sachs ikke klarte å fatte IMF's rolle. Han beskylder IMF's talsmenn for å være toskete byråkrater som ikke er villige til noen fleksibilitet når det gjelder å dele ut tilstrekkelige midler. Men IMF kan kun være så fleksibelt som dets styre av vestlige regjeringer tillater det å være. Og, som man så under krisen i Mexico vinteren 1994-95, kan USAs regjering overtale IMF til å være svært så fleksibelt så lenge man føler at vitale interesser er truet. Uansett, IMF's rolle er fremfor alt å holde det globale finans- og valutasystem sammen, ikke å produsere stabil vekst i en eller annen periferi. Under 1990-årenes ustabile og spente situasjon på finansmarkedet var ulike «kjepper» de virkemidler IMF kunne bruke. Sachs' tro på omfattende gjeldsettergivelse for hele Øst-Europa er meget naiv, tatt i betraktning at de vestlige maktene bruker gjeldsbyrden til hundrevis av land som et instrument for å holde noenlunde orden og disiplin i det internasjonale systemet. Hans eget prosjekt for en globalisert kapitalisme i Latin-Amerika kunne knapt ha blitt realisert hvis ikke disse landenes gjeldsbyrde var blitt brukt som «kjepp» til å tvinge prosessen gjennom.

Sachs' ideer om å omforme den østeuropeiske regionen passet særdeles godt med Bush-administrasjonens politisk-økonomiske målsettinger. De gikk ut på at de land som senere ble kjent som Visegrad-landene, skulle bryte sine forbindelser med Moskva, og at disse landene skulle gjennomgå en brå overgang til kapitalisme. Sovjetunionen skulle ekskluderes fra et reorganisert Europa, mens Øst- og Sentral-Europa skulle bringes inn i den vestlige innflytelsessfære. Tyskland skulle presses til å betale regningen for en rask overgang til kapitalisme i Øst- og Sentral Europa, noe Sachs også gikk inn for. Videre skulle et program utarbeidet av IMF omforme landene til eksportorienterte tigre med billig arbeidskraft som sin konkurransefordel, og dette skulle blåse EUs Felles jordbrukspolitik i filler. Med jordbrukspolitikken i ruiner ville EUs handelsregime falle. Dette skulle føre til at mye av produksjonen i Tyskland ble flyttet østover, foruten å presse EU til å omforme sine institusjoner etter USAs ønsker og etablere et minimalt sikkerhetsnett i form av en nyliberal sone i Øst-Europa. Sachs' plan omfattet hvert eneste av disse punktene, men var mer forsiktig formulert. Dette var en plan som også passet perfekt med tankegangen i London.

Bush-administrasjonens plan ville gjøre det nødvendig å bruke NATO til å konsolidere innlemmingen av Øst- og Sentral-Europa i den vestlige sfære,

og til å sikre at USA beholdt lederrollen. EUs motstand mot USAs angrep på Den felles jordbrukspolitikken og EUs handelsregime ville få USA til å fremstå som beskytteren av de økonomiske interesser til alle land mellom Tyskland og Russland. I en slik kontekst fremstår Polen som selve den geopolitiske nøkkelen. Polen hadde også en ny elite som var sterkt orientert mot de nyliberale ideer USA forfektet, og i Polen hadde det i lang tid vært mange som var sympatisk innstilt overfor USA. Ettergivelsen av Polens gjeld blir forståelig kun i en slik politisk sammenheng.

Den franske regjeringen var ikke i stand til å øve effektiv motstand mot Washington, først og fremst fordi Bush-administrasjonens politikk ga tilstrekkelig rom for Tysklands interesser. Spesielt forankringen av Visegrad-landene til den tyske økonomien var et av Bonns viktigste mål. Straks Bonn hadde kommet overens med Moskva om Tysklands gjenforening, sluttet den tyske regjeringen å hevde sin tidligere interesse av å holde Øst-Europa og Sovjetunionen samlet. Siden 1990 har derfor EU akseptert fragmenteringen av COMECON-regionen og konsentrert seg om å etablere sitt hegemoni over Visegrad-landene, samt Romania og Bulgaria. Samtidig har EU med stort hell prøvd å svekke USAs forsøk på å bruke statene i Øst-Europa som brekkstang for å bryte ned EUs handelsregime. For USA er oppgaven nå å sikre at EUs nye østeuropeiske sfære blir brakt inn under overordnet amerikansk kontroll. Dette målet blir oppnådd gjennom utvidelsen av NATO østover.

Samtidig som det har vært uoverensstemmelser mellom EU og USA om viktige forhold ved omformingen av de østeuropeiske økonomiene, har de hatt en sterk fellesinteresse: Kommunismens død har ledet Vesten til å forsøke å utrydde all økonomisk nasjonalisme i Øst til fordel for sine egne nasjonale og kollektive interesser overfor regionen. Men dette signaliserer ikke noen ny global æra. Det er tvert imot noe temmelig gammelmodig som vi i kommunismens dager brukte å kalle imperialisme.

Bearbeidet og oversatt fra engelsk av Lars Vik og Anders Ekeland

NOTER

* Jeg takker Perry Anderson, Laszlo Andor, Robin Blackburn og Wendy Carlin for kommentarer til og kritikk av et tidligere utkast av denne artikkelen. Det betyr selvsagt ikke nødvendigvis at deres synspunkter er sammenfallende med de som fremsettes i denne artikkelen.

1) Det kan imidlertid hevdes at Alice Amsden fra MIT, sammen med Jacek Kochanowicz fra Warsawa og Lance Taylor fra New School of Social Research, har levert en ødeleggende kritikk av den konsensus som rådet når det gjelder reformer. I deres bok *The Market Meets its Match*, Princeton University Press, Princeton 1994, viser de at sjokkterapiens ortodoksi ikke samsvarer med de erfaringer som er gjort i Øst-Asia.

- 2) Jeffrey Sachs: *Understanding Shock Therapy*, Social Market Foundation, New York 1994, s. 25.
- 3) Ralph Dahrendorf: *Reflections on the Revolution in Europe*, London 1990.
- 4) Jeffrey Sachs: *Poland's Jump to the Market Economy*, MIT-Press, Cambridge, Mass. 1990.
- 5) USAs politikk rundt 1990-92 var å opprettholde en Moskva-sentrert økonomisk sone i Øst-Europa, men den skulle ikke omfatte de baltiske statene.
- 6) Jeffrey Sachs: «What is to be Done?», *The Economist*, 13.01.90.
- 7) Sachs: *Poland's Jump to the Market Economy*, op.cit., s. 25. Sachs påpekte at utfallet ville bli noe annerledes i Jugoslavia enn i Polen da man i Jugoslavia, i stor grad, ville beholde de arbeiderstyrte bedriftene.
- 8) Det fransk-tyske forslag om å holde Sovjetunionen og Øst-Europa samlet i en frihandelsregion ble forkastet. Det franske forslaget om en europeisk bank for gjenreisning og utvikling (EBRD), innrettet mot infrastrukturutvikling i Sovjetunionen og Øst-Europa, ble vingeklippet. Man forkastet franskmennenes forslag om en alleuropeisk konføderasjon som skulle omfatte både EU og Øst-Europa. Polen, og i en periode Jugoslavia, ble flaggskipene for den alternative tilnærming til regionen.
- 9) Richard Holbrooke: «America: a European Power», *Foreign Affairs*, March-April 1995, s. 40.
- 10) En vulgarisering av sjokkterapien er å blande sammen mål og resultat avhengig av hva som passer best når en evaluerer de resultater som er oppnådd. Denne propagandistiske vulgariseringen er en av de teknikker *The Economist* benytter seg av, eksempelvis i utgaven 03.12.94 med en oversikt over østeuropeiske økonomier.
- 11) Sachs skriver den underutviklede verden, men det må være en trykkfeil. Det fremgår fra sammenhengen at Sachs mener den utviklede verden. Se *Understanding Shock Therapy*, op.cit., s. 15.
- 12) Ibid., s. 15, uthevelse i originalen.
- 13) Sachs hevder at resultatet er kapitalisme i sin alminnelighet, og at han er politisk nøytral når det gjelder hvorvidt denne kapitalismen ender opp med å ligne på den man finner i Sverige, Sør-Korea eller Chile. Denne tilsynelatende nøytraliteten blir svekket når man ser på de spesifikke argumenter han kommer med.
- 14) Sachs: «Consolidating Capitalism», *Foreign Policy*, no. 98, Spring 1995.
- 15) Når det gjelder historien til USA's proteksjonisme, jfr. f.eks. Paul Bairoch: *Economics and World History – Myths and Paradoxes*, Harvester/Wheatsheaf, London 1993, s. 32-38.
- 16) Sachs: «Consolidating Capitalism», op.cit. Han lister opp seks kjernereformer, men listen ovenfor avviker noe fra den man finner i Social Market Foundation-pamfletten *Understanding Shock Therapy*. Gitt navnet på den organisasjonen han skriver for, så dropper han kriteriet om medlemskap i de internasjonale økonomiske institusjonene. I stedet kommer introduksjonen av et sosialt sikkerhetsnett som den sjettede nøkkelreform. Av pamfletten fremgår det imidlertid at medlemskap i disse institusjonene betraktes som et sentralt moment.
- 17) Sachs: *Poland's Jump to the Market Economy*, op.cit., s. 3
- 18) Sachs: «What is to be done?», op.cit.

- 19) De internasjonale finansinstitusjonene er et samlenavn for Det internasjonale valutafondet (IMF), Verdensbanken med dens tilknyttede organisasjoner, samt de regionale utviklingsbankene, inkludert Den europeiske utviklingsbanken. O.a.
- 20) Direkte investeringer er utenlandske investeringer i produksjonsmidler, fabrikker, datterselskaper osv. En finansinvestering, også kalt porteføljeinvestering, består i at man kjøper aksjer, obligasjoner eller andre verdipapirer. O.a.
- 21) UNCTAD: *World Employment Report 1994. Transnational Corporations, Employment and the Workplace*, New York/Geneve, 1994, s. 98.
- 22) OECD: *Integrating Emerging Markets into the International Trading System*, Paris 1994. Den formulering som brukes, er i seg selv av interesse; den er i passiv form: «De utenlandske direkte investeringer betraktes å ha en nøkkelrolle i overgangen (transition) til en markedsøkonomi.» Det sies ikke hvem som betrakter de direkte investeringene som sentrale, man må selv utlede at OECD står for dette synspunktet.
- 23) Sachs: *Poland's Jump to the Market Economy*, op.cit., s. xii
- 24) Ibid., s. 7.
- 25) Pussig nok legger han ikke særlig stor vekt på dem i *Understanding Shock Therapy*. Han unngår totalt en offentlig diskusjon om taktikken bak kondisjonaliteten selv om dette må ha vært et av hans sentrale arbeidsområder som rådgiver til regjeringene i regionen.
- 26) Sachs: *Poland's Jump to the Market Economy*, op.cit., p. xii
- 27) Stanislaw Gomulka ved London School of Economics er tilhenger av dette synet. Hans poeng er at vestlig støtte og ettergivelse av gjeld kun vil bidra til sløsing og uforsiktig pengebruk i Øst.
- 28) Sachs: «Beyond Bretton Woods: A New Blueprint», *Economist*, 01.10.94, s. 28.
- 29) Jeffrey Sachs: «What is to be Done?», op.cit.
- 30) Jeffrey Sachs: *Poland's Jump to the Market Economy*, op.cit., s. 46.
- 31) Ibid., p. 32.
- 32) Han forklarer ikke hva som menes med risiko. Se «What is to be Done?», op.cit.
- 33) Sachs: *Poland's Jump to the Market Economy*, op.cit., s. 85.
- 34) Sachs: «What is to be Done?», op.cit., s. 26
- 35) Sachs: *Poland's Jump to the Market Economy*, op.cit., s. 89.
- 36) «Big Bang, Big Adventure», *Economist*, 23.12.89.
- 37) OECD: *Integrating Emerging Market Economies into the International Trading System*, Paris 1994.
- 38) Ibid.
- 39) «Tilbudssiden» består av de enkelte foretakene. Når prisene frigis under sjokkterapien, vil de varer som virkelig er etterspurt stige i pris. De foretakene som produserer de mest etterspurte varene blir de mest lønnsomme, og dette vil fungere som et signal om å øke produksjonen, dvs. øke tilbudet. Dette var i det minste tanken bak dereguleringen av prisene. Problemet er at økt produksjon vil kreve investeringer. Uten mulighet til å finansiere disse investeringene med kreditt vil økningen i produksjonen (tilbudet) bli minimal. Derav begrepet «manglende tilbudsside-respons». O.a.

- 40) Sachs: «Reply to Jan Adam», *Economics of Planning*, vol. 26, 1993.
- 41) En opprinnelseslandsklausul går ut på at en regions varer får gunstig tilgang til et marked utenfor regionen forutsatt en maksimal (i dette tilfellet meget lav) prosentandel av verdien til de komponenter som inngår i varen er produsert i land utenfor regionen. En avtale mellom de tidligere kommunistiske statene i Sentral og Øst-Europa og EU fører til at de varer som disse landene eksporterer til EU, ikke kan inneholde særlig mange komponenter produsert i Sovjetunionen. Man får med andre ord markedsadgang til EU under forutsetning av at man bryter handelen med Sovjetunionen. O.a.
- 42) Jfr. Patrick A. Messerlin: «The Association Agreements between the EC and Central Europe: Trade Liberalization vs. Constitutional Failure?» i: J. Flemming and J. M. C. Rollo (eds.): *Trade, Payments and Adjustment in Central and Eastern Europe*, RIIA and EBRD, London 1992.
- 43) *The Economist* har fulgt denne argumentasjonslinjen ved å hevde at « ... for en stor del var disse lidelsene et arvestykke fra kommunismens dager, og ikke et produkt av kapitalismens inntreden» (03.12.94, s. 24). Naturligvis har ingen hevdet at tilbakeslaget var en konsekvens av «kapitalismens inntreden». Andre har forsøkt å benekte eksistensen av et tilbakeslag ved å hevde at statistikken ikke ga noe riktig bilde av situasjonen før sjokkterapien ble satt ut i livet.
- 44) Stanislaw Gomulka: «The Role of International Financial Institutions: The Polish and Russian Experience 1989-93», artikkel, lagt frem på Conference on the Role of International Financial Institutions in Eastern Europe, München, April 1994, s. 23.
- 45) *Economist*, «A Survey of Russia», 12.07.97, s. 5.
- 46) *Economist*, 03.12.94, s. 24.
- 47) *Economist*, 15.08.92, s. 11-12. En russer som leser disse forklaringene, bør kunne tilgis dersom han/hun får følelsen av at *The Economist* har et hatforhold til den russiske økonomien.
- 48) Studien ble utført for EU-kommisjonen. Se G. Hughes and P. Hare: «Competitiveness and Industrial Restructuring in Czechoslovakia, Hungary and Poland», i: *European Economy*, special ed. no. 2, 1991.
- 49) Dette argumentet følger i utstrakt grad Holger Schmiedling: «From Plan to Market: The Nature of the Transformation Crisis», *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 129, 1993.
- 50) Schmiedling, *ibid.*, s. 225.
- 51) Janos Kornai er en internasjonalt anerkjent ungarsk økonom som har skrevet flere sentrale bøker om østeuropeiske økonomier. Mest kjent er han for boken *The Economics of Shortage*. Kornai har blant annet preget det nå mye brukte begrepet om «harde og myke budsjettrestriksjoner». O.a.
- 52) Intervju med Garton Ash, *The Oxford International Review*, Winter 1994, s. 5.
- 53) C. Randall Henning et al., (eds.): *Reviving the European Union*, Institute for International Economics, Washington D.C., April 1994, s. 173. Samlenavnet Visegrad-landene skriver seg fra at Polen, Tsjekkia, Slovakia og Ungarn inngikk en samarbeidsavtale på et møte i Visegrad i mai 1990, den såkalte Visegrad-avtalen.
- 54) *The Economist*, «A Survey of Russia», 12.07.97, s. 5.
- 55) UNICEF: *Economies of Transition Studies. Regional Monitoring Report, 1994: Crisis in Mortality, Health and Nutrition*, Firenze 1994.

- 56) Ibid.
- 57) Amsden et al.: *The Market Meets its Match*, op.cit., s. 89.
- 58) Igjen er dette et eksempel på at Sachs hevder at det innføres en vestlig modell, mens det egentlig er snakk om en vestlig *ideologisk* modell som ikke er i samsvar med vestlig *praksis*.
- 59) Sitert i Giles Merritt: *Eastern Europe and the USSR. The Challenge of Freedom*, London 1991, s. 111
- 60) Se Amsden et al.: *The Market Meets its Match*, op.cit. OECD støttet innføringen av finansiering og forsikring av eksportkreditt via eksportkreditt-byråer (ECAS), og under forutsetning av at de ville følge OECDs «Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credit». OECD forklarte dette med at: «... landene i regionen er på samme nivå som andre OECD land, og det vil dermed ikke virke handelsvridende.» Dette er ikke korrekt da mange vestlige land ikke følger disse retningslinjene. I 1994 hadde flere østeuropeiske land etablert ECAS, men som OECD forklarer lakonisk, de har ikke fungert fordi: «finansieringen har vært begrenset». Jfr. OECD: *Integrating Emerging Market Economies into the International Trading System*, Paris 1994.
- 61) For en dyptpløyende analyse av de europeiske avtalenes handelsmessige effekter, se Patrick A. Messerlin: «The Association Agreements between the EC and Central Europe: Trade Liberalization vs Constitutional Failure?» i Flemming and Rollo (eds.): *Trade, Payments and Adjustment in Central and Eastern Europe*, op.cit.
- 62) Ibid.
- 63) I 1993, året etter at avtalen ble satt ut i livet, hadde Ungarns matvare- og jordbrukseksport til EU falt med 28%, Polens med 12%. Se OECD: *Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook 1994*, Paris 1994.
- 64) Stanislaw Gomulka: *The Role of International Financial Institutions*, op.cit.
- 65) Sachs: *Understanding Shock Therapy*, op.cit., s. 26.
- 66) See R. Vintrova: «The General Recession and The Structural Adaptation Crisis», *East European Economics*, vol. 13, no. 3, 1993.
- 67) Ibid., s. 83.
- 68) J. C. Brada, I. Singh og A. Torok: «Firms Afloat and Firms Adrift: Hungarian Industry and the Economic Transition», *Eastern European Economics*, Jan.-Feb. 1994.
- 69) Vintrova: «The General Recession ...», op.cit.
- 70) Brada et al.: «Firms Afloat ...», op.cit.
- 71) For en nyttig oppsummering av de vestlige regjeringenes syn, se OECD: *Integrating Emerging Market Economies into the International Trading System*, op.cit.
- 72) I septembeer 1990 ble også Bulgaria, Tsjekkoslovakia, Jugoslavia og Øst-Tyskland innlemmet i PHARE-programmet. Øst-Tysklands medlemskap opphørte ved gjenforeningen med Vest-Tyskland. Støtte til Jugoslavia ble suspendert i 1991, men fortsatte i form av humanitær støtte til Bosnia-Hersegovina og Makedonia. De baltiske statene og Albania ble medlemmer av programmet i slutten av 1991.
- 73) Artikkel 3, andre punktum i PHARE-forskriftene.
- 74) Portes, i: C. Randall Hanning et al. (eds.): *Reviving the European Union*, op.cit.

- 75) Revisorenes årsrapport for 1990, *Official Journal*, 13.12.91. Plantevernmidler gitt til Albania som støtte under PHARE-programmet ble av EU-parlamentet i mars 1994 erklært å ha omfattet eksport av giftig avfall. Parlamentet ba om at støtten ble trukket tilbake umiddelbart og ba Kommisjonen om å fremlegge en rapport om PHARE-støtten generelt og jordbruksstøtten spesielt. Se *Proceedings of the European Community*, 11.03.94; og *Bulletin of the European Community*, Mars 1994. Parlamentet ønsket også å vite om Kommisjonen hadde fått bekreftet at Albania hadde et behov for jordbrukskjemikalier.
- 76) Revisorenes årsrapport for 1992, *Official Journal*, 16.11.93, s. 185.
- 77) Parlamentet vedtok en resolusjon angående disse forholdene den 18 januar 1994. Se *Official Journal*, C 61, 14.02.94, og *Bulletin of the European Union*, 1994.
- 78) Revisorenes Rapport 1991, *Official Journal*, 15.12.92, s. 216.
- 79) *Ibid.*, s. 218.
- 80) UNCTAD: *World Investment Report 1994*, Geneve/New York, 1994.
- 81) I moderne finansmarkeder finner man finansinstrumenter, såkalte derivater, som gjør det mulig å spekulere i at avkastningen på en investering er høyst usikker, og at den ikke bare vil gi en tilstrekkelig høy avkastning. De spekulative investorene «kjøper risikoen», pensjonsfondene kvitter seg med den ved å «selge» den til spekulantene. Pensjonsfondene får en moderat, sikker avkastning. Spekulantene kan få enorme tap eller fortjenester. Risikable østeuropeiske verdipapirer kan dermed være svært attraktive, nettopp fordi de er så usikre. Jfr. for øvrig avsnittet om derivater i Rune Skarsteins artikkel «Globaliseringens politiske økonomi» i dette heftet av *Vardøger*. O.a.
- 82) *The Economist*, 08.01.94, s. 18
- 83) Anthony Robinson: «An Awesome Task», *Financial Times*, 13.01.92.
- 84) UNCTAD: *World Investment Report 1994*, op.cit., s. 100.
- 85) Denne informasjonen om Skoda er basert på Dean Calbreath: «Together Forever?», *Business Central Europe*, March 1995, s. 7-10.
- 86) *Ibid.*
- 87) *Ibid.*, s. 8.
- 88) Kevin Done: «Shock of the Free Market», *Financial Times*, 02.06.95, s. ix.
- 89) Se UNCTAD: *World Investment Report 1994*, op.cit., s. 106.
- 90) Kun 19 av de 65 foretakene som ble privatisert av Polens Privatiseringsministerium, ble kjøpt av polske foretak. Se *Privatization in Poland*, Information Centre at the Ministry of Privatisation, Warsaw, June 1993.
- 91) UNCTAD: *World Investment Report 1994*, s. 106.
- 92) *Ibid.*, s.100.
- 93) Bankene i Vesten ser ikke bare på om et foretak teknisk sett er konkurs, de ser også på foretakets potensielle inntjeningssevne. Banken vil kunne reforhandle lånene med foretaket dersom framtidig inntjeningssevne er høy. I norsk lov er dette formalisert. Forbigående betalingsvansker kan ikke alene regnes som grunnlag for konkurs. O.a.
- 94) World Bank: *Enterprise and Financial Sector Adjustment Loan to Poland*, Washington D.C., 1993. Sitert i Amsden et al.: *The Market meets its Match*, op.cit., s. 124.

- 95) Unntaket er Tsjekia hvor utgiftene til helse økte i 1993 som en følge av beslutningen om å privatisere helseforsikringene. Se *The Economist*, 28.05.94, s. 48 for en entusiastisk artikkel om denne privatiseringen.
- 96) Statsminister Horn ba, via private kanaler, kanslerene Kohl og Vranitsky om støtte for å motstå dette kravet. De svarte med å kreve at han måtte imøtekomme kravet fullt ut.
- 97) *The Economist*, 01.05.93, s. 14.
- 98) Jfr. European Bank for Reconstruction and Development: *Transition Report 1994*; og OECD: *Economic Outlook*, No. 61, June 1997, s. A-4.
- 99) Virginia Marsh and Kevine Done: «Unexpected Degree of Financial Stability», *Financial Times*, 25.05.95, s. 33; *Comisia Nationala de Statistica*, Bucuresti, February 1997; European Bank for Reconstruction and Development: *Transition Report 1994*, og OECD: *Economic Outlook*, No. 61, June 1997, s. A-4.
- 100) Sitert av March and Done, *ibid*.
- 101) Jfr. også Josef Poeschl: *The Czech Economy: Internal and External Developments since 1989 and Future Options*, The Vienna Institute for Comparative Economic Studies, January 1994.
- 102) Enda mer håpløse er de forsøk *The Economist* gjør på å bruke tall om budsjettunderskuddet til å fremstille enkelte østeuropeiske lands økonomier som sunnere enn de økonomiene man finner i Vest.
- 103) J. M. C. Rollo and J. Stern: «Growth and Trade Prospects for Central and Eastern Europe», *The World Economy*, no. 199. Deres beregninger viser at: «Vekst over hele perioden 1988-2010, selv i et optimistisk scenario, trolig ikke vil lede til noen betydelig forbedring av Øst-Europas relative levestandard.»
- 104) Sachs: «Consolidating Capitalism», *op.cit.*, s.60