

**STJÓRNMÁL
OG STJÓRNSÝSLA
VEFTÍMARIT**

Sjá roðann í austri
Efnahagsleg og pólitisk umskipti í
Pólland og víðar í Mið- og Austur-Evrópu

Kjartan Emil Sigurðsson
MA í stjórnmálafræði og M.Sc. í
stjórnmálahagfræði Mið- og Austur-
Evrópuríkja

1. tbl. 3. árg. 2007
Erindi og greinar

1. Inngangur

Teljandi kaflaskipti urðu í eftirstriðsárasögu Evrópu 4. júní árið 1989 þegar fyrstu hálfríki og „snúa aftur í faðm Evrópuríkja“ (*the Return to Europe*). Hér er fjallað um árin sem á eftir fylgdu í Pólland og víðar í Mið- og Austur-Evrópu.

Sjónum er beint að svokölluðum „upphafsskilyrðum“ (*initial conditions*) Póllands. Pólland tók á sínum tíma af skarið og leiddi byltingu sem síðan varð að veruleika um alla Mið- og Austur-Evrópu. Tvö hugtök settu mjög svip sinn á umskiptin miklu í Pólland, þ.e. „umbætur í einum rykk“ og „extraordinary politics“, en þau verða skýrð og skilgreind í öðrum kafla. Einnig er fjallað um hin Visegrád-löndin, en þau eru auk Póllands, Slóvakía, Ungverjaland og Tékklandi. Í þriðja kafla verður nokkrum orðum eytt í almenn skilyrði fyrir alþjóðafyrirtæki í Mið- og Austur-Evrópu, m.a. rætt um hvernig bílaiðnaðurinn var „drepín úr dróma“ sem og um nokkrar gangtruflanir meðan á umskiptunum stóð, bæði í Tékklandi og Slóvakíu.¹ Markmiðið er að skrifa stutta yfirlitsgrein um „transition“-fræði eða „transitology“.

Áður en lengra er haldið er rétt að skýra tvö landfræðileg hugtök. Mið- og Austur-Evrópa (*Central and Eastern European Countries*) nær yfir svæðið sem á tínum kalda stríðsins var kallað Austur-Evrópa. Miðaustur-Evrópa (*East-Central Europe*) nær yfir ríkin átta sem nýverið fengu aðild að Evrópusambandinu (ESB).²

2. Gangurinn við enda ljóssins: Pólland

Umskiptunum í Pólland í hefur verið lýst með tveimur hugtökum. Annars vegar er það „umbætur í einum rykk“ (*shock therapy* eða *big bang reform*) og hins vegar það sem Leszek Balcerowicz kallar á ensku „extraordinary politics“. Pessi tvö hugtök lýsa þeim efnahagsumbótum sem komið var á í Pólland og víðar, en hið síðarnefnda vísar þó aðallega til pólitískra forsendna sem voru fyrir hendi í Pólland við „upphafsskilyrði“ umskiptanna þar í landi.

Umbætur í einum rykk gerðust að stórum hluta í Pólland 1. janúar árið 1990. Jeffrey Sachs hagfræðingur var ráðgjafi ríkisstjórnar Tadeusz Maciowickis í Pólland á þeim tíma, en áðurnefndur Leszek Balcerowicz var fjármálaráðherra landsins árin 1990-1991 og síðar seðlabankastjóri Póllands. Umskiptin og umbæturnar voru gjarnan kenndar við þá two (*Balcerowicz Plan* eða *Sachs Plan*). Tillaga Sachs til pólskra stjórnvalda gekk út á snögg umskipti, eins konar risastökk sem taka skyldi frá einu kerfi til þess næsta. Sachs lagði áherslu á að markaðsbúskapur væri lykillinn – jafnvel áður en kæmi til umfangsmikillar einkavæðingar í Pólland.³

Hinn 1. janúar árið 1990 voru eftirfarandi ráðstafanir framkvæmdar í nýju pólsku efnahagskerfi. Verð var gefið frjálst og gjaldmiðillinn gengisfelldur á rót-

1 Orðtækið „að drepa úr dróma“ er notað hér sem bein þýðing á hugtaki Schumpeters „Creative Destruction“.

2 Þau eru: Eistland, Lettland, Litháen, Pólland, Tékkland, Slóvakía, Ungverjaland og Slóvenía.

3 Sachs, Jeffrey: *The End of Poverty*, bls. 114.

Stjórnmál og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

tækan hátt, en var svo bundinn föstu gengi við dollara. Komið var á fót Stöðug-leikasjóði fyrir Zloty-ið, pólska gjaldmiðillinn, og seðlabanki Póllands tryggði fast gengi þess. Ný lög um efnahagsstarfsemi gengu í gildi. Viðskiptahindrunum við Vestur-Evrópu var rutt úr veki og einstakir kaupmenn máttu ferðast milli Póllands og nágrannalandanna til að kaupa og selja vörur. Ýmsar fleiri ráðstafanir sem vörðuðu pólskan efnahag voru gerðar í einni svipan á þessum örlagadögum í sögu þjóðarinnar.

Sachs lýsir því í bók sinni, *The End of Poverty*, hvernig hann og ýmsir aðrir hafi verið á nálum eða jafnvel verið óttaslegnir á fyrstu dögum umskiptanna miklu. Ljóst var að langan tíma tæki að fullkomna efnahagsumbæturnar. Góðu fréttirnar létu þó ekki á sér standa. Sachs fékk símtal frá Póllandi þar sem hann var staddir í Bandaríkjunum og var sagt að útsala væri í eínum stórmarkaði Póllands. Það voru fyrstu merki þess að eitthvað var að færast í rétta átt. Verslun í Póllandi var að slíta barnsskónum, en hún átti eftir að verða ein af helstu ástæðum hagvaxtar í landinu næstu ár á eftir.⁴ Balcerowicz lýsir svipuðum viðbrögðum og Sachs í bókinni *Socialism, Capitalism, Transformation* og nefnir til sögunnar sjálfsprottinn útimarkað. Víkjum aðeins nánar að þeirri bók.

Rétt er að fara fáeinum orðum um það sem pólski seðlabankastjórinn og fyrrverandi fjármálaráðherra kallar í áðurnefndri bók sinni „extraordinary politics“. Í henni segir að við hinum sérstöku aðstæður sem sköpuðust, þ.e. „extraordinary politics“, hafi ráðamenn verið viljugri til þess en undir öðrum kringumstæðum að láta allsherjarfarsæld ráða úrslitum í ákvörðunum sínum. Auk þess hafi hraði umskiptanna orðið þess valdandi að efnahagsumbæturnar nutu yfirgnæfandi stuðnings almennings í Póllandi.⁵ Segja má að þetta tvennt sé að nokkru leyti samofíð í tilviki Póllands.

Balcerowicz segir að pólska þjóðin hafi sálraent ekki verið vel undirbúin undir umbæturnar. Hann efst þó um betur hefði til tekist þótt umþóttunartíminn hefði verið lengri og raunar hefðu efnahagsmálin orðið fyrir skakkaföllum í millitisðinni. Í boðskap sínum undirstrikar Balcerowicz mikilvægi eignarréttarins. Það tengist því að frjáls markaður sé vinveittari markaðsumbótum en opinberi geirinn. Af sjálfi leiðir að einkavæðing sé brýn og að hún sé í eðli sínu pólitisk aðgerð.⁶ Sachs leggur einnig mikla áherslu á einkavæðinguna. Það er með réttu eða röngu útbreidd skoðun að einkavæðing virki sem tæki til að gera markaðsumbætur óafturkræfar. Milton Friedmann frjálshyggjupostuli hefur hins vegar haldið því fram að eftir að hyggja hefði verið heppilegra að leggja áherslu á að koma á fót réttarríki (*Rechtsstaat*) áður en kom að sjálfrí einkavæðingunni.⁷

Samkvæmt hugmyndum Balcerowicz veltur velgengni umskipta í efnahagsmálum á þremur þáttum. Í fyrsta lagi á „upphafskilyrðum“ sem fyrir hendi voru; í

4 Sama, bls. 123.

5 Balcerowicz, Leszek: *Socialism, Capitalism, Transformation*, bls. 302.

6 Sama, bls. 302, 303, 308.

7 Sjá Francis Fukyama: *State-Building. Governance and World Order in the 21st Century*, bls. 25.

öðru lagi á stefnunni sem tekin var í umskiptum (*the transition strategy*); og í þriðja lagi á kringumstæðnum meðan á umskiptunum stóð.⁸

3. Lönd tækifæranna: Mið- og Austur-Evrópa

Í upphafi bókar sinnar *How the East was Won* segir Charles Paul Lewis að saga efna-hagslegra umskipta í Mið- og Austur-Evrópu sé að miklu leyti saga alþjóðafyrirtækja og forstjóra þeirra, sem á 10. áratug 20. aldar hafi numið ókunn lönd og svæði í austurhluta álfunnar. Á Íslandi hefur umræðan snúist nokkuð um útrás íslenskra fjárfesta og sumir þeirra hafa kosið að fara í útrás til Mið- og Austur-Evrópu.

Ríki í Miðaustur-Evrópu, þ.m.t. Pólland, Tékkland og Slóvakía, settu markið snemma á tímum umskiptanna á fulla aðild að Evrópusambandinu. Þannig höfðu fyrirtæki og stjórnmálamenn að einhverju að keppa. Raunar varð ESB brátt helsti inn- og útflutningsaðili umrædds svæðis, sem aftur gerði hæg heimatökin fyrir alþjóðlega fjárfesta. Önnur ríki í Mið- og Austur-Evrópu, sem staðsett er fjar ESB, höfðu ekki sambærileg viðmið og stefnu til að uppfylla og fullnægja.

Áður en lengra er halddið er rétt að fara nokkrum orðum um það sem fræðikonan Carol Skalnik Leff kallar þrefold umskipti (*Triple Transition*, hugtak sem mun komið frá Claus Offe).⁹ Í stuttu máli snúast þrefold umskipti um það að einstakt ríki í Mið- og Austur Evrópu þarf í fyrsta lagi að koma á lýðræði og margræði; í öðru lagi að iðnvaða landið eða réttara sagt koma á síðiðnvaðingu í efnahagslegu tilliti; og í þriðja lagi að skapa splunkunýja þjóðarvitund í stað kommunískra hugmynda. Óvist er hvort slík þrefold umskipti hafa í för með sér sams konar lýðræði og markaðsbúskap og fyrirsinnast á Vesturlöndum eða í vestri. Sannleikurinn er sá að aðeins tíu þessara ríkja hafa þegar fengið aðild að ESB. Hin ríkin eru fjarri því að ná slíku markmiði.

Í Póllandi og viðar í Mið- og Austur-Evrópu kom á daginn að verkalýðsleiðtoga voru óvissir um stöðu sína á tímum umskiptanna. Alþjóðafyrirtæki sáu til þess að starfsmenn þeirra fengu allar kröfur sínar uppfylltar og meira til – alveg frá byrjun starfseminnar. Hvergi kom þetta skyrrar fram en í Póllandi. Verkalýðssamtökin Samstaða (*Solidarnocz*) leiddu baráttuna gegn kommunismanum í Póllandi og komust í ríkisstjórn árin 1989-1993 og 1997-2001. Efnahagsbatinn varð mun minni en lofað var en ríkisstjórn undir forystu Samstöðu kom þó á efnahagsumbótum í anda vestræns markaðsbúskapar sem fólu í sér einkavæðingu, umbreytingu iðnaðarins og frjálsa verslun. Allt var þetta gert með það að leiðarljósi að þótt til skamms tíma kæmi til þrenginga væri að vænta betra efnahagsástands til lengri tíma litið. Það var að minnsta kosti boðskapurinn sem verkalýðsleiðtogarnir báru upp við verkamennina. Töldu hinir fyrrnefndu að fyrst þyrfти að koma á sterkum efnahag, en í kjölfarið kæmi sterk verkalýðshreyfing.

8 Balcerowicz, Leszek: *Socialism, Capitalism, Transformation*, bls. 313.

9 Carol Skalnik Leff er höfundur bókarinnar *The Czech and Slovak Republics – Nation Versus State*. Offe, Claus: *Varieties of Transition. The East European and East German Experience*.

Stjórnmál og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

Í reynd hafði ríkisstjórn Samstöðu slík tök á verkalýðshreyfingunni að hún gat ýmist höfðað til þjóðareiningar, skellt skuldinni á einstaklinga eða einfaldlega tek-ið forystu í mótmælum gegn eigin ríkisstjórn. Það var raunin þegar 180.000 námuverkamenn fóru í verksfall árið 1992, eitt það fjölmennasta sem um getur í gervallri Evrópu. Þá gekkst Samstaða fyrir því að leiða verkstöðvunina og kom þar með í veg fyrir að verkfallið næði þeim árangri sem vonir stóðu til. Árið 1998 var ríkisstjórn Samstöðu aftur við völd og var þá svipað uppi á teningnum þegar ákveðið var að verksfall járnbrautarmanna væri ólöglegt.

Uppgangur bílaiðnaðarins varð gríðarlegur í Miðaustur-Evrópu eftir hrun kommunismans. Hann á sér reyndar langa hefð og sögu á þessu svæði, en var þá bökstaflega drepin úr dróma. Sá geiri atvinnulífsins hefur notið erlendrar fjárfestingar í mun meira mæli en annar framleiðsluþónaður á svæðinu. Þannig hefur meiriháttar iðnaðarsvæði orðið til í Miðaustur-Evrópu á tímabili umskiptanna. Svipaða sögu er að segja um bankastarfsemi og fjarskiptaiðnað, sem hvort tveggja hefur gengið í endurnýjun lífdaga víðast hvar í Miðaustur-Evrópu.

Dæmi um ríki þar sem umskiptin gengu brösuglega eru Slóvakía og Tékkland, gamla Tékkóslóvakía. Abby Innes lýsir því í doktorsritgerð sinni hvernig hug-myndafræðileg kreddutrú hafi leitt menn á villigötur í Tékklandi. Núverandi forseti Tékklands, Vaclav Klaus, hafi stuðlað að því að leyнileg spilling gróf um sig í kringum einkavæðingarferlið, hið svokallaða „Voucher privatization“. Eins hafi orðið afturhvarf til einkavinavæðingar, sem svo er nefnd. Í Slóvakíu var það Vladimir Meciar sem opinberlega stóð fyrir því að koma á eins konar einkavina-kapitalisma sem fól í sér að flokksfélagar hans fengu stöður í mikilvægum geirum atvinnulífsins, svo sem í iðnaði, embættismannakerfi, menntakerfi og fjölmíðlum landsins. Ríkiseignum var leynt og ljóst komið í hendur hollra og tryggra samferðarmanna, það að vera flokksmaður skipti enn á ný sköpum um frama. Í Tékklandi neitaði Vaclav Klaus að gera hið opinbera ábyrgt gjörða sinna með lagasetningu þar að lútandi, en Meciar setti hins vegar gerræðislög í Slóvakíu sem færðu allt vald á eina hendi.¹⁰

Charles Paul Lewis lýkur umfjöllun sinni í fyrrnefndri bók á því að undirstrika mikilvægi hnattvæðingar. Um leið bendir hann á áhrif gerenda í ferlinu, í þessu tilviki alþjóðafyrirtækjanna, sem enn sem komið er hafa einkum beint sjónum sínum að Miðaustur-Evrópu, þ.m.t. Pólland, Slóvakíu, Tékklandi og Ungverjalandi, ríkjum sem verið hafa aðilar að ESB frá 1. maí 2004.¹¹

4. Niðurstöður

Margs er að gæta þegar fjallað er um þau byltingarkenndu umskipti sem áttu sér stað í Mið- og Austur-Evrópu og eru enn að ganga yfir. Enginn getur spáð fyrir um það hvenær ríki í austurhluta álfunnar ná á að vinna upp forskot Vesturlanda. Raunar geta sum þeirra nú þegar talist til „Vesturlanda“ vegna fullrar aðildar sinnar að ESB og Norður-Atlantshafsbandalaginu.

10 Innes, Abby: *Czechoslovakia – The Short Goodbye*, bls. 270.

11 Lewis, Charles Paul: *How the East was Won*, bls. 194.

Stjórnmál og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

Heimildir

- Balcerowicz, Leszek: *Socialism, Capitalism, Transformation*. Ungverjaland: Central European University Press, 1995.
- Fukuyama, Francis: *State Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century*. Cornell University Press: Bandaríkjunum, 1994.
- Innes, Abby: *Czechoslovakia – The Short Goodbye*. Bandaríkjunum: Yale University Press, 2001.
- Lewis, Charles Paul: *How the East was Won. The Impact of Multinational Companies on Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Bandaríkjunum: Palgrave Macmillan, 2005.
- Offe, Claus: *Varieties of Transition. The East European and East German Experience*. Blackwell Publishers: Bretland, 1996.
- Sachs, Jeffrey: *The End of Poverty. How We Can Make It Happen in Our Lifetime*. Bretland: Penguin Books, 2005.

