

FRA PLANØKONOMI TIL MARKEDSØKONOMI

I

SOVJETREPubLIKKEN RUSSLAND 1990 – 1992

Hvorfor rask endring av den sovjetiske økonomien?

Lise Vistnes

Mastergradsoppgave i Historie

Institutt for Arkeologi, Konservering og Historie

Universitetet i Oslo

Våren 2007



<b>KAPITTEL 1 .....</b>	<b>7</b>
<b>INNLEDNING .....</b>	<b>7</b>
TEMA .....	7
PROBLEMSTILLING .....	9
AKTØRVALG .....	11
FREMGANGSMÅTE .....	13
TIDLIGERE FORSKNING .....	14
KILDER .....	16
<b>KAPITTEL 2 .....</b>	<b>20</b>
<b>HVA VAR SJOKKTERAPI? .....</b>	<b>20</b>
ENDRINGSSTRATEGIER I 1990 .....	20
MÅLET FOR ENDRINGENE - MARKEDSØKONOMI ELLER ENDRET PLANØKONOMI? .....	21
GRADVIS ØKONOMISK ENDRING.....	23
RASK, RADIKAL ØKONOMISK ENDRING .....	25
HISTORISKE BELEGG/SKOLEEKSEMPEL FOR RASK OG GJENNOMGRIPENDE ENDRING .....	26
POLAND WILL JUMP TO THE MARKET ECONOMY!.....	30
NYKLASSISK ØKONOMI SOM DEL AV DEN SJOKKTERAPEUTISKE RETNINGEN .....	35
<b>KAPITTEL 3 .....</b>	<b>39</b>
<b>SENTRALE AKTØRERS VALG AV ENDRINGSSTRATEGI .....</b>	<b>39</b>
GORBATSJOV – GRADVISE ØKONOMISKE MARKEDSREFORMER .....	46
500 DAYS – TRANSITION TO MARKET.....	49
JELTSIN – POLITISK OG ØKONOMISK REVOLUSJON .....	53
”SUPERPRESIDENTEN” JELTSIN OG ELITESTYRET.....	54
<b>KAPITTEL 4 .....</b>	<b>60</b>
<b>DE RUSSISKE REFORMPROGRAMMENE .....</b>	<b>60</b>
REFORMENE.....	65
LOVGIVNING.....	66
PRIVATISERING.....	68
PRISLIBERALISERING .....	70
LEVESTANDARD OG SOSIALE VELFERDSORDNINGER .....	72
MARKEDSSTABILISERING .....	72
KONKLUSJON 500 DAYS.....	74
PRISPOLITIKK OG INFLASJON .....	77
SOSIALE VELFERDSORDNINGER.....	78
FINANSPOLITIK OG PENGEPOLITIKK .....	79
EKSTERN POLITIKK .....	80
SYSTEMENDRINGER.....	81
KONKLUSJON – GAJDARS REFORMPROGRAM.....	82
SAMMENLIGNING AV DE RUSSISKE PROGRAMMENE .....	82

<b>KAPITTEL 5 .....</b>	<b>86</b>
<b>IMFS REFORMPROGRAM .....</b>	<b>86</b>
HVILKEN ROLLE HADDE IMF I RUSSLAND PÅ 1990- TALLET? .....	91
PRISLIBERALISERING – HVORFOR SLIPPE PRISENE OVER NATTA? .....	97
MAKROØKONOMISK STABILISERING .....	100
PRIVATISERING .....	102
HANDEL MED UTLANDET .....	104
SPRÅKET I WEO .....	105
<b>KONKLUSJON .....</b>	<b>109</b>
<b>KILDER OG LITTERATUR.....</b>	<b>114</b>
<b>VEDLEGG 1: ARBEIDSGRUPPEN NEDSATT AV OECD I 1977.....</b>	<b>123</b>
<b>VEDLEGG 2: VALG I SOVJETUNIONEN OG RUSSLAND 1989-2000 .....</b>	<b>124</b>
<b>VEDLEGG 3: ARBEIDSGRUPPENS BAKGRUNN OG SENERE KARRIERE .....</b>	<b>125</b>
<b>VEDLEGG 4: STRUKTURELL OVERGANG FRA SOVJETUNIONEN TIL RUSSLAND .....</b>	<b>126</b>
<b>OVERSIKT OVER VEDLEGG 5-17 .....</b>	<b>128</b>

## Liste over forkortelser

BNP	Bruttonasjonalprodukt
CBR	Central Bank of Russia (Den russiske sentralbanken)
CAL	Capital Account Liberalization
DUI	Direkte Utenlandsinvesteringer
EBRD	European Bank of Reconstruction
ED	Executive Directors (Styremedlemmene i IMF)
EB	Executive Board (Styret i IMF)
EUII	Europa II avdelingen i IMF, ansvarlig for oppfølging av Russlandspolitikken.
IBRD	Verdensbanken
IMF	International Monetary Fund (Det internasjonale pengefondet)
IFI	International Finance Institutions (Internasjonale finansinstitusjoner)
FN	Forenede Nasjoner
G7	Verdens syv ledende industriland; Frankrike, Tyskland, Italia, USA, Canada, Japan og Storbritannia. Fra 1997 ble Russland inkludert i det som nå kalles G8.
G5	De samme landene bortsett fra Italia og Canada, som kom med i 1986.
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
MSN	Multinasjonale Selskaper
NBER	National Bureau of Economic Research
NKØ	Nyklassisk Økonomisk Teori
NMP	Net Material Product (Mål for BNP brukt av kommunistiske planøkonomier, inkluderer ikke militære utgifter)
SES	Kartleggingsrapport utført av IMF, OECD, EBRD og IBRD. "Study of the Economy of the U.S.S.R." Det var IMF som ledet kartleggingsprosessen.
SUS	Samveldet av Uavhengige Stater.
WC	Washington Consensus
WEO	World Economic Outlook (IMFs prognose- og policyrapport)
<i>500 Days</i>	Det sovjetiske handlingsprogrammet <i>500 Days – Transition to Market</i> .

## **Forkortelser og forklaringer til dokumenter fra IMF arkivet**

- BUFF** Uformelle dokumenter som inneholder uttalelser fra stabens representanter på styremøtene, uttalelser, bemerkninger eller oppsummeringer fra leder (MD).
- EB** Executive Board, IMF's øverste organ bestående av 24 Executive Directors (pr september 2005) som dekker hele verden. Russland ble dekket av Konstantin G. Kagalovsky fra juni 1992 til november 1992.
- EBD** Executive Board Documents, dokumenter som krever handling av EB eller er av informasjonsverdi for dem.
- EBM** Executive Board Minutes, konfidensielle styremøtereferater fra EB. Det er ti års klausul på alle styremøtedokumenter.
- EBS** Executive Board Specials, rapporter til EB som de trenger som informasjonsbelegg for utlån eller andre forpliktelser.
- MD** Managing Director, øverste leder i IMF.
- SEM** Executive Board Seminars, mindre formelle seminarer hvor viktige saker blir diskutert.
- SM** Staff Memoranda, studier og rapporter av IMF staben til EB informasjon eller behandling.
- SUR** Surveillance documents, arbeidsnotater som inneholder konsultasjoner med medlemsland, WEO diskusjoner, policyprosedyrer og periodisk oversikt av overvåkning.

# Rask endring fra plan- til markedsøkonomi i Sovjetrepublikken Russland 1990 – 1992

## Kapittel 1

### Innledning

Sovjetunionens oppløsning sent i 1991 førte til 15 nye nasjoner på europakartet og store omveltninger i alle disse. Denne endringen var en monumental og ugjenkallelig utvikling av den glasnost- og perestroikapolitikken som Mikhail Gorbatsjov hadde startet på midten av 1980-tallet. Slutten på kommunistisk sentralstyring markerte begynnelsen på et turbulent tiår med markedsreformer, store politiske endringer, bortfall av sosiale sikkerhetsnett og synkende statsinntekter.<sup>1</sup> Disse endringene fikk konsekvenser for de 250 millionene som før var innbyggere i Sovjetunionen, selv om graden av påvirkning varierte fra republikk til republikk.<sup>2</sup> I følge Verdensbanken (IBRD) økte fattigdommen og ulikhetene i det russiske samfunnet på 1990-tallet.<sup>3</sup>

#### *Tema*

Tema for denne oppgaven er den økonomiske endringsprosessen i Russland tidlig på 1990-tallet. Politisk og økonomisk krise preget Sovjetunionen på slutten av 1980-tallet og det var enighet om at økonomiske reformer var nødvendig. Det var gjennomgående enighet om at markedsøkonomi var bedre enn planøkonomi, og med dette utgangspunktet ønsket man overgang til markedsøkonomi i Sovjetunionen. Denne endringen fra planøkonomi til markedsøkonomi skjedde i en tidsperiode med økonomisk og politisk liberalisering. Epoken fra slutten av 1970-tallet og våre dager, har vært preget av økt internasjonal samhandel,

---

<sup>1</sup> Bruddet var ikke like skarpt på alle disse områdene. Bruttonasjonalproduktet (BNP) hadde gått ned siden midten av 1980-tallet og de politiske endringene var godt igang før Sovjetunionens oppløsning 1. januar 1992. For en oversikt over fall BNP: Anders Åslund 2002. Side 115. Vedlegg 12, WEO-rapporten mai 1990 Vedlegg 16 og Thomas Remington 2004. Side 201. Vedlegg 10.

<sup>2</sup> For eksempel varierte muligheten til politisk deltagelse på 1990-tallet svært fra Russland til Kasakstan. Remington, Thomas 2004. *Politics in Russia*. Side 19.

<sup>3</sup> I 1989 levde 2% under fattigdomsgrensa, mens dette tallet økte til 25,2% sent i 1998. Utgangspunktet for disse tallene er en fattigdomsgrense på 2 dollar dagen. Hvis den økes til 4 dollar er tallet for 1998 over 40%. IBRD, "World Development Indicators 2001." Side 65. Det må bemerkes at det er stor uenighet vedrørende tallgrunnlaget for statistikken i den perioden jeg skriver om.

økonomisk integrasjon og gjensidighet. Nyklassisk økonomisk teori<sup>4</sup>, med fokus på større markedsstyring og mindre statsstyring, vant terreng på bekostning av keynesianismen.<sup>5</sup> Dette fikk politiske og økonomiske konsekvenser blant annet ved at Ronald Reagan og Margaret Thatcher adopterte en politikk som var tuftet på nyklassisk økonomi med kutt i offentlige budsjetter og økt privatisering. Også sentrale multilaterale internasjonale institusjoner som Det Internasjonale Pengefondet (IMF) og Verdensbanken (IBRD) gikk over til å bruke nyklassisk økonomi som utgangspunkt for sine vurderinger, råd og utlånskriterier. Økt internasjonal handel og økonomisk integrasjon er fremtredende globaliseringstrekk, selv om globaliseringsbegrepet også inkluderer kulturell integrasjon, forbedret teknologi og innovasjon.<sup>6</sup> Multilaterale internasjonale handelsorganisasjoner hadde økt sin innflytelse siden andre verdenskrig innenfor internasjonal beslutningstaking. Verdens Handelsorganisasjon (WTO – GATT før 1994) har ledet an i arbeidet med å få like multilaterale handelsregler, ut fra tanken om at handel skaper fred og økte inntekter for alle. Disse organisasjonene er del av det den amerikanske statsviteren Robert Gilpin kaller nyliberal institusjonalisme. Gilpin mener denne retningen har økt sin innflytelse på policyskapning og verdensøkonomien. Den nyliberale institusjonalismen har den liberale staten og markedsøkonomien som utgangspunkt, i tillegg til troen på at internasjonale institusjoner har blitt sterke nok til å håndtere utfordringene fra en globalisert økonomi.<sup>7</sup> Da Sovjetunionen gikk i oppløsning sent i 1991<sup>8</sup>, fikk både IMF og IBRD sentrale roller i den sovjetiske, og senere russiske, reformprosessen.

Tidsavgrænsningen i denne oppgaven strekker seg fra vår/sommer 1990 til vår/sommer 1992. Denne avgrænsningen viser utforming av de sentrale reformprogrammene og den

---

<sup>4</sup> Nyklassisk økonomi er ingen renskåren økonomisk teori men en samlebetegnelse for flere skoler i mer markedsstyrt retning. Fellestrekk ved nyklassisk økonomi er fokus på likevektsteori, altså markedsbestemt tilbud og etterspørsel og individets rasjonalitet. Nyklassisk økonomi betegnet først Alfred Marshalls gjennombrudd for bruk av matematiske modeller til å forklare blant annet marginal nytte, elasticitet og fallende etterspørselskurve på slutten av 1800-tallet. Nyklassikerne var preget av den økte innflytelsen til naturvitenskapen, og så derfor markedet som en fungerende maskin som kunne brytes ned matematisk og påvirkes gjennom sine enkeltdeler, markedsaktørene. Denne oppgaven forholder seg til den økonomiske renessansen nyklassisk økonomi fikk på 1970-tallet ved blant andre Chicagoskolen med Robert Lucas og Milton Friedman. Collins Dictionary, *Economics*. Side 371 og [http://no.wikipedia.org/wiki/Nyklassisk\\_%C3%B8konomi](http://no.wikipedia.org/wiki/Nyklassisk_%C3%B8konomi)

<sup>5</sup> Keynesianisme betegner etterspørselsorientert konjunkturpolitikk fremmet av John Maynard Keynes (1936) *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Keynes mente at staten kunne stagge/snu produksjonsnedgang i økonomien ved å stimulere til økt etterspørsel. Økt etterspørsel kunne skapes ved f.eks skatteuttak til forbrukere eller ved å øke det offentlige forbruket. I perioder med nedgang i økonomien mente Keynes det kunne være nødvendig å budsjettere med underskudd. Dette skiller keynesianismen fra Nyklassisk økonomi som forfektet at budsjetter i balanse ga økonomisk ansvarlighet.

<sup>6</sup> Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud 2001. "Globaliseringen og Norge". Side 9-11.

<sup>7</sup> Gilpin, Rober 2001. *Global Political Economy*. Side 379.

<sup>8</sup> Sovjetunionen ble offisielt oppløst 1. januar 1992 selv om høsten 1991 var preget av stadig større oppløsning. For en kronologisk oversikt over strukturell overgang fra Sovjetunionen til republikkene se appendiks 4.



begynnende reformprosessen. Det var først i mai 1990 at IMF behandlet Sovjetunionen og Øst-Europa i et eget kapittel i sin prognose- og policyrapport, World Economic Outlook (WEO). I tillegg kartla de den sovjetiske økonomien sammen med Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), IBRD, European Bank of Reconstruction and Development (EBRD) høsten 1990. Dette arbeidet munnet ut i en kartleggingsrapport ”Study of the Economy of the U.S.S.R.” (heretter kalt SES-rapporten) med tilhørende reformforslag fremlagt desember 1990.<sup>9</sup> I Sovjetunionen fikk en gruppe økonomer (heretter kalt arbeidsgruppen) mandat fra Jeltsin og Gorbatsjov til å skrive et handlingsprogram for den foranstående økonomiske endringen. Programmet med tittelen *500 Days – Transition to Market* (heretter kalt *500 Days*)<sup>10</sup> ble skrevet i løpet av august 1990 men ikke godkjent av Det Øverste Sovjet i oktober 1990. Det Øverste Sovjet vedtok i stedet et program som videreførte Gorbatsjovs gradvise tilnærming, *Presidential Guidelines*<sup>11</sup>. Det programmet som delvis ble gjennomført, var utformet av det russiske regjeringsmedlemmet Jegor Gajdar i dialog med IMF, andre regjeringsmedlemmer og den russiske sentralbanken (CBR). De første store reformendringene ble iverksatt våren 1992. Den første, når Jeltsins regjering innførte prisliberalisering januar 1992. Forhandlingene mellom IMF, den russiske regjering og CBR var sentrale, fordi de viste kriteriene IMF satte for utbetalingen av det første lånet Russland fikk fra IMF sommeren 1992 og de munnet ut i et reformprogram som ble gjennomført.

### *Problemstilling*

Både innad i Sovjetunionen, Russland og i fremtredende vestlige land, var det utstrakt enighet om at økonomien i tidligere Sovjetunionen burde endres fra planøkonomi til markedsøkonomi. Denne oppgaven ønsker å avdekke hvilke endringsstrategier som var tilgjengelige forut for endringen, og innholdet i disse.

Da Sovjetunionen ble oppløst i 1992, var det rask økonomisk og gjennomgripende endring som ble valgt som økonomisk endringsmetode for mange av de tidligere delrepublikkene, deriblant Russland. Hovedfokus i denne oppgaven vil være på de økonomiske reformprogrammene som var sentrale for endringsprosessene i delrepublikken Russland. Før man valgte endringsmetode, hadde flere alternative endringsstrategier vært diskutert, vurdert og forkastet av sentrale beslutningstagere. Denne oppgaven ønsker å belyse

---

<sup>9</sup> EBD/90/425, 19.12.90, ”Study of the Economy of the U.S.S.R.” (SES-rapporten).

<sup>10</sup> Yavlinsky, Grigory (red) og Boris Fedorov m.fl 1990. *500 Days – Transition to Market*

<sup>11</sup> Fullstendig navn: ”Guidelines for the stabilization of the economy and transition to a market economy”, beskrevet i SES-rapporten.

de to viktigste alternative økonomiske endringsmetodene som ble diskutert fra slutten av 1980-tallet til oppstart av reformene i 1992, nemlig *rask* eller *gradvis* endring av den russiske økonomien. Det var tilhengerne av rask gjennomgripende endring som fikk gjennomslag for sin strategi. Innholdet i reformprogrammene til denne retningen blir derfor viktig i denne oppgaven. Hvordan tenkte sentrale aktører at rask endring kunne gjennomføres, hva var de konkrete reformrådene, hvilken begrunnelse ble lagt til grunn og hvordan var prioriteringen mellom dem? I tillegg til å avdekke innholdet i den gradvise og raske endringsstrategien, er et hovedformål med oppgaven å vise innholdet i reformprogrammene til IMF og sentrale russiske aktører. Radikale liberale økonomer i Russland og Polen som Balscerowicz, Jegor Gajdar og Grigory Yavlinsky (*500 Days*) spilte hovedroller i utformingen av disse landenes økonomiske reformprogram.

Hvem etablerte grunnlaget for den raske tilnærminge som senere ble kalt sjokkterapi og hvordan gjorde de dette? Sentrale internasjonal finansinstitusjoner (IFIs) som IMF, OECD, IBRD, EBRD, forskningssentra som Chicagoskolen og National Bureau of Economic Research (NBER), den amerikanske sentralbanken og en sentral internasjonal rådgivere som Jeffrey Sachs<sup>12</sup> var med på å utforme den økonomisk teoretiske metoden som foretrakk rask gjennomgripende endring. Denne oppgaven vil vise hvordan Jeffrey Sachs brukte erfaringene fra Latin-Amerika og Polen til å utforme en økonomisk reformstrategi som var i tråd med det som John Williamson kaller Washington Consensus (WC). Denne økonomisk teoretiske plattformen ble brukt som grunnlag av IMF, og de som ble ansvarlige for den økonomiske endringsprosessen i Polen (Leszek Balscerowicz) og Russland (Jegor Gajdar). I tillegg til å vise erfaringsgrunnlaget i den raske endringsteorien, vil den også bli satt i økonomisk teoretisk kontekst ved å vise hvordan den samstemmer med, og skiller seg fra, datidens hegemoniske økonomiske teori – nyklassisk økonomi.

Rask gjennomgripende endring av den russiske økonomien ble ansett som fordelaktig av IMF, Gajdar, *500 Days* og sentrale forskningssentra. Motkreftene til denne retningene, gradualistene, hevdet at store sosiale, politiske og økonomiske endringer ville ta relativt lang tid. Hvordan kan det da ha seg at ideen og teorien om rask endring kunne befeste seg på en slik måte at den ble ansett som beste og tryggeste endringsmetode for en av de største økonomiske endringene i forrige århundre.

Hvilke kortsiktige resultater fikk den sjokkterapeutiske endringen i Russland våren 1992? De økonomiske reformene i Russland fikk store konsekvenser for befolkningen ved å

---

<sup>12</sup> Amerikansk økonom og tidligere rådgiver for Latin-Amerika, tidligere Øst-Europa og tidligere Sovjetunionen. Nå rådgiver for Forenede Nasjoner (FN).

legge fundamentet for de vanskelig 1990-årene. Disse var preget av økt sosial nød, konstitusjonell splittelse, ”rent seeking” og hyperinflasjon. Det er utenfor denne oppgavens rammer å gi en god og fullendt konsekvensanalyse av denne reformprosessen. Konsekvensene av reformene vil likevel bli trukket der det er det med rimelig sikkerhet kunne påvises en innflytelse.

### *Aktørvalg*

1989 var året da Berlinmuren falt, Nelson Mandela ble sluppet fri og Gorbatsjov respekterte det polske valget av Solidaritet. Dette var monumentale forandringer som varslet endringer i fastsatte konstanter som den kalde krigen og apartheidregimet i Sør-Afrika. En erkjennelse av at Sovjetunionen måtte endres både politisk og økonomisk, var tilstede både hos Gorbatsjov og det internasjonale samfunn. Spørsmålene alle stilte seg var hvordan denne endringen skulle foregå, hvem som skulle utforme reformer og gjennomføre disse og hva det internasjonale samfunnet kunne bidra med. Det var et allment ønske om å hjelpe Sovjetunionen og Øst-Europa med de utfordringene de sto foran, både av sikkerhetspolitiske grunner og for å gi borgerne i disse landene en bedre hverdag. Denne oppgaven tar som utgangspunkt at IMF sammen med G7, OECD, IBRD og EBRD, Mikhail Gorbatsjov, Boris Jeltsin, Jegor Gajdar og hans reformatører, Jeffrey Sachs og arbeidsgruppen som utformet *500 Days* var sentrale aktører i den russiske økonomiske endringsprosessen. Jeffrey Sachs er sentral fordi han med sine erfaringer fra Latin-Amerika, nærmere bestemt Bolivia, erfarte at rask gjennomgripende endring hadde best effekt på en økonomi i krise. Denne erfaringen tok han med seg som rådgiver til Polen i 1989 da partiet Solidaritet ble valgt og skulle endre økonomisk system. Erfaringen Sachs fikk fra Polen og Bolivia utgjorde deler av grunnlaget for den raske endringsstrategien i Russland – sjokkterapien.

G7 landene ønsket at overgangen fra plan- til markedsøkonomi skulle gå så smertefritt som mulig og diskuterte hvorvidt det skulle tildeles Sovjetunion og Øst-Europa et ”Grand Bargain” i likhet med Marshallhjelpen etter andre verdenskrig. Samtidig med det uttrykte ønsket om å bidra, var det også betydelig skepsis i forhold til å gi store pengesummer til Sovjetunionen uten bekreftelse på at reformer skulle gjennomføres. Dermed bestemte G7 at sentrale IFIs skulle få ansvaret for å kanalisere den internasjonale finansielle støtten ved å gi lån bundet til kondisjonalitet istedenfor et usikkert ”Grand Bargain”.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Odling-Smee, John 2004. ”The IMF and Russia in the 1990s.” Side 12.

IMF ble tildelt hovedrollen i dette arbeidet. I juli 1990 fikk IMF et avgjørende mandat fra Houston Economic Summit, G7 landenes årlige samling, som tilsa en aktiv rolle i reformprosessen i Sovjetunionen. Mer presist fikk de ansvar for å lede kartleggingsprosessen av den sovjetiske økonomien sammen med OECD, IBRD og EBRD og å komme med forslag til hva som burde gjøres.<sup>14</sup> Resultatet av denne utredningen var rapporten "The Economy of the U.S.S.R" (SES) som la fundamentet for den internasjonale posisjonen i forhold til reformpakke og prioriteringer. På grunn av sin tillit fra G7 landene, og ønsket fra den russiske regjeringen om rådgivning og økonomisk støtte, fikk IMF en sentral rolle i utforming av reformpakke og gjennomføring av denne våren 1992. IMF's godkjenning av reformene var nødvendig for utbetaling av det første IMF lånet på 719 millioner dollar.<sup>15</sup> Styremøtedokumentene har vist at IMF har hatt støtte fra G7 landene hele perioden denne oppgaven favner om.<sup>16</sup>

John Odling-Smee påpekte i sitt arbeidsnotat "IMF and Russia in the 1990s" at når G7 landene insisterte på at Russland måtte koordinere sin økonomiske politikk med IMF, påvirket de landet til å ta råd fra IMF mer seriøst enn det de kanskje hadde gjort uten denne innflytelsen.<sup>17</sup> Odling-Smee var leder for Europa II avdelingen som utformet russlandspolitikken på 1990-tallet. I følge Odling-Smee tildelte G7 i tillegg IMF en vanskelig dobbeltrolle. På den ene siden skulle de låne ut penger til prosjekter som fulgte utlånskriteriene, samtidig som de ble presset til å låne ut penger for å markere politisk støtte. Denne splittelsen ble i følge Odling-Smee gjenspeilt i G7 landene hvor finansdepartementene ønsket at ansvarlige lånestandarder skulle følges, mens utenriksdepartementene ville gi politisk støtte i form av penger. Odling-Smee hevder at Russland tidlig skjønnte at USA hadde en sentral rolle i forhold til IMF. Dette utnyttet de ved å be Clinton-regjeringen presse IMF til å utbetale lån.<sup>18</sup>

Det var særlig to sentrale russiske aktører i forhold til utarbeidelse av program og gjennomføring av dette: arbeidsgruppen nedsatt av Boris Jeltsin og Mikael Gorbatsjov i 1990 (*500 Days*), og Jegor Gajdars reformgruppe som utformet de reformene som delvis ble gjennomført våren 1992. Jegor Gajdar ble utnevnt til leder for de økonomiske reformene av Jeltsin høsten 1991. Han utformet et markedsliberalt reformprogram som hovedsaklig var i

---

<sup>14</sup>EBD/90/205, 0401; Houston Economic Summit, punkt 45. Side 8.

EBD/90/425. "The Economy of the U.S.S.R" (SES-rapporten)

<sup>15</sup> Odling-Smee, John 2004. "The IMF and Russia in the 1990s". Side 19.

<sup>16</sup> EBD/90/205, 0401; Houston Economic Summit, punkt 45 side 8, EBD/91/220, 17.07.91, "London Economic Summit.", EBD/90/205, 11.07.90, Secretary to ED, "1990 Economic Summit – Houston Economic Declaration".

<sup>17</sup> Odling-Smee, John 2004. "The IMF and Russia in the 1990s". Side 12-15.

<sup>18</sup> Odling-Smee, John 2004. "IMF and Russia in the 1990s". Side 14.

tråd med Jeltsins syn på rask overgang til markedsøkonomi og i tråd med IMF's reformråd. Gajdar hadde også ansvar for gjennomføringen av reformene våren 1992. Øverste politiske ledelse vil også kunne påvirke reformprosessen. Mikhail Gorbatsjov hadde fremmet og gjennomført gradvise endringer på 1980-tallet. Jeltsin ønsket rask økonomisk overgang tidlig på 1990-tallet og oppløsning av Sovjetunionen.

Arbeidsgruppen og deres 500 dagers program fikk sitt mandat av Boris Jeltsin og Mikhail Gorbatsjov i 1990.<sup>19</sup> Målet var å kartlegge den økonomiske tilstanden og utforme et reformprogram. Endringsprogrammet ble skrevet i løpet av august 1990, men ikke implementert da det ikke ble vedtatt av Det Øverste Sovjet. Det programmet som ble vedtatt, oktober samme år, *Presidential Guidelines*, videreførte som nevnt Gorbatsjovs gradvise tilnærming til reformene for å få bred forankring av reformprosessen. Denne oppgaven tar likevel med arbeidsgruppens bidrag (det vil si reformprogrammet *500 Days*) da dette må ses på som en viktig faktor i den økonomiske endringsprosessen fordi IMF anbefalte programmet i sin originale tilstand til den russiske regjering da det ble klart at Sovjetunionen ikke kunne bestå. I tillegg besto arbeidsgruppen av fremtredende sovjetiske liberale økonomer som Grigory Yavlinsky (forfatter), Stanislav Shatalin (leder) og Nikolai Petrakov. Disse økonomene fikk senere stor innflytelse i den senere reformprosessen blant annet gjennom sentrale stillinger i den russiske regjeringen.<sup>20</sup> Det er flere likheter mellom IMF's program, Gajdars program og *500 Days*, dette kan indikere påvirkning fra 500 dagers programmet siden det var det programmet som ble utformet først. Da Jeltsin skulle danne regjering høsten 1991, var det Jegor Gajdar som fikk ansvar for den økonomiske endringsprosessen, ikke Grigory Yavlinsky. Det vil dermed bli brukt tid på å avklare Gajdars reformprogram som delvis ble gjennomført våren 1992.

### *Fremgangsmåte*

For å løse oppgavens problemstilling, har jeg valgt følgende fremgangsmåte: Først vil det bli gitt en oversikt over innholdet og grunnlaget for de endringsstrategiene som var tilgjengelige på slutten av 1980-tallet. Jeg vil med andre ord redegjøre for henholdsvis *rask* og *gradvis* endring. Gjennom å vise innholdet i den raske tilnærmingen vil begrepet *sjokkterapi* bli etablert. Dette vil bli gjort blant annet ved hjelp av tidligere erfaringer fra Latin-Amerika og Polen, samt ved å vise hvem som forfektet denne strategien. Innholdet i nyklassisk økonomi

---

<sup>19</sup> EBD/90/205, 11.07.90. "1990 Economic Summit – Houston Economic Declaration".

<sup>20</sup> For en oversikt over arbeidsgruppens bakgrunn og senere karriere se vedlegg 4.

vil bli redegjort for som en sentral del av det sjokkterapeutiske begrepet. Deretter vil sentrale aktørers *valg* av strategi bli belyst. Gorbatsjov, IMF, Jeltsin/Gajdar og arbeidsgruppen hadde hver sin tilnærming som vil bli vist.

En stor del av oppgaven kommer til å bli viet til de konkrete reformprogrammene til IMF, arbeidsgruppen og Gajdar. Målet er å vise de konkrete rådene, begrunnelsen for dem og prioritering blant rådene. Reformprogrammene vil bli sett i lys av den sjokkterapeutiske retningen og sammenlignet med hverandre.

### *Tidligere forskning*

I arbeidet med denne oppgaven, er det en rekke ledende teoretikere innen økonomi, historie og statsvitenskap det har vært naturlig å lene seg mot. Noen av økonomene ga også viktige forutsetninger for selve reformprosessen. De kan altså spille multiple roller: som premissleverandør, rådgiver og aktør i reformprosessen tidlig på 1990-tallet, og samtidig har de bidratt med analyse av og forskning på prosessene i etterkant. Jeg vil her kort nevne noen av de viktigste forskerne, som alle vil nevnes senere i oppgaven.

Michael Ellman, professor i økonomi ved universitetet i Amsterdam og medforfatter av *Economic Transition in Europe*. Ellman har spesialisert seg på den sovjetiske økonomiske planøkonomien og komparative økonomiske system. Han setter overgangen til markedsøkonomi inn i en historisk ramme. Ellman stiller spørsmålsteget ved om kommunismen og planøkonomien var så ille som det ble fremstilt i 1990, kun noen tiår fra planøkonomiens glansperiode. Han har derfor fungert som en fin justering av de aktørene som kun fremmet den krisepregede tilnærmingen. Ellman deler inn den gradvise og raske tilnærmingen i popperianer og konstruktivister. Konstruktivistene ønsket rask endring og mente at markedsøkonomi kunne *konstrueres*. Popperianerne mente store endringer krevde tid og var derfor tilhengere av gradvis endring av den sovjetiske økonomien.

Vera Tolz, professor i russisk historie og politikk. Hun analyserer, i *Inventing the Nation*, den russiske statsbyggingen i lys av imperietradisjon, ledertradisjon og elitens tradisjonelt sterke stilling. Spesielt den autokratiske ledertradisjonen og elitens stilling har bidratt til å belyse påvirkningen til Jeltsin, arbeidsgruppen og Jegor Gajdar.

Peter Reddaway, professor i russisk politikk og statsstyring, og Dmitri Glinski sammenligner, i *The Tragedy of Russia's reforms – Market Bolshevism against Democracy*, sjokkterapien som ble forsøkt innført i Russland, med Russlands revolusjonstradisjon

Alexander Gerschenkron, russisk født amerikansk økonomisk historiker. Forfatter av blant annet *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Sentral i denne oppgaven på grunn av hans fokus på de lange russiske gjentakende linjene, den russiske revolusjonstradisjonen og den patriarkalske ledertradisjonen. Gerschenkron er først og fremst sentral i den forstand at han blir brukt av både Peter Reddaway, Dmitri Glinsky og Vera Tolz. Disse forskerne har bidratt til å trekke de lange historiske linjene i forhold til den raske endringsstrategien. Disse lange linjene har bidratt til forståelse for hvorfor en liten russisk elite klarte å gjennomføre reformer raskt.

Thomas Remington, amerikansk statsviter, *Politics in Russia*. Remington gir troverdig historisk oversikt over den politiske utviklingen fra Sovjetunionen, via Gorbatsjov, Jeltsin og nå Putin. I detalj har han beskrevet de konstitusjonelle forholdene på en slik måte at det har bidratt til å sette de økonomiske reformene i lys av den politiske virkeligheten. Den konstitusjonelle overgangen fra Sovjetunionen til Russland, Jeltsins dekretbruk og Jeltsins endring av konstitusjonen i 1993 var alle sentrale politiske hendelser som har fått konsekvenser for valg av økonomiske reformer og gjennomføring av disse.

Robert Gilpin, amerikansk statsviter og forfatter av *Global Political Economy*, innførte begrepet nyliberal institusjonalisme som betegnet den økende innflytelsen fra multilaterale internasjonale finansinstitusjoner på internasjonal politisk økonomi. Han viste dermed at IMF's økte rolle har medført betydelig påvirkning både i sørøstasia krisen og på den russiske reformprosessen. I tillegg har Gilpin gitt en oversiktlig beskrivelse av nyklassisk økonomi kontekstualisert med ny vekstteori og klassisk økonomi. Nyklassisk økonomi er sentralt i denne oppgaven fordi den sjokkterapeutiske retningen baserer seg på grunnfundamentene i nyklassisk økonomi.

Joseph Stiglitz, amerikansk/jødisk økonom, tidligere leder for Verdensbanken og kjent kritiker av IMF og globalisering. Forfatter av blant annet *Globalization and its Discontents*. Stiglitz er kritisk til IMF's håndtering av sørøstasia krisen og tildeler IMF ansvar for at mange av reformene i Russland slo feil. Han mener at reformpakken de forfektet med handelsliberalisering, prisliberalisering, høye renter og stram budsjettpolitikk forverret de økonomiske krisene disse landene gjennomgikk. Spesielt kritisk er Stiglitz til sjokkterapien som ble brukt i Russland. Ankepunktet hans mot IMF er at de ikke lærte fra reformerfaringene i sørøstasia, men gjorde de samme feilene igjen i Russland. Når IMF valgte å prisliberalisere først, forsvant sparepengene til folk og de fikk ikke deltatt i den senere privatiseringen. Deretter ble rentene og rubelen holdt kunstig høye for å tiltrekke seg utenlandske investorer og budsjettene ble kuttet slik at de var i balanse. Dette førte i følge

Stiglitz til kutt i sosiale velferdsordninger og stor produksjonsnedgang med påfølgende arbeidsledighet og synkende statsinntekter. Tilsammen mente Stiglitz at IMF's reformpakke overfor Russland har medført store sosiale kostnader for det russiske folk. Stiglitz krasse kritikk av IMF har vært en viktig motivasjon for å avdekke innholdet i reformprogrammene til IMF, og for å avklare IMF's rolle og hvilken begrunnelse IMF kunne ha for de reformrådene Stiglitz kritiserte.

John Williamson, økonom og skaper av det kjente begrepet Washington Consensus. Dette begrepet sammenfatter den politiske og økonomisk teoretiske enigheten sentrale institusjoner, lokalisert i Washington, har overfor hvilke virkemidler som bør benyttes overfor land som er i økonomisk krise. Denne enigheten førte til strukturaltilpasningsprogrammene som ble brukt som lånekriterier overfor land som trengte lån. Hovedinnholdet var budsjetter i balanse, privatisering, pris- og handelsliberalisering som også er sentrale elementer i den sjokkterapeutiske tilnærmingen.

Anders Åslund, økonom, rådgiver til den russiske regjeringen i perioden 1991–1994 og tilhenger av rask endring. I hans bok *Building Capitalism* gir han en sammenfatning av innholdet i sjokkterapien og den gradualistiske retningen. Åslund er også aktør i endringsprosessen noe tittelen på boken hans illustrerer. Boktittelen *Building Capitalism* er et eksempel på det mekaniske verdensbildet tilhengerne av sjokkterapi hadde.

James Boughton, IMF's offisielle historiker, er viktig for denne oppgaven først og fremst fordi han har vist utviklingen av, og innflytelsen til, IMF's prognose- og policyrapport, World Economic Outlook (WEO). I tillegg har Boughton vist, i boken *Silent Revolution* at IMF har gått fra å legge keynesianisme til grunn for sine råd og til å bruke nyklassisk økonomi som retningsgivende.

### *Kilder*

Det foreligger en stor mengde kilder som er relevant for denne oppgaven. Dette er et velkjent samtidshistorisk problem som setter krav til avgrensning og kildekritikk. Det som har gjort valget særdeles vanskelig var at flere av teoretikerne som i ettertid skrev analyser av den russiske reformprosessen, selv var aktive aktører i den. Dette gjelder spesielt Jegor Gajdar, Jeffrey Sachs, John Odling-Smee og Anders Åslund. Deres analyser har i ettertid tendert mot å etterrasjonalisere i forhold til egen aktørrolle. For å vise det konkrete innholdet i reformene har det foretrukne kildevalget i denne oppgaven derfor vært forskningsrapportene til IMF som ble produsert mellom 1990 – 1992, World Economic Outlook (WEO), styremøtereferater fra



samme periode, det sovjetiske handlingsprogrammet *500 Days* som ble skrevet i august 1990 og Jegor Gajdars økonomiske endringsprogram. Disse kildene viser hvordan IMF og arbeidsgruppen begrunnet reformrådene før de ble gjennomført og kunne etterrasjonaliseres. Kildene problematiseres etterhvert som de blir brukt i oppgaven.

WEO-rapportene og *500 Days* har vært tilgjengelige via innlån på Universitetsbiblioteket i Oslo. Referater fra styremøtene i IMF, fra G7 møtene og forhandlingene mellom den russiske regjering, IMF og CBR ble skaffet til veie ved en arkivreise til IMF's hovedkvarter i Washington. Dokumentene i deres database er klausulert i 10 år og tilgjengelig ved personlig oppmøte. Jegor Gajdars program er del av et styremøtedokument IMF kaller EBS. Executive Board Specials, rapporter til styret i IMF som de trenger som informasjonsbelegg for utlån eller andre forpliktelser. Andre viktige IMF dokumenter har vært styremøtereferater EBM (Executive Board Minutes) som har vist tema og beslutninger til styret, og seminardiskusjoner (SEM) som har vist grundige diskusjoner mellom styremedlemmene på viktige tema. Seminardiskusjonene er referert ordrett og har vært en god kilde til å vise enighet og uenighet knyttet til IMF's foreslåtte reformprogram. Også kartleggingsrapporten SES-rapporten fikk en grundig gjennomgang på et seminar hvor den blant annet ble kritisert for lite fokus på privatisering og for stor tro på prislberalisering. Det er på seminardiskusjonene at flere av styremedlemmene uttrykker seg kritisk til sjokkterapi. SES rapporten var et annet grunnlagsdokument for styret i IMF, EBD – Executive Board Document. EBD dokumentene var dokumenter styret trengte for å kunne handle/beslutte. Det må bemerkes at både Gajdars program og det gradvise reformprogrammet *Presidential Guidelines* begge har vært del av IMF dokumenter. Gajdars program er direkte oversatt og dermed en rimelig troverdig kilde, *Presidential Guidelines* er diskutert og omtalt i SES-rapporten og er dermed en blanding av refererte reformer og rapportens syn på disse.

I tillegg til styremøtedokumentene til IMF har forskningsrapporten WEO vært en viktig kilde. Rapporten blir utgitt to ganger i året, en på våren, i april eller mai, og en i oktober. Målet med rapporten er å beskrive verdensøkonomien ved hjelp av statistikk, modeller og kvalitative vurderinger rundt disse. Deretter kommer IMF-staben med policyløsninger basert på de økonomiske analysene. World Economic Outlook har vært en god kilde først og fremst for å få en oversikt over IMF's reformråd, begrunnelse, belegg og prioriteringer. Rapporten viser også tydelig hvordan Øst-Europa og Sovjetunionen gikk fra å være et ikke-tema på slutten av 1980-tallet til å bli et hovedtema i 1991 og 1992.

WEO-rapporten har vært en god kilde til IMF's reformprogram fordi den fungerer som policyverktøy for IMF's reformråd og politikk. I følge IMF's offisielle historiker James M. Boughton<sup>21</sup> har rapporten utviklet seg fra å være et prognoseverktøy på 1970-tallet, til et aktivt policyverktøy på 1980- og 1990-tallet. Rapporten har også hatt betydning for G7-landenes politikk. I følge Boughton har rapporten fra midten av 1980-tallet blitt brukt som policyverktøy av G5-landenes<sup>22</sup> møter. IMF har siden juni 1982 deltatt på G7-landenes møter. I juni 1982 ble IMF, ved Managing Director Jacques de Larosière, invitert til å delta i et G5-møte i Versailles.<sup>23</sup> Han innledet dette møte med en presentasjon basert på WEO-rapporten. Fra da av har han, og hans etterfølger Michael Camdessus, brukt WEO-rapportene som grunnlag for sine presentasjoner på G7-landenes toppmøter. I følge Boughton var G5-møtene en nærmest usynlig, men svært viktig påvirkningskanal for IMF's prognoser og analyser.<sup>24</sup>

Boughton gir i "Modeling the World Economic Outlook" et overblikk over WEO-rapporten som IMF-policyinstrument, utviklingen av dette instrumentet og de ideologiske endringene i teori og policy. Han mener at WEO-rapportene har vært en suksess for IMF fordi de har fungert som et sentralt virkemiddel i utformingen av verdenspolitikken, og fordi rapportens forfattere har fått konstant tilbakemelding fra verdens økonomiske policykapere. På begynnelsen av 1990-tallet hadde WEO utviklet seg til å være den viktigste rapporten som omhandlet globale økonomiske trender og prognoser. "Without question, it was the polestar of the Fund's analytical work and of its communication with member countries and the public at large"<sup>25</sup>. Hovedkonklusjonene hans er at WEO har utviklet seg fra å være et prognoseverktøy til policyverktøy, og at det teoretiske grunnlaget i rapporten har endret seg fra keynesianisme til nyklassisk økonomi.

Det var tidlig på 1980-tallet det ble klart at WEO hadde potensiale til å bli mer enn bare et prognoseverktøy. Dette skjedde nærmest samtidig med at rapporten begynte å publiseres og kompleksiteten i de økonomiske modellene økte. På denne tiden begynte WEO å legge frem "a "favourable Scenario C"<sup>26</sup> som gikk ut på at inflasjonen ville gå ned, og reell vekst øke, hvis man kuttet statlig forbruk. Rasjonaliteten i scenario C bygget på innflytelsen fra den nye tilbudsskolen (del av Chicagoskolen) som forfektet at liberalisering av markeder, og en redusert offentlig sektor, ville føre til rask vekst i privat sektor. Dette ville i følge

---

<sup>21</sup> I tillegg til å være IMF's historiker er James M Boughton ansatt i IMF som assisterende direktør i Policy Development and Review Department

<sup>22</sup> Frem til 1986 G5, deretter G7 – se forkortelsene på begynnelsen av oppgaven.

<sup>23</sup> På det tidspunktet var G5-møtene hemmelige og deltagerlandene var Storbritannia, USA, Tyskland, Japan og Frankrike. I 1986 ble G5 til G7 ved inkluderingen av Italia og Kanada.

<sup>24</sup> Boughton, James M. 1997. "Modeling the World Economic Outlook at the IMF: A Historical Review". Side 4.

<sup>25</sup> Ibid. Side 20.

<sup>26</sup> Ibid. Side 20.

scenario C fylle vakuemet etter kontraktiv offentlig etterspørselspolitikk. Hvis Boughtons analyse av utviklingen innad i IMF stemmer, viser dette stor grad av påvirkning fra nyklassisk økonomi og tilbudssideskolen som vokste frem som et svar på keynesianismens manglende evne til å takle 1970-tallets stagflasjon.

Den mest renskårne russiske kilden i denne oppgaven er det sovjetiske reformprogrammet *500 Days*. Programmet ble som nevnt skrevet av fremtredende sovjetiske økonomer etter et mandat av Jeltsin og Gorbatsjov. Programmet gir både en situasjonsrapport over økonomien i Sovjetunionen, en dag-for-dag gjennomgang av de konkrete reformene og en noe mer grundig gjennomgang av begrunnelsene for reformprogrammet. Programmet innledes som et politisk manifest med rettigheter knyttet til markedsøkonomi. Det er ingen henvisninger eller noter i dokumentet selv om det er skrevet av fremtredende sovjetiske økonomer. Dette indikerer at målet med dokumentet var en populær fremstilling av et handlingsprogram, ikke en vitenskapelig drøfting. Programmet kom som svar på et behov for handling i forhold til en økonomi i krise. Kilden slår i større grad enn IMF dokumentene, fast at slik og slik er det, og slik og sånt skal reformen gjennomføres. Kildene til IMF er mer drøftende i sin tilnærming til gjennomføring av reformene.

*500 Days* ble utformet august 1990, SES rapporten i løpet av høsten 1990 og Gajdars program senhøstes 1991. Gajdars program er det eneste programmet som forutsetter selvstendige republikker. Dette kommer av at det på den tiden Gajdar ble tildelt ansvar for de økonomiske reformene i Russland, var det tydelig for alle at Sovjetunionen ikke kom til å bestå. Kildene brukt i denne oppgaven er listet opp sammen med strukturelle endringer i Sovjetunionen og Russland i vedlegg 4.

## Kapittel 2

### Hva var sjokkterapi?

Man hadde flere alternative muligheter til økonomisk endringsstrategi da Øst-Europa og Sovjetunionen tidlig på 1990-tallet opplevde økonomisk krise. Dette kapittelet vil vise de forskjellige endringsstrategiene med hovedvekt på den radikale økonomiske endringsstrategien som vant frem i Polen i 1989 og Russland i 1992. Hovedinnholdet i denne endringsmetoden var rask markedsliberalisering ved hjelp av fri prissetting og en stram penge- og finanspolitikk. Endringsstrategiene vil bli kontekstualisert historisk hovedsaklig ved å vise hovedinnholdet i den økonomiske teorien som har vært hegemonisk siden 1970-tallet, nyklassisk økonomi.

#### *Endringsstrategier i 1990*

Det var tidlig på 1990-tallet enighet om at økonomiske reformer var nødvendig for å bedre den økonomiske situasjonen i Sovjetunionen. Selv om det var enighet om at noe måtte gjøres, var det uenighet vedrørende målet for reformene. Majoriteten av eliten i Sovjetunionen, det fremtredende internasjonale politiske miljøet og internasjonale finansinstitusjoner ønsket overgang til markedsøkonomi. Det var likevel betydelige deler av den sovjetiske eliten, og også fraksjoner av den internasjonale politiske og økonomiske diskursen, som ønsket å reformere og/eller forbedre den sosialistiske modellen. Hvordan reformene skulle gjennomføres, hvilke reformer som skulle komme først, og hvor fort hele reformpakken skulle implementeres, var det også uenighet rundt.

Dette delkapittelet vil ta utgangspunkt i de reformbevegelsene som ønsket overgang til markedsøkonomi, men som skilte seg i reforminnhold og metode. I hovedsak var det to retninger som utkrystalliserte seg: De som foretrakk *gradvis* økonomisk endring og de som ønsket *rask* gjennomgripende endring. Dette delkapittelet vil gi en oversikt over disse to retningene, begrunnelsen for de to posisjonene, reforminnholdet og hvem som forfektet disse to posisjonene.

### *Målet for endringene - Markedsøkonomi eller endret planøkonomi?*

Forenklet kan det sies at markedsøkonomien hadde vunnet og kommunismen spilt fallitt ved sammenbruddet av Sovjetunionen sent i 1991.<sup>27</sup> At Sovjetunionen ikke klarte å henge med økonomisk, ble tydelig allerede på midten av 1980-tallet ved Gorbatsjovs begynnende politiske og økonomiske liberalisering. Det var derfor en rådende oppfatning i fremtredende internasjonale policykretser på begynnelsen av 1990-tallet, at markedsøkonomi var å foretrekke som økonomisk system. I denne tidsepoken var det følgelig naturlig at markedsøkonomi ble trukket frem som hovedmål for overgangslandene i Øst-Europa og Sovjetunionen. I Sovjetisk kontekst var markedsøkonomi noe nytt. Michael Ellman, professor i økonomi med sosialistisk økonomi som spesialfelt, hevdet i en seminarforelesning i 1991 at økonomiske reformer i den sovjetiske økonomien ikke var et nytt fenomen. Han sa blant annet at Sovjetunionen hadde hatt flere reformbølger de siste fire tiårene.<sup>28</sup> Det som var nytt i forhold til de tidligere reformagendaene, var ønsket om et helt ny måte å organisere økonomi og samfunn på, nemlig markedsøkonomi med privat eiendomsrett, politisk demokratisering og deltagelse i det internasjonale samfunnet.<sup>29</sup>

Anders Åslund hevdet i sin bok *Building Capitalism* at ønsket om overgang til markedsøkonomi var et populært krav blant internasjonale og østeuropeiske rådgivere, land og folk generelt. Selv om det var tildels uenighet vedrørende grad av markedsøkonomi og hvordan man skulle komme dit, var det i henhold til Åslund en populær oppfatning innenfor den sovjetiske blokken at de ønsket et normalt samfunn: "By 'normal' people in the Soviet bloc meant an ordinary western society – a democracy with a market economy, predominant private property, and the rule of law."<sup>30</sup> Åslunds bruk av ordet "normalt" er betegnende for datidens oppfatning om planøkonomi som noe unormalt og ikke-fungerende.<sup>31</sup> Denne oppfatningen var også gjengs hos blant annet IMF, OECD, IBRD og andre sentrale internasjonale institusjoner, vist blant annet i SES-rapporten. WEO-rapporten fra mai 1990 stadfestet at planøkonomi som system gjennomgående hadde vist sin underlegenhet i forhold

---

<sup>27</sup> Den offisielle dato for oppløsningen er 1.januar 1992. Se vedlegg 4.

<sup>28</sup> Ellman, Michael, Gajdar, Jegor og Grzegorz W. Koldko 1993. *Economic Transition in Eastern Europe*. Side 1.

<sup>29</sup> Ibid. Side 1.

<sup>30</sup> Åslund, Anders 2002. *Building Capitalism*. Side 70.

<sup>31</sup> Det å fremheve vestlig markedsøkonomi og demokrati som normalt, mot noe unormalt – planøkonomi og kommunisme, kan ses som eurosentrisme eller en orientalisering av Sovjetunionen og Øst-Europa i tråd med Edvard W. Saids etablerte begrep fra *Orientalismen* 1978. Vera Tolz, professor i russisk historie ser nå (2007) på om Saids begrep kan benyttes i en russisk kontekst.

til markedøkonomi i forhold til produksjonskapasitet, vekst og behovtilfredsstillelse hos folket.<sup>32</sup>

Michael Ellman stilte seg kritisk til den såkalt gjennomgående konsensusen om planøkonomiens underlegenhet. I 1991 satte han kollapset av den sovjetiske økonomien inn i et historisk perspektiv og minnet om at det bare var tretti år som skilte planøkonomiens kollaps fra dens ”golden age”.

.. the soviet economy was growing rapidly, propelled by increases in capital and labour and in the efficiency of their use. Economic growth directly benefited consumers, as diet and housing improved rapidly... At the same time there was no price inflation... Space flights and Nobel prizes symbolized the achievements of Soviet science. Life expectancy reached the level of the most developed countries by the late 1950s. The Soviet system was widely considered to be at model for emulation by the newly emerging independent countries of Asia and Africa. <sup>33</sup>

Ellman mente at grunnene til oppløsningen var kontroversielle, og at det var urimelig å kun gi det planøkonomiske systemet skylden for den manglende veksten. Ellman mente det var flere forhold spilte inn, som for eksempel økt internasjonal vekst, manglende nasjonal vekst, og nytenkning hos den sovjetiske eliten. Andre har igjen pekt på militariseringen av Sovjetunionen som en viktig forklaring for hvorfor sosialismen kollapset. Jegor Gajdar stilte også spørsmålet ved om planøkonomien kunne ha overlevd et århundre til hvis ikke militariseringen hadde vært så stor, men innrømmet at dette selvsagt ble ren gjetting.<sup>34</sup>

Åslund hevdet at troen på en tredje vei, reform av eksisterende system, hadde dødd. Dette synet ble ikke støttet av de russiske akademikerne Sergei Sinelnikov-Murylev og Alexei Uluykaev<sup>35</sup> i deres bidrag til Gajdars bok om den økonomiske russiske transisjonen ”The Liberal Market Reform Program.” De mente at det hersket en hel rekke forskjellige syn på markedsreform. Blant annet ønsket sentrale venstreorienterte politikere å ivareta det daværende eksisterende systemet, og modernisere og reformere dette. Denne gruppen var helt mot radikale markedsreformer. Representanter fra denne gruppen var Gennady Zyuganov, Nikolay Ryzhkov og Yegor Ligachev.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> *World Economic Report*, mai 1990. Denne rapporten utfører en komparativ vekstanalyse Vesten/Øst-Europa/Sovjetunionen. Se vedlegg 16.

<sup>33</sup> Ellman, Michael, Gajdar, Jegor og Grzegorz W. Koldko 1993. *Economic Transition in Eastern Europe*. Side 2.

<sup>34</sup> Gajdar, Jegor 2003. *The Economics of Russian Transition*. Side 23.

<sup>35</sup> Sergei Sinelnikov-Murylev, Nestleder – Institute for the Economy in Transition, Alexei Uluykaev, First Deputy Minister of Finance of Russian Federation, Institute for the Economy in Transition.

<sup>36</sup> Gajdar, Jegor (red) 2003. *The Economics of Russian Transition*. “The Liberal Market Reform Program”. Sergei Sinelnikov-Murylev og Alexei Uluykaev. Side 46.

Den sovjetiske økonomien var i krise, og det var utstrakt enighet om at noe måtte gjøres. Planøkonomiens nederlag var en viktig del av begrunnelsen til de aktørene som fremmet markedsøkonomi som økonomisk system. Det er relevant å vite at markedsøkonomi var det foretrukne alternativet, men at det eksisterte flere reformstrategiske alternativer i 1990. Overgang til markedsøkonomi fungerte som fundament i både IMF og arbeidsgruppens endringsretorikk. Selv om planøkonomien var i krise, kan det være legitimt å stille spørsmål knyttet til hvor stor denne krisen egentlig var, og hvilken motivasjon de forskjellige aktørene hadde for å forsterke eller forminske denne krisen.

### *Gradvis økonomisk endring*

Innholdsmessig er det vanskelig å identifisere det gradvise endringsprogrammet slik det fremsto tidlig på 1990-tallet. Grunnen til dette er, som Anders Åslund har vist i *Building Capitalism*, at tilhengerne av gradvis endring ikke representerte et enhetlig program. Det var i følge Anders Åslund lett å identifisere det radikale reformprogrammet, mens gradualistenes posisjon var preget av opposisjon til det radikale programmet.<sup>37</sup> Det som forenet motstanderne mot rask overgang til markedsøkonomi, var et større fokus på institusjonelle faktorer, landsspesifikke behov og større tiltro til statlig styring i den forestående endringen. Uenigheten innenfor den gradualistiske retningen kan være med på å forklare mangelen på gjennomslagskraft, da det som nevnt var rask gjennomgripende endring som ble valgt.

I følge Anders Åslund, er det synet på statlig styring som utgjorde det skarpe skillet mellom gradualister og tilhengere av rask radikal økonomisk endring. Han karakteriserte den gradvise endringsmetoden ved følgende fem punkter:

- ✓ Den gradvise posisjonen hadde større tiltro til den sovjetiske planøkonomien.
- ✓ Den økonomiske krisen etter kommunistisk planøkonomi ble nedtonet.
- ✓ Gradualister så ikke på den sovjetiske staten som korrumpert eller kleptokratisk. De var mer redd monopoleffekter fra en for tidlig markedsliberalisering.
- ✓ Gradualister var sikker på at målet om markedsøkonomi ville bli nådd slik at det kunne være mulig å gjennomføre en langsom og detaljert overgang.

---

<sup>37</sup> Åslund, Anders 2002. *Building Capitalism*. Side 82.

- ✓ Gradualister fokuserte på etterspørselsorientert økonomisk styring, mens tilhengerne av radikal endring karakteriserte mangelen på tilbud som hovedproblemet i den sovjetiske økonomien.<sup>38</sup>

En annen beskrivelse av de to retningene er gitt av Michael Ellman. Han kalte tilhengerne av rask endring for *konstruktivister* og tilhengerne av gradvis endring for *popperianere*. Konstruktivistene hadde i følge Ellman et mekanisk verdensbilde og ønsket å bygge kapitalisme etter modellen markede, nærmest slik man konstruerer en maskin, derav navnet konstruktivister. Popperianerne fremhevet at store endringer tradisjonelt hadde tatt lang tid, og foretrakk derfor en gradvis prosess hvor landsspesifikke behov og institusjonsbygging var sentrale elementer.<sup>39</sup> Popperianerne var svært kritiske til rask endring fordi de mente at det var historisk belegg for at omfattende endringer tar tid, og at landsspesifikke hensyn bør ivaretas. Popperianerne ”anticipate a long and difficult process of socio-political-economic transformation, which may take decades and with no guarantee of success.”<sup>40</sup> Tilhengerne av gradvis endring fant eksempler fra den nære historien for å styrke sin argumentasjon, og fremhevet for eksempel Ungarns gradvise endringsstrategi som mer vellykket enn Polens radikale økonomiske endringer.

I følge Anders Åslund foretrakk gradualistene den kinesiske endringsprosessen som eksempel til etterfølgelse. Kina valgte å endre det økonomiske systemet innenfor de eksisterende politiske rammene. Statsviteren Thomas Remington støttet i ettertid gradualistenes syn i sin bok *Politics in Russia*, som kom ut drøye ti år etter oppløsningen av Sovjetunionen. Han fremhevet at det fikk store konsekvenser for det russiske samfunnet at de gjennomgikk betydelige endringer i både statsstruktur, politisk styre, økonomisk system og nasjonal identitet. Det at endringene skjedde i samme tidsperiode, har i følge Remington gjensidig forsterket dem.<sup>41</sup>

I følge Åslund var det i hovedsak fire grupper som ønsket gradvis endring. Han benyttet hovedtankene i retningene som kategorivariabel og mente at den gradvise tilnærmingen kunne inndeles etter en akse fra et politisk venstre til en mer teknokratisk tilnærming.

Den første gruppen var mot en vanlig markedsøkonomi, men ønsket ikke å beholde planøkonomien i en slik form som den hadde eksistert. Denne gruppen besto i følge Åslund

---

<sup>38</sup> Åslund, Anders 2002. *Building Capitalism*. Side 83.

<sup>39</sup> Ellman, Michael, Gajdar, Jegor og Grzegorz W. Koldko 1993. *Economic Transition in Eastern Europe*. Side 7

<sup>40</sup> Ibid. Side 7

<sup>41</sup> For en sammenligning av kinesisk og russisk økonomi, se vedlegg 15.



av "rent-seeking state enterprise managers" og andre som tjente på å beholde det gamle systemet relativt intakt.

Den andre gruppen besto av venstreorienterte økonomer som ønsket en markedsøkonomi og forsøkte å utforme et komplett gradvis endringsprogram. Denne gruppen var skeptisk til å slippe markedskreftene fritt og fremhevet det kinesiske endringseksempelet som et reellt alternativ.

Den tredje gruppen var mer teoretisk enn politisk i sin tilnærming. De fokuserte på internasjonal politisk økonomisk forskning som viste at de sosiale kostnadene ved radikal endring ville påføre økonomi og samfunn store sjokk som kunne unngås ved gradvis endring.

I den siste gruppen trekker Åslund frem Joseph Stiglitz som representativ for de som i kritiserte sjokkterapien etter at den var gjennomført, ved eklektisk å plukke gradualistiske argumenter. Hans argumenter var tydelig venstreargumenter som i følge Åslund kom lovlig sent på banen i forhold til å presentere et helhetlig program for endring. Det var heller tale om en revisjonisme i etterpåklokskapens lys.

Den gradualistiske retningen foretrakk gradvis makroøkonomisk stabilisering<sup>42</sup>, begrenset privatisering og en stor statlig rolle med en aktiv industripolitikk. De nedtonet den økonomiske krisen i Sovjetunionen og så for seg at gradvis overgang til markedsøkonomi var mulig. Den gradvise retningen fikk aldri samlet seg om et enhetlig program og dette kan være en av grunnene til at de ikke fikk gjennomslag for sin reformstrategi. Det er verdt å nevne at det var betydelige krefter som jobbet for gradvis økonomisk overgang i Sovjetunionen. Dette vil bli behandlet i neste kapittel under Gorbatsjovs gradvise tilnærming.

### *Rask, radikal økonomisk endring*

Som svar på utfordringene i Øst-Europa og tidligere Sovjetunionen, vokste det tidlig på 1990-tallet frem en overbevisning i ledende beslutningssirkler innad i Sovjetunion<sup>43</sup> og i sentrale internasjonale finansinstitusjoner om at den beste endringsstrategien var rask, gjennomgripende økonomisk overgang fra kommunistisk planøkonomi til markedsøkonomi. Dette delkapittelet vil vise hvem som forfektet denne strategien, hovedinnholdet i strategien og de historiske erfaringene som ble brukt som begrunnelse for at strategien var den beste.

---

<sup>42</sup> Slik Åslund brukte begrepet betyr makroøkonomisk stabilisering det samme som IMF, Sachs og Gajdar legger i det, altså hovedsaklig stram penge- og finanspolitikk kombinert med frie priser. Den gradvise retningen åpnet derfor for budsjetter i ubalanse det vil si underskuddsbudsjettering og gradvis prisliberalisering.

<sup>43</sup> Spesielt knyttet til de liberale økonomene som skrev *500 Days* og Jeltsins reformatorer. Dette vil bli tema i neste kapittel.

I følge Michael Ellmans' inndeling av konstruktivister og popperianere, var kapitalisme som nevnt en klar modell for konstruktivistene. Kapitalismemodellen kunne bygges og konstrueres slik at den fungerte i virkeligheten. Tittelen på boken til Anders Åslund *Building Capitalism* er som nevnt i innledningen et eksempel på denne tankegangen. Ellman hevder at hovedinnholdet i konstruktivistenes reformstrategi var overgang til et fritt marked, privatisering og rask endring. Problemene som kunne komme fra implementeringen av dette programmet, som fall i reallønninger, økonomisk depresjon, inflasjon, arbeidsløshet, fattigdom og en nyrik elite, blir sett på som "teething troubles in a healthy process which will in due course lead to prosperity for everyone."<sup>44</sup> Etter konstruktivistenes syn var disse ulempene ved overgangen nødvendige, og kanskje til og med positive, i den grad de kunne stimulere til arbeid og forkastning av den egalitære tankegangen i Sovjetunionen. Produksjonsnedgangen ble av konstruktivistene sett på som nyttig fordi det som ble borte kun besto av overflødig, det vil si ikke etterspurt, produksjon. Ellman sammenlignet tankesettet/metoden om å bygge kapitalisme med det å bygge sosialisme som tidligere kommunister hadde gjennomført uten tanke for kortsiktige konsekvenser. Dette er også hovedkritikken til Peter Reddaway og Dmitri Glinsky i deres bok om de russiske reformene, *The Tragedy of Russia's reforms*, hvor de hevdet at selv om innholdet i reformene var vestlig, var metoden de ble gjennomført på revolusjonær og elitepreget, derav begrepet "markedsbolsjevisme".

#### *Historiske belegg/skoleeksempel for rask og gjennomgripende endring*

Det var flere historiske hendelser som påvirket utformingen av den gradvise og den raske endringsstrategien. Tilhengerne av rask endring mente at den gradualistisk tilnærmingen i Sovjetunionen og Ungarn hadde vist at gradvis endring fra plan- til markedsøkonomi ikke fungerte. Siden det var den raske reformstrategien som vant frem, vil denne delen av oppgaven vise hvilke hendelser og erfaringer som fungerte som skoleeksempel for at den raske reformstrategien var best. Det viktigste samtidshistoriske belegget for den radikale retningen kom gjennom erfaringene med håndtering av hyperinflasjon i Latin-Amerika og Polen. Jeffrey Sachs konkluderte med at erfaringer fra Latin Amerika, spesielt Bolivia, tilsa at rask og omfattende endring var det beste virkemiddelet for å få hyperinflasjon under kontroll. En viktig forutsetning for den raske endringsteorien skulle fungere, var at det samtidig ble

---

<sup>44</sup> Ellman, Michael, Gajdar, Jegor og Grzegorz W. Koldko1993. *Economic Transition in Eastern Europe*. Side 7.

innført stram penge- og finanspolitikk. Til sammen ville disse virkemidlene, rask endring kombinert med økonomisk ”ansvarlighet” føre til makroøkonomisk stabilitet.

Økonomisk krise hersket på 1980-tallet i størsteparten av Latin-Amerika. Dette ga seg blant annet utslag i sterk produksjonsnedgang, gjeldskrise og inflasjon. I følge Robert Gilpin ble denne gjeldskrisen initiert av finanskrisen i Mexico i 1982, som spredte seg raskt til Latin-Amerika, deler av Afrika og Øst-Europa.<sup>45</sup> Levestandaren hadde i tillegg sunket betraktelig i både Latin-Amerika og Afrika på 1980-tallet. Fall i levestandard og produksjonsnedgang kan være noe av grunnen til at Jeffrey Sachs kalte 1980-tallet for ”the lost decade” i forhold til de ovennevnte landene. Produksjonsnedgangen var i noen land verre enn i 1930-årenes økonomiske depresjon. Målet med forskningen som ble igangsatt i 1986 i regi av NBER, var derfor å øke forståelsen av gjeldskrisen ved å finne de kreftene, nasjonale og internasjonale, som påvirket starten av gjeldskrisen i flere u-land, finne hvilke mekanismer som førte til senkningen av levestandard i de gjeldsbelastede landene, finne ut hvorfor det har vært så vanskelig å komme seg ut av krisen og sist men ikke minst hvilken rolle eksterne lån burde spille i en langsiktig vekststrategi. Rapporten *Development Country Debt and Economic Performance* ble redigert av Jeffrey Sachs og er en del av den forskningen NBER igangsatte i forhold til utviklingsland og gjeld. Rapporten ga inngående analyser og landstudier fra Argentina, Bolivia, Brazil og Mexico. Siden Sachs fremhevet Bolivia spesielt som eksempel på å få hyperinflasjon under kontroll, er det først og fremst erfaringen fra Bolivia som vil bli trukket frem her.

Selv om forskningen initiert av NBER på midten av 1980-tallet først og fremst skulle undersøke gjeldsproblematikken, var konklusjonene i denne rapporten svært viktig for utviklingen av den radikale endringsstrategien som ble valgt i Øst-Europa og Sovjetunion. Det bolivianske eksempelet viste at man først får slutt på hyperinflasjon når regjeringen handler raskt og gjennomgripende i forhold til stabilisering og liberalisering.

I løpet av 1980-tallet hadde man i Bolivia hatt flere feilslåtte forsøk på å få slutt på hyperinflasjonen. Stabiliseringsforsøk ble iverksatt i november 1982, november 1983, april 1984, august 1984 og februar 1985. De mest virksomme av disse var i følge Jeffrey Sachs tiltakene de som ble gjennomført i 1984, og inkluderte devaluering av valutaen, skattereform og en økning i offentlig gjeld. Grunnen til at disse forsøkene likevel ikke var virksomme nok, var i følge Sachs at regjeringene ga etter for lønnskrav og andre populære krav som følgelig forsterket inflasjonen.<sup>46</sup> Slutten på hyperinflasjonen kom først tre uker etter valget i august

---

<sup>45</sup> Gilpin, Robert 2001. *Global Political Economy*. Side 313.

<sup>46</sup> Sachs, Jeffrey (red) 1990. *Development Country Debt and Economic Performance* Side 236 – 237

1985 hvor Victor Paz Estenssoro ble president. Han startet et gjennomgripende stabiliseringsprogram som ble kalt New Economic Policy.<sup>47</sup> De fire viktigste stabiliseringstiltakene var:

1. Enhetlig valutakurs.
2. Offentlig budsjettunderskudd redusert ved: prisøkning i offentlig sektor, offentlig lønnsstopp, kutt i offentlig investeringer og kutt i blant annet subsidier og kreditt.
3. Skatterreform for å få bredere skatteinnngang. Det ble initiert etter et år, det vil si etter at liberaliseringen og stabiliseringen var iverksatt.
4. Offisielt uttalt intensjon av å øke kredittverdigheten ved å fjerne betalingsanmerkninger for å kunne reforhandle nye låneavtaler med internasjonale finansinstitusjoner.

Jeffrey Sachs hevdet at programmet som ble satt igang en gang for alle betydde slutten på utviklingsskolen. Utviklingsskolen hadde forfektet stor grad av statlig styring og imports substitusjon.<sup>48</sup> I tillegg hadde flere utviklingsland tatt opp betydelige lån for å finansiere offentlige budsjettunderskudd i tråd med den keynesianske tanken om at underskuddsbudsjettering kan gi økt etterspørsel og følgelig produksjonsvekst. Utviklingsskolen ble avløst av de omdiskuterte strukturlpasningsprogrammene som kom som en følge av erfaringen fra Latin-Amerika. Det var dette Jeffrey Sachs henviste til da han sa at det bolivianske eksempelet betydde slutten på utviklingsskolen. I Bolivia ble prisene satt fri, det ble kuttet i statlig forbruk for å få budsjetter i balanse og kuttet import-tariffer. Det var ingen utlån fra sentralbanken. "If you have one peso – you spend one peso."<sup>49</sup> Da prisene ble sluppet fri fikk, man først en enorm prisøkning. Deretter tok inflasjonen slutt etter bare ti dager. Sachs var overrasket over at "these enormous changes took only ten days to work through the price system."<sup>50</sup> Denne erfaringen med prisliberalisering som et effektivt middel for å bekjempe hyperinflasjon ble senere en svært viktig del av den radikale endringsstrategien som ble benyttet i Polen og Sovjetunionen. Sachs hevdet at stabiliseringstiltak, som kutt i budsjetter og prisliberalisering, fungerte som kortsiktige tiltak for å få den økonomiske situasjonen under kontroll, mens liberaliseringstiltak som

---

<sup>47</sup> Sachs, Jeffrey (red) 1990. *Development Country Debt and Economic Performance* Side 238. For hovedinnholdet av NEP se vedlegg 11.

<sup>48</sup> Gilpin, Robert 2001. *Global Political Economy*. Oxford. Side 313.

<sup>49</sup> Uttalelse fra Jeffrey Sachs i *Battle for the World Economy*.

<sup>50</sup> Sachs, Jeffrey (red) 1990. *Development Country Debt and Economic Performance* Side 240.

eksempelvis privatisering, generelt er rettet mot mer langsiktig vekst. Han justerte dette med å si at eksempelet fra Bolivia viste at liberaliseringstiltakene var viktige for å få stabiliseringstiltakene til virke. I tillegg hevdet han at kortsiktig stabiliseringstiltak, som prisliberalisering, også virker langsiktig. At kortsiktig stabilisering og langsiktig liberalisering gjensidig forsterker hverandre, var derfor et viktig poeng i den radikale endringsstrategien. Senere, i Russland, får denne kortsiktige liberaliseringen kombinert med den langsiktige privatiseringen store konsekvenser i form av produksjonsnedgang og hyperinflasjon. Nikolai Petrakov, en av forfatterne av *500 Days*, kritiserte denne reformstrategien for å være naiv og ikke tuftet på økonomisk teori. Petrakov hevdet at monopoler tenderer til å øke prisene uavhengig av om de er statlige eller private.

If there is no competition, there is no incentive for the reduction or at least the stabilization of prices. The government obviously underrated the degree to which the Russian economy is dominated by monopolies. Today, only rapid privatization and demonopolization of industry, agrarian reform based on private ownership of land, and a liberalized tax legislation can save reform.<sup>51</sup>

I et intervju i filmdokumentaren *Battle for the World Economy* ga Jeffrey Sachs en muntlig beskrivelse av sin erfaring fra Bolivia og en innføring i tankegangen bak rask gjennomgripende endring. Han beskrev hvordan han ble innkalt som rådgiver for å bekjempe hyperinflasjonen på 65 000 % i La Paz i Bolivia. I følge Sachs befant Bolivia seg på kanten av stupet, og man hadde få virkemidler for å få inflasjonen under kontroll. Han gjengir diskusjonene han hadde med Victor Paz Estenssoro rundt problemet med å få hyperinflasjon under kontroll. Estenssoro mente Sachs var for gradvis og forsiktig i sin tilnærming fordi hvis situasjonen er slik at man har en kritisk syk pasient, må medisinen være sterk. Ellers dør pasienten. Kritisk syke må behandles med en stor dose medisin – et medisinsjokk – derav kom begrepet sjokkterapi til å betegne noe nødvendig, positivt og knyttet til den raske økonomiske endringsstrategien. Sjokkterapien fikk hyperinflasjonen under kontroll i Bolivia og ble videreført til den polske endringen i 1989 ved hjelp av NBERs forskning og Jeffrey Sachs deltagelse som rådgiver. Samlet sett ble erfaringene både fra Polen og Latin-Amerika brukt som fundament for sjokkterapeutisk endring i Russland våren 1992.

Erfaringen fra Latin-Amerika førte til en enighet hos sentrale finansinstitusjoner i Washington; IMF, verdensbanken og den amerikanske sentralbanken, vedrørende hvilke økonomiske virkemidler som ville føre til økonomisk vekst i utviklingsland. Denne enigheten

---

<sup>51</sup> Petrakov, Nikolai 1993. "Monetary Stabilization in Russia: What is to be done?" Side 609

ble som nevnt i innledning i ettertid kalt Washington Consensus (WC) av John Williamson.<sup>52</sup> Standardtiltak i følge WC var å: minske utenlandsgjelden, gi en bredere skatteinngang, kutte toppskatten, omorganisere offentlige utgifter, føre en forsiktig pengepolitikk, prisliberalisere, liberalisere utenlandshandelen ved blant annet å tillate DUI å deregulere, avmonopolisere, liberalisere finansmarkedet, gjøre valutaregimet enhetlig og privatisere statlige bedrifter. Velferdsprogrammer for fattige og demokrati var også viktige, men disse programmene burde være målrettet. Denne enigheten i Washington førte til strukturtilpasningsprogrammene initiert av blant annet IMF og verdensbanken. Strukturtilpasningsprogrammene krevde endringer i tråd med WC for at land som trengte lån skulle få disse.

The doctrine of structural adjustment meant that at debtor country applying for financial assistance from the IMF and/or World Bank had to commit itself to a number of stringent economic and structural reforms. Over the short term, these reforms were intended to achieve balance of payments adjustment; over the long term, restructuring of these economies would be necessary if they were to return to successful economic development.<sup>53</sup>

Tanken bak strukturtilpasningsprogrammene var at det ikke nyttet å pøse penger inn i en økonomi dersom de økonomiske forutsetningene ikke var tilstede. Strukturtilpasningsprogrammene fikk sin spede start da Mexico var nødt til å reforhandle sin gjeld med IMF og verdensbanken på grunn av manglende kredittverdighet hos private aktører. IMF og Verdensbanken fikk større innflytelse på 1980-tallet også fordi Sovjetunionen ikke hadde økonomisk mulighet til å låne penger til vennligsinnede regimer. Hovedankepunktet mot strukturtilpasningsprogrammene var de sosiale kostnadene disse hadde medført på grunn av kutt i blant annet sosiale velferdsordninger, som arbeidsledighetstrygd. Etter krisen i Mexico har kravet om strukturtilpasning vært vanlig for at land i økonomisk krise skulle få lån fra IMF og verdensbanken.<sup>54</sup>

*Poland will jump to the market economy!*

Jeffrey Sachs kom til Polen den samme dagen som Solidaritet bestemte seg for å gå over til demokratisk styresett. Solidaritet hadde fått 89 % av stemmene, og Gorbatsjov unnlot å blande seg inn ut fra begrunnelsen om at man skulle respektere en riktig demokratisk prosess. Dette var et klart brudd med hvordan Sovjetunionen hadde gått frem i Ungarn i 1956 og i

---

<sup>52</sup> Williamson, John 1990. *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*  
Williamson, John 1993. "Democracy and the Washington Consensus". Side 1329-36.

<sup>53</sup> Gilpin, Robert 2001. *Global Political Economy*. Side 314.

<sup>54</sup> Ibid. Side 315.

Praha 1968, og markerte på mange måter slutten på den kalde krigen.<sup>55</sup> Økonomien i Polen var på den tiden preget av inflasjon, lange køer, varemangel og en generell produksjonsnedgang. Solidaritet ønsket overgang til markedsøkonomi, og i midten av juli 1989 fikk Sachs mandat fra en av lederne i Solidaritet til å utforme en økonomisk endringsplan som skulle være rask og gjennomgripende med følgende ord:

Give us the outline that you see fit. But make it a program of rapid and comprehensive change. And please, start the outline with the words, 'With this program, Poland will jump to the market economy.' We want to move quickly; that is the only way that this will make sense to our society, that it will make sense politically, and as we understand from experts – the only way it will make sense economically as well.<sup>56</sup>

Selv om Jeffrey Sachs fikk delta som rådgiver i den polske reformprosessen, var det økonomen Leszek Balcerowicz som fikk det overordnede ansvaret for å utarbeide og gjennomføre de økonomiske reformene. Leszek Balcerowicz ble første viseminister for økonomi i Polen etter at Tadeusz Mazowiecki 24. august 1989 ble den første ikke-kommunistiske statsministeren i etterkrigstiden. Sachs og David Lipton ble sammen med andre økonomer invitert med i dette reformarbeidet.<sup>57</sup>

Målet var å skape en markedsøkonomi basert på privat eiendomsrett, frie markeder og integrasjon i verdenshandelen. Hovedtanken var å bryte monumentalt med forsøket på gradvise økonomiske reformer som hadde vist seg tidkrevende og ikkefungerende. I følge Sachs skjønte Balcerowicz fra erfaringen fra Latin-Amerika at det ikke nyttet med halvveis reform for å få hyperinflasjon under kontroll. Polen var nå sammen med flere andre land truet av hyperinflasjon. Forsøket på å minske de sosiale belastningene ved gradvis innstramning av penge- og finanspolitikk hadde vist seg feilslått i både Argentina (Pres Raúl Alfonsín), i Peru (Pres Alan Garcia) og i Brazil (Pres José Sarney). Balcerowicz' gruppe hadde fått med seg at: "They noted that up to that point there had been only one successful end to a hyperinflation in the 1980s, the case of Bolivia, a country that had moved most dramatically and rapidly against the hyperinflation."<sup>58</sup> Hovedinnholdet i Balcerowicz reformprogram ble dermed utformet i overenstemmelse med den bolivianske erfaringen og var som følger: Makroøkonomisk stabilisering, liberalisering og brudd med planøkonomi, privatisering, velferdsnettverk og mobilisering av internasjonal finansiell støtte. Den viktigste av disse

---

<sup>55</sup> Hentet fra *Battle of the World Economy*.

<sup>56</sup> Sachs, Jeffrey 1993. *Poland's Jump to the Market Economy*, Side 44.

<sup>57</sup> Ibid. Side 44.

<sup>58</sup> Ibid. Side 45.

reformene var, i henhold til Jeffrey Sachs, makroøkonomisk stabilisering. Her hadde man ”en enorm” erfaring som talte til fordel for at reformene burde inneholde en totalpakke av penge- og finanspolitiske virkemidler, hvor både budsjettpolitikk og sentralbanken spilte en viktig rolle – sentralbanken ved å begrense pengemengden i omløp og finanspolitikken ved stramme budsjetter.

Det er verdt å merke seg at man dermed får en logisk eksempelrekkefølge bestående av Bolivia → Polen → Russland, og at Jeffrey Sachs var rådgiver i alle disse reformprosessene. I dokumentaren *The Battle for the World Economy*, laget ti år etter disse reformprogrammene ble forsøkt gjennomført, sier Jeffrey Sachs at det polske eksperimentet ikke var direkte overførbart til Russland. Russland skulle, i følge Sachs, vise seg å være ”quite a different story.”

Da man skulle endre den russiske økonomien tidlig på 1990-tallet, ble imidlertid rask gjennomgripende endring ansett som beste reformstrategi. Man hadde et sett erfaringer som hadde vist seg ikke å virke, gradvis endring i Latin-Amerika, Ungarn og Sovjetunionen, og noen erfaringer fra Bolivia og Polen som kunne se ut som de virket bra. Derfor ble erfaringene fra Polen og Bolivia lagt til grunn i den raske endringsstrategien. Denne sjokkterapeutiske retningen hadde i følge Anders Åslund gjennomslag hos tre innflytelsesrike grupper:

1. En med ledende vestlige økonomer og sentrale forskningsentra; Jeffrey Sachs, Stanley Fischer, Lawrence Summers, Michael Bruno, Andrei Shleifer og David Lipton. Skoler: MIT, Harvard og London School of Economics.
2. De østlige økonomene: János Kornai fra Ungarn, Leszek Balcerowicz fra Polen, Václav Klaus fra Tsjekkoslovakia og Jegor Gajdar fra Russland.
3. IMF, Verdensbanken og vestlige regjeringer.<sup>59</sup>

I følge Anders Åslund ble innholdet i det radikale reformprogrammet i første rekke fremmet av Jeffrey Sachs, David Lipton og Leszek Balcerowicz fra deres erfaring i Bolivia og Polen. Hovedinnholdet i programmet var som følger:

- ✓ Få ned hyperinflasjon ved å kutte budsjettene og få et styrket finansdepartement med gjennomføringsevne.

---

<sup>59</sup> Åslund, Anders 2002. *Building Capitalism*. Side 76.



- ✓ Innstramming av pengepolitikken og få reelle positive realrenter. Sentralbanken må bli uavhengig og fokusere på lav inflasjon.
- ✓ Prisliberalisering og fjerning av subsidier for å la tilbud og etterspørsel bestemme prisene.
- ✓ Liberalisere innenlandshandelen og bryte opp monopoler for å hindre monopolistisk prising.
- ✓ Gjøre vekslingskursen enhetlig og konvertibel.
- ✓ Liberalisere utenlandshandelen, eliminere avgifter på eksport og import. Dette tiltaket ville føre til et realistisk prisnivå, behjelpe varemangelen, inspirere til produksjon og øke levestandaren.
- ✓ Restriksjoner på privat sektor burde fjernes og nye entreprenører gis gode vilkår.
- ✓ Småskalaprivatisering med en gang og privatisering av store og mellomstore bedrifter så fort som mulig.
- ✓ Et nytt, mer målrettet, velferdssystem som ivaretar nye trengende, arbeidsløse og pensjonister.<sup>60</sup>

Det raske endringsstrategiens ønsket fortsatt statlig styring, men mindre styring enn den keynesiansk orienterte styringen som hadde vært hegemonisk etter andre verdenskrig. I forhold til økonomier i krise, var det i følge den raske tilnærmingen viktig å ivareta de helt nødvendige statsfunksjonene i forhold til lov og orden, kontroll på finansinstitusjoner, kontroll av sentralbanken og innføring av et lovverk som sikret og registrerte privat eiendomsrett. Jeffrey Sachs sammenfattet det radikale synet på statlig styring i et essay fra 1994:

A government facing political and economic collapse (the case at hand) must give up responsibility for market prices in order to focus on the core functions of government that are not being met: law and order, public security, a stable monetary system, and basic social welfare. Governments that have reached hyperinflation cannot, self-evidently, be expected to develop complex industrial policies or structural policies. After all, they aren't even carrying out their most fundamental tasks.<sup>61</sup>

Som nevnt hevdet den radikale endringsstrategien at det var viktig med rask endring fordi gradvise reformer hadde vist seg ikke å fungere i Latin-Amerika og Sovjetunionen. Liberale økonomer i Sovjetunionen og Polen hadde dårlige erfaringer med feilslåtte og/eller reverserte

<sup>60</sup> Åslund, Anders 2002. *Building Capitalism*. Side 77

<sup>61</sup> Sachs, Jeffrey 1994. "Life in the Economic Emergency Room". Side 510

reformer.<sup>62</sup> Det var følgelig en oppfatning innen denne retningen om at "the economic reforms failed because they were not radical enough, that is, they did not reach a certain threshold of necessary changes rapidly or a critical mass" of market reforms"<sup>63</sup> Det nye markedet ville ikke bli perfekt, men uansett bedre enn det kommunistiske. Derfor ble det ansett for viktig at "the reforms had to be radical, comprehensive, and fast to break the hold of the old system and introduce a viable new market economy. The very importance of the shock was emphasized from the outset."<sup>64</sup> Sjokkets funksjon var å gjøre reformene irreversible og følgelig troverdige. Leon Festinger beskrev dette fenomenet i sin teori om kognitiv dissonans innenfor sosialpsykologien. "That people are more likely to change their attitudes and their behaviour if they are faced with radical changes in their environment, which they consider irreversible, than if those changes are only gradual,"<sup>65</sup> Hvis ikke reformene virket omfattende og irreversible, ville folk forvente en tilbakevending av sosialisme, og dermed slippe å endre handlingsmønstre. Uten handlingsendring ville man verken kunne få en effektivisering av byråkratiet eller en intellektuell paradigmeendring. Ved gradvis endring ville byråkrater og bedriftsledere som utnyttet systemet få tid til å tilpasse seg. Rask endring ville dermed hindre rent-seeking, det vil si utnyttende atferd, hos de økonomiske aktørene.<sup>66</sup>

Første del av dette kapittelet har vært viet målet med reformene, plan- eller markedsøkonomi, og de to aktuelle endringsstrategiene for overgang fra plan- til markedsøkonomi tidlig på 1990-tallet, gradvis eller rask endring. Tilhengerne av rask endring fremhevet den økonomiske krisen i Sovjetunionen og brukte krisen til å underbygge behovet for rask overgang til markedsøkonomi. Kapittelet har også vist at det var betydelige krefter som både satte spørsmål ved omfanget av den økonomiske krisen på slutten av 1980-tallet og at flere aktører ønsket gradvis endring til markedsøkonomi eller en reformert planøkonomi. Hovedinnholdet i den raske endringsstrategien var rask innføring av prisliberalisering, budsjetter i balanse og privatisering. Denne retningen fikk etterhvert tilnavnet sjokkterapi og kommer fra nå av til å benevnes som den sjokkterapeutiske retningen. Erfaringsgrunnlaget for denne retningen fra Bolivia og Polen har vært viktig for å vise grunnlaget for den sjokkterapeutiske retningen. Selv om det var betydelige krefter som var for en gradvis endring, preget av større statlig styring, gradvis liberalisering og gradvis privatisering, fikk

---

<sup>62</sup> Kornai, János 1990. *The Road to a Free Economy. Shifting from a Socialist System: The Example of Hungary*. Også Winiecki, Jan 1991. *The Distorted World of Soviet-Economies*.

<sup>63</sup> Balserowicz, Leszek 1995. *Socialism, Capitalism, Transformation*. Side 341-2

<sup>64</sup> Åslund, Anders 2002. *Building Capitalism*. Side 79.

<sup>65</sup> Balserowicz, Leszek 1995. *Socialism, Capitalism, Transformation*. Side 342.

<sup>66</sup> Åslund, Anders 2002. *Building Capitalism*. Side 79-81.

ikke denne retningen gjennomslag. Mangelen på gjennomslag kan komme av at aktørene brukte betydelig med krefter og tid på å kritisere den sjokkterapeutiske retningen og dermed ikke fikk samlet seg om en enhetlig strategi. Siste del av dette kapitlet vil bli brukt til å vise de ideene og økonomiske teoriene som var med å forme den sjokkterapeutiske retningen.

### *Nyklassisk økonomi som del av den sjokkterapeutiske retningen*

Den radikale økonomiske endringsstrategien, sjokkterapi, ble utviklet og formet i en tid hvor økonomisk liberalisme hadde fått sin renessanse. Nyklassisk økonomi fikk ny tilslutning på 1970-tallet. Hovedidéene i denne retningen ble adoptert politisk på 1980-tallet av Ronald Reagan og Margarth Thatcher.<sup>67</sup> Jeg skal kort redegjøre for hovedtrekkene i nyklassisk økonomi fordi denne teorien utgjør et vesentlig grunnlag for den sjokkterapeutiske retningen og dermed også for den russiske reformprosessen. Det er viktig å kjenne til hovedtankene i nyklassisk økonomi for å kunne gjenkjenne dem i reformprogrammene som vil bli undersøkt i kapittel fire og fem.

Sjokkterapeutenes økonomiske endringsprogram ble påvirket av den fremvoksende neoliberale økonomiske diskursen. Det vil derfor være vesentlig å se på det økonomisk teoretiske grunnlaget for denne retningen. Denne oppgaven tar utgangspunkt i at nyklassisk økonomi innehar et kulturelt hegemoni innenfor liberaliseringsdiskursen, og at dette opprettholdes av IFIs' formelt blant annet gjennom kriterier for valutalån, og uformelt gjennom språkbruk. I følge Robert Gilpin er ikke nyklassisk økonomi en renskåren økonomisk retning, men et samlebegrep for den økonomiske diskursen som har vært hegemonisk siden 1970-tallet.<sup>68</sup> Som nevnt innledningsvis fikk nyklassisk økonomi gjennomslag på slutten av 1800-tallet med økonomen Alfred Marshalls gjennombrudd for bruk av matematiske modeller til å forklare blant annet marginal nytte, elastisitet og fallende etterspørselskurve. De opprinnelige nyklassikerne var preget av den økte innflytelsen til naturvitenskapen, og så derfor markedet som en fungerende maskin som kunne brytes ned matematisk og påvirkes gjennom sine enkeltdeler, markedsaktørene. Dette synet samsvarer med Ellmans kategorisering av sjokkterapeutene som *konstruktivister* med et mekanisk verdensbilde. Denne oppgaven forholder seg til den økonomiske renessansen som nyklassisk

---

<sup>67</sup> Da disse to benyttet nyklassisk økonomi og andre regjeringer så at det fungerte, førte dette til en spredning av ideene knyttet til nyklassisk økonomi til de fleste vestlige regjeringer selv om graden av liberalisering og privatisering har variert fra land til land.

<sup>68</sup> Gilpin, Robert 2001. *Global Political Economy*. Oxford. Side 46.

økonomi fikk på 1970-tallet ved blant andre Chicagoskolen med Robert Lucas og Milton Friedman.

Dagens nyklassikere inkluderer også klassikernes tro på markedskreftene forutsatt fullstendig informasjon og frikonkurranse, ikke monopoler eller oligopoler. Markedet styrer seg best selv og fordeler ressursene på en optimal måte. En viktig faktor i den nye nyklassiske økonomien, er som nevnt er teoriens tilbudssidefokus introdusert av en av Chicagoskolens økonomer på 1970-tallet, Robert Lucas. Dette vil si at man legger til rette for at produksjon av varer tilrettelegges slik at produsenter kan ta ansvarlige valg. I følge nyklassisk økonomi kan man kun ta gode valg hvis bedriften får autonomi over egen økonomi og riktige prissignaler fra markedet. Selv om nyklassisk økonomi toner ned statsstyring, kan man hevde at retningen forutsetter at staten skal stabilisere markedet ved hjelp av blant annet budsjettpolitikken.

Menneskets rasjonelle valg og økonomifagets universalitet er også sentrale trekk ved den neoliberale diskursen som har vært hegemonisk siden 1970-tallet. Økonomiske modeller regnes som universelle fordi rasjonaliteten hos mennesket er konstant på tvers av tid og kulturelle forskjeller. Det rasjonelle valg karakteriseres av at mennesket styres av et ønske om å maksimere utbytte. Når hver enkelt ivaretar egne interesser på denne måten, kommer det samfunnet til gode ved at man får et velfungerende marked. Dette fordi denne rasjonelle maksimerende oppførselen gir korrekt avspeiling av reelt behov hos markedskatørene. Ønske om trygghet for seg selv i form av mat, helse og nødvendighetsartikler er preferansene som er like på tvers av kulturer og tidsskiller, og er dermed en viktig forutsetning for tanken om økonomi som et universelt fag. På denne måten kan man si at grunnlaget for økonomi som vitenskap er metodologisk individualisme som forklaring av menneskelig handling. Samfunnet består av individuelle handlinger og akkumulerte individuelle handlinger. Grunntanken er at individet handler alene eller sammen med andre for å maksimere egen behovstilfredsstillelse.

Det at man i større grad bruker økonomifaget til å forklare samfunnsspørsmål, er en av konsekvensene av at økonomifaget har styrket sin rolle i løpet av 1900-tallet. Økonomer har i løpet av denne tiden fått en større innflytelse der samfunnsøkonomiske veivalg foretas. Økonomifaget har fått høyere status, og økonomer ansettes i sentrale stillinger i samfunnet. Man kan undre seg på om denne innflytelsen kommer av at de i større grad har tilegnet seg naturvitenskaplige metoder ved hjelp av matematiske modeller. Både den sovjetiske arbeidsgruppen, IMF's rådgivere (kalt *teknikere*) og de som utformet OECD rapporten i 1977 var økonomer. Økonomenes modelltro, fokus på markedet og kvantitative tilnærming gir i følge Robert Gilpin liten plass til staten, kultur og andre sosiale forutsetninger. Jeffrey Sachs

gir et godt innblikk i økonomers oppfatning av egen profesjons positive påvirkningskraft når han innleder til boken *Poland's Jump to the Market Economy*, slik:

I am particularly pleased to be at the London School of Economics because, as Professor Robbins and the esteemed faculty over the course of generations have proved, economics can be put to the service of mankind. I hope to demonstrate this in the very specific case of the transformation of Eastern Europe.<sup>69</sup>

Den nyklassiske økonomien er satt sammen av upersonlige økonomiske krefter, hvor individet eller staten har liten eller ingen kontroll. Dette økonomiske universet er selvregulerende, og ivaretar seg selv ved hjelp av endringer i priser og kvantitet som individuelle økonomiske aktører forholder seg til. Loven om tilbud og etterspørsel i likevektsteorien er et av de viktigste verktøyene for en økonom. Ved balanse mellom etterspørsel og tilbud har vi likevekt. Denne metoden forklarer både stabilitet og endring. I nyklassisk økonomi tror man på at markeder, spesielt i det lange løp, tenderer mot likevekt. Ved disequilibrium, eller marked i ubalanse, vil sterke markedskrefter jobbe for å komme i likevekt igjen. I følge klassikeren og moralfilosofen Adam Smith i hans bok fra 1775 *The Wealth of Nations* oppstår markeder av seg selv for å møte menneskelige behov. Det er dermed naturlig for mennesker å drive med næringsvirksomhet. Kjernen i Adam Smiths økonomiske teorier er at når et marked først er etablert, fungerer det av seg selv uten inngripen fra sentralt hold. Det er dette Smith mener med at en usynlig hånd styrer markedet. Smiths markedsfokus gjør at man ofte glemmer at han i tillegg tilla staten en viktig rolle blant annet som lovgiver, skattlegger og ivaretager av de svakeste gruppene.

Det som gjør likevektsteorien sentral innenfor nyklassisk økonomi, er teoriens fokus på pris og mengde. I følge nyklassisk økonomi er det nødvendig å legge til rette for at disse variablene får best mulig vilkår. Det vil i praksis si liberaliserte priser og makroøkonomisk stabilitet. Prisene må være frie for å kunne gi riktige signaler til produsentene.

I følge nyklassisk økonomi er det lite hensiktsmessig å begrense markedet geografisk på grunn av at ressurser og spesialiseringsfordeler er ulikt fordelt. Det er viktig å produsere på de områdene man er komparativt best og har gode ressurser. Begrepet komparative fordeler ble utarbeidet av økonomen David Ricardo i hans bok fra 1817 *The Principle of Political Economy and Taxation* for å forklare internasjonale handelsmønstre. Han brukte matematisk tilnærming for å vise at det var hensiktsmessig med økt grad av spesialisering, samhandel og mindre bruk av proteksjonisme. I følge Ricardo var det lønnsomt for land å produsere det man

---

<sup>69</sup>Sachs, Jeffrey 1993. *Poland's Jump to the Market Economy*. Side 1.

var best til for å bytte dette mot noe andre var best på. Dette vil sikre en optimal verdensproduksjon som alle ville tjene på.

Den økte graden av økonomisk globalisering på slutten av forrige århundre kan tilsi at nyklassisk økonomi forsterket frihandelstesen. Denne tiden ble karakterisert av mer handel, økt bruk av DUI og en teknologisk revolusjon i forhold til transport og kommunikasjon. Kanskje det mest betegnende globaliseringstrekket var endringen i finansielle og monetære transaksjoner. Den teknologiske utviklingen tilrettela for en enorm økning i antall transaksjoner. Denne endringen i det internasjonale handelssystemet førte til økt fleksibilitet, men også større grad av usikkerhet i forhold til spekulasjon mot eget lands valuta. Store internasjonale aktører har vist at de kan sette nasjonale økonomier ut av spill ved å spekulere mot et lands valuta. Enron benyttet denne metoden hver måned mot den Mexicanske pesoen for å få en kurs som gjorde at regnskapene balanserte. Det at det internasjonale penge- og finansmarkedet opplever større grad av volatilitet er et problem nyklassiske økonomer anerkjenner. Svaret deres er at hvert enkelt land må være klar over at hvert enkelt land kan ses som en merkevare. Det blir dermed viktig å ha budsjetter i balanse for å vise ansvarlighet og lav inflasjon for å vise økonomisk kontroll. Målet er å tiltrekke seg utenlandsk valuta, arbeidskraft og investeringer.

## Kapittel 3

### Sentrale aktørers valg av endringsstrategi

Forrige kapittel viste innholdet i den gradvise og raske endringstilnærmingen. Dette kapitlet vil gi et innblikk i hvilken endringsstrategi sentrale aktørere mente var best. Gorbatsjov ønsket gradvis endring for Sovjetunionen, mens både IMF, *500 Days* og Jegor Gajdar forfektet at rask endring var det beste. Både IMF og Gajdars endringsstrategi var i tråd med den sjokkterapeutiske retningen, mens *500 Days* mer kan sies å være en videreføring av Russlands endringstradisjon. Boris Jeltsin og den russiske elitens gjennomslagskraft i forhold til gjennomføringen av reformene kan settes i sammenheng med Russlands autokratiske tradisjon samt elitens sterke stilling. Dette kapitlet vil vise aktørenes endringsstrategier i lys av den sjokkterapeutiske retningen og Russlands revolusjonstradisjon, mens kapittel fire og fem vil utforske innholdet i de konkrete handlingsprogrammene.

#### *IMFs sjokkterapi*

IMFs hovedssyn var at rask endring av den sovjetiske/russiske økonomien var den beste endringsmetoden for overgangen fra plan- til markedsøkonomi. Hovedinnholdet i denne strategien var nærmest identisk med den sjokkterapeutiske retningen, rask prisliberalisering og makroøkonomisk stabilisering ved hjelp av ansvarlig budsjettpolitikk og stram pengepolitikk. Overgangen fra plan- til markedsøkonomi ville i følge IMF uansett innebære smertefulle konsekvenser for det sovjetiske samfunnet. Ved rask endring, sjokkterapi, ville man fortere komme bort fra ulempene ved reformene og til fordelene ved markedsøkonomi. IMF hadde hovedsaklig fire argumenter for at sjokkterapi var den eneste mulige endringsstrategien: oppløsningen av det gamle systemet med sentralstyring var kommet for langt,<sup>70</sup> gradvis endring hadde mislyktes i Øst-Europa, rask endring ville hindre nomenklaturaet<sup>71</sup> i å trenere prosessen og sist men ikke minst ville rask endring raskere få på plass nødvendige forutsetninger for markedsøkonomi. Å vise fordelene ved markedsøkonomi ville være nødvendig for den folkelige tilslutningen til reformene, og ville innebære et uoverstigelig brudd med fortidens planøkonomiske sentralsstyring. Et plutselig brudd ville

---

<sup>70</sup> “The old planning system has broken down but has not been dismantled; meanwhile, the structure vital to the functioning of a market have yet to be put in place.” “The Economy of the USSR” side 1

<sup>71</sup> “The system of patronage to senior positions in the bureaucracy of the Soviet Union and some other Communist states, controlled by committees at various levels of the Communist Party.”

<http://www.thefreedictionary.com/nomenklatura>

dermed hindre at mennesker som var tjent med den daværende byråkratiske struktur, ville kunne trenere reformprosessen eller bruke makt og posisjon til å tilegne seg midler de ikke hadde rett på. At bruddet måtte være monumentalt for å kunne fungere kjenner vi igjen fra den etablerte sjokkterapeutiske retningen.

IMFs reformprogram omfattet alt fra lovendring til sosiale velferdsordninger, men reformene som ble fremhevet, var først og fremst prisliberalisering, makroøkonomisk stabilisering og privatisering. De første to skulle innføres umiddelbart og samtidig. Privatiseringen kunne skje mer gradvis. Styremøtedokumentene viste likevel betydelig diskusjon innad i IMF rundt valg av reformstrategi, belegg for valg av strategi, innholdet i denne og prognose for gjennomføringen av reformstrategien. Det var først og fremst styremedlemmene som kom med kritiske innvendinger i forhold hvor realistisk sjokkterapi var. Dette delkapittelet vil både beskrive IMFs tilslutning til sjokkterapien samt differensiere IMFs syn ved å vise stabens meninger, ledelsens oppfatning, styremedlemmenes diskusjon og innspill.

For å vise hva IMF la i begrepet sjokkterapi tas det utgangspunkt i kartleggingsrapporten; "The Economy of the U.S.S.R." (SES-rapporten,<sup>72</sup> IMFs prognose- og policyrapport; World Economic Outlook (WEO-rapporten)<sup>73</sup> og styremøterefater fra Executive Board (EB). SES-rapporten var en bestilling fra G7 møtet i Houston juni 1990, og var som beskrevet i innledningen, del av det mandatet som ble gitt IMF av G7.<sup>74</sup> Det var IMF som koordinerte og ledet arbeidet mellom IMF, IBRD, EBRD og OECD. Det vil derfor kunne antas at IMF fikk en viss gjennomslagskraft på innholdet i rapporten.<sup>75</sup>

Kartleggingen av den sovjetiske økonomien var ment å dekke den manglende kunnskapen sentrale internasjonale finansinstitusjoner (IFIs) hadde vedrørende Sovjetunionen.<sup>76</sup> Knappheten på nødvendig informasjon fra Sovjetunionen ble i april 1990 kommentert på følgende måte av en av de 24 styremedlemmene i EB, G. A. Posthumus: "Currently, however, the Funds lack of knowledge about the economy of the Union of the Socialist Republics could be compared in astronomical terms to a black hole."<sup>77</sup> Da selve kartleggingsdelen av SES-rapporten kun utgjør en tredjedel, det vil si kun 15 av rapportens totale utlegning på 50 sider,

---

<sup>72</sup> EBD/90/425, 19.12.90, "Study of the Economy of the U.S.S.R."

<sup>73</sup> Først og fremst WEO for 1990. Det vil si drøftingene i to utgavene som kom ut i mai og oktober.

<sup>74</sup> EBD/90/205, 11.07.90, Secretary to ED, "1990 Economic Summit – Houston Economic Declaration".

<sup>75</sup> Styreleder innrømmet i Semindiskusjonen i 1991 at det var betydelig uenighet mellom de fire organisasjonene vedrørende hvor raskt prisene skulle liberaliseres. Når konklusjonen i rapporten er i overensstemmelse med IMFs syn underbygger dette IMFs sterke påvirkningskraft.

<sup>76</sup> EBM/90/58, 13.04.90.

<sup>77</sup> EBM/90/58, 13.04.90. Side 10.



kan det stilles spørsmål til om dette var tilstrekkelig kartlegging av den daværende sovjetiske økonomien, og mangelen på reell kunnskap om denne.

Rapportens eget reformforslag ble det derimot brukt 24 av 50 sider på. IMF, OECD, IBRD og EBRD la i denne rapporten frem et alternativ til de eksisterende *Presidential Guidelines* som skisserte en mer gradvis endring av den sovjetiske økonomien. Disse retningslinjene ble lagt frem av Michael Gorbatsjov i oktober 1990, og godkjent av Det Øverste Sovjet på bekostning av *500 Days*. I henhold til SES-rapporten ble disse retningslinjene lagt frem for å sikre bred støtte til markedsreformene.<sup>78</sup> Rapporten anbefalte rask endring og delte inn reformområdene i makroøkonomisk politikk og systemendringssystempolitikk. Under makroøkonomisk politikk fremhevet rapporten endret skatteinngang ved hjelp av blant annet forbruksbasert merverdiavgift og kutt i subsidier, forutsigbar skattlegging av bedrifter, økt autonomi for bedrifter sammen med streng budsjett disiplin på alle budsjettnivå, handelsliberalisering og en inntektspolitikk med ”gulv og tak”. Systemendringssystempolitikk innebar: prisliberalisering, privatisering av små bedrifter og kommersialisering av store, lovfestet rett til å drive handel, flere private banker, arbeidsmarkedsreformer, forbedring av statistikk, konkurslovgivning og rett til å drive egen virksomhet. IMF’s reformprogram vil bli ytterligere behandlet i kapittel fem, dette delkapittelet fokuserer på begrunnelse av, og diskusjon rundt, IMF’s reformstrategi.

I tråd med den sjokkterapeutiske retningen konkluderte SES-rapporten med at rask overgang til markedsøkonomi var det beste. Dette fordi man ikke kjente til at det eksisterte fungerende planøkonomier og fordi den økonomiske nedgangen i Øst-Europa og Sovjetunionen siden 1970-tallet hadde bevist markedsøkonomiens overlegenhet. De viktigste reformene i henhold til SES-rapporten var prisliberalisering, en stram og ansvarlig penge- og finanspolitikk og gradvis privatisering.<sup>79</sup> Forenklet og konkret ville dette bety kutt i offentlige budsjetter, at pengeoverskuddet ble fanget opp av prisliberalisering med påfølgende inflasjon, og at store (noen av de sovjetiske bedriftene var svært store med flere titusenener ansatte) bedrifter skulle gjennomgå et mellomstadium av kommersialisering før de ble fullprivatisert. Småbedrifter kunne privatiseres umiddelbart. Prisliberalisering ble fremhevet av rapporten som den viktigste faktoren i endringsprogrammet fordi både etterspørsel og tilbud var avhengig av at prisene avspeilte behov. ”Nothing will be more important to the achievement

---

<sup>78</sup> SES rapporten. Side 12.

<sup>79</sup> I henhold til rapportens forslag til kriterier for utenlandsk assistanse. Side 47.

of a successful transition to a market economy than the freeing of prices to guide the allocation of resources.’’<sup>80</sup>

Synet på at sjokkterapeutisk endring var den beste endringsmetoden støttes av prognose- og policyrapporten til IMF, WEO. WEO-rapportene fra 1990-1992 differensierte likevel den enhetlige tilnærmingen til rask endring ved å skrive at det ikke fantes en blåkopi for endring, og at landsspesifikke hensyn burde ivaretas. WEO-rapporten trakk likevel konklusjonen om at sjokkterapi ville være å foretrekke basert på markedsreformer i Latin-Amerika og Øst-Europa. I Latin Amerika var det de landene som endret det økonomiske systemet raskt, som fortest fikk kontroll med hyperinflasjonen, og i Øst-Europa hadde den gradvise endringsveien vist seg feilslått.<sup>81</sup> Denne argumentasjonen kjenner vi igjen fra den sjokkterapeutiske retningen og Sachs erfaringer fra forrige kapittel. WEO-rapporten hevdet at fjerning av priskontroll, subsidier og ansettelseskontroll ofte ville føre til inflasjon. Derfor var et av hovedmålene med WEO-rapportens reformstrategi at man måtte få inflasjonen under kontroll så fort som mulig for å sikre makroøkonomisk stabilitet. Også WEO fremhevet også at rask implementering av markedsreformene hadde vist seg å være fordelaktig i forhold til gradvis endring, fordi dess raskere reformene blir gjennomført, dess mindre vil de som tjente på det gamle systemet, kunne utnytte overgangen til egen fordel eller trenere prosessen på andre måter. En rask reform vil i tillegg kunne fremvise positive resultater til folket som da var positivt innstilt til reform.

WEO-rapporten fra mai 1991 viste til at de raske og gjennomgripende reformstrategiene i Øst-Europa markerte et viktig skille fra de delvise reformforsøkene i Ungarn og Polen (før 1989 og Balserowicz’ økonomiske reformer). Disse delvise reformforsøkene var i følge WEO-rapporten mislykkede fordi de ikke klarte å gjennomføre finansiell ansvarlighet hos bedriftene, og åpnet for fortsatt administrativ innflytelse over fordeling, produksjon og ressurser. WEO-rapporten fra mai 1990 hevdet i tillegg at troverdigheten til reformpakken vil være større, dess mer gjennomgripende reformpakken var. Sjansen for at de forskjellige reformene ville forsterke hverandre, var stor. Tidligere erfaring med gradvis endring viste at man kunne få det WEO-rapporten kalte perverse og uforutsette resultater når man ikke gjennomfører på likt og over hele fjøla.

Alle WEO-rapportene skrevet i perioden 1990-1992 hevdet at det var en generell tilslutning til overgang til markedsreformer. I følge WEO-rapporten fra mai 1990 kunne Vest-Europa fungere som et ideal for hvordan en blandingsøkonomi skulle fungere, uten at de

---

<sup>80</sup> SES rapporten. Side 24

<sup>81</sup> Erfaringen fra Jeffrey Sachs i Bolivia som hadde hyperinflasjon på 65 000%.

var mer presise enn akkurat det. WEO-rapportene ga i likhet med SES-rapporten en omfattende og grundig reformstrategi som inkluderte lovverk, privatisering, sosiale velferdsordninger, kreditt, skatt, statens rolle, budsjettpolitikk og prisliberalisering.<sup>82</sup> Hovedpoenget til WEO-rapportene var at Sovjetunionen burde gå fra mikroøkonomisk styring til makroøkonomisk styring. Dette ville innebære slutt på priskontroll og en overgang til markedsbaserte renter. WEO-rapportene fremhevet også at lovverk og et fungerende banksystem var nødvendig for å gjøre overgangen fra en planlagt økonomi til en mer rammestyrte økonomi mulig.

I de ovenstående avsnittene har man sett at IMF's argumentasjon nærmest er identisk med den sjokkterapeutiske tilnærmingen. Både ordbruk, retorikk og økonomisk begrunnelse er sammenfallende. Det er likvel viktig å skille IMF og etableringen av den sjokkterapeutiske retningen. Sjokkterapien var en økonomist reformstrategi som vokste frem på 1980-tallet, IMF ble en aktiv utøver av denne strategien på 1990-tallet ved implementering av sine reformråd i Russland og Sør-Østasia.

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet var det betydelig diskusjon innad i IMF vedrørende den sjokkterapeutiske retningen. Både innhold og endringsfart ble problematisert av styremedlemmene i IMF's øverste organ – Executive Board (EB). Da styrelederne møttes for å diskutere SES-rapporten i januar 1991, delte de seg i synet på endringsfarten og reformråd. Flere av dem var likevel enige i hovedkonklusjonene til SES-rapporten. Al Jasser uttalte følgende:

I agree with the broad thrust of the study. There is no question that the U.S.S.R. will have to free its prices, start privatization immediately, and tighten its financial policies if a market economy is to be established and economic growth is to be sustained. For this purpose, a radical transformation of the economy and the institutions will need to be undertaken.<sup>83</sup>

Her viste Al Jasser at han var enig med flere av rapportens reformråd. Det er imidlertid verdt å merke seg at han fremmet privatisering som avgjørende nødvendig. Dette gikk ikke på tvers av rapportens reformråd, men kan tolkes som en indirekte kritikk av kriteriene rapporten fremhevet som avgjørende for å få vestlig assistanse. Kriteriene listet opp i rapporten var: prisliberalisering, budsjetter i balanse, og *gradvis* ikke *umiddelbar* privatisering slik Al-Jasser mente var nødvendig. Gjennomgående var det flere styremedlemmer som fremmet privatisering som en like avgjørende faktor som prisliberalisering i denne seminardiskusjonen.

---

<sup>82</sup> WEO-rapporten mai 1990. Side 68-70.

<sup>83</sup> SEM 91/1. Al Jasser. Side 4.

Flere styreledere ga sin tilslutning til omfattende markedsreformer som skulle gjennomføres på likt. Det var likevel flere kritiske røster blant styrelederne som undret seg på om denne fremgangsmetoden var realistisk. Kabbaj mente at politisk stabilitet måtte være på plass før de økonomiske reformene startet. Vegh mente at man skulle vokte seg for å gjøre økonomisk reform avhengig av politisk endring. Han mente at en økonomisk revolusjon hadde sin egen dynamikk som ville ha positive effekter uansett hvilket politisk system som eksisterer.<sup>84</sup>

Al-Jasser spurte om hva stabens mening på den nest beste løsningen på problemet kunne være i tilfelle ”the ”so-called big bang approach” ikke var mulig. Han viste til at gradvis overgang kanskje kunne gjøres i likhet med Kinas erfaring.<sup>85</sup> Yamazaki sa seg også enig med hovedtrekkene men undret seg på om ikke Sovjetunionen trengte lenger tid på gjennomføringen av reformene på grunn av størrelsen på landet. Også han ønsket stabens syn på denne saken.

Fogelholm var den mest kritiske røsten av alle styrelederne:

All in all, the study is probably too optimistic about the possibility of rapidly transforming the U.S.S.R into a market economy. Shock therapy, à la Poland, which in principle is to be preferred, would seem to have less opportunity for success for cultural and mentality reasons, as well as lack of appropriate institutional infrastructure.<sup>86</sup>

Seminardiskusjonene til EB ga SES-rapporten, og dens konklusjoner, en grundig, reell og kritisk gjennomgang. Flere styreledere anså sjokkterapien for å være litt i overkant optimistisk og tilnærmet revolusjonspreget. Denne innvendingen mot sjokkterapien kan ha kommet fra styreledernes erfaring med egen endringstradisjon. I vesten har man lenge fremhevet gradvis endring som positivt og revolusjon som noe tilhørende et tilbakelagt stadium. I tillegg fremhevet styrelederne privatisering som like viktig for overgangen til marked som prislberalisering. De kritiske røstene internt i IMF ble hørt men ikke hensyntatt. Da styreleder Michael Camdessus oppsummerte diskusjonen var konklusjonen hans i tråd med rapportens reforminnhold. Han mente rask endring var det beste ut fra erfaringen fra Øst-Europa. Gradvis endring lindret de umiddelbare sosiale kostnadene men utsatte viktige smertefulle reformer og hindret at positive effekter av reformene trådte i kraft.

---

<sup>84</sup> Mr, Kabbaj, SEM 91/1. Side 16, Mr. Vegh SEM 91/2. Side 7.

<sup>85</sup> SEM 91/2. Side 5.

<sup>86</sup> SEM 91/1.Side 8.

First, the lessons already learned from other economies in transition apply also to the U.S.S.R despite the special dimension of the political and social difficulties with which it is faced. These lessons are above all that gradualism is not economically efficient nor does it normally have the social payoffs expected with it. The reason is simple enough. Gradualism seeks to ease the social costs by spreading them over time, but even if this can be achieved, the benefits are equally delayed and social tensions are therefore likely to increase and produce a situation that is unsustainable both socially and economically.<sup>87</sup>

Ledelsens syn på at sjokkterapi var den beste endringsmetode ble også understøttet av John Odling-Smee som var leder for Europa II avdelingen tidlig på 1990-tallet. Det var Europa II-avdelingen som hadde ansvaret for Russlandspolitikken. I sin rapport om Russland og IMF skrevet i 2004, hevdet han at hovedsynet til IMF var raskest mulig gjennomføring av de viktigste reformene, spesielt makroøkonomisk stabilisering, liberalisering og privatisering.<sup>88</sup> IMF anså det som realistisk at det ville ta mange år før nødvendig struktur som rettssystem tilrettelagt for markedsøkonomi ville komme på plass. Mangel på nødvendig struktur ble ikke sett på som avgjørende grunn til å utsette de viktigste stabiliserings- og liberaliseringstiltakene. Også Odling-Smee fremhevet grad av oppløsning i Sovjetunionen som grunn til at langsom overgang ikke var mulig.

Hovedkonklusjonene i WEO-rapportene og SES-rapporten vedrørende endringsfarten var mer eller mindre like. Der hvor WEO-rapportene fremhevet prisliberalisering, privatisering, makroøkonomisk stabilitet og finansinstitusjoner, hadde SES-rapporten kommet et skritt videre i forhold til å lage et konkret program av rådene. Det sovjetiske samfunnet skulle endres ved rask prisliberalisering i tospann med makroøkonomisk stabilisering. Privatiseringen og institusjonsbyggingen skulle komme gradvis. Dette viser at synet IMF hadde våren 1990, var likt i desember 1990. Dermed hadde ikke kartleggingen av den sovjetiske økonomien utført sommer og høst 1990 influert IMF's hovedsyn.<sup>89</sup> Når erfaring på denne måten ikke justerte teorigrunnlaget som ble fremsatt i WEO mai 1990, kan dette indikere at IMF hadde en ideologisk basert reformstrategi. Hvis grunnlaget for IMF's endringsteori, fremsatt i WEO mai 1990, ble tuftet på et svart kunnskapshull som Posthumus indikerte, forsterker dette ytterligere teorien om ideologisk påvirkning. Uansett begrunnelse ble konsekvensene av IMF's markedsøkonomiske reformråd virkelighet våren 1992. Den

---

<sup>87</sup> SEM 91/2. Side 11.

<sup>88</sup> Odling-Smee, John 2004. "The IMF and Russia in the 1990s". Side 6-12.

<sup>89</sup> Styreleder i IMF innrømmet i seminardiskusjonene om SES-rapporten i januar 1991 at det var betydelig uenighet blant de fire organisasjonene (OECD, IBRD, EBRD og IMF) som utredet hvor raskt denne prisliberaliseringen skulle iverksettes. Det var dermed spesielt på dette området han ønsket tilbakemelding fra styrelederne. Han avsluttet spørsmålet med en henvisning til at det tradisjonelt har vært IMF's reformråd at denne liberaliseringen skulle skje raskt. Ved å vise til tradisjon på denne måten gjorde han det klart hva som har vært IMF's forhandlingsyn. Dette kan oppfattes som en måte å føre diskusjonen i riktig retning.

russiske regjering, sentralbank og IMF ble enige om at prisliberalisering og makroøkonomisk stabilitet var første prioritet, dernest kom privatisering og institusjonsbygging. Oppsummert kan man si at forståelsen av at Sovjetunionen befant seg i et vakuum var grunnleggende for beslutningen om at den sovjetiske økonomien burde endres raskt fra sentralstyring til vestlig markedsøkonomi.<sup>90</sup> Dess fortere og mer gjennomgripende reformene ble gjennomført, jo mindre ville selve rekkefølgen av dem spille noen rolle.<sup>91</sup>

### *Sovjetiske og russiske endringsstrategier*

Russland hadde i løpet av 1990-tallet beveget seg fra kommunisme i retning demokrati og fra sentralstyring til noe i retning av markedsøkonomi. Denne prosessen ble startet av Gorbatsjov i 1985 og fortsetter nå under Vladimir Putin. Statsviteren Thomas Remington påpekte i sin bok *Politics in Russia* at denne prosessen på langt nær er ferdig, men at russerne i løpet av denne tiden har oppnådd større individuelle rettigheter, organisasjonsfrihet og regelmessige valg i denne perioden. Sovjetunionen hadde sitt første frie valg til statsdumaen i 1989, den russiske delrepublikken i 1990.<sup>92</sup>

Sovjetunionen startet med gradvise økonomiske og politiske endringer på midten av 1980-tallet, men gikk over til rask økonomisk og politisk endring tidlig på 1990-tallet. Dette delkapittelet vil først vise innholdet i de sovjetiske reformstrategiene til Gorbatsjov og *500 Days*. Deretter vil Boris Jeltsins raske endringsstrategi få en gjennomgang. Til slutt vil disse tre endringsstrategiene bli kontekstualisert ved den russiske endringstradisjonen som tradisjonelt har gjennomført reformer raskt og gjennomgripende. Fokus vil være på de økonomiske reformstrategiene, selv om det i samme tidsperiode skjedde store endringer politisk, sosialt og kulturelt.<sup>93</sup>

### *Gorbatsjov – gradvise økonomiske markedsreformer*

Gorbatsjovs gradvise endringsstrategi i markedsøkonomisk retning var en viktig forløper for de økonomiske endringene på 1990-tallet. Siden det var Jeltsins raske tilnærming som ble

---

<sup>90</sup> WEO mai 1991. Side 31.

<sup>91</sup> WEO mai 1990. Side 71. De justerer seg rett etterpå med å si at det ikke finnes en endringsmal og at landsspesifikke hensyn må tas. Når jeg likevel velger å parafrasere dem på dette er det fordi dette argumentet går igjen i alle WEO rapporter jeg har lest.

<sup>92</sup> Remington, Thomas F. 2004. *Politics in Russia*. Side 14. Se vedlegg 2 for oversikt over demokratiske valg på 1990-tallet.

<sup>93</sup> Det er likevel vanskelig å skille helt fordi store endringer på flere områder gjerne kompliserer og forsterker hverandre (Remington 2004). Lilia Shevtsova hevdet at den russiske regjeringen samtidig "carry out market reform, continue democratization, overcome a national identity crisis, contend with leftover imperial and messianic attitudes, and define a new role in the post-Soviet space."

valgt, vil dette delkapittelet både vise Gorbatsjovs gradvise reformstrategi og hovedreformene han gjennomførte. Siden fokus i kapittel fire og fem blir de raske reformprogrammene, anses det som avklarende å vise hovedinnholdet Gorbatsjovs reformråd i denne delen av oppgaven. Gorbatsjov forsøkte å utbedre systemsvakheter og manglende økonomisk vekst ved blant annet å øke investeringsnivået til bedriftene og løsne på regelverk som hindret bedriftenes autonomi. Den økonomiske liberaliseringen av den sovjetiske planøkonomien fikk tilnavnet *perestroika* mens den samtidige politiske liberaliseringen ble kalt *glasnost*.<sup>94</sup>

I de første årene, 1985-1986, forsøkte Gorbatsjov å få fart på økonomien ved hjelp av økte investeringer, en anti-alkoholkampanje og økt fokus på kvalitetskontroll i produksjonsprosessen. Siden frihet og forutsigbart regelverk ble oppfattet som viktige markedsøkonomiske rammer, ble også glasnostpolitikken tillagt vekt for å frigjøre menneskelig initiativ samt å ansvarliggjøre byråkratiet.<sup>95</sup> I følge SES-rapporten hadde noen av disse endringene positive virkninger på tross av at den økonomiske veksten likevel uteble. *Net Material Product*<sup>96</sup> for perioden viste en nedgang i produksjon. Den økonomiske situasjonen ble forverret ved en skarp nedgang i oljepriser i 1986 siden en stor del av Sovjetunionens eksportinntekter kom fra olje. Staten reagerte med å kutte import og øke eksport til samarbeidsland. Disse tiltakene klarte ikke demme opp for en forverring i budsjettbalansen grunnet synkende eksportinntekter, økte subsidier og lavere skatteinngang på grunn av produksjonsnedgang.<sup>97</sup>

De økonomiske vanskelighetene førte til en eskalering av økonomiske reformer i 1987-1988, hvor handelsliberalisering og *Law on State Enterprises* var de viktigste reformene. *Law on State Enterprises* var ment å løsne grepet industriministre(*staten*) hadde på bedrifter i forhold til ressursfordeling og planlegging.<sup>98</sup> Konkret betydde dette at bedriftene nå fikk statlige produksjonsdirektiver i motsetning til obligatoriske produksjonskrav som de hadde hatt før. I tillegg fikk bedriftene større autonomitet lønn og bonusordninger. Det ble også åpnet for en viss mulighet til forhandling mellom bedriftene.<sup>99</sup> Handelsliberaliseringen ved økt tilgang til direkte utenlandsinvesteringer (DUI) skulle gi økonomisk vekst og økt teknologisk utvikling.<sup>100</sup> Det ble også innført tiltak for å forbedre valutakonvertibilitet i

---

<sup>94</sup> For mer info om perestroika: <http://en.wikipedia.org/wiki/Perestroika>

<sup>95</sup> SES-rapporten. Side 3.

<sup>96</sup> Begrep på nasjonal produksjonsmåling brukt i planøkonomier. Ekskluderte blant annet militære utgifter.

<sup>97</sup> Statlig gjeld økte fra å være 2,5 % av GDP til 8,5% av GDP. SES-rapporten. Side 4.

<sup>98</sup> Remington, Thomas 2004. *Politics in Russia*. Side 44.

<sup>99</sup> SES-rapporten. Side 4.

<sup>100</sup> Remington, Thomas 2004. *Politics in Russia*. Side 44.

1987-1988. I følge SES-rapporten hadde disse tiltakene motsatt effekt da de ble innført ikke helt, men stykkevis og delt ("in a piecemeal fashion").<sup>101</sup>

I 1990 hadde *Net Material Product* ytterligere falt med 4%. Det var en utbredt erkjennelse blant russiske beslutningstagere at økonomien trengte tiltak. I løpet av de første tre kvartalene i 1990 ble det lagt frem flere forskjellige reformforslag for Det Øverste Sovjet. Et av dem var det radikale endringsprogrammet *500 Days* som markerte et brudd med Gorbatsjovs tilnærming ved at det fremmet en raskere overgang til markedsøkonomi. I følge SES-rapporten ble 500 dagers programmet forkastet fordi det ble ansett for å være for radikalt for den sovjetiske opinionen. Det Øverste Sovjet vedtok den gradvise tilnærmingen *Presidential Guidelines (PG)* i oktober 1990 ut fra begrunnelsen om at det var viktig å sikre bred støtte for de forestående markedsreformene, og hindre for store sosiale kostnader ved en rask endringsstrategi. PG erklærte at målet for reformene var markedsøkonomi og inneholdt hovedsaklig fire prioriterte reformområder:<sup>102</sup>

1. Stabilisering av økonomien og begynnende kommersialisering.
2. Gradvis liberalisering av priser, introduksjon av velferdsordninger og stram finanspolitikk.
3. Ytterligere strukturelle endringer i tredje stadium ved hjelp av tiltak for arbeidere og boligtiltak.
4. I siste stadium ville det iverksettes tiltak som skulle legge tilrette for at rubelen kunne brukes som valuta på verdensmarkedet og dermed legge til rette for handel.

Vi ser at Gorbatsjovs tilnærming inneholdt mange av de samme reformrådene som IMF's reformstrategi: Privatisering, prisliberalisering og kutt i offentlige kostnader. Det som skilte var likevel at PG fremmet privatisering først, gradvis liberalisering og et større fokus på velferdsordninger. Gorbatsjov reiste i tillegg til Kina for å søke råd, men ble frarådet av Sachs å gjøre som Kina fordi de to økonomiene var fundamentalt forskjellige. Mens Kina hadde en landbruksøkonomi bestående av 80% landbruk, var Sovjetunionen tungt industrialisert. I tillegg var kun 1% ikke statlig sektor. Det var i følge Sachs "No easy gradualist way out without addressing the core issues of heavy industry."<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> SES-rapporten. Side 4.

<sup>102</sup> SES-rapporten. Side 12.

<sup>103</sup> *Battle for the World Economy*.



Hovedinnholdet i den gradvise endringsstrategien til Gorbatsjov på slutten av 1980-tallet var liberalisering av bedriftslovgivning, økte offentlige investeringer og delvis handelsliberalisering. Disse tiltakene klarte ikke å hindre en fortsatt nedgang i produksjonen. Den økonomiske situasjonen førte igjen til uro og utålmodighet blant sovjetiske beslutningstagere og det var et utstrakt ønske om økonomisk forbedring samt en økende forståelse for at handling var nødvendig for å få dette til.

### *500 Days – Transition to Market*

Selve tittelen på programmet skrevet august 1990 gir en pekepinn på arbeidsgruppens mål og metode. De ønsket overgang til markedsøkonomi og de trodde denne endringsprosessen kunne gjennomføres raskt. Det var først og fremst endringsfarten som skilte dette endringsprogrammet fra *Presidential Guidelines* som ble vedtatt i oktober samme år. I følge arbeidsgruppens raske endringsstrategi måtte markedslovgivning være på plass før reformene kunne iverksettes. Når lovgivningen var på plass, kunne privatisering, prisliberalisering og handelsliberalisering iverksettes. Arbeidsgruppens fokus på markedslovgivning må ses i forhold til at det i Sovjetunionen hadde vært ulovlig å drive med næringsvirksomhet.

Det sovjetiske reformprogrammet ble skrevet fem år etter at reformene ble startet av Gorbatsjov, og halvannet år før Sovjetunionen ble oppløst og prisliberaliseringen startet. Arbeidsgruppen selv hevdet innledningsvis i programmet at programmet ikke kunne ha blitt realisert uten perestroikapolitikken til Gorbatsjov. De oppfordret også Gorbatsjov og Jeltsin til å gå sammen om å implementere programmet. Remington hevdet at Gorbatsjovs politiske og økonomiske liberalisering ble muliggjort av moderniseringen av det sovjetiske samfunnet etter andre verdenskrig. Særs viktig i den forbindelse var det økte utdanningsnivået, urbaniseringen og industrialiseringen.<sup>104</sup> Arbeidsgruppen som utformet *500 Days* var et eksempel på det økte utdanningsnivået, likeså den gruppen unge økonomer som Jeltsin knyttet til seg i 1991. Arbeidsgruppens medlemmer hadde utdannet seg til økonomer ved utdanningsinstitusjoner i Sovjetunionen. På grunn av det markedsliberale innholdet i programmet kunne man kanskje anta at flere av arbeidsgruppen var utdannet i Vesten. Jeg vil hevde at programmet fikk betydelig gjennomslagskraft fordi forfatter av programmet, Grigory Yavlinsky, og leder for arbeidsgruppen som redigerte programmet, Stanislav Shatalin, fikk sentrale regjerings- og samfunnsposisjoner i løpet av 1990-tallet.<sup>105</sup> Siden arbeidsgruppen var

---

<sup>104</sup> Industrialiseringen av det sovjetiske samfunnet startet før andre verdenskrig og ble intensivert av Stalins femårsplaner.

<sup>105</sup> Se vedlegg 3 for oversikt over arbeidsgruppens bakgrunn og senere karriere.

del av den sovjetiske eliten og denne eliten spilte en rolle i gjennomføringen av reformen senere på 1990-tallet, kan man anta at arbeidsgruppens konklusjoner ble ivaretatt i den videre reformprosessen. I tillegg støttet IMF hovedkonklusjonene i programmet og oppfordret den russiske regjeringen høsten 1991 til å følge programmet ikke *Presidential Guidelines*. Høsten 1991 var det tydelig at Sovjetunionen ville bli oppløst, det var derfor IMF's oppfordring gikk til den russiske regjering.

I følge 500 dagers programmet gjorde den pågående økonomiske og politiske krisen til at regjeringen fikk mindre spillerom. I følge *500 Days* var det tre mulige endringsstrategier tilstede tidlig på 1990-tallet: gradvis endring, rask økonomisk endring og å gå tilbake til planøkonomi.<sup>106</sup>

*Gradvis endringsstrategi* var i følge arbeidsgruppen en metode som er preget av halvveis gjennomførte tiltak og etterskuddspolitik. Konsekvensene av denne politikken var oppløsning av det økonomiske systemet ved at etableringen av autokratier i regionene, økt byttehandel, en forsterket nedgang i produksjonsvekst og at flere store bedrifter ville måtte stenge på grunn av tilbudsmangler. Videre ville den gradvise strategien føre til store varemangler som ville måtte løses med økt import, svinn i jordbruket og en økning i det svarte markedet. Inntekstapene fra disse sektorene ville føre til en forverring av den økonomiske situasjonen noe som ville kunne føre til en konstitusjonell krise ved at hver republikk ville finne egne løsninger. De politiske konsekvensene av denne strategien vil være oppløsning av Sovjetunionen noe arbeidsgruppen var mot, regionale/nasjonale konflikter og lovneking.

*Tilbakeføring av planøkonomi ” 1984 modellen ”*. Dette reaksjonære alternativet ville i følge arbeidsgruppen bety at man gikk tilbake til sentralstyring av økonomien. Denne sentralstyringen ville innebærer industriell planlegging ved hjelp av direktiver, sentralisert fordeling av ressursene, streng inntektskontroll og en slutt på all ny form for økonomisk aktivitet. Dette var i følge arbeidsgruppen et realistisk alternativ fordi de mente at denne strategien hadde mange tilhengere i eksisterende maktstrukturer og fordi store deler av befolkningen var lei av ustabile forhold og ønsket trygghet. Arbeidsgruppen presiserte at de fleste menneskene i Sovjetunionen ikke var klar over hvor suicidal og dårlig fungerende den planøkonomiske modellen var. Historisk og vekstmessig hadde planøkonomien vist sin underlegenhet mente arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen mente det ville være umulig å gå tilbake det økonomiske systemet fra før 1985 på grunn av den dårlige veksten. Man måtte i

---

<sup>106</sup> *500 Days*. Drøftingen av de tre strategiene på side 9-10.

tilfelle tilbake til 1930- eller 1950-tallets økonomiske system, noe som ikke kunne gjennomføres uten storstilt undertrykking av folket.

*Radikal økonomisk reform.* Det var i følge arbeidsgruppen nødvendig å gå over til en annen form for økonomisk organisering. ”The necessity to transfer to another type of social structure is dictated by the universal nature of the laws of economic and social development. Attempts to impose a different scenario, a unique path for one country, run counter to the logic of history and have been doomed from the start.”<sup>107</sup> Dette sitatet viser at arbeidsgruppen anså markedsøkonomi for å være i tråd med naturlovene nærmest, hvorav kommunisme dermed ble naturstridig. Denne oppfatningen er i tråd med det nyklassiske mekaniske bildet av markedsøkonomien. Arbeidsgruppen la følgende til grunn for at det nå var nødvendig å innføre radikale markedsreformer:

1. En erkjennelse i flere samfunnslag av at det nå var på tide med reformer, politisk, økonomisk og i nasjonal struktur.
2. Det enorme forberedelsesarbeidet allerede som var tilbakelagt de siste to-tre årene la nå tilrette for utformingen av et detaljert program for økonomiske reformer og omfattende ny lovgivning.
3. Faren for militær konfrontasjon var nå forminsket slik at man kunne frigjøre økonomiske midler til reformene.

Selv om arbeidsgruppen mente markedsøkonomi var mulig å innføre på 500 dager, hadde de likevel en del forutsetninger som skulle være tilstede for at dette skulle kunne gjennomføres. Disse blir nærmere gjennomgått i kapittel fire. I løpet av 500 dager skulle den sovjetiske økonomien endres på følgende måte:

På den første dagen skulle Presidenten og regjeringen legge frem nødvendig markedslovgivning. De neste 100 dagene skulle regjeringen sikre markedslovgivning, avmonopolisere og privatisere. Med dette mente man å sikre innbyggerne rett til å drive lovlig næringsvirksomhet. Privatiseringen av statsøkonomien skulle gjennomføres ved konsesjon eller salg for å overføre statlige verdier til befolkningen. Konkret betydde det omorganisering av store bedrifter til aksjeselskap og privatisering av små selskaper.

Etter de første 100 dagene ville samfunnet ha endret seg dramatisk. Menneskene, organisasjonene og bedriftene ville kunne merke at de levde under andre forutsetninger. Det

---

<sup>107</sup> 500 Days. Side 10

viktigste neste skrittet var da å liberalisere statlig kontroll av prisene. Dette gjaldt forbrukerpriser, priser på teknisk utstyr og tjenester. For å holde inflasjonen under kontroll, var det i tillegg viktig med en restriktiv finanspolitikk og forsiktig bruk av kreditt. Dette betydde at pengemengden ikke kunne økes, og at det offentlige budsjettet skulle være i balanse. Samtidig med liberaliseringen av prisene skulle privatiseringen av bedrifter intensiveres.

Fra dag 250 til 400 kom markedsstabilisering til å bli avgjørende. Dette skulle gjøres blant annet ved hjelp av ytterligere desentralisering og implementering av lovgivning. Desentraliseringen skulle gjennomføres ved å intensivere privatiseringsprosessen slik at flere statlige selskaper ville gå over til å bli aksjeselskaper. Særs viktig i denne delen av reformene var antitrust lovgivning som skulle hindre monopolisering av de nye bedriftene. Stram finans- og pengepolitikk gjennom kontroll av offentlig gjeld og trykking av penger var også viktig for å hindre inflasjon.

Fra den 400. dagen skulle oppsvinget i økonomien starte. I denne fasen var det viktig å konsolidere reformene som var innført og dermed stabilisere reformprosessen og markedet ytterligere.

At 500 dager kunne være litt i korteste laget for å endre det sovjetiske økonomiske systemet, var ikke et tema i reformprogrammet. De fremførte og kvantifiserte endringer og reformer med stor selvsikkerhet:

When the extraordinary measures of the first 100 days are realized, the national economy will change substantially. People, as well as enterprises and organizations in most spheres of the national economy, will find themselves existing under new conditions.<sup>108</sup>

Selv om arbeidsgruppen mente at både politisk vilje og folkelig støtte ville være viktig for gjennomføringen av reformene, ville en rask og gjennomgripende reformstrategi for Sovjetunionen være den eneste mulige endringsstrategien i 1990. Selv om programmet hevdet at rask endring var det beste, har jeg ikke funnet belegg for at den sjokkterapeutiske retningen har påvirket programmet med språkbruk eller begrunnelse. Selv om innholdet i strategi og reformråd var likt på mange områder, skilte *500 Days* seg fra den sjokkterapeutiske retningen ved deres fokus på lovgivning og privatisering der sjokkterapien forfektet prisl liberalisering først og fremst. Arbeidsgruppens reformprogram ses derfor i sammenheng med den russiske

---

<sup>108</sup> 500 Days.

endringstradisjonen hvor store endringer tradisjonelt sett har blitt gjennomført raskt, av en elite og med eller uten støtte i befolkningen.

### *Jeltsin – politisk og økonomisk revolusjon*

Etter Sovjetunionens oppløsning høsten 1991, gjennomførte president i Russland, Boris Jeltsin en rekke radikale markedsreformer våren 1992. Jeltsin var sterk tilhenger av rask overgang til markedsøkonomi og satte Jegor Gajdar til å lede utformingen, og gjennomføringen, av et russisk økonomisk reformprogram. Gajdars økonomiske reformprogram inneholdt prisliberalisering, privatisering, endret skatteinngang og kutt i offentlige utgifter. Siden IMF og Gajdar samarbeidet om utformingen av endringsstrategi og reformprogram, endte de opp med å bli rimelig like. Da Jeltsin og Gajdar ga sin tilslutning til IMF's sjokkterapi, vil dette delkapittelet bli viet Jeltsins rolle som premissleverandør for gjennomføringen av sjokkterapien i en russisk kontekst. Først vil det gis en oversikt over handlingsforløpet i forkant av utformingen av programmet og deretter vil Jeltsins rolle som president bli diskutert i lys av den russiske endringstradisjonen. Det å lene seg til en sterk leder, gjennomføre store endringer raskt og elitens rolle i gjennomføringen i disse revolusjonene er alle elementer av en russisk reformtradisjon som bidro til at sjokkterapien kunne gjennomføres i Russland.

Lilia Shevtsova skriver i *Yeltsin's Russia, Myths and Realities* 1999 at Jeltsin var den personen som mest har influert Russlands utvikling. Hun utfordrer det vestlige synet om at Jeltsin var en liberal reformatør. Selv om Jeltsin var for demokratisering og markedsliberalisering, var han først og fremst en ” demagogue thinking mainly about his own survival. His worst mistake both for Russia and for himself, has been his failure to establish strong political institutions and stable rules of the game.”<sup>109</sup> Hun mente at Jeltsin først og fremst hadde vært lojal mot sine egne politiske forventninger, og dermed ikke etablert lovverk. I følge Shevtsova etablerte Jeltsin raskt et effektivt og handlingsrettet ”superpresidency” som mange håpet kun var midlertidig. Men denne strukturen som var ment å hindre fastlåste situasjoner slik at regjeringen effektivt kunne gjennomføre reformer, ble utover 1990-tallet en av de største kildene til konstitusjonell konflikt.

Russland var Sovjetunionens største og mest innflytelsesrike republikk. Denne posisjonen utnyttet de tidlig på 1990-tallet da Gorbatsjovs liberalisering førte til en svekkelse av Sovjetunionens styringsmakt. 12. juni 1990 vedtok den nyopprettede russiske

---

<sup>109</sup> Lilia Shevtsova 1999. ”*Yeltsin's Russia – Myths and Realities*”. Side 3.

nasjonalforsamlingen Russlands uavhengighet. Det ville si at nasjonalforsamlingen trosset unionen ved å gi russiske lover forrang foran unionens lover. Boris Jeltsin ble akkurat et år etterpå, ble 12. juni 1991, valgt til første russiske president og fikk styrket sin presidentrolle etter at kuppforsøket fra konservative kommunister ble slått tilbake i august 1991.<sup>110</sup> I oktober 1991 annonserte Jeltsin overgang til radikal markedsøkonomi. Gjennom hele høsten fikk man en større oppløsning av Sovjetunionen. Flere stater erklærte sin uavhengighet og maktstrukturen falt. Sovjetunionen fikk problemer med å samle inn skatt, noe som medførte drastisk synkende inntekter og et påfølgende økonomisk kaos. Sovjetunionen ble erklært offisielt oppløst 1. januar 1992.<sup>111</sup>

### *"Superpresidenten" Jeltsin og elitestyret*

Boris Jeltsin etablerte et sterkt presidentembete som tidlig i 1991 markerte seg økonomisk og politisk. Han sikret også at regjeringens posisjon i begynnelsen av reformprosessen var sterk nok til å gjennomføre de første økonomiske reformene. Jeltsin styrte ved hjelp av et elitestyre bestående av medlemmer av det gamle nomenklaturaet. Innenfor Jeltsins nære sirkel oppsto det ved opptrappingen til oppløsningen av Sovjetunionen uenighet om Russland skulle bli uavhengig eller ikke. Den fraksjonen som var mot oppløsningen av Sovjetunionen ble etterhvert skjøvet tilside. Dette var en av hovedgrunnene til at Jegor Gajdar ble satt til å lede den økonomiske endringsprosessen og ikke Grigory Yavlinsky som var for å beholde unionsstrukturen.

Jeltsin utnevnte en russisk regjering i 6. november 1991 ved å signere et dekret som opprettet regjeringen og fordelingen av ministerpostene.<sup>112</sup> Denne prosessen hadde startet allerede våren 1991. Jeltsin ønsket en intellektuel minister for økonomi med et eget program. Aktuelle kandidater var Michael Bocharov, styreleder av Supreme Economic Council, Yuri Ryzhov, medlem av Presidential Council, og økonomene Stanislav Shatalin, Grigory Yavlinsky og Yevgeny Yasin.<sup>113</sup> Det er verdt å merke seg at de tre sistnevnte var medforfattere av *500 Days*. Valget falt i oktober på den unge liberale økonomen Jegor Gajdar. I følge Shevtsova kom dette av at Jeltsin høsten 1991 var nært knyttet til Gennady Burbulis som kontrollerte flere av beslutningene på den tiden, og hadde spurt Jegor Gajdar om å lede de økonomiske reformene. En annen grunn til at valget falt på Gajdar var som nevnt at hans ønske om fullstendig frihet fra Sovjetunionen, korresponderte med Jeltsins eget ønske.

---

<sup>110</sup> Lilia Shevtsova 1999. *"Yeltsin's Russia – Myths and Realities"* Side 15.

<sup>111</sup> For en mer detaljert oversikt over den strukturelle overgangen se vedlegg 4.

<sup>112</sup><sup>112</sup> Lilia Shevtsova 1999. *"Yeltsin's Russia – Myths and Realities"* Side 24.

<sup>113</sup> Jeltsin, Boris. *The Struggle for Russia*. Side 124.

Andre medlemmer av Jeltsins regjering var Gennady Burbulis som visestatsminister, Shokhin som arbeidsminister, Anatoly Chubais som privatiseringsminister, Pyotr Aven som utenriksminister for økonomiske forhold, Ella Pamfilova som sosialminister, Vladimir Lopukhin som energiminister og Boris Saltykov som vitenskapsminister.<sup>114</sup>

Det er verdt å merke seg at både de som ble valgt i regjering og forfatterne av *500 Days*, utgjorde en del av det som var, og hadde vært eliten i Russland. Innenfor nomenklaturaet hadde det i løpet av 1980-tallet vokst frem økende misnøye med det eksisterende systemet. Eliten ønsket frihet og var misfornøyd med de gamle kommunistiske doktrinene. De ønsket mulighet til å eie egen eiendom, og selv kontrollere mulighetene til å tjene penger.<sup>115</sup> Da graden av statlig kontroll og undertrykking gikk tilbake på 1980-tallet, vokste det frem et mangfold av ideer og en økende grå økonomi vant frem. Sammen med at maktstrukturene falt kunne denne oppvåkningen gi eliten en legitimitet til å ta makten og gjennomføre radikale økonomiske og politiske endringer. Det var elitens sterke stilling i denne endringsprosessen tidlig på 1990-tallet som i ettertid blir kalt både nomenklaturarevolusjon<sup>116</sup> og markedsbolsjevisme av Reddaway & Glinsky. Flere sentrale akademikere har sammenlignet endringene tidlig på 1990-tallet med Russlands revolusjonstradisjon. Denne tradisjonen går i følge Alexander Gershenkron tilbake til Tsar-Russland og er et gjennomgangstrekk ved den russiske økonomiske utviklingen.<sup>117</sup> Siden både russisk ledertradisjon, endringstradisjon og elitens sterke stilling kan ha bidratt til at sjokkterapien ble valgt, vil det herunder brukes litt tid på disse russiske historiske elementene som kom til å prege den russiske reformprosessen. Den russiske autokratitradisjonen kan forklare elitens påvirkning på reformene, folkets passivitet i forhold til reformprosessen og reformenes relativt sterke gjennomslagskraft på tross av motvilje i Det Øverste Sovjet under Sovjetunionens og den russiske dumaen i Russland. Sentrale elementer i autokratitradisjonen er det moskovittiske herskeridealet og den gresk-ortodokse kirkens sterke stilling.

Remington skriver at Russland på 1990-tallet fortsatt var et autoritært samfunn på tross av den demokratiske utviklingen. Paradoksalt nok var et av resultatene av den demokratiske bevegelsen i 1989-1991 at det ble skapt en sterk presidentstyrt stat som effektivt kunne gjennomføre reformer.<sup>118</sup> Konstitusjonen av 1993 styrket ytterligere presidentens makt på bekostning av de folkevalgte, blant annet gjennom mulighet til utstrakt bruk av dekreter.

---

<sup>114</sup> Lilia Shevtsova 1999. *Yeltsin's Russia – Myths and Realities*. Side 295.

<sup>115</sup> Ibid. Side 6.

<sup>116</sup> Ibid. Side 5.

<sup>117</sup> Gershenkron, Alexander 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Side 119-151.

<sup>118</sup> Remington, Thomas F 2004. *Politics in Russia*. New York, side 15.

Dette førte som nevnt under Jeltsins styre til splittelse og konstitusjonell uro mellom folkevalgte og regjering. I forhold til de økonomiske reformene, var mønsteret som regel at parlamentet stemte mot, og at Jeltsin til slutt trumfet gjennom ved bruk av dekreter.<sup>119</sup> IMF var klar over denne dekretbruken og stilte i liten grad spørsmålstegn ved metoden.

Dekretbruken muliggjorde kun reformlovgivning som var i tråd med IMF og regjeringens ønsker. Den faktiske gjennomføringen ble trenert av blant annet motstandsvilje i byråkratiet mot reformene som ble oppfattet som vestlige. Mangelen på demokratisk metodikk fra regjeringens side forsterket dermed den konstitusjonelle splittelsen mellom parlament og regjering i tillegg til å nøre opp under det vanskelige forholdet til Vesten.

Den historiske bakgrunnen for elitens sterke stilling i det russiske samfunnet kan forklare Jeltsins og Gajdars påvirkningskraft og arbeidsgruppens tro på egen gjennomføringsevne. Vera Tolz fremhevet i sin bok *Russia – Inventing the nation* (2001) elitens aktive del i den russiske statsbyggingen. Denne statsbyggingen har vært sentrert rundt det å holde imperiet samlet, forholdet til vesten og det å opprettholde det østslaviske samfunn. Russerne har en tradisjon for enten sterk avstandtagen eller adoptering av vestlige verdier. Denne dualiteten kan ha gjort det lett for Jeltsin å akseptere IMF's reformforslag, og vanskelig for "vanlige" folk eller byråkratiet å stille seg bak denne vestliggjøringen. Slik jeg ser det kan det at identetsfølelsen knyttes til storhet, ha forsterket russernes problemer med å akseptere Jeltsins reformer.

En alminnelig oppfatning hevder at russerne ønsket en sterk lederskikkelse som kan ta ansvar og lede dem gjennom vansker til storhet. Som styresett og underliggende mentalitet kunne denne autokratiske tradisjonen være med på å forklare hvorfor Jeltsins lederstil ble akseptert. Det er tradisjon for et topptungt maktshierarki i Russland. I vesten er maktshierarkiet bygget slik at det ikke får så store konsekvenser hvis lederen forsvinner. De underliggende strukturene eksisterer fortsatt. En svært viktig del av den patriarkalske ledertradisjonen er den gresk ortodokse kirkes sterke stilling i det russisk samfunn og dens fokus på underkastelse, ydmykhet og samhold. Russernes nære forhold til religion viste seg raskt etter Sovjetunionens fall da den første Patriarken<sup>120</sup> var på plass allerede etter få dager. Dette er bemerkelsesverdig etter 70 år med svært begrensede muligheter til utøvelse av religion, og sier noe om russernes ønske om åndelighet. Kirken har hatt stor innflytelse på russernes dagligliv gjennom definisjon av verdier og normer for god oppførsel.

---

<sup>119</sup> Det som er viktig å skjønne i den forbindelse er at mange av reformene innebar særdeles upopulære kutt i budsjettet for å få makroøkonomisk stabilitet og at Jeltsin var under internasjonalt press for å få gjennomført reformene for å få lån.

<sup>120</sup> Øverste kirkelige leder i Russland.



Som nevnt er det flere sentrale akademikere som har sammenlignet endringene tidlig på 1990-tallet med Russlands revolusjonstradisjon. Reddaway og Glinsky behandlet dette fenomenet utførlig i sin bok *The Tragedy of Russias reforms* og kalte de radikale endringene på 1990-tallet for markedsbolsjevisme. Selv om innholdet i reformene var vestlig mente Reddaway og Glinsky at gjennomføringsmetoden var russisk. De fremhevet at denne endringsmetoden var tuftet på et russisk historisk endringsmønster: statlig inntektskrise, påfølgende raske endringer av og med eliten, og en utradering av tidligere tankesett og samfunnsform. Selve akilleshælen til de russiske reformatører var at de har vist en manglende vilje til å bygge på eksisterende sosiale strukturer etter tankegangen om at det beste utgangspunktet er å jevne alt det gamle med jorda for så å begynne på ny.

Peter den Stores vestliggjøring ble gjennomført etter dette endringsmønsteret, bolsjevikenes reformer likeså og nå på 1990-tallet sjokkterapi. Reddaway og Glinsky mente at denne russiske reformtradisjonen har manifestert seg gjennom hundre års erfaring og tradisjon samt reformatørenes stivhengighet.<sup>121</sup> Denne har blitt en institusjonalisert del av russisk mentalitet og historie, og gjør det mulig med en typologisk sammenligning over tid. Det ligger i navnet markedsbolsjevisme at selve ideologien er underordnet handlingsmønsteret.

Lilia Shevtsova støtter dette synet ved å hevde at den politiske mentaliteten til Jeltsins nære sirkel var tuftet på tidligere politisk mentalitet. De ønsket verken debatt eller dialog, ei heller hadde de respekt for forskjellige meninger.<sup>122</sup> Hun hevdet at Jeltsin tidlig på 1990-tallet skapte en egen maktpyramide. Som styresett og underliggende mentalitet kan denne autokratiske tradisjonen være med på å forklare hvorfor det var vanskelig å innføre demokrati og markedsliberalisme over natten.

Jeltsin og Gajdar valgt å kopiere et vestlig styringssystem. Dermed valgte de side i en tusenårig konflikt.<sup>123</sup> Russlands forhold til Vesten er mangefasettert og paradoksalt. I tillegg til sterk avstandstagen har det også vært tilnærming og nysgjerrighet på det vestlige samfunn og styringsmodeller. Kort fortalt har Russland vært lukket mot vesten frem til Peter den Store,

---

<sup>121</sup> Begrep innen ny vekstteori, nyshumpeterianisme, som beskriver mennesket avhengighet av gamle tradisjoner og normer. Behov for opptråkkede fotefar.

<sup>122</sup> Lilia Shevtsova 1999. *Yeltsin's Russia – Myths and Realities*. Side 19.

<sup>123</sup> Splittelsen med vestkirken kom allerede i 1054 da patriarkene ikke ville underordne seg paven i Roma. Selvstendighet og integritet har dermed vært viktig for den russiske kirke i snart tusen år. Der hvor vestkirken er jordisk, materiell og har fokus på Jesus i den hellige treenighet, har østkirken fokus på den hellige ånd, åndelighet og samhold foran individ. Dette viser at det lenge har vært viktig for russerne å heve seg litt over vestens verdslighet og hedenskap. Russer betyr retroende og Russland var Guds rike på jorden. Dilemmaet da som nå var om de skulle åpne eller lukke seg. Frem til Peter den Stores vestliggjøring på slutten av 1600-tallet og begynnelsen av 1700-tallet, var Russland preget av eksklusjon av alt som var fremmet og troen på at resten av verden var kjettere. Tilværelsen i egen sfære gjorde at renessansen og opplysningstiden passerte uten Russlands deltagelse. Dette er viktig bakgrunnsinformasjon for å skjønne motstanden mot de verdslige, materielle og reformene på 1990-tallet.

delvis åpent for påvirkning frem til 1917, lukket frem til 1985 og åpent etter dette. Lukket betyr ikke det samme som uten påvirkning. Tenk bare på Stalins femårsplaner på trettitallet initiert av frykt for nok en invasjon fra vest. Det vil likevel kunne være legitimt å påstå at Vesten er den viktige ”andre”<sup>124</sup> som Russland har definert seg opp mot, enten ved ønske om kopiering eller tilnærming som Peter den Store, eller avstandstagen med fokus på egen tradisjon og identitet som slavofilene.<sup>125</sup> Etter mange år med selvvalgt isolasjon var det de vestligvendte kreftene i Russland som fikk gjennomslag på 1990-tallet. Selv om russerne er både ydmyke og selvironiske over svakheter i eget samfunn, er det forståelig at kommunismens fall og unionens kollaps påvirket deres selvfølelse. Videre har den faktiske overgangen til et annet økonomisk system vært vanskelig. Russlands imperietradisjon tilsier at det var vanskelig å ta imot lån fra vestlige IFIs samtidig som de måtte justere reformpolitikken etter IMF's krav.

Jeltsins avtale med Ukraina og Hviterussland i 1991 ga dødsstøtet til unionen og markerte slutten på et vidtrekkende og stolt imperie. Dette kan ha vært et hardt slag for russernes selvfølelse, hvor stolthet og storhet var viktige ingredienser. Et sterkt imperium har ikke råd til indre frihet, men må lene seg på et autoritært hierarki hvor borgerne først og fremst blir betraktet som undersåtter. Når Gorbatsjov trakk tilbake jernteppet fra Øst-Europa lot ikke lenger sovjetmakten seg legitimere. På Jeltsins initiativ ble Samveldet av Uavhengige Stater opprettet. Russland frigjorde seg med dette fra den århundrelange imperietradisjonen.

Den russiske imperietradisjonen forsterket splittelsen hos det russiske folkets forhold til vesten. Det var ikke enkelt å se eget regime fallere, og i tillegg få råd fra utenlandske rådgivere. Fra 1400-tallet var Russland et ekspanderende imperium, det vil si at de inkluderte nye mennesker og territorier. Staten ble skapt gjennom økende landmasse og en myriade av forskjellige folk. Dette, i motsetning til Vesten hvor nasjonalstater ble bygget rundt sosiale samfunn. Russlands nasjonalfølelse fra den tiden ble derfor ikke tuftet på etnisitet, men på styrken som imperiebygger. Remington gjør oppmerksom på at denne tradisjonen videreføres gjennom Sovjettiden til nåtiden.<sup>126</sup> Det er derfor en historisk tradisjon å definere Russland som en multietnisk stat heller enn en nasjonalstat. Det er også viktig å differensiere mellom de 15 tidligere sovjetrepublikkene. Noen stater er mer demokratiske og markedsorienterte enn de var under Sovjettiden (Baltikum), mens andre er mer autoritære og kommunistiske

---

<sup>124</sup> Ideen om den ”andre” er blant annet redegjort for av Simone de Beauvoir i *Det Annet Kjønn*.

<sup>125</sup> Slavofilene var den siden som motsatte seg vestliggjøring.

<sup>126</sup> Remington, Thomas. *Politics in Russia*. Side 18.

(Hviterussland). Noen hadde en forhistorie før Sovjet, som Ukraina, mens andre nå må skape sin egen identitet, som Kasakstan.

Konklusjon blir at endringsstrategien til både arbeidsgruppen, Gajdar og Jeltsin og IMF var rask overgang til markedsøkonomi selv om metodene var tildels forskjellige. Mens IMF først og fremst fremmet prisliberalisering og markroøkonomisk stabilitet, hadde privatisering en sentral posisjon i arbeidsgruppens reformprogram. Gorbatsjovs gradvise endringsstrategi ble ikke videreført fordi Sovjetunionen gikk i oppløsning og de aktørene som fikk innflytelse på den russiske endringsprosessen, mente at rask endring var det beste. De russiske endringsstrategiene kan ses i i lys av den russiske revolusjonstradisjonen. IMF's raske endringstrategi er tilnærmet lik sjokkterapi. Det at Jeltsin sammen med en liten gruppe reformatorer fikk mulighet til å gjennomføre de gjennomgripende reformene kan knyttes til elitens sterke stilling i Russland og russernes autokratitradisjon.

## Kapittel 4

### De russiske reformprogrammene

I forrige kapittel var fokus på endringsfarten og aktørenes forhold til sjokkterapien. I dette kapitlet presenteres innhold og begrunnelse i de sentrale russiske reformprogrammene i overgangen fra plan- til markedsøkonomi i Russland. Både *500 Days* og Jegor Gajdars reformprogram påvirket den russiske reformprosessen, og vil derfor bli gjennomgått. Begge disse programmene fremmet rask overgang til markedsøkonomi ved lovendring, privatisering, prisliberalisering og markedsstabilisering. Selv om *500 Days* ikke ble vedtatt eller gjennomført, finner man igjen flere elementer i Gajdars program som tildels ble gjennomført våren 1992. Programmene vil bli behandlet hver for seg og sammenlignet med hverandre på slutten av kapitlet.

#### *500 Days*

Som vist i forrige kapittel, skisserte forfatterne av *500 Days* rask overgang til markedsøkonomi. De erkjente planøkonomiens fallitt, og la opp til å endre den sovjetiske økonomien på firehundre<sup>127</sup> dager ved hjelp av ny markedslovgivning, privatisering, prisliberalisering og stabilisering. Programmet til arbeidsgruppen var unikt på mange måter. For det første fikk de mandat fra både Gorbatsjov og Jeltsin. Programmet ble også skrevet på svært kort tid, i august 1990, av unge, liberale, sovjetiske økonomer, som senere fikk sentrale posisjoner og betydelig innflytelse i det russiske samfunnet ut over 1990-tallet. Programmet var i tillegg preget av forfatternes overbevisning om at den historiske situasjonen de var i, krevde handling. Reformene i programmet, retorikken og begrunnelsen for dem, vil være det viktigste innholdet i dette delkapitlet.

IMF var i 1990 positive til 500 dagers programmet, og kritiske til det reformprogrammet som til slutt ble godkjent av Det Øverste Sovjet.<sup>128</sup> Dette ble fulgt opp i et møte mellom IMF og den russiske regjeringen senhøstes 1991 på den tiden hvor det begynte å bli tydelig at Unionen kom til å gå i oppløsningen. Følgende sitat fra Managing Director til

---

<sup>127</sup> Reforminnholdet skulle gjennomføres de første firehundre dagene. Deretter skulle økonomien stabiliseres de siste hundre dagene. Derfor heter programmet *500 Days*, selv om flere forfattere velger å henvisne til at reformene var skissert gjennomført de første firehundre dagene.

<sup>128</sup> WEO oktober 1990 og EBD/90/425, 19.12.90, "Study of the economy of the U.S.S.R."

styret i IMF vedrørende hans møte med den russiske regjeringen, uttrykker tydelig IMF's posisjon i forhold til reformprogrammet:

I indicated that, because of its size, the Russian Federation had a special responsibility to take the lead in stabilization policies, the benefits which would then spread to the other Republics. I told the authorities that the 500 – day program had launched useful initiatives towards stabilization, and that the fund could help them to adapt that original program to the current circumstances.<sup>129</sup>

I tillegg til at IMF støttet programmet, hadde de flere møter med Yavlinsky. Et av disse møtene var i september 1991. Yavlinsky var en av delegatene som skulle diskutere mulighetene for teknisk assistanse fra IMF til Sovjetunionen gjennom Special Agreement.<sup>130</sup> Dette var en avtale som skulle regulere forholdet mellom Sovjetunionen og IMF frem til søknaden om medlemskap var avgjort.<sup>131</sup> Særs viktig i avtalen var det å få oppstart av teknisk assistanse på finans- og pengepolitikk, statistikk og lovgivning.<sup>132</sup> Avtalen trådte i kraft 5. oktober 1991, og ble signert av Mikhail Gorbatsjov og Michael Camdessus.<sup>133</sup> To dager etter, 7. oktober, ble det sendt en IMF-delegasjon for å starte kartleggingen for behov av assistanse på republikk- og unionsnivå. Dette kan indikere at Sovjetunionen ble høyt prioritert i IMF. Yavlinskys nære bånd til IMF kan indikere innholdsmessig påvirkning fra programmet primært fordi IMF var sentral i senere reformprosess. Det at Yavlinsky var sentral i IMF's kartleggingsfase, tilsier mulig påvirkning av innholdet i *500 Days*.

Hovedmålet for endringene skissert i *500 Days* var en fungerende markedsøkonomi. Innledningen til programmet viser tydelig arbeidsgruppens fokus på, og prioritering av dette. De utformet innledningen som en politisk konstitusjon med markedsøkonomisk innhold. Følgende avsnittsoverskrifter ble brukt: *The right to property, The right of citizens to economic activity, The right of citizens to freedom of the consumer market and to fair prices, The right of citizens to growing incomes and social guarantees, The rights of enterprises to free economic activity, The rights of the republics to economic sovereignty, The economic rights of the center, The right of society.*<sup>134</sup>

---

<sup>129</sup> IMF Archives, Master Files, mangler arkivkode; BUFF91/191, 31.10.91. "Summary of the Statement of the Managing Director Visit to the Soviet Union." Side 1.

<sup>130</sup> EBM/91/121, "U.S.S.R – report by MD", 12.09.91." Side 3.

<sup>131</sup> Sovjetunionen søkte om medlemskap i IMF 15. juli 1991.EBD/91/225, 23.07.91, "Union of Socialist Republics U.S.S.R. – Application for Membership."

<sup>132</sup> EBM/91/121, "U.S.S.R – report by MD", 12.09.91." Side 3.

<sup>133</sup> EBS/91/161, 11.10.91, Secretary to EB, Supplement 2, "Correspondance between M. Gorbatsjov and M. Camdessus establishing the special association."

<sup>134</sup> *500 Days*. Side xi-xxi

Dette retoriske/språklige virkemiddelet kan indikere hvor viktig arbeidsgruppen mente markedsøkonomi var. Slike overskrifter har tradisjonelt blitt brukt i tilknytning til demokrati, ytringsfrihet og menneskerettigheter. Man må anta at arbeidsgruppen var kjent med den politiske bruken av slike konstitusjonelle rettigheter, og dermed kunne hevde at de ønsker å heve markedsøkonomi til å være like viktig som politisk frihet. Det at frihet og marked knyttes sammen, blir i boken til Francis Fukuyama *The End of History and The Last Man* brukt som eksempel på at Vesten har nådd utviklingsstogens øverste trinn ved å kombinere demokrati og markedsøkonomi.<sup>135</sup>

Etter innledningen ga arbeidsgruppen en beskrivelse av den sosioøkonomiske situasjonen i Sovjetunionen. Hovedkonklusjonen deres var at det sovjetiske samfunnet var i økonomisk, strukturmessig og ideologisk krise. I følge forfatterne viste denne krisen at det eksisterende systemet ikke fungerte, og brukte dette som begrunnelse for at rask handling var nødvendig. Denne samtidsbeskrivelsen er uten en eneste kildehenvisning. Dette kom antagelig av at *500 Days* var et handlingsprogram, ingen vitenskapelig drøfting.

En ny, alvorlig situasjon krevde en nytenkende strategi ifølge arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen mente at man ikke kunne løse denne krisen slik det hadde blitt gjort før i Sovjetunionen, ved tilføre menneske- eller naturressurser. Denne strategien ble oppbrukt allerede på 1960-tallet. De siste to tiårene hadde Sovjetunionen falt tilbake teknologisk, vitenskapelig, militært og økonomisk i forhold til vestlige land de hadde sammenlignet seg med. Råvareavhengigheten i økonomien hadde siden 1970-tallet medført økt sårbarhet i forhold til svingninger i priser og etterspørsel etter råvarer. Det eneste botemiddel mot vanskelighetene i den sovjetiske økonomien var i følge arbeidsgruppen rask og gjennomgripende endring av det økonomiske systemet. Hovedmålet med reformene var å:

achieve economic freedom for the people and build an efficient business system on this base, which is capable of providing for the dynamic progress of the national economy, and the sufficient welfare of the citizenry, overcoming the lagging position with respect to other countries.<sup>136</sup>

For å nå målet om markedsøkonomi, var det i følge arbeidsgruppen en del nødvendige forutsetninger som måtte på plass. Disse forutsetningene som skulle være rammeverket og prinsippene for et nytt økonomisk system, ble formulert som følger:

---

<sup>135</sup> Fukuyama, Francis 2002. *The End of History and the Last Man*

<sup>136</sup> *500 Days*. Side 13.

- ✓ Maksimal frihet for økonomiske aktører som entreprenører, privatpersoner og firma. Det er viktig å belønne de mest aktive og talentfulle menneskene i samfunnet.
- ✓ Full ansvarlighet for de økonomiske subjektene basert på privat eiendomsrett og ansvarliggjøring av eieren.
- ✓ Konkurransen mellom produsenter var avgjørende for forretningsaktivitet, et bedre varetilbud ville føre til kostnadsreduksjon og stabilisering av prisene.
- ✓ Markedspriser som et resultat av tilbud og etterspørsel. Statlig styrte priser skulle kun være tillatt på et svært begrenset område.
- ✓ Markedet burde utvides til alle områder som var mer effektive enn staten. Visse unntak: skole, forsvar, deler av helsesektoren, vitenskap og kultur.
- ✓ Sovjetunionen burde åpne økonomien slik at den blir integrert i verdensøkonomien.
- ✓ En svært viktig oppgave for staten var å sikre sosial sikkerhet for innbyggerne, like muligheter og garantert mulighet til å forsørge seg selv.
- ✓ Alle statlige enheter skulle avgi direkte kontroll over næringslivet, og legge til rette for effektiv økonomisk aktivitet i markedet gjennom overvåkning. Kontroll over markedsutviklingen var viktig for å hindre negative konsekvenser som ulik fordeling av eiendom, ustabil produksjon og ulik utvikling i de forskjellige regionene.<sup>137</sup>

En avklart ansvar- og strukturfordeling mellom republikker og union var også en del av det rammeverket som var nødvendig for en vellykket reformprosess i følge arbeidsgruppen. De så både behovet for en overordnet unionsstruktur og for friere republikker, og gikk dermed *mot* oppløsning av Sovjetunionen. Arbeidsgruppen mente at en avklaring i forholdet mellom republikk og union uansett var viktig for å stoppe den økonomiske disintegrasjonen, og sikre at økonomisk vekst og frihet blir ivaretatt. Arbeidsgruppen fremhevet at republikkene skulle være frie, og samtidig ønsket de at unionen skulle ha kontroll. Det kan tolkes dithen at

---

<sup>137</sup> 500 Days. Side 14-15.

arbeidsgruppen fremhevet republikkenes frihet for å gjøre det lettere for republikkene å akseptere unionskontroll på viktige områder. De kalte den nye unionen for "The Economic Union of Sovereign Republics". Målet til den nye unionen skulle være: "provide for the welfare of all peoples, to promote and enrich the national cultures, and to implement the principles of human values by means of an efficient market economy and economic integration of the Republics, based exclusively on mutual interest and equal partnership."<sup>138</sup> Her kan vi se at det presiserte målet til den økonomiske unionen inneholdt mer enn å legge til rette for økonomisk samarbeid. Medlemskap i unionen skulle være for republikker som anerkjente fundamentet i det økonomiske samarbeidet. Hvis republikkene ikke forpliktet seg til fundamentet, kunne de være assosiert medlem (observatør).<sup>139</sup> Fundamentet i den økonomiske unionen skulle være:

1. Frivillige, suverene og likeverdige stater.
2. Entreprenører, privat eiendomsrett og makroøkonomiske styring på statsnivå.
3. Et felles marked med felles markedslovgivning.
4. Forpliktelse til den vedtatt avtalen.<sup>140</sup>

Republikkene skulle, blant annet, selv håndheve og vedta eget lovverk i forhold til privat eiendomsrett og bruk av naturressurser.<sup>141</sup> Republikkene skulle også, ut fra felles interesse for sosial og økonomisk vekst, frivillig overgi ansvaret for blant annet forsvar, penge-, kreditt- og finanspolitikk, felles tollreguleringer og økologiske program.<sup>142</sup> Arbeidsgruppens forslag til unionsbudsjett viste at de mente dette overordnede nivået var viktig. Budsjettet skulle blant annet inneholde: forsvar, velferds- og sosiale programmer, miljøvernstiltak og kontroll med utenlandsgjeld og utenrikshandel. Sammenligner man arbeidsgruppens konstitusjonsforslag med EUs økonomiske samarbeid, vet vi hvor lite hver enkelt stat ønsker å gi fra seg kontroll og styring med suverenitet. EU har hatt et økonomisk samarbeid siden, men det er fremdeles langt frem til en felles forsvarspolitik i EU. EU og SUS er likevel ikke direkte sammenlignbare. I forhold til det regimet SUS-landene hadde erfaring med, kan man innvende at den friheten arbeidsgruppen tildeler republikkene var relativt stor. Man kan forvente et spenningsforhold mellom republikk og unionsnivå i forhold til makt, myndighet

---

<sup>138</sup> 500 Days. Side 17.

<sup>139</sup> Ibid. Side 22.

<sup>140</sup> Ibid. Side 18.

<sup>141</sup> Ibid. Side 18.

<sup>142</sup> Ibid. Side 19.



og ansvar. Dette spenningsforholdet ble forsøkt dempet av arbeidsgruppen ved både å fokuserte på republikkenes frihet samtidig som Sovjetunionen beholdes som overordnet unionsstruktur. Det var i følge arbeidsgruppen nødvendig å få en avklaring for å motvirke handlingslammelse i reformprosessen. Deres stillingtagen for union får i følge Lilia Shevtsova i *Yeltsin's Russia* senere konsekvenser for Jeltsins valg av Gajdar, og ikke Yavlinsky, til å lede de økonomiske reformene i Russland høsten 1991. Gajdar og Jeltsin var for selvstendige republikker.

### *Reformene*

500-dagersprogrammet fremmet markedslovgivning, privatisering, prisliberalisering og stabilisering av økonomien som sentrale elementer i sitt overgangsprogram. I forrige kapittel ga jeg en kort oversikt over dag for dag programmet. Hovedpunktene var kort oppsummert: nødvendig markedslovgivning fremlagt av presidenten på den første reformdagen, avmonopolisering og privatisering av bedrifter de neste 100 dagene, opphevelse av statlig kontroll over prisene og intensivering av privatiseringsprosessen fra dag 100 – 250, markedsstabilisering ved hjelp av ytterligere privatisering av store bedrifter kombinert med anti-trust lovgivning og stram penge- og finanspolitikk i siste ledd av programmet, dag 250 - 400. I de siste 100 dagene skulle alle viktig reformer være på plass.

Overgangen fra sentralstyring til markedsøkonomi hadde i følge arbeidsgruppen en egen intern logikk som måtte respekteres for at prosessen skulle være vellykket.<sup>143</sup> Med dette mente de at reformene var gjensidig avhengig av hverandre, og dermed burde reformene vurderes som del av en sammenvevd reformpakke. Tilsammen ville denne reformpakken både medføre radikale institusjonelle endringer, samt stabiliseringstiltak i penge- og finanspolitikken. Reformene skulle konsentreres om følgende oppgaver:

- ✓ Avnasjonalisering av statsøkonomien, privatisering og utvikling av entreprenørskap. Med avnasjonalisering mente arbeidsgruppen at staten skulle slippe direkte kontroll over de økonomiske enhetene. Det vil si at rettigheter og plikter ble overført til bedriftsnivået. Med privatisering mente arbeidsgruppen: overføring eller salg av statseiendom til aktører som skal få både full autoritet og ansvar over benyttelse.
- ✓ Utvikling av et fungerende marked og en markedsinfrastruktur, samt introduksjon av nye mekanismer for å fremme entreprenørskap. Det er interessant at arbeidsgruppen

---

<sup>143</sup> 500 Days. Side 27.

mente at alle statskontrakter, og statsallokering på sentrale områder, skulle fortsette i overgangsperioden mellom plan- og markedsøkonomi. Spesielle tiltak skulle iverksettes for å hindre disse kontraktene utstrekning, slik at det ikke hindret markedsaktivitet. (Man ser her at arbeidsgruppen bruker statlig styring til å fremme markedsaktivitet.)

- ✓ Demonopolisering av økonomien og forbud av planøkonomisk institusjonelt regelverk. Utvikling av et nytt regelverk, og avvikling av det gamle, ses på som det viktigste virkemiddelet for å fremme entreprenørskap, konkurranse og overgang til frie priser.
- ✓ Gradvis overgang fra statskontrollerte til markedskontrollerte priser. Arbeidsgruppen skrev at uten tilbud- og etterspørselsmekanismene, kan ikke en markedsøkonomi fungere.
- ✓ Stram finans- og pengepolitikk for å begrense tilgjengelig pengemengde. Arbeidsgruppen begrunnet denne politikken med at varemangel og inflasjon har vært grunnleggende systemfeil med planøkonomien. Uten stram penge- og finanspolitikk vil et frislipp av prisene føre til ekstrem inflasjon. (Det er verdt å merke seg at arbeidsgruppen fikk rett i denne vurderingen, da man fikk ekstrem inflasjon våren 1992 etter prisliberaliseringen i januar.)
- ✓ Skape et system for sterke sosiale støtteordninger som vil beskytte de svakere delene av befolkningen, redusere stress forbundet med overgangen og dermed hjelpe menneskene å tilpasse seg overgangen til markedsøkonomi.
- ✓ Utføre en aktiv investeringspolitikk hovedsakelig ved hjelp av økonomiske insentiver. Hovedmålet med insentivene skulle være å få frem nødvendige endringer i nasjonaløkonomien, økt vekst i forbrukervarer og service, økt produksjon og fleksibilitet i forhold til etterspørsel og teknologi.<sup>144</sup>

### *Lovgivning*

For å få til en fungerende markedsøkonomi tillegger arbeidsgruppen *lovgivning* stor betydning i reformprogrammet. 500 dagers programmet startet med at presidenten, og lederne for republikkene, skulle legge frem nødvendig lovgivning. "First Day – the President of the USSR and the leaders of the republics declare the introduction of legislative acts laying down the foundations for the main principles of the economic reform."<sup>145</sup> Sitatet illustrerte den

---

<sup>144</sup> 500 Days. Side 28.

<sup>145</sup> Ibid.. Side 31.

selsviktne tonen arbeidsgruppen hadde i programmet. Grad av forventet effektivitet og gjennomføringsevne ble forsterket av arbeidsgruppens hyppige bruk av to små ord, *will* og *shall*. Begge ordene gjentas ofte, og kan indikere at arbeidsgruppen hadde en positiv innstilling til muligheten av å innføre programmet.<sup>146</sup> For å få en fungerende markedsøkonomi måtte følgende lover på plass:

- ✓ Etablering av rett til næringsvirksomhet.
- ✓ Denasjonalisering av økonomien; overføring av eiendom fra stat til folk ved konsesjon eller salg, omorganisering av store statlige eiendommer til aksjeselskaper og privatisering av små butikker, offentlig servering og forbrukertjenester.
- ✓ Etablere eiendomsrettigheter på alle områder unntatt der staten skal ha eksklusive rettigheter.
- ✓ Omgjøre lovverk som straffer entreprenørvirksomhet og gi amnesti til de som har blitt straffet under disse bestemmelsene.
- ✓ Krisemandat til presidenten for å muliggjøre gjennomføring av penge- og finanspolitiske reformer.<sup>147</sup>

Arbeidsgruppen hadde i hele *500 Days* gjennomgående fokus på nødvendigheten av privat eiendomsrett og avmonopolisering av store bedrifter. Det var forbudt å drive privat handel i Sovjetunionen. Det var derfor viktig for arbeidsgruppen å sørge for lovverk som sikret handelsrett. Dette utgangspunktet illustrerte godt utfordringene det sovjetiske samfunnet sto foran på det tidspunktet *500 Days* ble skrevet. Arbeidsgruppen gjentok hvor viktig det var å avkriminalisere handel og gjøre entreprenørskap lovlig. Mennesker som satt i fengsel for å drive handel, burde få amnesti. Når utgangspunktet for lovgivningen i Sovjetunionen var kriminalisering av privat virksomhet, vil det være rimelig å anta at det var det flere aspekter som skulle på plass før man kunne få en markedslovning som i realiteten ville fungere som et godt rammeverk for markedet. En innarbeidet kultur tar i tillegg ofte lang tid å endre.

Siden det hastet med nødvendig lovverk anbefalte arbeidsgruppen at Det Øverste Sovjet la fra seg alle andre lovforslag og sammen med republikkene utformet nødvendig markedslovgivning innen utgangen av 1990. I tilfelle dette ikke ble gjort skulle presidenten

---

<sup>146</sup> Ordet *shall* blir gjentatt 13 ganger på side 33 i programmet og ordet *will* 17 ganger på programmets siste side.

<sup>147</sup> *500 Days*. Side 32.

sikre lovverk gjennom dekretter.<sup>148</sup> Vi ser her at arbeidsgruppen ønsket å sikre gjennomføringen av reformene ved å gi presidenten vide fullmakter.

### *Privatisering*

Privat eiendomsrett og avnasjonalisering av økonomien ble vektlagt i reformprogrammet. Både i dag-for-dag programmet, og i gjennomgangen av det arbeidsgruppen kaller ”The basic blocs of the transition program” (grunnfundamentene), del to av programmet, ble privat eiendomsrett fremhevet som viktig for å sikre konkurranse og fremme privat initiativ. Som nevnt var det i følge *500 Days* i første rekke nødvendig å endre lovverket for å ivareta privat eierskap. Dernest kunne man starte prosessen med å omgjøre store statlige bedrifter til aksjeselskaper og skape en markedsinfrastruktur i forhold til salg, kjøp og lagring av landbruksprodukter. Arbeidsgruppen mente at privatiseringen skulle være frivillig, og ikke ligne på kollektiviseringsprosessen som ble gjennomført på 1920 og -30 tallet. At staten overførte eiendom tilbake til folket, var å rette på tidligere urett, og dermed gjennomføre en sosial reform som etter deres mening ville få positive ringvirkninger i form av et stabilt samfunn. Når arbeidsgruppen fremhevet tanken om at mennesker som eier land, eller aksjer, har en egeninteresse av å ta vare på dette, viser de at de har integrert tanken om individets egen nyttemaksimering. Denne kommer fellesskapet til gode ved at man får reelle signaler fra markedsaktørene som vil gi et ”sant” markedskryss. Dette er i tråd med nyklassisk økonomi og arven fra Adam Smith. Samfunnet som helhet tjener på at enhver er sin egen lykkesmed.

Individets ansvar ble forsterket gjennom arbeidsgruppens anbefaling om at eiendomsrett burde kjøpes og ikke gis bort fordi ingen verdsetter det som er gratis. Arbeidsgruppen balanserte dette med å poengtere at det sovjetiske folk i stor grad har tjent inn noen privatiseringsobjekter gjennom deltagelse i det kommunistiske systemet. De nevnte små leiligheter og små helgebruk som eksempler på eiendomsobjekter som allerede er inntjent. I tillegg påpekte forfatterne Sovjetunionens negative erfaring med hvor farlig det er når mennesker ikke har noe å tape.<sup>149</sup>

I privatiseringskapitlet ”Denationalization and the Development of Competition” vektla arbeidsgruppen entreprenøren, avnasjonalisering, finanspolitikk og tiltak mot monopolisering som viktig i privatiseringsprosessen. Kapitlet ble startet med fokus på entreprenørens rolle.

---

<sup>148</sup> *500 Days*. Side 32.

<sup>149</sup> *500 Days*. Side xiii.

A most important task of the initial stage of the transition to a market economy is to create appropriate conditions for the development of the key figure of market relations: the entrepreneur. For many years, in our country, entrepreneurship was not appreciated, it was penalized.<sup>150</sup>

Som nevnt i avsnittet om lovgivning ønsket arbeidsgruppen å sørge for stabile vilkår for å drive handel. De kom stadig tilbake til hvordan denne retten kunne sikres, og hvordan økonomisk effektivitet burde komme foran ideologi. Sitatet viser også at arbeidsgruppen ønsket å ta et oppgjør for å endre denne kulturen slik at entreprenørskap ble verdsatt.

Selve privatiseringsprosessen skulle starte forsiktig etter at lovgivningen var introdusert og intensiveres etter hvert. I begynnelsen skulle 50-60 store statlige bedrifter privatiseres og små og mellomstore bedrifter leies ut. I neste fase skulle avnasjonaliseringen intensiveres, og de små og mellomstore bedriftene skulle nå privatiseres. Infrastrukturen i markedet skulle forbedres ytterligere ved å avskaffe monopol og tilrettelegge for konkurranse. Arbeidsgruppen fremhevet følgende privatiseringstiltak:

- ✓ Generelle lover som beskytter entreprenøren vedtas på unionsnivå og vedtas/garanteres på republikk nivå. Utstede et presidentdekret: "On freedom and Protection of Entrepreneurship".
- ✓ På begynnelsen av reformprosessen skulle presidenten utforme en liste over hva som ikke er lov. Dermed mente arbeidsgruppen av det ville være enkelt for borgerne å leve etter "alt som ikke er lov, er lov."
- ✓ Innen 10. oktober 1990 skulle republikkene gi amnesti til de som var idømt fengselsstraffer for å drive med handel.
- ✓ Republikkene skulle introdusere lover som beskrev fremgangsmåten for å starte nye bedrifter og hvordan man kunne håndtere konkurser.
- ✓ Innen første november 1990 skulle sentralbankene utforme regler for kredittvurdering av firma, regler for gjeldshåndtering og regler som ville fremme individets muligheter til å få lån til oppstart av småbedrifter.

---

<sup>150</sup> 500 Days. Side 57.

- ✓ Republikkene adopterte universelle regler i forhold til håndtering av utenlandske foretak.
- ✓ Innen begynnelsen av 1991 skulle universelle regnskapsrutiner utformes som var i tråd med internasjonal standard.<sup>151</sup>

Denaşjonaliseringen skulle altså være omfattende og inkludere både store bedrifter og små- og mellomstore bedrifter, industri, service, hus og landleie. Dermed var det viktig at privatiseringslovene skulle være universelle. Frem til 1. oktober skulle privatiseringspakken forberedes og inneholde nødvendige lover som sikret bedrifters autonomi. I denne perioden skulle retningslinjer for oppdeling av store bedrifter utformes, antimonopollover innføres og regnskapsbyråer og økonomiske domstoler skulle bli satt opp for å håndtere økonomiske konflikter. Når forberedelsene var ferdige, 1. oktober 1990, skulle privatiseringen gjennomføres bredt ved deltagelse fra arbeiderklassen, deling av administrasjon og eierskap, samt kjøp av eiendom. Store bedrifter skulle nasjonaliseres etter unionsdirektiver. Små bedrifter kunne auksjoneres bort slik at vanlige folk kunne ta del i privatiseringsprosessen.<sup>152</sup> Det burde bli ansett som et mål å bli kvitt monopoler og få bedrifter til å ta privatiseringsinitiativ.<sup>153</sup> I følge arbeidsgruppen ville rammeverk for privatisering sikre konkurranse, eliminere det administrative planleggingssystemet, introdusere endringer i produksjonsstruktur og oppdeling av eksisterende bedrifter. I tillegg var det viktig for en god konkurranse å opprette lovmekanismer som hindret monopoltendenser i samfunnet.<sup>154</sup>

### *Prisliberalisering*

Hovedmålet i andre stadium av reformene, dag 100 til 250, var at staten gradvis skulle slippe kontroll med prisene på manufaktur, teknisk utstyr, forbruksvarer og tjenester.<sup>155</sup> Innen utgangen av 1991 skulle 70-80% av varene bli liberalisert. Også når det gjaldt prisliberalisering forsøkte arbeidsgruppen å kombinere en friere markedsøkonomi med statlig kontroll. De ønsket å frislippe prisene samtidig som de ville åpne for at lokale myndigheter kunne foreta prisstopp på nødvendighetsvarer hvis disse vokste for raskt.<sup>156</sup> De åpnet også for

---

<sup>151</sup> *500 Days*. Side 58.

<sup>152</sup> *Ibid.* Side 61.

<sup>153</sup> *Ibid.* Side 59.

<sup>154</sup> *Ibid.* Side 67.

<sup>155</sup> *Ibid.* Side 39.

<sup>156</sup> *500 Days*. Side 40.

at presidenten kunne innføre et lønnsstak da det var forventet betydelig lønnspress når prisene økte.<sup>157</sup>

Arbeidsgruppen fremhevet at staten på det tidspunktet ikke klarte å fordele nok varer til folket. En stor mengde nødvendighetsvarer, og spesielt de av bedre kvalitet, ble fordelt gjennom andre distribusjonsnett i den grå økonomien.<sup>158</sup> Manglende tilbud kunne løses med frislipp av prisene hvor kjøper og selger selv fikk velge. Arbeidsgruppen presiserte at denne typen prissetting ikke ble administrativt satt. Likevel mente arbeidsgruppen at forbruksvarer skulle gjennomgå gradvis prisløsligering. Det ville være nødvendig med et pristak på en 100 – 150 nødvendighetsvarer. Også subsidiene skulle gjennomgå gradvis endring. Uten at de presiserte hvilke, mente arbeidsgruppen at noen subsidier kunne beholdes, mens andre måtte bort. Subsidiepolitikken skulle ivaretas av republikkene.

Det er først og fremst når arbeidsgruppen behandlet prisløsligering, at vi ser den nyklassiske økonomiske tradisjonen både i retorikk og metode. Arbeidsgruppen brukte likevektsterminologi for å vise hva som skjer når prissettingen skjer på grunnlag av tilbud og etterspørsel.

With prices determined predominantly by the equilibrium of supply and demand and a properly balanced budget, the key problem of the transition to a market economy will be the internal convertibility of the ruble.

Dette sitatet viser at arbeidsgruppen i hovedsak har gjort nyklassisk pristeori til sin egen. I tillegg har de fra før innkorporert frikonkurranses gjennom lovverk og privatisering. I følge nyklassisk økonomisk teori er forutsetningen om frikonkurranses sentral for at prismeansanismen skal fungere. Arbeidsgruppens gradvise tilnærming til prisløsligering stemmer derimot ikke med likevektsteori. For at likevektspunktet skal være reell må prisene være riktige. Riktig etterspørsel og tilbud får man først når prisene er rette. I følge tradisjonell pristeori er det skadelig for balansen i markedet å fryse priser slik arbeidsgruppen legger opp til.

Det var et mål for arbeidsgruppen å integrere sovjetunionen i verdensøkonomien. En åpen økonomi ville bidra til riktige priser ved at det sovjetiske folk fikk valgfrihet. En åpen økonomi ville også føre til økt konkurranse og dermed motvirke monopoltendensene i det sovjetiske samfunnet. Arbeidsgruppen begrunnet åpning av økonomien med frihet og rasjonalitet. Hver enkelt innbygger skulle ha mulighet til å kunne foreta økonomiske

---

<sup>157</sup> Ibid. Side 41.

<sup>158</sup> Ibid. Side 81.

transaksjoner i en åpen økonomi. Det var viktig for arbeidsgruppen at hver enkelt hadde friheten til å ta valg i henhold til egne interesser, og at disse valgene ikke var diktert fra en sentralmakt.<sup>159</sup>

### *Levestandard og sosiale velferdsordninger*

Arbeidsgruppen var opptatt av å ivareta rimelig levestandard, sosiale velferdsordninger, muligheter for alle og ivaretagelse av de svakeste i samfunnet gjennom reformprosessen. De innså at levestandarden ville gå ned for flere ved overgang til markedsøkonomi. Paradoksalt nok mente de denne overgangen ville føre til en mer ”sosialt orientert økonomi” hvor hver enkelt borger kunne realisere seg selv.<sup>160</sup> Essensen i dette sosialt orienterte systemet ville være frihet og ansvar. Frihet for bedrifter, bønder og private. Arbeidsgruppen poengterte at den andre siden av frihet var ansvar. Hver enkelts ansvar for seg selv, sin arbeidsplass og sin eiendom.<sup>161</sup> For å skape like muligheter, ble det viktig å innføre sosiale garantier for alle. Disse garantiene skulle blant annet inneholde minimumslønn, pensjoner, rett til arbeid, gratis helsetjenester og skole, rett til bolig, rett til avkobling og arbeidsledighets- og uføretrygd. Hvordan disse utgiftene ble tenkt finansiert - i og med at finansiell nøkternhet også blir fremmet som viktig for å hindre inflasjon - sier ikke arbeidsgruppen noe om. De prioriterte ikke mellom sosiale velferdsordninger og stram finanspolitikk.

Da man utover 1990-tallet fikk synkende inntekter og økt inflasjon, ble kutt i budsjettene valgt på bekostning av mange velferdsordninger som arbeidsledighetstrygd og sykelønn. Konsekvensen av dette var økt sosial nød og misnøye med reformene. Det at levestandarden ble satt tilbake er svært illustrerende for bortfall av sosialt sikkerhetsnett. Hovedpoenget er imidlertid at arbeidsgruppen ønsket å ivareta den sosiale tryggheten. Det må bemerkes at det var Gajdar, ikke forfatterne av *500 Days* som måtte prioritere mellom sosiale velferdsordninger og budsjetter i balanse siden reformprogrammet til arbeidsgruppen ble gjennomført.

### *Markedsstabilisering*

Som tidligere nevnt, skulle markedet stabiliseres fra dag 250 til dag 400 for å sikre en god reformprosess og en stabil økonomi. Dette innebar en intensivert privatiseringsprosess, ytterligere prisliberalisering, lovgivning og stram penge- og finanspolitikk. I følge

---

<sup>159</sup> *500 Days*. Side xii.

<sup>160</sup> *Ibid.* Side 87.

<sup>161</sup> *Ibid.* Side 88.



arbeidsgruppen var det svært viktig å stabilisere og manifestere reformprosessen for å hindre inflasjon og ”rent seeking”.

Det var svært viktig med utvikling av konkurranse og privatisering for å stabilisere markedet.<sup>162</sup> Innen dag 400 skulle 30-40% av industrien være omgjort til aksjeselskaper. Antimonopoltiltak skulle også styrkes gjennom lovgivning.<sup>163</sup> En annen stabiliserende faktor kunne være privatisering av husmarkedet fordi det kunne absorbere overskuddet av penger i markedet, bidra til å balansere forbrukermarkedet og stimulere til arbeid på lang sikt.<sup>164</sup> Minimumslønninger ville også være en stabiliserende faktor i forhold til å sikre velferd for de minst ressurssterke. Det ville også være viktig med ytterligere prisliberalisering for å sørge for at etterspørsel og tilbud var reell. Når prisene liberaliseres i andre stadium av reformene, var det i følge arbeidsgruppen ekstra viktig å bruke finans- og pengepolitikk til å holde inflasjonen under kontroll. ”In this course of this stage, the budget deficit should be reduced to zero and the money supply should not be allowed to grow.”<sup>165</sup> På en og samme tid skulle denasjonaliseringen fortsette, små bedrifter privatiseres og markedsinfrastrukturen utvikles.

Vi ser at både prisliberalisering og budsjetter i balanse var viktige tiltak for arbeidsgruppen. Den vurderte også konvertibilitet av rubel og utenlandsinvesteringer som viktige stabiliseringstiltak. Uten markedstilpasning også på dette område vil ikke nødvendig investering eller strukturell ompasning kunne skje.<sup>166</sup> En riktig ”sunn” rubel vil være grunnfundamentet i de fremskridende reformene. I følge arbeidsgruppen ville det dermed ikke være mulig med økonomisk stabilisering uten en stabil valuta.<sup>167</sup> Innen de første hundre dagene skulle det tilrettelegges for at rubelen skulle kunne gjøres konvertibel, men på dette stadiet ville det måtte begrenses med respekt for transaksjoner og kjøpere. For å kunne gjøre rubelen konvertibel måtte man:

- Utvikle et valutamarked hvor private aktører får delta.
- Introdusere nye tolltariffer og eksportavgifter for å sikre at interne priser korresponderer med verdenspriser.

Begge disse tiltakene ville redusere mengden med kvoter og lisenser og gradvis bidra til en integrering i verdensøkonomien.<sup>168</sup> Både i forhold til kontroll av pengemengde, valutapolitikk og en stram finanspolitikk ville det bli avgjørende å utvikle et universelt pengesystem med en

---

<sup>162</sup> 500 Days. Side 42.

<sup>163</sup> Ibid. Side 41.

<sup>164</sup> Ibid. Side 43.

<sup>165</sup> Ibid. Side 39.

<sup>166</sup> Ibid. Side 43.

<sup>167</sup> Ibid. Side 71.

<sup>168</sup> 500 Days. Side 44.

sentralisert pengepolitikk. Dette ville medføre reformer i banksystemet slik at republikkenes banker innordner seg i et unionssystem.<sup>169</sup> Oppsummert kan man si at arbeidsgruppen mente at god konkurranse, riktige priser og fungerende lovverk ville bidra positivt til et stabilt marked. Integrering i verdensøkonomien ville bidra positivt til økt konkurranse og stabilisering av prisene.

### *Konklusjon 500 Days*

Arbeidsgruppen ønsket rask overgang til markedsøkonomi. På flere områder ivaretar de likevel sterk statlig styring for å hindre at reformene løper løpsk. Dette gjelder spesielt markedslovgivning, kontroll med inflasjon og sosiale velferdsordninger. Hovedinnholdet i arbeidsgruppens reformprogram var først og fremst markedslovgivning, privatisering for å sikre konkurranse, prisliberalisering for å få korrekte priser, riktig etterspørsel og tilbud, samt å sikre enkeltmennesket valgfrihet. Selv om arbeidsgruppen var sammensatt av liberale, unge sovjetiske økonomer preges programmet til tider av at det er skrevet av en liten eksklusiv elite. De slår autoritært, og til tider detaljstyrende, fast hvordan reformene skulle gjennomføres. *500 Days* ble ikke vedtatt av Det Øverste Sovjet og dermed ikke implementert. Det Øverste Sovjet valgte heller å vedta *Presidential Guidelines* som videreførte Gorbatsjovs gradvise tilnærming. Da Sovjetunionen ble oppløst, utformet og gjennomførte Jegor Gajdar et reformprogram som var for rask og gjennomgripende endring.

### *Gajdars reformprogram*

I mars 1992 la Jegor Gajdar, frem sitt reformprogram for styret i IMF. I dette programmet var stabilisering og liberalisering hovedmålene. Dette skjedde et og ett halvt år etter at *500 Days* ble ført i pennen av arbeidsgruppen. Våren 1992 gjennomførte Gajdar økonomiske reformer som leder for økonomi i den nyvalgte regjeringen til Jeltsin. Deler av reformpakken var allerede implementert innen reformprogrammene ble tilrettelagt for IMF i mars 1992. Privatisering, prisliberalisering, lovgivning og stabilisering er i likhet med *500 Days* viktige elementer i Gajdars reformprogram. Som nevnt innledningsvis var de uttalte hovedmålene i dette programmet stabilisering og liberalisering. Disse målene kom frem av følgebrevet som var undertegnet av en representant fra den russiske regjering, Jegor Gajdar, og en representant fra sentralbanken (CBR), Matiukhin.<sup>170</sup> Regjeringen utformet reformprogrammet fordi Russland hadde søkt medlemskap i IMF, og at IMF hadde begynt å samarbeide med

---

<sup>169</sup> Ibid. Side 71.

<sup>170</sup> EBS/92/43, 10.03.92, "Memorandum on the Economic Policy of the Russian Federation".

Russland om det økonomiske programmet. Når reformmålene fremmet i følgebrevet samstemte med IMF's hovedmål, kan det indikere at Gajdar's reformprogram ble justert etter oppstartet dialog med IMF i tråd med IMF's oppfatning. Gajdar presiserte gjentagende ganger at Russland ønsket samarbeid med, medlemskap og lån fra IMF.

Fra forfatterne av *500 Days* skrev sitt program i august 1990, og innen Gajdar gjennomførte økonomiske reformer våren 1992, har Sovjetunionen blitt oppløst og 15 nye republikker er skapt med påfølgende politisk og sosial uro. Generelt sett hadde den økonomiske situasjonen siden 1990 gradvis forverret seg, og økonomisk krise vil være et betegnende uttrykk for Russlands økonomi høsten 1991. Status var alvorlig nedgang i produksjon, sterk økning i byttehandelen, 20% inflasjon, valutakollaps og prekær varemangel. Kun få nødvendighetsvarer var regelmessig tilstede i butikkhyllene, og det var utstrakt redsel for sult forut for den kommende vinteren.<sup>171</sup>

Radikale markedsreformene ble annonsert 15. november 1991 ved at Jeltsin publiserte 10 dekreter som i realiteten ga dødsstøtet til Sovjetunionen ved at Russland tok over alle finansinstitusjoner på eget territorium og oppløste unionsministeriene.<sup>172</sup> Som nevnt ble visestatsminister Jeltsin Gajdar satt til å lede de økonomiske reformene og utforme et økonomisk reformprogram. Det hersket i følge Lilia Shevtsova tvil om innholdet i programmet som ble annonsert. Hun skriver at bare en liten del av Gajdar's plan<sup>173</sup> ble offentliggjort ved å gi den til IMF i mars 1992 etter at flere reformer hadde blitt iverksatt. Flere alternativer ble ikke diskutert, og selve arbeidet med planen ble hemmeligholdt. Flere av forfatterne av 500 dagers programmet følte seg oversett og forbigått ved at tilhengerne til Gajdar ikke benyttet fagekseptisen deres, og ikke hilste på dem ved sosiale anledninger.<sup>174</sup> I følge Richard Ericson var det ikke et økonomisk program, men en nødvendig ad hoc reaksjon hos den liberale eliten i respons på den økonomiske krisen.

There was, however, no real plan of action, no detailed program in December 1991. There were just vague ideas, objectives, and slogans, the poorly understood example of Poland in 1989, and a small group of enthusiastic, radical economists determined to do something in the face of impending disaster.<sup>175</sup>

I tillegg til usikkerhet rundt hva som var innholdet i reformprogrammet, var det også i følge Kordonsky utbredt frykt for at Gajdar's økonomiske reformplan ville få store, negative

---

<sup>171</sup>Lilia Shevtsova 1999. *"Yeltsin's Russia – Myths and Realities"*. Side 25.

<sup>172</sup>Ibid. Side 24.

<sup>173</sup>EBS/92/43, 10.03.92, "Memorandum on the Economic Policy of the Russian Federation".

<sup>174</sup>Lilia Shevtsova 1999. *"Yeltsin's Russia – Myths and Realities"* Side 26.

<sup>175</sup>Ericson, Richard E. "The Russian Economy since independence." In Lapidus, *The New Russia*, Side. 35-36.

og uante konsekvenser. ” Ph.D. candidates represent the last reserves of marxist thought, with its characteristic views of the limitless flexibility of the social fabric and of the dominance of economics over politics and culture.”<sup>176</sup>

I et intervju i *Battle for the World Economy* sier Gajdar at det å bli satt til å lede de økonomiske reformene i Russland, var som å komme inn i et fly og finne ut at ingen flyr det. Det var i følge Gajdar ingen penger i Sentralbanken, verken gull eller korn, og heller ingen kontroll ved landets atomkraft. I tillegg gikk de folkevalgte konsekvent mot reformer. Konsekvensen av dette presset, var i følge Gajdar, at regjeringen utviklet en negativt fokusert overlevelsestaktikk, hvor fokus ble å bryte ned i stedet for å bygge opp. Hvordan kan vi ødelegge militæret? Hvordan kan vi fjerne sentralstyring? Gajdar sier også i intervjuet at han var fornøyd med at entreprenørånden fremdeles var tilstede etter 70 år med planøkonomisk styring. Etter at loven som gjorde det straffbart å drive med handel ble fjernet, begynte folk å trekke til markedet. Det er verdt å merke seg at Gajdar her er i tråd med *500 Days* i forhold til fokus på entreprenør og i forhold til avkriminalisering av handel. I henhold til Gajdar var hovedproblemet at prisene økte dramatisk, og at de konservative som kontrollerte sentralbanken fortsatte å trykke penger og dermed forsterket hyperinflasjonen. Inflasjonen bidro i følge Gajdar til å undergrave det russiske folks tillit til de økonomiske reformene.<sup>177</sup>

Som nevnt ovenfor, førte prisliberaliseringen i januar 1992 til hyperinflasjon. Denne liberaliseringen hadde allerede blitt iverksatt når programmet ble fremlagt for IMF i februar 1992. Det inneholdt en generell økonomisk rapport, oversikt over de reformene som allerede var iverksatt i begynnelsen av 1992 og de reformene som Gajdar ønsket gjennomført. Gajdar skrev flere ganger at han ønsket støtte fra det internasjonale samfunnet. Dermed kan programmet også ses på som en lånesøknad. Man vil derfor kunne anta at de bidrag som vil hjelpe lånesøknaden ble fremhevet og andre elementer nedtonet. Det er noen ganger vanskelig å få med seg om Gajdar snakker om reformer som er iverksatt, eller ønskes iverksatt. Hovedbudskapet i programmet var at stram finans- og pengepolitikk ville motvirke inflasjon og stabilisere markedet, privatisering var viktig for å fremme konkurranse noe som også ville dempe inflasjonen, målrettede sosiale ordninger for mennesker som falt utenfor, integrering av Russland i verdensøkonomien, bedret økonomisk samarbeid med SUS land og sist men ikke minst behov for *teknisk assistanse* og økonomiske bidrag fra verdensbanken og IMF. Det er verdt å merke seg at Gajdar benyttet samme uttrykk for økonomisk og institusjonell rådgivning som det IMF brukte i sine styremøtedokumenter og i WEO-rapportene.

---

<sup>176</sup> Shevtsova, Lilia. Side 26. Hentet fra *Nezavisimaya gazeta*, November 20, 1991.

<sup>177</sup> *Battle for the World Economy*.

Det presiserte målet med programmet var i henhold til Gajdar å få ned inflasjon. Sekundært ønsket han endringer i ekstern sektor ved hjelp av DUI og ekstern assistanse.<sup>178</sup> Gajdar presiserte også at Russland hadde en intensjon om å ta ansvar for gjeld som var pådratt selv om de pr dags dato 1992 hadde betalingsproblemer. Gajdar deler inn programmet i følgende deler: Prispolitikk og inflasjon, sosiale velferdsordninger, finanspolitikk, pengepolitikk, inntektspolitikk, ekstern politikk, økonomisk samarbeid med SUS land og systemendringer.

### *Prispolitikk og inflasjon*

På det tidspunktet programmet ble skrevet var fremdeles pris på en del nødvendighetsvarer som strøm og mat fremdeles kontrollert. Målet til Gajdar var å redusere priskontroll slik at kun 5% av varene var under statlig kontroll innen utgangen av mars.<sup>179</sup> Fra 2. januar 1992 ble 80% av forbruksvarene og 90% av produksjonsvarene liberalisert. Gajdar mente at overskuddslikviditet hos bedrifter og forbrukere var grunnen til den inflasjonen man fikk på omtrent 3.5%.<sup>180</sup> Han hevdet at inflasjonen hadde flatet ut i februar uten at han tallfestet dette.

Det må bemerkes at Gajdar i det senere intervjuet i *Battle for the World Economy* snakket om hvordan hyperinflasjonen slo grunnen ut av den russiske reformprosessen. Hyperinflasjon defineres ulikt, men det er rimelig enighet om at det først er hyperinflasjon hvis prisveksten overstiger 100% pr år. 3,5 prosent prisvekst i januar tilsier 42 % inflasjon i året. Det er mulig at tallmaterialet til Gajdar ikke er tilstrekkelig på det tidspunktet programmet ble skrevet, at han ikke har full oversikt over den økonomiske situasjonen eller at han ikke ønsker å skremme en fremtidig långiver. Gajdar bemerket i tillegg at inflasjonen ville vært mindre hvis konkurransen hadde vært større i produksjons- og distribusjonsleddet.<sup>181</sup> Igjen ser man at Gajdar fokuserer på privat eiendom som fundament for en stabil markedsøkonomi. Etter mars var det i hovedsak husleiepriser, noen offentlige tjenester og offentlig transport som skulle priskontrolleres. Det skulle også være åpning for at lokale myndigheter kunne subsidiere brød og melk.<sup>182</sup>

Gajdar viet liberalisering av strømpriser stor plass i referandumet. På produsentnivå ville det være urealistisk å liberalisere med en gang, fordi det ville gi en sterk nedgang i produksjon. For husholdninger ønsket han en mer umiddelbar liberalisering, selv om Gajdar

---

<sup>178</sup> EBS/92/43, 10.03.92, "Memorandum on the Economic Policy of the Russian Federation". Side 3.

<sup>179</sup> Ibid. Side 3 og 4.

<sup>180</sup> Ibid. Side 1.

<sup>181</sup> Ibid. Side 1.

<sup>182</sup> EBS/92/43, 10.03.92, "Memorandum on the Economic Policy of the Russian Federation". Side 3 og 4.

mente at denne liberaliseringen kunne vente til utgangen av april når den verste kulda var over.<sup>183</sup> Vi ser her at han inkluderer det sosial aspektet i vurderingen av når reformene burde implementeres.

For å sikre en reell og gradvis overgang til verdenspriser, skulle eksport skattlegges slik at prisforskjellene ble utjevnet innen 1993. Både strøm- og oljepriser var forventet å øke betraktelig i april, og dermed skape et større inflasjonspress. Det ville være nødvendig å møte denne prisøkningen med stram finanspolitikk for å hindre hyperinflasjon. Av positive ringvirkninger viste Gajdar til at den forventede prisøkningen på strøm og olje ville medføre at den sektoren som tjente penger på prisøkningen dermed ville behøve mindre subsidier og støtte.<sup>184</sup> Gajdar nevnte ikke at energikrevende industri ville få høyere produksjonskostnader og eventuelt behov for statlig støtte.

### *Sosiale velferdsordninger*

Gajdar mente at de mest sårbare samfunnsgruppene burde ivaretas gjennom reformprosessen. I hovedsak skulle virkemidlene settes inn slik at de var mer målrettet og i nevneverdig grad ikke gikk ut over innstrammingene i budsjettet. Som tidligere nevnt, skulle denne balansen vise seg å være vanskelig utover 1990-tallet. Gajdar ønsket: behovsprøvet sosialstønad og familietilskudd til de familiene som ikke klarte å håndtere prisøkningene, arbeidsledighetstrygd, pensjoner og sosiale stønader gjennom eksisterende fond. Arbeidsledighetstrygden skulle opprettholdes men kuttet i forhold til det som var dagens ordning for å minske budsjettpresset. Før 1992 hadde arbeidsledighetstrygden vært like stor som siste lønnsinntekt de første tre månedene. Det de sparte på kuttene i arbeidsledighetstrygden, skulle de bruke mer målrettet på aktive arbeidsmarkedstiltak.

Det kan innvendes mot denne begrunnelsen at det var forventet økt arbeidsløshet knyttet til reformprosessen, blant annet på grunn av endring i produksjonsstruktur og stram finans- og pengepolitikk. Dermed var sannsynligheten for økte utgifter til arbeidsledighetstrygd tilstede på tross av kutt i selve trygden. Det er i den forbindelse merkelig at Gajdar dermed ”brakte” penger han burde være inneforstått med at han ikke kom til å ha. Hovedpoenget hans, i tråd med IMF's syn, var imidlertid at tiltakene til de som trengte hjelp skulle være mer målrettet.

Når det gjaldt pensjoner og andre sosiale stønader var Gajdar mer realistisk i sin argumentasjon. Disse stønadene ble planlagt kanalisert gjennom eksisterende fond og fondene

---

<sup>183</sup>Ibid. Side 4.

<sup>184</sup>Ibid. Side 4.

vil ikke motta statlig støtte i 1992. Regjeringen kom til å jobbe for at de disse fondene ble privatisert i fremtiden.

### *Finanspolitikk og pengepolitikk*

I programmet gjentok Gajdar flere ganger at det var et mål å stramme inn på finanspolitikken for å holde inflasjonen under kontroll. For å hindre en lønn- prisspiral som kunne resultere i hyperinflasjon ble det avgjørende å stramme inn mer enn det som hadde blitt gjort i første kvartal av 1992. Følgende virkemidler var gjennomført i første del av 1992:

- a. Det kalkulerte underskuddet i budsjettet for første kvartal i 2007 var kuttet fra 20% til 1% ved kutt i subsidier og militære utgifter.
- b. Innstramming av pengepolitikken til CBR som har økt utlånsrentene fra 2%-9% til 20%.<sup>185</sup>

Det var i følge Gajdar nødvendig å fortsette å kutte i utgifter for å oppnå makroøkonomisk stabilitet. Det ville bli gjennomført ytterligere kutt i forsvarsutgiftene og subsidier. Innenfor flere sektorer ville man være hjulpet av prisliberaliseringen, da disse sektorene ville få bedre inntjening og mindre behov for subsidier.<sup>186</sup> Etterhvert som planøkonomien faset over til markedsøkonomi, ville det være mulig å kutte i offentlig administrasjon. Gajdar så for seg et snarlig kutt i 5% av den offentlige arbeidsstokken.<sup>187</sup> Hvilke konsekvenser dette ville få for arbeidsledigheten, nevnes ikke. I forhold til budsjettet kom ikke Sentralbanken til å finansiere et offentlig underskudd med mer enn maksimalt 2% av BNP.<sup>188</sup> Vi ser at Gajdar og sentralbanken på denne måten tallfester sin forpliktelse til å holde budsjettene i balanse, noe som i følge dem var viktig for makroøkonomisk stabilitet.

Gajdar visste at budsjettbalansen var avhengig av både inntekter og utgifter. Et fremtidig virkemiddel for å bedre budsjettbalansen, var å øke inntektene ved erstatte salgsskatten arvet av Sovjetunionen med moms og å skattlegge eksport. I tillegg ble privatiseringslovgivningen fortsatt med å skrive ut president dekreter for å øke konkurransen i markedet, valuta og handelsliberalisering. Å innføre skatt på forbruk, moms, ville øke inntektene ettersom det var forventet en forbruksvekst. Det var også forventet en eksportvekst og Gajdar ønsket derfor å innføre enklere eksporttariffer og gjennomsnittlig toll på 15% på alle varer for å sikre inntekter fra denne sektoren.<sup>189</sup> I tillegg skulle skatteunntak innskjerpes

---

<sup>185</sup> EBS/92/43, 10.03.92, "Memorandum on the Economic Policy of the Russian Federation". Side 2.

<sup>186</sup> Ibid. Side 6.

<sup>187</sup> Ibid. Side 6.

<sup>188</sup> Ibid. Side 8.

<sup>189</sup> EBS/92/43, 10.03.92, "Memorandum on the Economic Policy of the Russian Federation". Side 6-7.

og regionene få myndighet til å kunne ilegge ekstraskatt. Gajdar nevnet spesielt at han forventet en forbedret og mer effektiv inntjening gjennom skatter og avgifter etter at Russland hadde fått teknisk assistanse fra IMF.

I følge programmet var en stram pengepolitikk også viktig for å opprettholde makroøkonomisk stabilitet. Pengepolitikken var planlagt ytterligere innstrammet sammenlignet med det som hadde blitt gjennomført i første kvartal 1992. Rentene ville tillates å øke i takt med inflasjonen og dette kom trolig til å begrense kreditt og forbruk samtidig som det ville tillate nødvendige bedriftslån.<sup>190</sup> Logikken i denne argumentasjonen er vanskelig å følge. Man kunne også anta at det ville være vanskeligere for firma å få lån hvis rentene går opp. Gajdar presiserte at pengepolitikken var vanskelig å forutsi på grunn av gjeldende usikkerhet, men ville bli løpende diskutert med IMF en gang i måneden. Utlån fra sentralbanken ville bli begrenset gjennom kredittak, og det vil ikke bli gitt kompensasjon for rentetap. Både privatiserte banker og sentralbanken, vil trenge teknisk assistanse fra IMF for å lære hvordan de skulle håndtere gjelds- og kredittproblematikken. Det var i følge Gajdar en utfordring at en del banker hadde utestående fordringer som vanskelig ville la seg innkreve.

Gajdar ønsket å stå fast ved liberalisering av lønninger, men så med bekymring på inflasjonspresset i økonomien. Hvis dette fortsatte å øke, måtte regjeringen iverksette nødvendige tiltak for å ivareta sysselsettingen. Det tiltaket Gajdar fremhevet var progressiv skattlegging av bedrifter som økte lønningene for raskt. Han understreket at det ikke ville bli innført begrensninger på nivået på individuelle lønninger. Progressiv individuell beskatning ville i følge Gajdar være tilstrekkelig for å hindre voldsom lønnsvekst.

### *Ekstern politikk*

Gajdar ønsket å integrere Russland i verdensøkonomien ved blant annet å åpne opp for utenlandsinvesteringer og endre valutapolitikken. For å få en vellykket integrering var man avhengig av flere faktorer. Den viktigste faktoren var makroøkonomisk stabilisering, slik det fremkom av programmet.<sup>191</sup> Det ville også være viktig å gå over til en tosidig valutapolitikk, med en fastsatt kurs for kapitalinvesteringer/bevegelser, og en flytende kurs for alle andre transaksjoner.<sup>192</sup> Endringene i valutaregimet ville gi flere positive konsekvenser for eksportører som: fritt kunne kjøpe utenlandsk valuta, kunne velge betaling i rubel eller annen valuta, kjøpe og selge valuta på børsmarkeder som ville bli opprettet innen 15. mars 1992 og

---

<sup>190</sup>Ibid. Side 7.

<sup>191</sup> Hvis økonomien er troverdig og stabil, vil den tiltrekke seg investeringer. Min forklaring, Gajdar begrunner ikke sitt synspunkt her.

<sup>192</sup> EBS/92/43, 10.03.92, "Memorandum on the Economic Policy of the Russian Federation". Side 10.



veksle inn firmaets valuta til markedsverdi. Eksportkvoter ville bli opphevet innen juli 1992, med unntak av energiprodukter som det skulle forbli kontroll over inntil utgangen av 1993. Flytende vekslingskurs ville bli beholdt til økonomien var stabil og kunne knyttes til en annen valuta. Regjeringen og CBR kom til å forsøke å styrke rubelen, men inntil den usikre situasjonen var over, antydet Gajdar at det kunne hjelpe med stabiliserende hjelp utenfra.<sup>193</sup> Dette er nok et eksempel på at programmet går over til å bli en lånesøknad. Gajdar ba spesifikt om internasjonale bidrag til å: opprettholde et rimelig importnivå, matvarestøtte til de mest utsatte gruppene og til et stabiliseringsfond som kunne bidra til å binde rubelen. Det siste, presiserte Gajdar ble viktig for å kunne betjene den internasjonale gjelden.<sup>194</sup> Den siste uttalelsen kan tolkes dithen at internasjonal støtte ville bli en viktig forutsetning for at Russland skulle stå ved den internasjonale gjelden landet hadde pådratt seg.

Gajdar ønsket at Russland skulle forholde seg til de gjeldende internasjonale multilaterale økonomiske samhandlingsreglene. I tillegg til dette ville Gajdar ivareta et tett økonomisk samarbeid med andre SUS land. Russland ønsket et åpent fellesmarked, dermed var det i følge Gajdar et mål å minske statlig inngripen i handel, og sikre mest mulig handel mellom tidligere SUS land. Dette ville medføre at kvoter og toll ikke burde innføres og en felles rubelsone ville være et fint mål. Sentralbankene i SUS land burde lage felles og åpne regler for betaling og innskudd. Det ville også være fordelaktig hvis alle sentralbankene kunne bli enige om inflasjonsmål, med påfølgende kreditt og pengepolitikk for å begrense pengemengden. Han begrunnet ikke dette her men ut fra stabiliseringstanken ville en nøysom pengepolitikk stabilisere hele regionen. Vi ser at Gajdar, i likhet med forfatterne av *500 Days* undervurderte republikkene/SUS landenes behov for autonomi. En felles rubelsone ble aldri innført.

### *Systemendringer*

Regjeringen forventet å gjennomføre en rekke nødvendige systemendringer for å få en fungerende markedsøkonomi. Sentrale reformer ville være: privatisering, prisliberalisering, bedriftsreformer og antimonopoltiltak.<sup>195</sup> Gajdar satset på å ha alle store systemendringsreformer på plass innen juli 1992, og han ønsket å inkludere IBRD i denne

---

<sup>193</sup> Ibid. Side 11.

<sup>194</sup> Ibid. Side 11.

<sup>195</sup> EBS/92/43, 10.03.92, "Memorandum on the Economic Policy of the Russian Federation". Side 12

prosessen. Det at Gajdar ønsket dialog med verdensbanken på institusjonelle endringer, kan bety at han har oppfattet at det var IBRD som hadde ansvaret for dette.

I følge Gajdar hadde prisliberaliseringen i januar svekket konkurranseevnen. Regjeringen kom derfor til å prioritere tiltak som styrket konkurransen i samfunnet. Det ville bli viktig å fjerne unødvendige etableringsbarrierer, få til enhetlig lovgivning, regulering som fremmer produksjon og distribusjon samt hindret unødvendig lisensiering. Misbruk av monopolmakt ville bli slått hardt ned på. Det ble 29. januar 1992 utstedt et President dekret nr 65 som sikrer rett for handel for alle, forutsatt at slik handel ikke var eksplisitt ulovlig. Forøvrig viste Gajdar til dekret nr 27 fra desember 1991 som la til rette for privatisering. Gajdar fremhevet privatisering som særskilt viktig for å ivareta konkurranse. Hvis konkurransen hadde vært større, kunne man ifølge Gajdar ha unngått noe av inflasjonen i januar. Målet ihenhold til Gajdar å privatisere mellom 50-70%, avhengig av bransje, av landets bedrifter innen utgangen av 1992. Resten av privatiseringen skulle foregå 1993-1995. Det ville bli gjennomført snarlig privatisering av statlige bedrifter ved auksjonering. Først små og mellomstore bedrifter (opp til 200 ansatte) så fort som mulig. Større bedrifter ville ta lengre tid. En masseprivatiserings prosess kom til å bli initiert i begynnelsen av 1993. Innholdet ville være: privatiseringskuponger bredt distribuert, at ansatte fikk en eierandel i firmaene, privatiseringsrestriksjoner på særskilte bransjer vil bli opphevet og restriksjoner på utenlandsinvesteringer vil bli opphevet. Kollektivbruk kunne unntaksvis bli godtatt.<sup>196</sup>

### *Konklusjon – Gajdars reformprogram*

I følge Gajdar hadde 60 år med planøkonomi satt sine spor. Etter 1985 hadde dette systemet gradvis blitt avskaffet uten at det effektivt hadde blitt erstattet med et fungerende system. Resultatet av denne ufullendte endringsprosessen var makroøkonomisk ubalanse og en økonomi i krise. For å få økonomien på fote igjen ønsket Gajdar raske økonomiske endringer med internasjonal støtte. Hovedmålet med programmet for april og ut resten av 1992 var å dempe inflasjonen og begrense nedgangen i produksjon. I tillegg til å stramme inn finanspolitisk har Gajdar åpnet økonomien for internasjonal handel ved å åpne opp for import og delvis fristille eksport og startet privatiseringsprosessen ved begynnende lovgivning.

### *Sammenligning av de russiske programmene*

---

<sup>196</sup> Ibid. Side 13 og 14.

*500 Days* og Gajdars reformatorer ønsket rask overgang til en fungerende markedsøkonomi. Begge programmene fokuserte på markedslovgivning, privatisering, prisliberalisering og stabilisering. I tillegg ønsket begge programmene å integrere Russland i verdensøkonomien ved å åpne økonomien. Likevel er det vesentlige forskjeller i de to programmene som gjør det verdt å sammenligne. Den viktigste forskjellen mellom de to programmene var at Gajdars program tildels ble gjennomført våren 1992 mens *500 Days* ble stoppet av Det Øverste Sovjet oktober 1990. Også funksjonen til reformprogrammene skiller skarpt, *500 Days* var i tillegg til å være en hyllest til markedsøkonomi og en statusrapport, et mer rendyrket reformprogram. Gajdars reformprogram fremlagt for IMF i mars 1992, var en tydelig søknad om lån i tillegg til en oversikt over reformprogrammet. I forhold til reforminnhold var den viktigste forskjellen mellom de to programmene at Gajdar konkret gjennomførte prisliberalisering før markedslovgivning og privat eiendomsrett var på plass. Når reformer skulle skje raskt måtte man velge, Gajdar valgte prisliberalisering først. Dette kan komme av at Gajdar samarbeidet med IMF om programmet og at de mente at prisliberalisering var den viktigste markedsreformen. Selv om *500 Days* ønsket rask endring ivaretok de delvis den gradvise retningen likevel ved deres fokus på lovgivning og privatisering. Man ser tydelig at Gajdar benytter sjokkterapeutisk retorikk og begrunnelse. Dette er ikke tilstede hos arbeidsgruppen selv om de også var for rask reformendring.

Både Gajdar og arbeidsgruppen fremhevet privatisering som nødvendig for konkurranse i et fungerende markedssystem. Den store forskjellen mellom de to programmene var at Gajdar startet prisliberaliseringen før nødvendig lovverk for privatisering var på plass. Arbeidsgruppen presiserte at markedslovgivningen skulle utformes i forkant av iverksettelsen av reformene. Det vil si, først nødvendig lovverk, dernest privatisering og etter begynnende privatisering kunne man starte med prisliberalisering. Gajdar gjorde annerledes, han liberaliserte prisene først, dernest kom de andre reformene. Selv om dekret nr 27 fra desember 1991 la til rette for privatisering, kom det frem av Gajdars program at privatiseringsprosessen i mars 1992 fremdeles ikke hadde startet. Gajdar fremhevet privatisering som særskilt viktig for å ivareta konkurranse. Hvis konkurransen hadde vært større, kunne man ifølge Gajdar ha unngått noe av inflasjonen i januar. Det går tydelig frem av Gajdars reformprogram at han skulle ønsket at privatiseringsprosessen skulle prioriteres. Både Gajdar og arbeidsgruppen ser på konkurranse som viktig for å få riktige priser i et marked. Dermed fremhever de privat eiendomsrett som nødvendig for stabiliseringen av økonomien. Begge program tar inn over seg at det vil by på utfordringer å privatisere de store nasjonale foretakene, og ønsket derfor å starte med privatisering av små og mellomstore

bedrifter først. Arbeidsgruppen hadde ikke helt bestemt seg for fremgangsmåte, mens Gajdar går helt konkret inn for offentlige auksjoner. Selv om privatiseringen av store bedrifter ville være vanskelig fremhevet begge programmene at opphevelse av monopolene ville være helt nødvendig for å sikre riktig tilbud og etterspørsel. Både arbeidsgruppen og Gajdar var enig i å avkriminalisere handel. Dette var en av de reformene Gajdar hadde gjennomført ved at president Jeltsin hadde utstedt et dekret som lovliggjorde handel.

I forhold til lovgivning åpnet både arbeidsgruppen og Gajdar for utstrakt bruk av Presidentdekreter for å få på plass nødvendig lovgivning. Regjeringen Gajdar var del av, ble kjent for sin bruk av dekreter. Dette var et autoritært, og udemokratisk, trekk i begge reformprogram. De forsvarte dekretbruken med behovet for handling. I tillegg vil det å sette til side vedtatte spilleregler i en overgangsperiode være i tråd med revolusjonsretorikk. Når målet er innført, da skal rettferd og godhet råde. Tanken bak var at markedet måtte innføres før statens rolle kunne minske. Dette er i tråd med arven fra Adam Smith som tilsier at markedet regulerer seg selv *når det har blitt innført*<sup>197</sup>.

Begge programmene så på frie markedspriser som særdeles viktig i en fungerende markedsøkonomi og ønsket å gjennomføre denne liberaliseringen så raskt som mulig. Likevel skisserte begge program en gradvis liberalisering ut fra tanken om at visse sektorer burde skånes. Begge program vurderte prisl liberaliseringens konsekvenser for svake samfunnsgrupper, produksjonsvekst og integrering i verdensøkonomien. Korrekt verdi på rubelen ville gjøre handel med utlandet enklere og begge programmer ønsket en integrering i verdensøkonomien. Begge program kalkulerte med sosiale kostnader og produksjonsnedgang i forbindelse med prisl liberaliseringen. Selv om dette ville være overgangsproblemer frem til markedet fungerte, ønsket begge program å ivareta de aller svakeste gruppene i samfunnet under overgangen. Gajdar skisserte målrettede tiltak, mens *500 Days* listet opp en betydelig mengde velferdsordninger.

Selv om Gajdar skisserte en gradvis liberalisering av prisene, var realiteten at han liberaliserte 80-90% av prisene i januar 1992. Dermed kan man si at hovedforskjellen mellom de to programmene prispolitikk var at *500 Days* så for seg prisl liberalisering etter at lovgivning og privatisering hadde kommet godt igang, mens Gajdar gjorde motsatt.

Begge programmene ønsket stabile økonomiske forhold og en inflasjon som var under kontroll. Hovedvirkemiddelet til begge programmene var budsjetter i balanse gjennomført med stram penge- og finanspolitikk. Hovedkuttene i budsjettene skulle komme fra kutt i

militære utgifter og subsidier. Konkret mente arbeidsgruppen av ingen budsjetter med over 100 millioner rubler i underskudd skulle vedtas for 1991. Unntaket var knyttet til konsekvensene rundt Tsjernobylulykken. Budsjetter som overskred denne grensen skulle vedtas av det øverste Sovjet.<sup>198</sup> Gajdar tallfester også maksimalt budsjettunderskudd til å være 2%. Sentralbanken skulle ikke finansiere underskudd som overskred denne grensen.

Begge program fremhevet forbruksbasert skattlegging som et virkemiddel for å få høyere inntekter. Likevel inkluderte arbeidsgruppen flere elementer i sin stabiliseringspakke enn det Gajdar gjorde. Arbeidsgruppens stabilitetsbegrep rommer privatisering, lovgivning og velferdstiltak i tillegg til penge- og finanspolitisk nøkternhet. Gajdars hovedfokus i forhold til stabilisering er budsjetter i balanse og en begrensning av tilgjengelig pengemengde.

Det var mye likt i de to russiske reformprogrammene. Begge programmene ønsket rask og gjennomgripende overgang til en fungerende markedsøkonomi ved hjelp av privatisering, lovgivning, prisliberalisering og forskjellige stabiliseringstiltak. Man kan si at hovedinnholdet i de to programmene var likt, selv om varierte i fokus og rekkefølge på innføringen av reformene. Arbeidsgruppen hadde som hovedfokus privatisering og markedslovgivning, mens Gajdars program hadde prisliberalisering og budsjetter i balanse som hovedfokus. Det som skiller programmene skarpt, var Gajdars prisliberaliserte tidlig i reformprosessen, noe som skapte hyperinflasjon og vanskeliggjorde senere stabiliseringstiltak og privatiseringsprosess. I tillegg var det tydelig at Gajdars program tildels var preget av et begynnende samarbeid med IMF. Han hadde integrert deres stabiliseringsdefinisjon og henviser gjentagende til ønsket om samarbeid, teknisk assistanse og økonomisk støtte. I sum får man inntrykk av at begge program ønsket å føre en ansvarlig økonomisk politikk, gjennomført med en kontrollert reformprosess med markedsøkonomi som hovedmål.

---

<sup>198</sup> 500 Days. Side 34.

## Kapittel 5

### IMFs reformprogram

IMF mente at markedsøkonomi burde være målet endringene i Russland fordi denne organiseringen av økonomien hadde vist seg å være den mest effektive og rettferdige. IMF startet kartleggingen av den sovjetiske økonomien sommeren og høsten 1990, det vil si omtrent på samme tid som *500 Days* ble skrevet. Hovedoppfatningen til IMF var, i likhet med de russiske reformprogrammene, at den sentralstyrte økonomien burde endres raskt og gjennomgripende til markedsøkonomi. Reformprogrammet til IMF var nærmest identisk med den sjokkterapeutiske retningen og de benyttet også begrepet sjokkterapi som beskrivelse for rask økonomisk endring. De viktigste reformene knyttet til sjokkterapeutisk endring ville være prisliberalisering, makroøkonomisk stabilisering, lovgivning, privatisering, en minsket statlig rolle og en mindre regulert handel med utlandet. Det særegne med IMF-programmene var spesielt det spissede fokuset på prismekanismen som forutsetning for markedsøkonomi, samt det noe snevre innholdet i stabilitetsbegrepet deres, som i hovedsak inneholdt budsjetter i balanse og en stram penge- og finanspolitikk. Prisliberalisering var i følge IMF den viktigste strukturelle endringen fordi en rask og gjennomgripende prisliberalisering ville føre til en fungerende tilbudsmekanismen som følgelig ville få slutt på varemangelen.

Dette kapitlet vil vise IMFs rolle i overgangen fra planøkonomi i Russland og gi en oversikt over innhold i reformprogrammene til IMF. Reformrådene til IMF vil bli sammenlignet med nyklassisk økonomi og den sjokkterapeutiske retningen fortløpende. WEO-rapportene og styremøtedokumentene fra IMF arkivet har gitt en oversikt over reformprogrammet til IMF. Disse kildene viste også diskusjonen rundt programrådene, begrunnelsen for rådene og for prioritering av hvilke reformråd som var viktigst.

WEO-rapporten fra mai 1990 tildelte Sovjetunionen og Øst-Europa for første gang et helt kapittel og var presis i reformrådene. Man kan undre seg over det høye presisjonsnivået i denne rapporten, all den tid kartleggingen av den sovjetiske økonomien ikke var startet. Kombinert med Posthumus' uttalelse om det manglende kunnskapsnivået innad i IMF, og det faktum at reformrådene i svært liten grad endret seg, kan man våge påstanden om at IMF tidlig hadde bestemt seg for hvilken reformpolitikk som var den beste for Russlands overgang til markedsøkonomi. Et spesielt viktig styremøtedokument blir, som tidligere nevnt, kartleggingsrapporten over økonomien i Sovjetunionen (SES) som ble utarbeidet av IMF

sommeren og høsten 1990.<sup>199</sup> Følgende reformpakke ble fremhevet av både WEO-rapportene fra 1990-1992 og fra SES-rapporten som viktig for en vellykket overgang til markedsøkonomi:

- ✓ Liberalisering av prisene for at markedet skal få riktige signaler, god konkurranse og effektiv fordeling.
- ✓ Makroøkonomisk stabilitet for å hindre hyperinflasjon og inngi troverdighet hos utenlandske investorer. Økonomisk ansvarlighet ved stram penge- og finanspolitikk var sentralt i dette stabilitetsbegrepet.
- ✓ Privat eiendomsrett for å sikre ansvarlighet hos de økonomiske aktørene og omfordele statens ressurser.
- ✓ Statens rolle skulle minskes, og endres for å markere overgang fra mikroøkonomisk styring til makroøkonomisk styring. Statens viktigste rolle ble å innføre lover som var nødvendige for markedsøkonomi.
- ✓ Økt handel med utlandet var en fordel for å minske produksjonsfallet og fremme et større varesortiment og kvalitet.

I den grad WEO-rapportene differensierte reformpolitikken overfor tidligere østblokkland, var det mellom Øst-Europa og SUS land. Siden Tsjekkoslovakia, Polen og Ungarn kom tidligere i gang med reformene hadde de også kommet lenger i reformprosessen. Reformpakken til IMF overfor tidligere sovjetstater, ble som vist i kapittel to og tre, tuftet på erfaringen fra Øst-Europa og Latin-Amerika ved at IMF ga sin tilslutning til den sjokkterapeutiske retningen.<sup>200</sup>

IMF mente i tråd med den sjokkterapeutiske tilnærmingen at markedsøkonomi var bedre enn planøkonomi, og at den sovjetiske økonomien var i så dårlig forfatning at raske reformer var nødvendige. Derfor innledet WEO-rapporten fra mai 1990 argumentasjonen for overgang til markedsøkonomi med en komparativ analyse av produksjonsvekst mellom Øst-Europa, Sovjetunionen og industrialiserte land etter andre verdenskrig.<sup>201</sup> Det sentrale budskapet var at sentralstyrte økonomier presterte dårlig sammenlignet med vestlige, og derfor var markedsøkonomi en bedre samfunnsøkonomisk løsning. Konkret viste

---

<sup>199</sup> EBD/90/425, 19.12.90, "Study of the Economy of the U.S.S.R." SES-rapporten.

<sup>200</sup> Det er spesielt i argumentasjonen for at endringen burde skje raskt at WEO-rapportene trekker inn erfaringer fra disse landene. Hovedargumentet deres er at gradvis endring ikke har fungert i Øst-Europa og derfor ikke kan benyttes i Sovjetunionen.

<sup>201</sup> WEO mai 1990 side 65-68. Se vedlegg 16 for tabellen WEO la til grunn.

sammenligningen at østblokkland hadde produksjonsvekst på nivå med industrialiserte land frem til 1980-tallet, men deretter sakk akterut i forhold til både levestandard og produksjonsvekst. WEO-rapporten fra mai 1990 konkluderte med at sentralstyrte økonomier hadde dårlig yteevne. Denne konklusjonen ble bekreftet av SES-rapporten som fastslo at det ikke fantes moderne land hvor sentralstyring fungerte.<sup>202</sup>

I følge WEO-rapporten fra mai 1990, var grunnen til at sentralstyrte land presterte dårlig at koordineringen av informasjon, priser og produksjon var vanskelig å administrere sentralt. Dermed kunne pris og produksjon komme til å gjenspeile byråkratens behov i stedet for konsumentenes. I tillegg var foretakene i et sentralstyrt land som oftest *monopoler*<sup>203</sup> eller *oligopoler*<sup>204</sup>. Produksjonsplanene var et resultat av forhandlinger mellom disse, planleggerne og myndighetene. Dette gjorde at foretakene bare ble stilt ovenfor noe IMF kaller ”soft budget constraint”<sup>205</sup> som tilnærmet betyr svak budsjett disiplin. Grunnen til denne mangelen på det IMF mente var økonomisk uansvarlighet, kom av at firma ikke kunne gå konkurs og at de kunne få flere midler ved økonomiske vanskeligheter. På grunn av den svake budsjett disiplinen, manglende konkurranse og manglende profittmaksimering fikk man en situasjon hvor bedriftene i første rekke var opptatt av å fullføre produksjonsplanene i stedet for å produsere effektivt, utvikle nye produkter (eller markeder) eller på andre måter være innovative. I følge WEO-rapporten fra mai 1990 ville ledelsen i en bedrift være motivert til å forhandle om de minst ambisiøse produksjonsplanene og i tillegg overdrive ressursbehovet. Mangelen på effektivitet i produksjonen ble forsterket av at priser og lønninger var sentralstyrt, som oftest ut fra behovet om inntektsutjamning ikke effektivitet. Arbeidere hadde for god beskyttelse, noe som førte til dårlig arbeidsmoral og ineffektivitet.

Etter utredning av sentralstyringens mangler, fortsatte WEO med å kort forklare hvorfor den vestlige markedsøkonomien var overlegen som organisator av økonomien. Etterfølgende sitat oppsummerer posisjonen deres:

In a market economy, the invisible hand of the price system transmits to consumers, workers, and producers, information about relative scarcities, preferences, comparative advantage, and technology. Experience has shown that no centralized system is capable of gathering and processing the requisite information and coordinating activities as efficiently as a decentralized free market economy.<sup>206</sup>

---

<sup>202</sup> EBD/90/425, 19.12.90, ”Study of the Economy of the U.S.S.R.”. Side 1.

<sup>203</sup> En bedrift kontrollerer markedet.

<sup>204</sup> To eller få bedrifter kontrollerer markedet.

<sup>205</sup> WEO-rapporten mai 1990. Side 69, IMF lener seg her på begrepsbruken til János Kornai fra 1986, og hans diskusjon rundt økonomisk reform i Øst-Europa. ”The Hungarian Reform Process”.

<sup>206</sup> WEO-rapporten mai 1990. Side 68.



Når WEO rapporten fra mai 1990 fremhevet markedets overlegenhet benyttet de kjente begreper fra klassisk økonomi. Både likevektsteori, med fokus på frie priser, forbrukernes rasjonalitet og komparative fordeler ble brukt i begrunnelsen til alle WEO-rapportene. Det er interessant at mai 1990 utgaven henviste til Adam Smiths kjente begrep om markedets *Usynlige Hånd*<sup>207</sup> uten å nevne Adam Smith eller verket begrepet kommer fra. En forklaring kan være at begrepet har blitt en integrert del av redaksjonens ”språkpakke” som blir for innlysende til å forklares.

Selv om hovedkonklusjonen til IMF var at markedsøkonomi burde være målet for østblokklandene, skrev flere WEO-rapporter at det ikke fantes en blåkopi for hvordan denne transformasjonen skulle skje. Både landsspesifikke hensyn og kompleksiteten i de forskjellige landenes økonomi måtte vurderes. Denne vurderingen viste at WEO-rapportene var klar over diversiteten i de forskjellige østblokklandene. Det er likevel ikke funnet belegg for at forståelsen av kulturell diversitet fikk konkrete konsekvenser for IMF reformprogrammer eller prioriteringer. Siden reformprogrammene ble likt utformet for forskjellige land kan det se ut som om IMF likevel har lagt kulturoppfatningen innenfor nyklassisk økonomi til grunn. I nyklassisk økonomi er kultur, geografi og etnisitet irrelevant i forhold til hvor godt et marked fungerer. Variablene pris og mengde bestemmer likevekt i økonomien, og de økonomiske modellene er universelle fordi menneskets rasjonalitet er konstant over landegrensene. Antakelsen om påvirkning fra nyklassisk økonomi på IMF sine reformråd støttes av James Boughton i *Silent Revolution*, hvor han hevder at det internt i IMF har skjedd en gradvis og stille revolusjon i forhold til at organisasjonen nesten umerkelig har gått over fra å tuftes på keynesianisme til nyklassisk økonomi.<sup>208</sup> Det at IMF i liten grad har tatt landsspesifikke hensyn i sine programmer har i ettertid blitt kritisert blant annet av Paul Krugman i *The Return to Depression Economics* og Joseph Stiglitz i *Globalization and its Discontents*.

Da IMF startet sin økonomiske analyse med å sammenligne produksjonsvekst i vesten og Øst-Europa, forutsetter de at produksjonsvekst var et viktig kriterium for samfunnsøkonomisk kvalitet. Vekst som et gode har også blitt en integrert del av multilaterale internasjonale organisasjoners tanke- og handlingssett.<sup>209</sup>

---

<sup>207</sup> Smith, Adam [1775]. *The Wealth of Nations*. For å illustrere tanken om at markedet fungerer best uten statlig inngripen lanserte Smith begrepet ”Invisible hand”.

<sup>208</sup> Boughton, James 2001. *Silent Revolution*.

<sup>209</sup> Det å bruke aggregerte makroøkonomiske tall som BNP, er et vanlig sammenligningsgrunnlag ikke bare forbeholdt multilaterale internasjonale organisasjoner. Ulempene ved disse tallene er at de ikke viser diversitet

Konklusjonen om sentralstyringens svake yteevne, korresponderte delvis med det tallmaterialet WEO brukte, fordi statistikken viste liten forskjell i produksjonsvekst. Både industrialiserte land, Øst-Europa og Sovjetunionen hadde vekst på rundt 5 % i etterkrigstiden. Veksten sank for dem alle til rundt 2 % på 1970-tallet. Det er først etter 1970-tallet tabellen WEO-rapporten brukte viste en reell forskjell i produksjon mellom Sovjet på den ene siden og Øst-Europa og Vesten på den andre. I Sovjetunionen fortsatte nedgangen med 0,2 %, mens de andre fikk en vekst på rundt 1 %. Denne forskjellen på en prosent kom fra femårsperioden 1983-1988. Dette er svakt beleggmessig i forhold til påstanden om at produksjonsutviklingen i Sovjet har vært betydelig dårligere enn i vesten.<sup>210</sup> WEO-rapporten fra mai 1990 komplementerte det statistiske materialet med en kvalitativ analyse. Denne analysen konkluderte med at sentralstyrte økonomier generelt sett var i dårligere forfatning enn det tallene viste, fordi det i Øst-Europa og Sovjetunionen var vanlig å overrapportere inntekter, og skjule inflasjon.<sup>211</sup> Det er verdt å merke seg at den russiske statistikktradisjonen etter 1990-tallet har blitt ensrettet i tråd med vestlig tradisjon. CBR, den russiske sentralbanken, reklamerer nå med at all statistikk er IMF godkjent.<sup>212</sup> Dette fremheves av IMF og CBR som del av resultatene fra den tekniske assistansen IMF har gitt Russland.

Hele diskusjonen om behovet for markedsreformer baserer WEO-rapporten fra mai 1990 på arbeider gjort av János Kornai, Jeffrey Sachs, Ed Hewett og Assar Lindbeck i siste del av 1980-tallet og i 1990.<sup>213</sup> Assar Lindbeck var en av forfatterne av OECD rapporten beskrevet i innledningen, som fokuserte på en minsket statlig rolle, budsjetter i balanse og nødvendigheten av privatisering. Flere av disse akademikerne var dermed sentrale i

---

knyttet til blant annet sektor, gjennomsnitt eller medianinntekt. De er derfor vanlig å komplementere med statistikk som viser hvordan inntektene og produksjonsveksten er fordelt, samt en kvalitativ analyse av tallenes tale. WEO differensierer mellom vekst i landbruk og industri. De viser også utvikling i faktorproduktivitet (arbeid og kapital) og utenrikshandelens andel av BNP. Fordeling av inntektene og antall fattige vises ikke. WEO forklarer ikke hvorvidt dette valget kommer av manglende tallmateriale eller en kvalitativ vurdering fra IMF's side. I kartleggingsrapporten fra desember samme år blir analysegrunnlaget utvidet med prisutvikling, privatkonsum og husholdningsinntekter, nettoinvesteringer, transport, konstruksjon, utenlandsgjeld og en oversikt over statlige utgifter og inntekter. Inntektsfordelingen i østblokklandene vises heller ikke her.

<sup>210</sup> De nøyaktige tallene for BNP fra denne tabellen: Øst-Europa; 1953-73 – 4,7% , 1974-82 – 1,9%, 1983-88 – 2,7%. Sovjet; 1953-73 – 5,0%, 1974-82 – 2,1, 1983-88 – 1,9%. I-land; 1953-73 – 4,9%, 1974-82 – 2,1%, 1983-88 – 3,1%. Belegget de bruker er BNP fra Angus Maddison, *The World Economy in the 20th Century*, *The World Bank Atlas 1989*, Ekstern handel og BNP fra Paul Marer, *Dollar GNPs of the U.S.S.R. and Eastern Europe* og *Economic Survey of Europe in 1988-89*.

<sup>211</sup> Denne vurderingen tufter WEO på arbeider av Jan Winiecki 1988, *The Distorted World of Soviet-Type Economies*, Philip Hanson, "Navrozov Versus the Agency," fra *The Soviet Economy on the Brink of Reform*, side 153-164, og Paul Marer, *Dollar DNPs of the U.S.S.R. and Eastern Europe*, side 167.

<sup>212</sup> <http://www.cbr.ru/eng/main.asp> Retningslinjene kalles "IMF Special Data Dissemination Standards" (SDDS)

<sup>213</sup> János Kornai 1986. "The Hungarian Reform Process". side 1687-1737, Ed Hewett 1988, *Reforming the Soviet Economy: Equality vs. Efficiency*(Washington: Brookings Institution, 1988); Jeffrey Sachs, "Eastern Europe's Economies: What is to be done?" *The Economist*, January 13, 1990, side 21-6; og Asser Lindbeck, "Une Troisième Voie?" *Le Dèbat*, No. 59, Mars/Avril 1990, side 17-21

fremveksten av den nyklassiske tradisjonen og fremtredende i utviklingen av sjokkterapi som økonomisk endringsstrategi.

*Hvilken rolle hadde IMF i Russland på 1990- tallet?*

IMFs engasjement i Sovjetunionen og Russland er fremdeles omdiskutert i forhold til innholdet i reformene de foreslo og påvirkningen de hadde på den russiske reformprosessen. Selv mener IMF at deres bidrag til reformprosessen i Russland var beskjeden, mens sentrale internasjonale økonomer som Joseph Stiglitz og Paul Krugmann tildeler IMF betydelig innflytelse. Dette delkapittelet er tildelt IMF's påvirkning på den russiske endringsprosessen på et overordnet plan, og diskusjonene rundt denne.

Både Joseph Stiglitz i sin bok *Globalization and its Discontents* og Stephen Cohens *Failed Crusade* fremhevet IMF sin rolle i endringsprosessen. De legger ansvaret på de feilslåtte reformene på IMF hovedsaklig fordi IMF la sterke føringer for reformpakkene som ble gjennomført våren 1992 og frem til 1998. Det var spesielt det faktum at de russiske reformprogrammene skulle godkjennes av IMF før de ble utbetalt, som gjorde at Stiglitz og Cohen mente IMF måtte bære mye av ansvaret for at flere av reformene kom skjevt ut. Likevel skal man vokte seg for å tillegge IMF alt ansvaret fordi russiske motparter hadde betydelig innflytelse. Når man leser Stiglitz og Cohen kan man nærmest få inntrykk av at det var IMF som styrte den russiske reformprosessen, og at rådene IMF foreslo ble vedtatt og gjennomført av en svekket russisk regjering.<sup>214</sup>

John Odling-Smee, leder for Europa II avdelingen i IMF fra 1992 til 2003 har et annet syn. Han hevdet at IMF's innflytelse på den russiske reformprosessen var beskjeden.<sup>215</sup> I følge Odling-Smee var den russiske ledelsen den viktigste påvirkningskraften på den økonomiske politikken i Russland. Dette synet støttes av den russiske økonomen Vladimir Mau. "A good part of the 'IMF conditions' were developed in Moscow, not Washington. Russian politicians

---

<sup>214</sup> Det å gi vestlige aktører ansvaret for feilslåtte russiske reformer illustreres blant annet av Stiglitz' ene kapitteleverskrift, "Who lost Russia." som implisitt tar for gitt at Russland kunne mistes av noen andre enn russerne selv. Dette er et eksempel på at vestlige analytikere ofte fremhever rollen vestlige institusjoner spiller i sine analyser. Det at vesten skal, og bør ha, ansvaret for positiv endring, kan hvis man trekker det litt langt sammenlignes med en tradisjon man gjerne vil distansere seg fra, nemlig imperialismetradisjonen knyttet til diktet "The White Man's Burden" skrevet av Rudyard Kipling. Han starter sitt dikt på følgende måte: "Take up the white man's burden, Send forth the best ye breed.." Som kontrast til dette fokuset har Lilia Shevtsova, kjent Russlands analytiker, fokusert svært lite på IMF's rolle men mer på presidentens og forholdet mellom president og parlament. To av hennes bøker har titler som gjenspeiler fokuset hennes svært godt i tillegg til at de fremhever autokratitradisjonen i Russland. Titlene til Shevtsova; *Yeltsin's Russia* og *Putin's Russia*.

<sup>215</sup> Odling-Smee 2004. "The IMF and Russia in the 1990s". Side 38-40

are the ones who initiated many of these conditions”<sup>216</sup> Da IMF møtte den russiske regjeringen for første gang i november 1991, hadde i følge Odling-Smee, Jegor Gajdar og hans reformgruppe alt en klar idé om hvilke reformer de ønsket å implementere. Styremøtedokumentene til IMF viste liten grad av uenighet frem til forsommeren 1992 mellom IMF og den russiske regjeringen. Dette kan bety at de i helhet var enige om reformpolitikken. Odling-Smee bekrefter at IMF hjalp Gajdar å skrive programmet som ble fremlagt i mars 1992, beskrevet i forrige kapittel. Odling-Smee var likevel misfornøyd med at programmålene ikke ble kvantifisert.<sup>217</sup> Gajdars program skulle senere samme vår utgjøre basisen for senere forhandlinger om finansiell støtte fra IMF. Under disse forhandlingene viste det seg i følge Odling-Smee en økende uenighet vedrørende den russiske budsjettpolitikken. IMF var ikke fornøyd med at den russiske regjeringen hadde begynt å gi etter for den politiske opposisjonen i forhold til det IMF mente burde være nødvendige kutt i de offentlige budsjettene. Odling-Smee var ikke tydelig på hvilke utgifter man mente burde vært kuttet, men påpekte at mangelen på finansiell disiplin og økonomisk ansvarlighet falt i dårlig jord hos IMF. IMF vedtok likevel et lån på en milliard dollar 8. august 1992, og lånet ble utbetalt selv om det var betydelig misnøye innad i IMF med det de mente var økonomisk uansvarlighet hos den russiske regjeringen. I følge Odling-Smee følte IMF seg presset av forpliktelsene fra G7 landene til å likevel utbetale lånet. IMF reduserte lånet fra 1 milliard til 719 millioner dollar.<sup>218</sup> Det faktum at IMF deltok i utformingen av Gajdars reformprogram, og var aktiv forhandlingsmotpart hele våren 1992, indikerer betydelig innflytelse på oppstarten av den russiske reformprosessen.

Styremøtedokumentene viste god kontakt mellom IMF og den russiske og sovjetiske regjering tidlig i reformprosessen. De samarbeidet om kartleggingen av økonomien i 1990 og 1991, medlemskapsprosessen og oppstart av teknisk assistanse i 1991, og utforming av Gajdars reformplan sammen med sentralbank og regjering våren 1992.<sup>219</sup> Den eneste uttrykte misnøyen i styremøtedokumentene fra perioden 1990-1992, var misbilligelse fra IMF's side med at den sovjetiske regjeringen hadde fått økonomiske råd fra Harvard våren 1991.<sup>220</sup> Sommeren 1991 fikk IMF støtte fra både OECD og G7 landene på sine reformvurderinger av

---

<sup>216</sup> Mau, Vladimir 2000. "Russian Economic Reforms as Perceived by Western Critics". Side 108. Mau var rådgiver for den russiske statsministeren i 1992 og er nå rektor ved "Russian Academy of National Economy".

<sup>217</sup> Grunnen til at det ikke ble tallfestet var uenighet mellom regjering og sentralbanken og usikkerhet rundt tallbelegget som ble brukt. Odling-Smee 2004. Side 5.

<sup>218</sup> Odling-Smee 2004. Side 16.

<sup>219</sup> IMF Archives, EBM/90/134, 05.09.90., EBM/91/104, 31.07.91. "U.S.S.R – report by MD.", EBS/91/161, 18.09.91, Secretary to EB, "Special association between the U.S.S.R and the Fund – Terms and Conditions." EBS/92/43, 10.03.92, "Russian Federation – Memorandum of Economic Policies."

<sup>220</sup> IMF Archives, EBM/91/69, 24.05.91.

Russland.<sup>221</sup> Også på G7 møtet i London i juli samme år ble IMF's rolle fremhevet som sentral. Der kom Gorbatsjov og G7 landene til en enighet, formidlet via en felles pressemelding, vedrørende IMF's sentrale rolle i den videre økonomiske reformplanleggingen.<sup>222</sup> Sovjetunionen forpliktet seg dermed til å samarbeide med IMF. Dette er et eksempel på at G7 landene forsterket IMF's rolle overfor Russland, og dermed la betingelser for reformprosessen i Russland ved at den russiske regjeringen ble knyttet mer eller mindre frivillig til IMF. I følge Odling-Smee var likevel en av de viktigste faktorene som svekket IMF's innflytelse på reformprosessen den dobbeltrollen de ble gitt av G7 landene. Den politiske støtten fra G7, hindret IMF i å holde på sine utlånskriterier som igjen svekket de økonomiske reformene. Denne påstanden blir tildels tilbakevist av at kun 15 av de 24 millionene IMF vedtok ble utbetalt.<sup>223</sup> Odling-Smee hevdet at det verste med IMF's relative svake stilling var at de ikke klarte å bidra til bedre inntjening av inntekter og reduksjon av den offentlige gjeldsbyrden. Disse to faktorene mener han var avgjørende for at Russland ble rammet av økonomisk krise i 1998.

Selv om regjeringen samarbeidet med IMF, skulle implementeringen av reformene vise seg å bli et problem. Den konstitusjonelle splittelsen mellom Duma og regjering gjorde innfasing av reformene vanskelig. Generelt sett ville regjeringen kutte budsjettene mer og fase inn reformene raskere enn de folkevalgte. Dumaen ønsket i større grad å ivareta sosiale velferdsnett, og innføre reformene gradvis. Jeltsins bruk av dekreter forsterket splittelsen som toppet seg i 1993 ved at Jeltsin oppløste dumaen og endret grunnloven slik at Presidentens makt ble styrket. For en oversikt over det politiske systemet etter 1993 konstitusjonen se vedlegg 6.

En faktor som begrenset IMF's påvirkning tidlig på 1990-tallet var, i følge Odling-Smee, at det var en gjennomgripende skepsis til, og motvilje til å lære av, utenlandske rådgivere.<sup>224</sup> Russland hadde i flere hundre år vært en europeisk stormakt og imperietradisjonen beskrevet i kapittel tre kan ha gjort det vanskelig, individuelt og kollektivt, å måtte forhandle om egen økonomisk politikk for å kunne få lån. Likevel har det fra russisk

---

<sup>221</sup> IMF Archives, EBD/91/186, 06.06.91, "Communiqué of the OECD Ministers."

<sup>222</sup> IMF Archives, EBD/91/220, 17.07.91, "London Economic Summit." og EBD/91/220, Supp 1, 18.07.91, "Joint Press Conference following the London Economic Summit."

<sup>223</sup> Odling-Smee 2004. Side 17. I følge tabell 1 på side 16

<sup>224</sup> Odling-Smee 2004 side 8. Han henviser til blant annet Yevgeny Primakovs, statsminister 1998-1999, memoarer hvor han sier at IMF's Gérard Bèlanger (forhandlingsleder 1999-2002) gjorde ham rasende med sin moralisering. Primakov hadde også anklaget forrige forhandlingsleder, Màrquez-Ruart, 1997-1999, for at IMF dikterte russisk politikk og at IMF oppførte seg som Bolsjeviker.

og sovjetisk side offisielt vært et ønske om hjelp fra IMF.<sup>225</sup> Det var et uttrykt ønske om deltagelse på IMF's årlige møte i 1990 fra den sovjetiske regjeringen, begrunnet ut fra den gode hjelpen IMF staben hadde fått i sitt kartleggingsarbeid.<sup>226</sup> Også Konstantin Kagalovski viste til den gode samarbeidsviljen fra Russlands side:

From the very beginning of our reform we have been working in close cooperation with the Fund. The importance of this cooperation cannot be overestimated. Using this opportunity I would like to thank on behalf of the Russian Government the highly professional staff of the Fund for their outstanding contribution in helping our Government elaborate the policies of transition towards market economy.<sup>227</sup>

Dette sitatet er hentet fra en erklæring om forpliktelse til reformpakken IMF og regjeringen hadde blitt enige om. Erklæringen skulle brukes som et grunnlagsdokument for styrelederne (EB) når de vurderte Russlands første lånesøknad. Kagalovski kan dermed ha hatt økonomiske motiver for å overdrive det gode forholdet.

Selv om kildene viste god samarbeidsvilje fra begge parter, kan det ha vært store grupperinger innad i den russiske styringsstrukturen, de ikke avdekket. Tidsaspektet er en annen faktor. Det var først sent våren 1992, at det ble tydelig for IMF at den russiske regjeringen ikke klarte å kutte kostnader i henhold til det reformprogrammet sentralbanken, regjeringen og IMF hadde blitt enige om. Dermed kan samarbeidet mellom IMF og den russiske regjeringen ha endret form etter dette.

Odling-Smee viste i sitt notat et engasjement for problemstillingen i Russland som også gjenspeiles i styremøtedokumentene til IMF. Styremedlemmene viste ansvarsfølelse, tro på egen gjennomføringskraft og en vilje til å hjelpe.<sup>228</sup> I alle diskusjonene mellom de forskjellige styremedlemmene, var det enighet om at det var viktig at IMF tok dette ansvaret. De var imidlertid bekymret for om ressursene de hadde var tilstrekkelig, og hvor pengene og kompetansen skulle komme fra. For å håndtere oppgaven IMF ble pålagt av G7, og aksepterte, var organisasjonen nødt til å omorganisere internt, skaffe mer penger fra medlemmene sine, og prioritere blant de pågående prosjektene. Spesielt styremedlemmer fra u-land var redde for at det nye fokuset på Sovjetunionen ville gå ut over fattige land.<sup>229</sup> Styremedlemmene uttrykkte ved flere anledninger bekymring for at IMF gapte over for mye. I

---

<sup>225</sup> Dette gjelder særskilt teknisk assistanse på penge- og finanspolitikk men også finansstrukturer og offentlig budsjettering.

<sup>226</sup> EBM/90/134, 05.09.90.

BUFF/ED/92/39, 04.08.92, "Statement by Mr. Kagalovski on the Russian Federation." Konstantin Kagalovski var en av representantene fra den russiske regjeringen i forhandlingene rundt den første låneutbetalingen.

<sup>228</sup> EBM/90/84, 30.05.90 og EBM/91/153, 13.11.91.

<sup>229</sup> EBM/91/153, 13.11.91.

den forbindelse oppfordret de styreleder til å sette grenser overfor G7 landene slik at de ikke skulle love for mye på IMF's bekostning.<sup>230</sup> De ba han også om å prioritere ansvarsområder slik at IMF staben ble brukt der de hadde kompetanse. IMF sin interne diskusjon avspeiler både ansvarlighet overfor egne ressurser og motivasjon til å bidra med hjelp til Øst-Europa og Russland.

De viktigste påvirkningskanalene for rådene til IMF på 1990-tallet var i følge Odling-Smee diskusjoner og forhandlinger mellom IMF staben fra EUII avdelingen og russiske motparter.<sup>231</sup> I 1992-1994 var det fem til seks slike utsendelser pr år som varte i omtrent to uker. Forhandlingene var sentrert rundt det økonomiske programmet for neste periode, og IMF sine forutsetninger for hvilken politikk som kunne godtas hvis de skulle utbetale lån. Det var IMF-staben som utformet forslag til økonomisk program, deretter ble forslaget justert under forhandlingene med regjeringen for å inkorporere deres syn. Denne arbeidsmetoden indikerer påvirkning fra IMF fordi betydelig argumentasjon skal legges til grunn når et skriftlig forslag skal endres. I tillegg til forslagsrett hadde IMF hatt en permanent stab tilstede i Moskva som i hovedsak hadde bidratt tilreisende IMF delegasjoner. I tider med få IMF-besøk hadde Moskva staben gitt råd direkte til den russiske regjeringen.

I følge Odling-Smee var det politikken knyttet til makroøkonomisk stabilitet IMF fikk mest gjennomslag for i disse forhandlingene. Både den russiske regjering og sentralbank fikk forståelse for at det var viktig med ansvarlig penge- og finanspolitikk for å holde inflasjonen nede. I følge Odling-Smee viste ikke effekten seg før etter 1995 da inflasjonen gikk ned.<sup>232</sup> Dette kom av den langsiktige jobbingen med sentralbanken og politisk vilje til å gjennomføre en slik politikk. Frem til 1994 var det likevel stor politisk motstand mot stram finans- og pengepolitikk. Det var en utbredt oppfatning innenfor Dumaen at det var mer kreditt som var nødvendig for å stimulere etterspørselen. Dette er i tråd med keynesiansk tankegang som fokuserer på at staten skal drive aktiv motkonjunktur politikk. I følge denne retningen var inflasjonen symptom på mangel på konkurranse.

Teknisk assistanse, har som vist i forhold til den russiske sentralbanken, vært en viktig påvirkningskanal i form av delegasjoner av tekniske eksperter og fastboende fast ansatte eksperter. De årene dette var på topp, 1992-1996, fikk Russland ca 6 % av IMF's totale tekniske assistanse. Tidlig på 1990-tallet ble mer enn halvparten av denne assistansen gitt til utviklingen av den russiske sentralbanken. Resten ble brukt på finanspolitikk: skattepolitikk,

---

<sup>230</sup> EBM/91/86, 26.06.91.

<sup>231</sup> Odling-Smee 2004. Side 43-44.

<sup>232</sup> Odling-Smee 2004. Side 15-18. Oversikt over inflasjon side 18. Nedgang i inflasjon vises også i vedlegg 15, selv om tallene fra Odling-Smee og Thomas Remington er forskjellige.

skatteadministrasjon og opprettelsen av et finansdepartement.<sup>233</sup> Tabellen Odling-Smee bruker i sitt notat, viser at den tekniske assistansen kom i gang i 1992 som en følge av at IMF og Sovjetunionen hadde undertegnet en samarbeidsavtale i oktober 1991. Styremøtereferatet som refererte avtalen mellom Gorbatsjov og IMF vedrørende teknisk assistanse viser imidlertid at IMF sendte en delegasjon med rådgivere allerede i oktober 1991.<sup>234</sup>

Den fjerde påvirkningskanalen var den minst direkte i følge Odling-Smee. Russiske regjeringsmedlemmer og ansatte i CBR ble sendt på kurs, treningsinstitutt i Washington og Wien, og seminarer.<sup>235</sup> Tema for disse kursene var generell økonomisk politikk, transisjonspolitikk og spesielle politiske utfordringer knyttet til Russland. Når IMF holdt kurs på transisjonspolitikk, må de ha hatt en relativ klar ide om hva *de* mente var grunnfundamentet i transisjonsteorien.

IMF har blitt kritisert for å ikke prioritere det institusjonelle rammeverket rundt reformene av blant andre Joseph Stiglitz. Dette blir bekreftet av Odling-Smee som skrev at de viktigste kriteriene for lån var makroøkonomisk penge- og finanspolitikk. I følge Odling-Smee var ikke dette ensbetydende med at IMF ikke erkjente viktigheten av strukturelle eller institusjonell rammeverk, men at dette lå utenfor deres mandat og ekspertise. Både IMF, IBRD og EBRD hadde fått i oppdrag av sine eiere å jobbe sammen for å hjelpe den russiske reformprosessen. Dette samarbeidet startet allerede i 1990 da de begynte kartleggingen av den sovjetiske økonomien med SES-rapporten. I følge Odling-Smee var det IBRD som hadde fått ansvar for det institusjonelle og strukturelle rammeverket.<sup>236</sup> Hovedansvaret til IMF var de områdene de hadde kompetanse på, makroøkonomisk penge- og finanspolitikk.<sup>237</sup> Styremøtereferatet fra november 1991 gir Odling-Smee kun delvis rett. Der står det at EUUI kun ønsket ansvar der de hadde kompetanse, og at IBRD hadde ansvaret for strukturelle endringer *men* det avsluttes med at IMF og IBRD skal avklare dette ansvaret fra sak til sak.<sup>238</sup> Med en så uklar avtale kan jeg i ettertid skjønne at det ble rom, og behov, for å skyve ansvaret over på motparten.

I diskusjonen rundt IMF sin rolle i er det viktig å huske på at de fleste jeg har trukket inn har vært aktive aktører i endringsprosessen. Det at Odling-Smee var leder for den

---

<sup>233</sup> Odling-Smee 2004. Side 42. For en oversikt over teknisk assistanse se vedlegg 17.

<sup>234</sup> EBS/91/161, 11.10.91, Secretary to EB, Supplement 2, "Correspondance between M. Gorbatsjov and M. Camdessus establishing the Special Association.", EBD/91/291, 30.10.91. " Union of Soviet Socialist Republics – Request for Technical Assistance.", EBM 91/147, 06.11.91.

<sup>235</sup> IMF Archives, Master Files, room C 525, 0404; EBM/91/153, 13.11.91.

<sup>236</sup> Odling-Smee 2004 side 9. "The Bank was entrusted with the responsibility of encouraging and overseeing structural reforms.." . En rapport fra IBRD fra 2003 siden xi.

<sup>237</sup> Odling-Smee 2004. Side 11.

<sup>238</sup> EBM 91/147, 06.11.91.



avdelingen som hadde ansvaret for å utforme russlandspolitikken, gjør at han bevisst eller ubevisst kan ha en motivasjon for positiv etterrasjonalisering av egen rolle. Som aktørbidrag kan det likevel brukes som hans oppfatning av virkeligheten. Det at Mau sier tilnærmet det samme, styrker fortellingen til Odling-Smee. Stiglitzs tilknytning til IBRD gjør at han blir trukket i tvil i forhold til et mulig ønske om å skyve ansvaret for de mislykkede reformene over på IMF.

Oppsummert kan man si at styremøtedokumentene viser at IMF har spilt en sentral rolle i overgangen fra planøkonomisk styring til en annen økonomisk organisering av det russiske samfunnet. IMF fikk et mandat fra G7 landene, var deretter sentral i kartleggingsprosessen av den sovjetiske økonomien i 1990, forhandlingsprosessen mellom regjeringen og sentralbanken våren 1992 for å komme frem til en reformpakke som, og dette er det viktigste, IMF skulle godkjenne før de utbetalte det første lånet på 719 milliarder dollar. Dette lånet ble godkjent 5. august 1992.<sup>239</sup> Selv om IMF spilte en sentral rolle i utformingen av reformrådene, og hadde regjeringens godkjenning på at disse skulle prioriteres, ble implementeringen av reformrådene vanskeliggjort av den konstitusjonelle splittelsen mellom Duma og regjering.

### *Prisliberalisering – hvorfor slippe prisene over natta?*

Både WEO-rapportene, SES-rapporten og seminardiskusjonene fremmet prismekanismene som avgjørende i markedsreformene. Uten frie priser intet ”marked”. I tråd med anbefalingene til IMF liberaliserte Russland prisene våren 1992.

I følge WEO-rapporten fra mai 1990, var liberalisering av prisene en nødvendig forutsetning for god konkurranse i markedet.<sup>240</sup> Overgangen til markedsøkonomi kunne ikke gjennomføres uten prisliberalisering og opphevelsen av det, i henhold til WEO-rapportene, inngripende systemet med direkte og indirekte skatter og subsidier som forvrengte prissignalene i sentralstyrte land.<sup>241</sup> Oppfatningen fra WEO-rapporten skrevet i mai 1990, var også del av konklusjonen til SES-rapporten fremlagt desember 1990: “Nothing will be more important to the achievement of a successful transition to a market economy than the freeing of prices to guide the allocation of resources.”<sup>242</sup> Prisliberaliseringen ville gjøre slutt på varemangelen, byttehandelen og en mulig integrering i verdensøkonomien fordi man ville få

---

<sup>239</sup> EBS/92/119, 12.08.92, Supplement 6, “ Russian Federation – Stand-By Arrangement.”

<sup>240</sup> WEO-rapporten oktober 1990. Side 83.

<sup>241</sup> WEO-rapporten mai 1991. Side 33.

<sup>242</sup> SES-rapporten. Side 24.

en ressursfordeling som var basert på markedspriser. Da ville rubelen kunne brukes som vekslingskurs, etterspørselen ville gi riktig signal til produsenter, produsenter ville produsere for å møte etterspørsel og dermed ville man få bort det svarte markedet, byttehandel og hamstring. Når handelshindringene skulle forsvinne med liberaliseringen av det eksterne markedet, ville man få priser som var i overenstemmelse med verdenspriser. SES-rapporten fremhevet at kun få områder burde skjermes for frislipp av priser: transport, husleier og sårbar industri. Dette for å ivareta de svakeste samfunnsgruppene og de mest konkurranseutsatte bedriftene. Hovedkonklusjonen til SES-rapporten var likevel at de fleste priser skulle frigis raskt. Det var kun på offentlig transport, husleier og beskyttelse av energiindustrien at SES-rapporten mente at statlig inngripen var nødvendig. Denne kontrollen skulle gradvis utfases ettersom energiindustrien klarte å områ seg i det nye markedet og menneskene hadde fått inntekter og pensjoner som kunne opprettholde markedspris på husleiene. SES-rapporten forventet at matprisene kunne øke med frislipp av prisene. Denne situasjonen kunne bedres med en økning i pensjon og spesialrettede tiltak til mennesker som levde under en viss inntektsgrense.

Et viktig skille mellom WEO-rapportene og SES-rapporten var at WEO-rapporten fremhevet behovet for en gjennomgripende reform hvor prisliberalisering og kompetitive markedsstrukturer ble innført på likt.<sup>243</sup> SES-rapporten skrev også at prisliberaliseringen burde innføres i et miljø preget av konkurranse, men skriver oppsummerende tilslutt at prisliberalisering bør prioriteres uansett hvor langt privatiseringsprosessen hadde kommet. WEO-rapporten hevdet også at liberalisering av prisene ville ha positiv innvirkning på ressursfordelingen, fordi prisene ville kunne fungere som verktøy for å vise relativ varemangel. Firma som kunne være lønnsomme i et marked med frie priser, trengte ikke være lønnsomme med styrte priser. De tilbakeviste at mangel på konkurranse ville føre til stor prisøkning ved å henvise til Polen og Ungarn som fikk høy inflasjon ved gradvis liberalisering.

I følge WEO-rapportene hadde prisene og inflasjonen i Sovjetunionen blitt holdt kunstig nede. Dette viste seg i 1990 med lange matkøer, generell varemangel og et overskudd på penger. Det ville derfor i følge WEO-rapportene være naturlig med et prishopp i tilfelle prisliberalisering. Dette prishoppet måtte justeres med restriktiv penge- og finanspolitikk. Siden IMF ventet inflasjon konkluderte SES-rapporten med at prisliberalisering og makroøkonomisk stabilisering måtte innføres på likt. Selve reformhistorien viste at prisene

---

<sup>243</sup> WEO-rapporten oktober 1990. Side 83.

ble liberalisert men at det var vanskelig for regjeringen å begrense pengemenge på grunn av at sentralbanken fortsatte å trykke penger. I tillegg var regjeringen under press fra de folkevalgte for å opprettholde det offentlige forbruket, noe som gjorde det vanskelig å kutte budsjettene i tråd med retningslinjene til IMF.

Nikolai Petrakov, medforfatter av *500 Days* og nåværende leder av markedsøkonomiinstittuttet (RAS), kritiserte som nevnt i kapittel to denne prisliberaliseringen slik den ble gjennomført i Russland for å ikke være i tråd med økonomisk pristeori som fremhever konkurranse som en nødvendig forutsetning for riktige priser. Monopoler, enten de er statlige eller private, vil ha få insentiver til å senke prisene.<sup>244</sup> Petrakov fant det naturlig at man fikk hyperinflasjon siden prisene ble liberalisert før monopolene ble brutt opp. Petrakov er kritisk til regjeringens gjennomføring av denne reformen. Han mente det var naivt å tro, slik Gajdars reformgruppe gjorde, at prisliberaliseringer ikke bare blir sett på som en løsning for å eliminere budsjettunderskuddet, for å stabilisere pengemarkedet, for rubelkonvertabilitet og strukturering av økonomien, men nærmest som en magisk ” ’Open Sesame’ for every lock on the economic progress.”<sup>245</sup> Også en av styremedlemmene i IMF, Mr. Kabbaj, påpekte den logiske bristen ved å raskt liberalisere og gradvis privatisere som SES-rapporten skisserte, og som senere ble virkeliggjort av Gajdars reformgruppe. Han forutså dermed den utviklingen Petrakov senere klaget over.<sup>246</sup>

Forutsetningen om frikonkurranse som Petrakov og Kabbaj påpekte, er sentral innefor nyklassisk økonomi. Man kan dermed si at når IMF velger å se bort fra denne, ignorerer de en viktig del av nyklassisk likevektsteori som forutsetter både frikonkurranse og full informasjon. Selv om IMF påpekte at informasjonsbehovet ville bli dekket av en publisering av når de forskjellige reformene skulle gjennomføres, er ikke dette det samme som at forbrukerne i det russiske markedet ville kunne få oversikt over produkter og produsenter på den måten at de kunne ta rasjonelle valg i tråd med forutsetningene innenfor likevektsteorien. IMF anså at rask og omfattende prisliberalisering var den viktigste forutsetningen for å få en fungerende markedsøkonomi i Russland. Prisliberaliseringen ville i følge IMF føre til et russisk marked som kunne gi riktige signaler til forbrukere og produsenter. Innsigelsene mot den raske prisliberaliseringen som ble gjennomført våren 1992 uten at markedslovgivning og privat eiendomsrett var til stedet kan virke relevant i etterkant.

---

<sup>244</sup> Petrakov, Nikolai Jakovlevich 1993. ”Monetary Stabilization in Russia: What is to be done”. Side 609.

<sup>245</sup> Ibid. Side 607.

<sup>246</sup> SEM 91/1. Side 16.

Joseph Stiglitz og Thomas Remington mente at akkurat denne reformen fikk store negative konsekvenser for russerne blant annet fordi sparepengene deres forsvant med hyperinflasjonen. ”Liberalizing prices meant that the elderly and others on fixed incomes would suffer a severe drop in living standards and people would see a lifetime of savings wiped out.”<sup>247</sup> Da masseprivatiseringen for alvor begynte hadde følgelig ikke middelklassen i Russland penger igjen til å kjøpe eiendom for. Dette kan være en delforklaring på hvorfor en stor del av russisk eiendom endte på få hender, men også andre faktorer som mangel på markedskunnskap og informasjon kan ha bidratt. Da russerne fikk utdelt privatiseringskuponger i oktober 1992, var det mange russere som ikke helt skjønnte hva disse skulle brukes til.<sup>248</sup> Siden flere av de som ble rike, de russiske oligarkene, var del av nomenklaturaet, fremheves også kjennskap til eksisterende maktstruktur som en forutsetning for at de som ble rike ble det.

### *Makroøkonomisk stabilisering*

IMF mente, i likhet med sjokkterapiens strukturlpasningsprogram, at stabile makroøkonomiske forhold var grunnlaget for økonomisk endring og vekst. Dette begrepet vokste frem og ble mer og mer presist i WEO-rapportene fra 1990 til 1992. I 1990 og 1991 fokuserte WEO-rapportene på makroøkonomiske vilkår som inflasjon og ansvarlige budsjetter. Det er først i WEO-rapporten fra oktober 1992 at begrepet manifesterte seg som en egen strategi med en tilknyttet verktøykasse.<sup>249</sup> Målet med strategien var forutsigbare makroøkonomiske vilkår, som ville føre til internasjonal tillit. I følge IMF var sentrale virkemidler for å få makroøkonomisk stabilitet høy rente, kutt i offentlige budsjetter og rubelsamarbeid med andre rubel land om en felles pengepolitikk. IMF mente også at makroøkonomisk stabilitet og systemendringer som privatisering og lovgivning var gjensidig avhengig av hverandre. Likevel ville det i følge WEO-rapportene være umulig å gjennomføre strukturelle reformer uten makroøkonomisk stabilitet fordi man ville få hyperinflasjon. ”As recent and historical experience in Latin America and many other countries shows, hyperinflation distorts the price signals on which market systems depend and brings chaos to all aspects of economic life. In an environment of hyperinflation, systemic economic reform is impossible.”<sup>250</sup>

---

<sup>247</sup> Remington, Thomas 2004. *Politics in Russia*. Side 203.

<sup>248</sup> Ibid. Side 211.

<sup>249</sup> WEO oktober 1992. Side 50-54.

<sup>250</sup> WEO oktober 1992. Side 50-54.

Våren 1992 økte prisene i Russland dramatisk. Dette var i følge WEO-rapporten fra mai 1992 forventet på grunn av prisløsligeringen i januar samme år, økning i strømpriser og bortfall av subsidier. Selv om inflasjonen var ventet, var det i følge IMF svært viktig at man hurtig fikk strammet inn penge- og finanspolitikken for å hindre ytterligere opphetning av økonomien. WEO-rapportene fra 1992 påpekte nødvendigheten av at Gajdars mål i reformprogrammet lagt frem i mars 1992 ble overholdt. Disse målene inkluderte en nedgang i den offentlige gjelden slik at den kom under 10 % ( fra 20 %) av BNP for resten av året, grenser for vekst i kreditt, positive reelle renter og tiltak for å utvide og gjøre valutamarkedet enhetlig. I følge WEO-rapportene var det uheldig at den russiske gjelden istedet hadde økt i løpet av våren. Virkemidlene den russiske regjeringen foreslo i mars måtte følges hvis man skulle oppnå makroøkonomisk stabilitet. I tillegg til forsvarlig gjeldsgraden i forhold til inntekter og inntjening, var det i følge WEO-rapportene også viktig å beholde kontroll på pengemengden som ble trykket.<sup>251</sup> Det mest kontroversielle pengepolitiske virkemiddelet IMF anbefalte, var rentenivået. Den ble anbefalt satt høyt for å motvirke presset i økonomien og senke inflasjonen. I følge Joseph Stiglitz førte det høye rentenivået til verre vilkår for privatpersoner og bedrifter, noe som forsterket den økonomiske nedgangen og medførte større sosial nød.<sup>252</sup>

I tillegg til lav gjeld og høye renter, var budsjetter i balanse en sentral del av IMF sitt stabilitetsbegrep. Denne *ansvarlige* budsjett disiplinen burde gjelde for handelsbalansen, nasjonalbudsjettet og budsjettene i hver enkelt bedrift. Dette ville blant annet innebære kutt i de fleste subsidiene, skattereform for å øke inntektene og oppfordre til arbeid, sparing og investering.<sup>253</sup> I tillegg var det viktig at bedriftene fikk ansvar for egen budsjettstyring og måtte ta konsekvensene av dårlig styring. Når bedrifter fikk kontroll over egen økonomi, ville de være nødt til å føre en markedsvennlig politikk gjennom å kutte unødvendige kostnader og tenke innovativt i forhold til inntektsskapende arbeid. Kommersialisering av bedrifter ville dermed måtte innebære å restrukturere og slå konkurs bedrifter som ikke hadde livets rett. WEO-rapportene uttrykte bekymring over mangel på finansiell disiplin i Sovjetunionen. I resten av Øst-Europa hadde den derimot bedret seg etter at sentralstyringen hadde blitt trappet ned.<sup>254</sup> WEO-rapporten bemerket at høye renter og kutt i offentlige budsjett kunne være vanskelig å gjennomføre i en tid med synkende statsinntekter, men disse tiltakene var i følge

---

<sup>251</sup> WEO-rapporten mai 1990. Side 70.

<sup>252</sup> Stiglitz, Joseph 2002. Globalization and its Discontents.

<sup>253</sup> WEO mai 1990. Side 70.

<sup>254</sup> WEO-rapporten mai 1990. Side 70, WEO-rapporten oktober 1990 side 84 og WEO-rapporten oktober 1992 side 54.

WEO helt nødvendig for å en velykket reformprosess. Ordene *disiplin og økonomisk ansvarlighet* ble ofte brukt i argumentasjonen til IMF for å forsterke stabilitetsbegrepet.

Det IMF mente var ansvarlig økonomisk stabiliseringspolitikk, har blitt kritisert i ettertid for å ha vært svært usosial. Paul Krugman undret seg i *The Return to Depression Economics* over at IMF valgte ”Hooverism”<sup>255</sup>, altså en kontraktiv penge- og finanspolitikk, i sine reformforslag til Russland, all den tid denne politikken hadde vist seg å ikke fungere på 1930-tallet. Paul Krugman konkluderte med at IMF foretrakk depresjonspolitik fordi de mente at virkemidlene i denne politikken ville inngi til internasjonal tillit og hindre unødig spekulasjon. IMF mente dermed at finansiell disiplin og økonomisk ansvarlighet ville gi rubelen tillit og dermed tilrettelegge for integrering i verdensøkonomien.<sup>256</sup> Ved å vise omverden at Russland tok makroøkonomisk ansvar, ville det føre til forhøyet internasjonal investeringsvilje. Tillit har i følge IMF blitt nødvendig i en åpen verdensøkonomi. Det at land må fremstå som tillitsvekkende aktører i et internasjonalt tillitsspill har Paul Krugman kalt ”The Confidence Game”. Resultatet av denne tiltrostanken som har vokst seg viktig fra 1990-tallet, er i følge Krugmann at aksjemeglere får policyansvar ved at nasjonale regjeringer konstant må tenke på at økonomien må fremstå som sunn for å tiltrekke seg investeringer. Hvis man ser et land som en merkevare, blir økonomien kvaliteten på varen. Krugman mente likevel at det var uheldig at IMF på denne måten ga internasjonale spekulanter politisk beslutningsmakt. ”..one must cater to the perceptions, the prejudices, the whims of the market.”<sup>257</sup> Krugman hevdet at troen på dette tillitsspillet ble tilnærmet lik et mantra for IMF som måtte følges, og at denne tankegangen baserte seg mer på psykologi enn økonomiske modeller. IMF slapp først denne linjen i 1998 da Russland ble slått ut av krisen i sørøstasia og måtte devaluere valutaen sin.<sup>258</sup>

### *Privatisering*

Selv om IMF vurderte prislberalisering og makroøkonomisk stabilisering som viktigst i sin reformpakke, var også overgang til privat eiendomsrett avgjørende for at overgangen til markedsøkonomi skulle bli vellykket. Lovfestet privat eiendomsrett var nødvendig for å sikre oppstart av nye bedrifter, for en privatisering av statlige firma, en bedre fordeling av

---

<sup>255</sup> Etter Herbert Hoover som var president i USA fra 1929-1933. Denne politikken har også blitt kalt depresjonspolitik fordi den fikk skylden for å ha forsterket 1930-tallets økonomiske depresjon etter børskrakket på New York børsen i 1929.

<sup>256</sup> SES-rapporten. Side 23.

<sup>257</sup> Krugman, Paul 2000. *The Return to Depression Economics*. Side 113.

<sup>258</sup> Den økonomiske krisen i Sør-Østasia skjedde i 1997 og nådde Russland i 1998.

ressursene og forbedret velferd.<sup>259</sup> Det var likevel dette området IMF bort-prioriterte når de innså at det kunne være vanskelig å få gjennomført alt på en gang.

To strike a balance between the desirability of moving rapidly and the practical impossibility of doing so effectively on a large scale, it is necessary to use a flexible approach that varies according to the type of activity and size of enterprise, and, if necessary, the preferences of the different republics.<sup>260</sup>

Det er ut fra denne fleksibiliteten at SES-rapporten skisserte rask prisliberalisering og gradvis privatisering. Selve privatiseringen av små og mellomstore bedrifter kunne likevel starte med en gang ved salg til private aktører, mens store statseide bedrifter langsomt burde omgjøres til aksjeselskaper. Klart definerte eiendomsrettigheter som monopollovgiving og privatiseringsprosedyrer ville være nødvendige å få i havn før denne storstilte privatiseringen kunne starte. En annen viktig del av rammeverket rundt privatiseringen ville være tilbakeholden budsjettpolitikk slik at bedriftene skulle tvinges til å drive lønnsomt.<sup>261</sup> En slik lovgivningsprosess ville ta tid, men være helt avgjørende for en vellykket privatisering.<sup>262</sup> Denne privatiseringsprosessen ville også være med å ansvarliggjøre statlig sektor med hensyn til drift og produksjon. Så lenge denne sektoren arbeidet under fordelaktige vilkår ville markedsadgang for andre være lite attraktivt på grunn av denne sektorens dominerende posisjon.<sup>263</sup> Privateide bedrifter ville være nødt til å tenke lønnsomt. Dette ville naturlig innebære å ta risiko, motstå urimelig lønnskrav, forbedre organisasjonen og ha budsjetter som var i balanse.<sup>264</sup> Målet var å fordele de offentlige godene tilbake til folket på en rettferdig måte.

Privatisering av boliger kunne først gjennomføres når nødvendige lover var på plass. I Sovjetunionen hadde denne prosessen startet ved at noen byer hadde gitt bolig til leietagerne gratis. WEO-rapporten fra oktober 1991 fremhevet at også auksjoner kunne være aktuelle fordi det ville trekke til seg tilgjengelig penger og øke inntektene. Uten å si hvorfor hevdet WEO-rapporten at den statlige leiekontrollen burde opphøre eller bli redusert. Dette gjaldt ikke alle grupper, lavinntektsgrupper skulle fremdeles skjermes eller tilbys bolig.<sup>265</sup>

---

<sup>259</sup> WEO-rapporten mai 1990. Side 72.

<sup>260</sup> SES-rapporten. Side 26.

<sup>261</sup> *ibid.*

<sup>262</sup> *Ibid.*

<sup>263</sup> WEO-rapporten oktober 1990. Side 84.

<sup>264</sup> WEO-rapporten mai 1992. Side 48.

<sup>265</sup> WEO-rapporten oktober 1990. Side 85.

## *Handel med utlandet*

Det var enighet i IMF om at Russland burde integreres i verdensøkonomien for å øke konkurransen. Dette skulle gjøres både med å tilrettelegge for DUI i Russland, forenkle eksport- og importregler samt å etterhvert gjøre rubelen konvertibel. Den ferdigstilte reformpakken til IMF hevdet at en full integrering i verdensøkonomien var nødvendig for økonomisk vekst i Russland. Internasjonal konkurranse ville hjelpe den monopolistiske russiske økonomien frem til privatiseringsprosessen var ferdiggjort. I følge WEO-rapporten fra mai 1990 var det også fordelaktig for de tidligere SUS landene å legge til rette for en større regionalhandel. I tillegg mente rapporten at det var avgjørende for tidligere SUS land å få tilgang til vestlige markeder.

Den ene diskusjonen i WEO-rapporten fra mai 1990, viste at de satte spørsmålsteget ved om vestlige land ville åpne sine økonomier og om det derfor ville være lurt for Russland å åpne sin økonomi fullt med en gang.<sup>266</sup> Den sterkeste normative uttalelsen lest i styremøtedokumentene til IMF, fremhevet at det minste vestlige land kunne gjøre for østblokklandene var å fjerne all toll på varer. Som hovedkonklusjon havnet likevel IMF på at en liberalisering av ekstern sektor er å foretrekke.

Innenfor klassisk økonomi har man en handelstanke som er tuftet på Ricardos komparative fordeler videreforedlet i Hechsher Ohlin handelsteori. IMF dokumentene gjennomgått i denne oppgaven benytter Ricardos begrep om komparative fordeler. De brukte det også når de forklarte hvorfor samarbeidet mellom OECD, IBRD, EBRD og IMF fungerte fint under utarbeidelsen av kartleggingsrapporten SES. De komparative fordelene de forskjellige organisasjonene kunne bidra med, hevet arbeidet til et nivå det ellers ikke ville hatt. I følge denne handelsteorien utnytter et land de ressursene de er best på i forhold til andre land. Der nyklassisk teori forutsetter frikonkurranse internasjonalt, tar nyvekst teori<sup>267</sup> markeder i ubalanse som utgangspunkt. Både geografi og strategi har en større plass innenfor denne retningen som sent på 1980-tallet utfordret det nyklassiske synet om at markeder er uavhengig av historie og geografi. Strategisk handelsteori sier at land kan hjelpe egen utenrikshandel ved å ta strategisk gode valg. Siden WEO-rapportene oppmuntret til regionalt samarbeid, og regionalt samarbeid kan gå på bekostning av multilateral internasjonal integrasjon, kan det derfor tenkes at WEO-rapportene var influert av denne nye retningen. Uansett var WEO-rapportene tydelige på at det vil være positivt for regionene om de fikk et godt samarbeid, helst en regional handelsblokk.

---

<sup>266</sup> WEO-rapporten mai 1990. Side 71.

<sup>267</sup> Robert Gilpin 2001. *Global Political Economy*. Kapittel fem. "New Economic Theories". Side 103-127.



WEO-rapporten fra oktober 1991, fremhevet at utenlandshandelen og betalingsregimene måtte endres hvis Øst-Europa og Sovjet skulle bli integrert i verdensøkonomien. WEO-rapporten brukte Polen som positivt reformeksempel. Polen hadde fått internasjonalt innpass og forbedret handelsoverskudd etter at de eliminerte eksportsubsidier, senket eksportkvoter og opphevet importkvoter. Valutakonvertibilitet ble også sett på som viktig for å forenkle transaksjonene mellom russiske aktører og internasjonale aktører. Det var positivt at CMEA – Council for Mutual Economic Assistance hadde gjennomført valutakonvertibilitet samt redusert rollen til statlig eide utenlandshandelsinstitusjoner. For å gi internasjonale aktører økonomisk stabilitet kunne det være nødvendig å innføre garantier mot ekspropriasjon og nasjonalisering.

Rapporten fra mai 1990 diskuterte utfordringer og muligheter. Det ble sett på som spesielt viktig at det ble en slutt på det institusjonelle monopolet over utenlandshandelen, som hadde beskyttet, men også isolert bedrifter fra spesialisering og konkurranse. Forholdet mellom produksjon og priser trengte å utvikles for å vise den komparative fordelene ved internasjonale markeder. Dette kunne bare bli gjennomført via en fri og åpen handel, konkurranse, valutakonvertibilitet og en slutt på innenlands priskontroll og subsidier slik at russiske priser reflekterer priser på verdensmarkedet.

### *Språket i WEO*

Dette delkapittelet forutsetter at IMF er det Neumann kaller en *bærer* av den hegemoniske liberaliseringsdiskursen. I følge Neumann krever det mye arbeid av bærerne i diskursen for å opprettholde den hegemoniske posisjonen.<sup>268</sup> Språket er et sentralt virkemiddel for få dette til. Det å gjenta og forsterke sentrale ord og uttrykk, bidrar til å vedlikeholde diskursens virkelighetsforståelse. Dette avsnittet vil vise de ordene og uttrykkene WEO-rapportene bruker for å forsterke budskapet. Ord som økonomisk *ansvarlighet* og makroøkonomisk *stabilisering* bidro til å forsterke markedsøkonomiens fortrinn. Målet er ikke å utføre en fullstendig språkanalyse, kun viderefremme de ord og uttrykk som oppfattes som gjentakende og budskapsforsterkende. Faren med denne arbeidsmetoden er at gjennomgangen av 8 WEO-rapporter kan ha bidratt til en ubevisst integrering av IMF sine sentrale begrep og uttrykk.

WEO-rapportene brukte betegnelsene Sovjetunionen, Øst-Europa, og senere, tidligere sovjetstater. Denne inndelingen i store blokker gir lite rom for den diversiteten rapportene

---

<sup>268</sup> Neumann, Iver B. *Mening, materialitet, makt: en innføring i diskursanalyse*. Kapittel 3.

hevdet at de tok høyde for. Ved flere anledninger innledet WEO-rapportene med viktigheten av å ta hensyn til kultur, geografi og landsspesifikke faktorer. Som nevnt før, ga ikke dette utslag i de konkrete reformforslagene. Disse reformpakkene skilte primært mellom Øst-Europa og Sovjetunionen, på tross av at det er betydelig forskjell i blant annet velferdsnivå og produksjon mellom Romania og Tsjekkoslovakia i Øst-Europa, og Kasakhstan og Russland i SUS land. Det er mulig at denne forenklingen kun ble brukt i WEO-rapportene, og at det tas høyde for diversitet i de konkrete landrapportene til IMF. Likevel kan generaliseringen som kom til uttrykk i WEO-rapportene ha fått innflytelse på G7 landenes diskusjoner og beslutningsgrunnlag siden disse rapportene ble lagt til grunn ved årsmøtene til G7.

I tillegg til generalisering, brukte WEO-rapportene tidvis upresist språk. De brukte formuleringer som ”erfaring viser”, ”i flere land”<sup>269</sup> eller det er ”økende anerkjennelse for” uten at de presiserte hvilken erfaring, fra hvor, eller når da. Dette upresise språket ble brukt spesielt i begrunnelsen for at gradvis endring er nytteløst, og at markedsøkonomi er målet. Til sammen bidro denne upresise språkbruken til å forsterke markedsbudskapet.

Ordet *transisjon* blir hyppig brukt av WEO-rapportene og IMF for å vise hvilken total forvandling østblokkland sto overfor. Herman W. Hoen diskuterte dette i sitt innlegg om transitologi<sup>270</sup> på den ellefte sosialøkonomikongressen i Frankrike i juni 2004. Han påpekte at selve frasen ”transition to a market economy” var forbeholdt tidligere østblokkland, selv om det er mange land i verden som strever med å innføre markedsøkonomi. Denne språkbruken må i følge Hoen ses i sammenheng med kommunismens fall, markedsøkonomiens seier og den tidligere rivalisering under den kalde krigen. Transisjonsbegrepet har fått innpass i det russiske samfunnet gjennom opprettelsen av et eget Transisjonsinstitutt. Da Jegor Gajdar skrev sin bok om den russiske overgangen, var 27 av 39 bidragsytere fra dette instituttet hvor Gajdar selv var leder.<sup>271</sup> IMF brukte og operasjonaliserte begrepet tidlig. De sendte i 1991 100 russiske byråkrater på transisjonskurs i Wien. I følge WEO-rapportene skulle innholdet i transisjonsteori tuftes på vesteuropeisk økonomi.<sup>272</sup> Som Hoen viste i sitt innlegg diskuteres det fremdeles om man har nok forskningen om endring fra sentralstyring til markedsøkonomi, til å kalle funnene for en egen transisjonsteori.

---

<sup>269</sup> Begrepene ”In most countries” eller ”In most Eastern European countries” blir brukt 13 ganger på 11 sider i kapittelet ”Macroeconomic Developments and Systemic Reforms in Eastern Europe and the U.S.S.R” side 26-37.

<sup>270</sup> Transisjonsteori problematiseres av Hoen. Denne grenen vurderes av noen akademikere som en ny gren innenfor statsvitenskap og økonomi.

<sup>271</sup> Gajdar, Jegor 2003. *The Economics of Transition*.

<sup>272</sup> Dette er et annet eksempel på WEOs manglende presisjonsnivå. Det er stor forskjell på den tyske og den engelske økonomien, og ikke minst på hvilket tidspunkt man velger å bruke de forskjellige økonomiene som modell.

WEO-rapporten brukte ordet *distortions* gjentatte ganger om prisene før de ble liberalisert. Ordet kan bety å forvrengte, fordreie, trekke ut av sin vanlige form eller som en beskrivelse av noe som er unaturlig. Man får ved lesning av rapporten inntrykk av at planøkonomi ikke bare var negativt, men noe som ikke var naturlig. I følge IMF sin sjokkterapi skulle liberaliserte priser gi et økt tilbud. Dette skjedde ikke. Den manglende tilbudsreaksjonen fra markedet ble etterrasjonalisert med at prisene i utgangspunktet hadde vært grunnleggende feil ergo var det ikke feil med sjokkterapien men det planøkonomiske systemet.

Alle IMF dokumentene brukte betegnelsen *tekniske råd* på deres rådgivende bistand. Begrepet kan ha blitt valgt istedenfor eksperter eller konsulenter, fordi det er mer nøytralt og dermed vil gjøre det lettere for de russiske miljøene å motta hjelp. Bruken av ordet teknikere istedenfor rådgivere, kan i tillegg oppfattes som en indikasjon på hvor høyt IMF setter økonomifaget og passer inn i det mekaniske verdensbildet som er en del av den nyklassiske retningen.

Kildene brukt i denne oppgaven indikerer at IMF var en sentral aktør i den russiske reformprosessen. IMF spilte en avgjørende rolle i kartleggingen av den sovjetiske økonomien i 1990, utarbeidelsen av reformrådene fra 1990 til slutten av 1991, og i forsøket på å gjennomføre reformpakken i samarbeid med den russiske regjeringen våren 1992. Det var IMF som godkjente det økonomiske reformprogrammet laget av den russiske sentralbanken, den russiske regjering og IMF i 1992. IMF's godkjennelse av programmet var nødvendig for å få ut betalt det første lånet august 1992.

Reformprogrammet til IMF var nærmest identisk med den sjokkterapeutiske retningen og de benyttet også begrepet sjokkterapi som beskrivelse for rask økonomisk endring. Selv om IMF mente at sjokkterapeutisk endring var det beste, innså de problemet med å få alle strukturelle endringer på plass på en gang. Derfor skisserte de en endringsmetode som bestod av rask prisliberalisering og gradvis privatisering. En gradualistisk tilnærming var likevel ikke et reelt valg for IMF's økonomer fordi oppløsningen av det sovjetiske samfunnet hadde kommet for langt til at gradvis endring kunne gjennomføres. I følge IMF var det viktig å fylle vakuemet fra den økonomiske oppløsningen raskt med markedsreformer, og de to viktigste økonomiske reformene ville være liberalisering av prisene og makroøkonomisk stabilitet. Sekundært var privat eiendomsrett, lovgivning, en mindre statlig rolle og en økt integrasjon i verdenshandelen også viktige reformråd. Helt avgjørende var likevel tanken om at prisene måtte være "rette" for at det russiske markedet skulle kunne fungere. IMF har fått kritikk for at

liberaliseringen og stabiliseringen som de fikk gjennomslag for, førte til sosial nød og økonomisk depresjon på 1990-tallet.

## Konklusjon

Det var flere grunner til at man fikk en rask endring av den russiske økonomien tidlig på 1990-tallet. Dette var en tid preget av store endringer som tilsammen forsterket hverandre og bidro til at sjokkterapi ble valgt som endringsstrategi i Russland. Sovjetunionens oppløsning, fremvekst av neoliberal markedsliberalisme og positive erfaringer med rask endring fra Latin-Amerika og Polen var tre viktige hendelser som falt sammen i tid og bidro til rask endring av den russiske økonomien.

Tidlig på 1990-tallet var den politiske og økonomiske situasjonen i Sovjetunionen preget av krise. Man hadde en prekær situasjon som krevde handling, og det var bred enighet om at markedsøkonomi burde være målet for endringene. De aktørene som tok ansvar for endringen, gjorde dette ved å benytte seg av reformprogram de mente ville virke. Forenklet kan man si at man på den tiden hadde en teori som formodentlig virket – altså sjokkterapi, mot en teori som ikke virket – utviklingsskolen. Siden man hadde hatt positive erfaringer med sjokkterapi i Bolivia og Polen, ble denne tilnærmingen valgt. Utviklingsskolens reformprogram hadde vist seg ikke å fungere, og det gradvise alternativet ved Gorbatsjovs reformstrategi klarte ikke å håndtere den økonomiske krisen i Sovjetunionen. Man valgte dermed en tildels udemokratisk og autoritær innføring av sjokkterapi i Russland. Dette kan forklares med russernes ledertradisjon, som kjennetegnes av ønsket om en sterk leder som kan lede gjennom vanskeligheter, samt revolusjonstradisjonen knyttet til store endringsprosesser.

De aktørene som fikk gjennomslag for sine reformforslag, var preget av den hegemoniske liberaliseringsdiskursen som preget 1980-tallet. I forbindelse med avdekkingen av den økonomiske situasjonen i Øst-Europa og Sovjetunionen, ble planøkonomien erklært fallitt og markedsøkonomi fremhevet som den eneste mulige organiseringen av økonomien. Hovedinnholdet i den neoliberale økonomiske retningen var mindre statsstyring, budsjetter i balanse og større grad av privatisering. Å holde inflasjonen under kontroll var en svært viktig del av denne retningen som vokste frem da keynesianismen ikke klarte å håndtere stagflasjonen på 1970-tallet.

Det var som jeg har vist hovedsakelig to aktuelle økonomiske endringsstrategier tilgjengelig tidlig på 1990-tallet: *gradvis endring* versus rask, radikal og gjennomgripende endring, – *sjokkterapi*. Begge strategiene hadde markedsøkonomi som endringsmål, selv om graden av statlige styring utgorde et skarpt skille mellom de to posisjonene. Den gradvise posisjonen hadde større tiltro til statlig styring, mer fokus på institusjonelle faktorer og landsspesifikke behov, og de nedtonet den økonomiske krisen Sovjetunionen befant seg i.

Denne posisjonen fikk ikke gjennomslag fordi de, i følge Anders Åslund, var mer opptatt av å kritisere sjokkterapien enn av å utforme en helhetlig strategi. Det var også betydelige meningsforskjeller innenfor den gradvise retningen som gjorde samling rundt én strategi vanskelig.

Den raske endringsstrategien hadde gjennomgående større tilslutning enn den gradvise. Denne retningen hadde støtte både hos sentrale vestlige økonomer, sentrale østlige økonomer, sentrale multilaterale finansinstitusjoner, politisk støtte fra både Jeltsin og Clinton i tillegg til støtte fra sentrale akademiske miljø knyttet til Chicagoskolen, London School of Economics og MIT. Hovedinnholdet i den raske endringen var å få kontroll på hyperinflasjon ved hjelp av kutt i budsjett, innstramning av pengepolitikken, selvstendige sentralbanker, privatisering, målrettede velferdstiltak og handelsliberalisering. Innholdet i sjokkterapien var i stor grad påvirket av nyklassisk økonomi, og markerte et brudd med den tidligere brukte utviklingsskolens underbudsjettering og beskyttelse av egen industri. I henhold til den sjokkterapeutiske retningen var det viktig at den økonomiske endringen skjedde *raskt* fordi gradvis endring hadde vist seg ikke-fungerende i Latin-Amerika og Sovjetunionen. Det var også viktig at endringen var *rask* og *gjennomgripende* for å markere et endelig brudd med fortidens system, for derved å motivere folk til å forholde seg til endringen og legge om handlingsmønsteret.

Den raske endringsstrategien fikk gjennomslag hos både IMF, Gajdars reformatører og arbeidsgruppen som utformet *500 Days*. Det var likevel betydelige krefter innad i Russland som ønsket gradvis endring. Gorbatsjov og hans tilhengere ønsket en mer langsom reformprosess, det Øverste Sovjet godkjente høsten 1990 en reformplan som var gradvis i sin tilnærming – Presidential Guidelines – på bekostning av *500 Days*, og den russiske Dumaen var nærmest konsekvent mot den raske gjennomføringen skissert av Jeltsin. Mangelen på folkevalgt støtte førte til at Jeltsin brukte dekretter for å tvinge reformene gjennom. Dette forverret forholdet mellom folkevalgte og regjering og førte etter hvert til en konstitusjonell splittelse som toppet seg i 1993 ved at Jeltsin oppløste nasjonalforsamlingen og innførte en ny grunnlov med økt presidenmakt.

Hovedinnholdet i den gradvise endringsstrategien på slutten av 1980-tallet var liberalisering av bedriftslovgivning, økte investeringer og delvis handelsliberalisering. Disse tiltakene klarte ikke å hindre en fortsatt nedgang av produksjonen. Dette førte i neste rekke til uro og utålmodighet blant sovjetiske/russiske beslutningstakere. Ønsket om økonomisk forbedring, samt denne uroen, kan være delforklaringer til hvorfor det på begynnelsen av 1990-tallet ble valgt en rask og gjennomgripende endringsstrategi.

IMF var en sentral aktør i den russiske reformprosessen. De kartla økonomi, bidro med reformråd og godkjente reformprogrammet som førte til den første utbetalingen av lån fra IMF. Hovedinnholdet i IMF's reformstrategi var rask prisliberalisering og makroøkonomisk stabilisering ved hjelp av ansvarlig budsjettpolitikk og stram pengepolitikk. Overgangen fra plan- til markedsøkonomi ville i følge IMF innebære smertefulle konsekvenser for det sovjetiske samfunnet. Ved rask endring, sjokkterapi, ville man komme fortere forbi ulempene ved reformprosessen og til fordelene ved markedsøkonomi. Det at IMF ble tilhenger av den sjokkterapeutiske tilnærmingen gjenspeiles i argumentasjonen. I tråd med den sjokkterapeutiske retningen hadde oppløsningen av planøkonomien i Sovjetunionen kommet for langt til at gradvis endring var mulig, og den gradvise endringsprosessen hadde mislyktes i Øst-Europa og Sovjetunionen. I tillegg mente IMF rask endring ville hindre nomenklaturaet i å trenere gjennomføring av reformene. Sist, men ikke minst, ville rask endring få på plass nødvendige forutsetninger for markedsøkonomi. I likhet med sjokkterapeutiske tilnærmingen, mente IMF at et skarpt brudd med fortidens planøkonomi fortere ville vise fordelene ved markedsøkonomi og være fordelaktig for den folkelige tilslutningen til reformene.

Selv om IMF mente at rask endring var det beste, innså de problemet med å få alle strukturelle endringer på plass på en gang. Derfor skisserte de en endringsmetode som bestod av rask prisliberalisering og gradvis privatisering. I følge IMF var de to viktigste økonomiske forutsetningene for en vellykket russisk endring liberalisering av prisene og makroøkonomisk stabilitet. Sekundært var privat eiendomsrett, lovgivning, en mindre statlig rolle og en økt integrasjon i verdenshandelen også viktige reformråd. Reformpakken til IMF skilte seg i liten grad fra den sjokkterapeutiske retningen. Spesielt tanken om at prisene måtte være "rette" for at det russiske markedet skulle kunne fungere, var i linje med sjokkterapiens virkemidler for å få ned hyperinflasjon.

Arbeidsgruppens reformprogram *500 Days* forfektet også rask gjennomgripende endring, men hadde fokus på lovgivning og privatisering der IMF fokuserte på prisliberalisering og makroøkonomisk stabilitet. Grunnlaget for deres reformprogram var markedslovgivning. Fokus på markedslovgivning må ses i sammenheng med at det hadde vært ulovlig å drive med næringsvirksomhet i Sovjetunionen, og at arbeidsgruppen ville sikre denne retten forut for oppstart av reformene. Når lovgivningen var på plass, kunne privatisering, prisliberalisering og handelsliberalisering iverksettes. Selv om arbeidsgruppen var for større markedsstyring, beholdt de likevel sterk statlig styring for å sikre gjennomføring

av reformene. Det er først og fremst endringsfarten som skiller dette endringsprogrammet fra Presidential Guidelines som ble vedtatt i oktober samme år.

Hovedinnholdet i arbeidsgruppens reformprogram var markedslovgivning, privatisering for å sikre konkurranse, prisliberalisering for å få korrekte priser, riktig etterspørsel og tilbud, samt å sikre enkeltmennesket valgfrihet. I tråd med den sjokkterapeutiske retningen, anså arbeidsgruppen økonomien i Sovjetunionen å være i krise. De anså derfor snarlig handling for å være helt nødvendig. I motsetning til Jeltsin og Gajdar ville arbeidsgruppen beholde unionsstrukturen for å sikre en overordnet innføring av reformene kombinert med større selvstyre for republikkene. Det viktigste for arbeidsgruppen var likevel at en ansvarsavklaring i forhold til myndighet og mandat var en nødvendig forutsetning for gjennomføringen av reformene. Ønsket om ansvarsavklaring mellom republikk og unionsnivå er et trekk som går igjen i alle reformprogrammene, ut fra tanken om at handling forutsetter mandat. Selv om arbeidsgruppen var sammensatt av liberale, unge sovjetiske økonomer, preges programmet til tider av at det er skrevet av en liten eksklusiv elite. De slår autoritært, og til tider detaljstyrende, fast hvordan reformene skal gjennomføres.

I følge Gajdars reformprogram hadde 60 år med planøkonomi satt sine spor. Etter 1985 hadde dette systemet gradvis blitt avskaffet uten at det effektivt hadde blitt erstattet med et fungerende system. I likhet med IMF og den sjokkterapeutiske retningen, viser Gajdar til at resultatet av den gradvise tilnærmingen var makroøkonomisk ubalanse og en økonomi i krise. For å få økonomien på fote igjen, ønsket Gajdar raske økonomiske endringer med internasjonal støtte. Hovedmålet med det programmet som ble lagt frem i mars 1992 var å dempe inflasjonen og produksjonsnedgangen. På det tidspunkt programmet ble lagt frem for IMF, hadde Gajdar iverksatt flere reformer som var i tråd med den sjokkterapeutiske retningen: Prisliberalisering, kutt i budsjettunderskuddet, handelsliberalisering og en oppstartet privatiseringsprosess. Gajdar skisserte en ytterligere prisliberalisering, målrettet sosial politikk og en prioritert privatiseringsreform for resten av 1992 i tillegg til at han gjentagende og i tråd med sjokkterapien fokuserer på ansvarlighet i penge- og finanspolitikken.

Både arbeidsgruppen og Gajdars reformatorer ønsket rask overgang til en fungerende markedsøkonomi. Begge programmene fokuserte på markedslovgivning, privatisering, prisliberalisering og stabilisering. I tillegg ønsket begge programmene å integrere Russland i verdensøkonomien ved å åpne økonomien. Den viktigste forskjellen mellom de to programmene, var ikke innholdet i reformene men rekkefølgen de skulle iverksettes i. Arbeidsgruppen hadde som forutsetning at markedslovgivning skulle være på plass før



reformene kunne innføres. Arbeidsgruppen forutsatte også større grad av privatisering enn det Gajdars program gjorde. Gajdar liberaliserte prisene uten at lovgivning eller privat eiendomsrett var på plass. Gajdars program var dermed tydelig påvirket av IMF og den sjokkterapeutiske retningen. *500 Days* ønsket rask endring men var likevel ikke preget av den sjokkterapeutiske retorikken. Arbeidsgruppens ønske om rask endring kan derfor ikke tas til inntekt for sjokkterapeutisk påvirkning, men kan heller ses som en videreføring av den russiske revolusjonstradisjonen. Reformprogrammet fremlagt IMF i mars 1992, var i tillegg til en tydelig søknad om lån og rådgivning. I forhold til reforminnhold var den viktigste forskjellen mellom de to programmene at Gajdar konkret gjennomførte prisliberalisering før markedslovgivning og privat eiendomsrett var på plass.

## Kilder og litteratur

### *Kilder*

#### **IMF Archives, Master Files, room C 525:**

0404; EBM/90/84, 30.05.90

0404; EBM/90/134, 05.09.90.

0401; EBD/90/205, 11.07.90. “ 1990 Economic Summit – Houston Economic Declaration”.

Mangler stemplet arkivkode, EBD/90/425, 19.12.90,”Study of the Economy of the U.S.S.R.”.

0401: EBD/91/186, 06.06.91, “Communiqué of the OECD Ministers.”

0404; EBM/91/86, 26.06.91.

0401; EBD/91/220, 17.07.91, “London Economic Summit.”

0401:EBD/91/220, Supp 1, 18.07.91, “Joint Press Conferense following the London Economic Summit.”

0401; EBD/91/225, 23.07.91, “Union of Socialist Republics U.S.S.R. – Application for Membership.”

0404; EBM/91/104, 31.07.91. “U.S.S.R – report by MD.”

0451; EBS/91/161, 18.09.91, Secretary to EB, “Special association between the U.S.S.R and the Fund – Terms and Conditions.”

0404; EBM/91/121, “U.S.S.R – report by MD”, 12.09.91.”

0451; EBS/91/161, 11.10.91, Secretary to EB, Supplement 2, "Correspondance between M. Gorbatsjov and M. Camdessus establishing the special association."

0422; EBD/91/291, 30.10.91. " Union of Soviet Socialist Republics – Request for Technical Assistance."

0404; EBM 91/147, 06.11.91.

0404; EBM/91/153, 13.11.91.

0451; EBS/91/161, 18.09.91, Secretary to EB, "Special association between the U.S.S.R and the Fund – Terms and Conditions."

0451; EBS/91/161, 11.10.91, Secretary to EB, Supplement 2, "Correspondance between M. Gorbatsjov and M. Camdessus establishing the special association."

Mangler stemplet arkivkode; BUFF91/191, 31.10.91. "Summary of the Statement of the Managing Director Visit to the Soviet Union."

0451; EBS/92/43, 10.03.92, "Russian Federation – Memorandum of Economic Policies." Jegor Gajdars program samt oversatt følgebrev fra russiske regjering og CBR.

0451; EBS/92/119, 12.08.92, Supplement 6, " Russian Federation – Stand-By Arrangement."

### ***Publikasjoner***

IMF publikasjoner; Washington D.C:

*World Economic Report*, mai 1990.

*World Economic Report*, oktober 1990.

*World Economic Report* mai 1991.

*World Economic Report* oktober 1991.

*World Economic Report* mai 1992.

*World Economic Report* oktober 1992.

Det sovjetiske reformprogrammet

Yavlinsky, Grigory (red.) og Boris Fedorov m.fl 1990. *500 Days - Transition to the Market*.

OECD publikasjon

Mc Cracken, Paul og Guido Carli m.fl. 1977. *Towards Full Employment and Price Stability*  
Paris, OECD publikasjon.

### **Statistikk**

NUPI , Centre for Russian Studies, *1991 Presidential Elections*.

Hentet fra [http://www.nupi.no/russland/elections/1991\\_presidential\\_elections\\_Russia.htm](http://www.nupi.no/russland/elections/1991_presidential_elections_Russia.htm)

Verdensbanken

”World Development Indicators 2001.” Washington.

“The World Bank Atlas 1989.” Washington

*Economic Survey of Europe in 1988-89*, New York: Economic Commission for Europe.

### **Nettsteder**

Williamson, John 2002. “Did the Washington Consensus Fail?” *Institute for International Economics*. Nettside tilgjengelig via

<http://www.iie.com/publications/papers/williamson1102.htm>

Global Trade Negotiations, Center for International Development at Harvard University.

Nettside, tilgjengelig via <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>

Fisher, Stanley 1999. ”The Financial Crisis in Emerging Markets; Some Lessons”. *IMF*

*Nyhetsbrev*, tilgjengelig via: <http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/042899.htm>

Wikipedia.com og Wikipedia.no

Den russiske sentralbanken (CBR): <http://www.cbr.ru/eng/main.asp>

Oppslagsverk

Collins Dictionary, *Economics*. HarperCollins Publishers, Glasgow.

## Filmdokumentar

Yergin, Daniel og William Crane 2003. *The Battle of the World Economy*. Heights production Inc. Muntlige intervjuer av blant andre Bill Clinton, Mikhail Gorbatsjov, Jegor Gajdar, Jeffrey Sachs og Anders Åslund.

## Litteratur

Balserowicz, Leszek 1995. *Socialism, Capitalism, Transformation*. Budapest: Central European University Press.

Beauvoir, Simone de 1970. *Det Annet Kjønn*. Oslo: Den Norske Bokklubben.

Boughton, James M. 2001. *Silent Revolution*. Washington: IMF.

Boughton, James M. "Modeling the World Economic Outlook at the IMF: A Historical Review". *IMF Working Paper*, WP/97/48

Boughton, James M. "The IMF and the Force of History: Ten Events and Ten Ideas That Have Shaped the Institution". *IMF Working Paper*, WP/04/75

Brown, Archie (red) 2001. *Contemporary Russian Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Cohen, Stephen 2000. *Failed Crusade – America and the Tragedy of Post-Communist Russia*. New York: Norton.

Dahl, Ottar 2004. *Historie og teori. Artikler 1975-2001*. Oslo: Unipub.

Dahl, Ottar 1986. *Problemer i historiens teori*. Gjøvik: Universitetsforlaget.

Dahl, Ottar 1967. *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget.

David Lipton, Jeffrey D. Sachs, Vladimir Mau og Edmund S. Phelps 1992. "Prospects for Russia's Economic Reforms". *Brookings Papers on Economic Activity*, 1992 (2) :213 – 283.

Edwards, Sebastian 1989. "Openness, Outward Orientation, Trade Liberalization and Economic Performance in Developing Countries" PPR Working Paper No. 191, International

Egge, Åsmund 1999. *Fra Aleksander II til Boris Jeltsin*. Oslo: Universitetsforlaget.

Ellman, Michael, Jegor Gajdar og Grzegorz W. Kolodko 1993. *Economic Transition in Europe*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

Ellman, Michael og Vladimir Kontorovich 1992. *The Disintegration of the Soviet Economic System*. London: Routledge.

Gajdar, Jegor 2003. *The Economics of Russian Transition*. Palatino: MIT Press.

Gerschenkron, Alexander 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Harvard University Press.

Gilpin, Robert 2001. *Global Political Economy – Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.

Hanson, Philip "Navrozov Versus the Agency," i Wiles, Peter (red) 1988. *The Soviet Economy on the Brink of Reform*. Boston: Allen and Unwin.

Hewett, Ed 1988. *Reforming the Soviet Economy: Equality vs. Efficiency*. Washington: Brookings Institution.

Hoen, Herman W 2004. "Is there such a thing as transitology?". Innlegg presentert ved The Eleventh World Congress for Social Economics.

Jeltsin, Boris 1994. *Kampen om Russland*. Oslo: Schibsted.

Fukuyama, Francis 2002. *The End of History and the Last Man*. New York: Perennial.

Kipling, Rudyard 1945. *Rudyard Kipling's Verse*. New York: Doubleday.

Keynes, John Maynard [1936]. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt.

Kjeldstadli, Knut 1999. *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kjeldstadli, Knut 1997. "Det fengslende ordet. Om " den språklige vendingen" i historiefaget", i Valg og Vitenskap. Festskrift til Sivert Langholm. Den norske historiske

Kolstø, Pål 2000. *Political Construction Sites*. Oxford: Westview Press.

Kornai, János 1986. "The Hungarian Reform Process". *Journal of Economic Literature*, 24 (4): 1687-1737.

Kornai, János 1990. *The Road to a Free Economy. Shifting from a Socialist System: The Example of Hungary*. New York; Norton.

Krugman, Paul R. 1991. *Geography and Trade*. Cambridge: MIT Press.

Krugmann, Paul R. 2000. *The Return to Depression Economics*. London: Penguin.

Lindbeck, Assar 1990. "Une Trisième Voie?" *Le Dèbat*. 59 (Mars/April).

Maddison, Angus 1989. *The World Economy in the 20th Century*. Paris: Verdensbanken.

Mau, Vladimir 2000. "Russian Economic Reforms as Perceived by Western Critics" fra Tuomas Komulainen (red) og Iikka Korhunen 2001. *Russian Crisis and its Effects*, Helsinki: Kikumora Publications (Serie B9)

Neumann, Iver B 2002. *Mening, Materialitet, Makt: en innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Neumann, Iver B 2001. "Seminarnotat til bruk for grunnfagsstudenter uke 44 og 45." Kvalitativ Metode, Samfunnsgeografi.

Nistad, Bjørn 2004. *Russisk politisk idéhistorie fra opplysningstiden til idag*. Oslo: Solum Forlag.

Odling-Smee, John 2004. "The IMF and Russia in the 1990s". *IMF Working Paper* WP/04/155, European Department.

Petrakov, Nikolai 1993. "Monetary Stabilization in Russia: What is to be done?" *Cato Journal*. Vol 12, No.3.

Polanyi, Karl [1944] 1957. *The Great Transformation*. "Kap. 1: The Hundred Years' Peace og Kap. 2: Conservative Twenties, Revolutionary Thirties" Kopisamling 4254, Statsvitenskap – STV 4212 – Internasjonal Politisk Økonomi. Oslo 2004: Unipub.

Reddaway, Peter & Dmitri Glinski 2001. *The Tragedy of Russia's reforms*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.

Ricardo, David [1817] 1911. *The Principle of Political Economy and Taxation*. London: Aldine Press.

Remington, Thomas F. 2004. *Politics in Russia*. New York: Pearson Longman

Rosefielde, Steven 2001. "Premature Deaths: Russia's Radical Economic Transition in Soviet Perspective". *Europe-Asia Studies* 53(8) 1159-1176.

Ruggie, John G. 1998. *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*. Kapittel to: "Embedded Liberalism and the Postwar Economic Regimes." Routledge. Kopisamling 4254, Statsvitenskap – STV 4212 – Internasjonal Politisk Økonomi. Oslo 2004: Unipub.

Sachs, Jeffrey 1990. "Eastern Europe's Economies: What is to be done?" *The Economist*, January 13, 1990.

Sachs, Jeffrey (red) 1990. *Development Country Debt and Economic Performance*. Chicago: The University of Chicago Press.



Sachs, Jeffrey 1993. *Poland's Jump to the Market Economy*. Utgitt som del av Lionel Robbins Lectures. Cambridge, MIT Press.

Sachs, Jeffrey 1994. "Life in the Economic Emergency Room". Fra Williamson, John (red) *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Said, Edward W. [1978] 2001. *Orientalismen*. Oslo: De Norske Bokklubbene.

Schumpeter, Joseph A. [1911] 1934. *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*.

Shevtsova, Lilia 1999. *Yeltsin's Russia*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Shevtsova, Lilia 2003. *Putin's Russia*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Smith, Adam [1775] 1910. *The Wealth of Nations*. London: Aldine Press.

Spulber, Nicolas 2003. *Russia's Economic Transitions – From Late Tsarism to the New Millennium*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and its Discontents*. New York: Norton & Company.

Tolz, Vera 2001. *Inventing the Nation*. London: Oxford University Press.

Tranøy, Bent Sofus (red) og Øyvind Østerud 2001. "Globaliseringen og Norge". *Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger økonomiske føringer og politisk handlingsrom*. Gyldendal akademisk. Side 9-38. Kopisamling 4254, Statsvitenskap – STV 4212 – Internasjonal Politisk Økonomi. Oslo 2004: Unipub.

Williamson, John 1990. *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Washington D.C.: Institute for International Economics.

Williamson, John 1993. "Democracy and the Washington Consensus". *World Development* 21.(8): 1329-36.

Winther, Marianne Jørgensen og Loise Phillips 1999. *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

Winiecki, Jan 1988. *The Distorted World of Soviet-Type Economies*. Pittsburg: Pennsylvania University Press.

Åslund, Anders 2002. *Building Capitalism: The Transformation of the Former Soviet Block*. Cambridge: Cambridge University Press.

## **Vedlegg 1: Arbeidsgruppen nedsatt av OECD i 1977.**

Leder *Paul Mc Cracken*, USA; professor ved Universitetet i Michigan og tidligere leder for "United States Council of Economic Advisers."

*Guido Carli*, leder for Confindustria og tidligere leder i "Bank of Italy".

*Herbert Giersch*, direktør for institutt for verdensøkonomi ved Universitetet i Kiel, tidligere leder medlem av "German Council of Economic Advisers",

*Attila Karaosmanoglu*, direktør for "Development Policy" i IBRD (International Bank of Reconstruction) og tidligere visestatsminister for økonomi i den tyrkiske regjeringen.

*Ryutaro Komiya*, professor Universitet i Tokyo,

*Assar Linbeck* instituttleder ved Institutt for internasjonale studier ved Universitetet i Stockholm.

*Robert Marjolin*, Master Clare College, Cambridge, tidligere professor i politisk økonomi ved Universitetet i Oxford.

I dette appendikset har jeg brukt anførselstegn ved de uttrykkene jeg ikke har oversatt til norsk i redsel for at meningen kan endres.

## Vedlegg 2: Valg i Sovjetunionen og Russland 1989-2000

Valg av deputerte til statsdumaen:

1989:	Election of USSR deputies
1990:	Election of RSFSR and local deputies
1991:	March, referanda on preserving union and creating Russian presidency
1991:	June, election of RSFSR president
1993:	April, referendum on approval of Yeltsin and government.
1993:	December, election of deputies to new parliament and referendum on draft constitution
1995:	Desember, elction of deputies to parliament
1996:	June/July: election of President
1999:	December, elction of deputies to parliament
2000:	March, election of President.

(Kilde: Thomas F. Remington 2004. *Politics in Russia*, side 14.)

I fare for å oversette feil har jeg latt tabellen stå i orginalspråket. Hovedpoenget er at det har blitt avholdt regelmessige valg til statsdumaen.

### Vedlegg 3: Arbeidsgruppens bakgrunn og senere karriere

*Grigory Alexeyevich Yavlinsky*, hovedforfatter av programmet *500 Days* og kjent russisk økonom, politiker og reformatør. Tok doktorgraden i økonomi ved Plekhanov's Institute of Economics i Moskva. Fra 1984 hadde han en administrativ stilling knyttet til arbeidsdepartementet og ble senere del av Council of Ministers i Sovjetunionen. I 1989 ble han medlem av Leonid Abalkins kommisjon for økonomiske reformer. Han var Deputy Chairman of the Council of Ministers i den Russiske Republikken (RSFSR), og leder for State Commission of the USSR for Economic Reform for å implementering av 500 dagers programmet, men gikk av når programmet ikke ble vedtatt av Det Øverste Sovjet. I 1993 var han med å starte det sosialliberale partiet Yabloko (Russian Democratic Party Yabloko) som han nå leder.<sup>273</sup>

*Nikolai Jakovlevich Petrakov*, Utdannet økonom ved Moscow State University, Economic Division i 1959. Doktorgrad i økonomi i 1972 og professor i økonomi samme år. Medlem i Russian Academy of Science og nå direktør for Market Economy Institute (RAS).<sup>274</sup>

*Stanislav Sergejevich Shatalin*, sentral sovjetisk økonom og rådgiver for Gorbatsjov etter at han ble President i 1985. Han er medlem i Russian Academy og Science, ledet Academy of Economic Science i 1989 og hadde sitt virke på slutten av 1980 tallet i State Committee of Science and Technology og ved universitetet i Moskva. Han ble utnevnt som leder for arbeidsgruppen som skrev 500 dagers programmet (Også kalt *Shatalin Plan*).<sup>275</sup>

*Michael Mikhailovich Zadornov*, Russisk økonom, politiker og reformatør. Leder av budsjettkomiteen i statsdumaen fra 1994-1997 og finansminister i Primakovregjeringen fra 1997-1999.<sup>276</sup>

*Boris Grigoyevich Fyodorov*, russisk økonom, politiker og reformatør. Han har en doktorgrad i økonomi, ansatt i EBRD fra 1991-1992, direktør i IBRD i 1992, finansminister i Russland fra 1993 til 1994, satt i statsdumaen fra 1994-1998 og i 1998 skatteminister og visestatsminister.

Det må bemerkes at dette er et utvalg av arbeidsgruppens mest sentrale medlemmer. Alle medlemmene i arbeidsgruppen er derfor ikke med.

---

<sup>273</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Grigory\\_Alexeyevich\\_Yavlinsky](http://en.wikipedia.org/wiki/Grigory_Alexeyevich_Yavlinsky)

<sup>274</sup> <http://www.cemi.rssi.ru/mei/en/epetrak.htm>

<sup>275</sup> <http://www.answers.com/topic/stanislav-sergejevich-shatalin>

<sup>276</sup> <http://www.s9.com/Biography/Zadornov-Mikhail-Mikhailovich>

## Vedlegg 4: Strukturell overgang fra Sovjetunionen til Russland

Den strukturelle overgangen fra Sovjetunionen til Russland kan indikeres med følgende viktige politiske endringer og økonomiske reformer.

- 1985 Gorbatsjov kommer til makten og innfører omfattende politiske og økonomiske reformer. Eksempler på dette er ytringsfrihet, organisasjonsfrihet og direkte utenlandsinvesteringer i Sovjetunionen.
12. juni 1990 Den nyopprettede russiske nasjonalforsamlingen vedtar Russlands uavhengighet. Det vil si at russiske lover har forrang for unionens lover.
- August 1990 Programmet og konseptet *500 Days* blir skrevet mellom 2. august og 30. august.
- Høsten 1990 IMF kartlegger den sovjetiske økonomien sammen med IBRD, EBRD og OECD. Kartleggingen munner ut i SES-rapporten fremlagt for styremedlemmene i IMF i januar 1991.
12. juni 1991 Jeltsin valgt til første russiske president.
- August 1991 Kuppforsøk av konservative kommunister. Ønske om å reversere reformene. Ikke vellykket.
- Oktober 1991 Jeltsin annonserer overgang til radikal markedsøkonomi. Gjennom hele høsten får man en større oppløsning av Sovjetunionen. Flere stater annonserer sin uavhengighet og maktstrukturen faller. Sovjetunionen får problemer med å samle inn skatt og man får dertil drastisk synkende inntekter og et påfølgende økonomisk kaos.
- Nov 1991 IMF møter den russiske regjeringen for første gang.
1. des. 1991 Ukraina erklærer sin uavhengighet. Dette er i følge Remington selve dødsstøtet til unionen.
8. des. 1991 De tre kjernestatene i Sovjet; Russland, Hvite-Russland og Ukraina erklærer unionen for oppløst og starter Samveldet av Uavhengige Stater, SUS, som inkluderer, fra 21. desember samme år, alle de tidligere republikkene i Sovjetunionen bortsett fra Georgia og Baltikum. Georgia blir medlem i 1993. Dette økonomiske og strategiske samarbeidet har i følge Remington til en viss grad klart å koordinere handel, finans, lover og sikkerhet. Ulempen med regionsamarbeidet er forskjellen i reell makt på grunn av Russlands størrelse og

dertil manglende vilje til å gi fra seg innflytelse. Remington minner oss på at Russland ble tøylet under Sovjetunionen.

- 25. des. 1991 Gorbatsjov går av og gir styringen til Jeltsin. Russland anerkjennes internasjonalt.
- 1. jan. 1992 Sovjetunionen oppløses.
- Jan. 1992 Prisliberalisering med påfølgende hyperinflasjon i februar og mars.
- Feb. 1992 IMF, Sentralbanken og Regjeringen utformer et politikkkutkast som, på grunn av uenighet, ikke er tallfestet, men som senere utgjør grunnlaget for forhandlinger mellom IMF og Russland om utbetaling av lån.
- 1. juni 1992 Russland blir medlem av IMF
- Juli 1993 Jeltsin oppløser nasjonalforsamlingen for å få fortgang i markedsreformene. Han tvinger gjennom et vedtak som sikrer presidenten større makt.

## Oversikt over vedlegg 5-17

*Vedlegg 5 – Kart over tidligere sovjetrepublikker*

*Vedlegg 6 – Det russiske politiske systemet etter 1993- konstitusjonen*

*Vedlegg 7 – GDP pr sector 1950-1998*

*Vedlegg 8 – Det sovjetiske parti og planøkonomiske system*

*Vedlegg 9 – Annual GDP pr sector 1989-2001*

*Vedlegg 10 – Grafisk komparativ fremstilling GDP 1988-2001*

*Vedlegg 11 – New Economic Policy Bolivia*

*Vedlegg 12 – GDP i konstante priser*

*Vedlegg 13 – Komparativ grafisk fremstilling av pengemengde og GDP*

*Vedlegg 14 – Vekst i pengemengde 1981-1990*

*Vedlegg 15 – Komparativ økonomisk ytelse – Kina og Russland*

*Vedlegg 16 – Makroøkonomiske indikatorer 1951-1988*

*Vedlegg 17 – Teknisk assistanse fra IMF til Russland*



Vedlegg 5

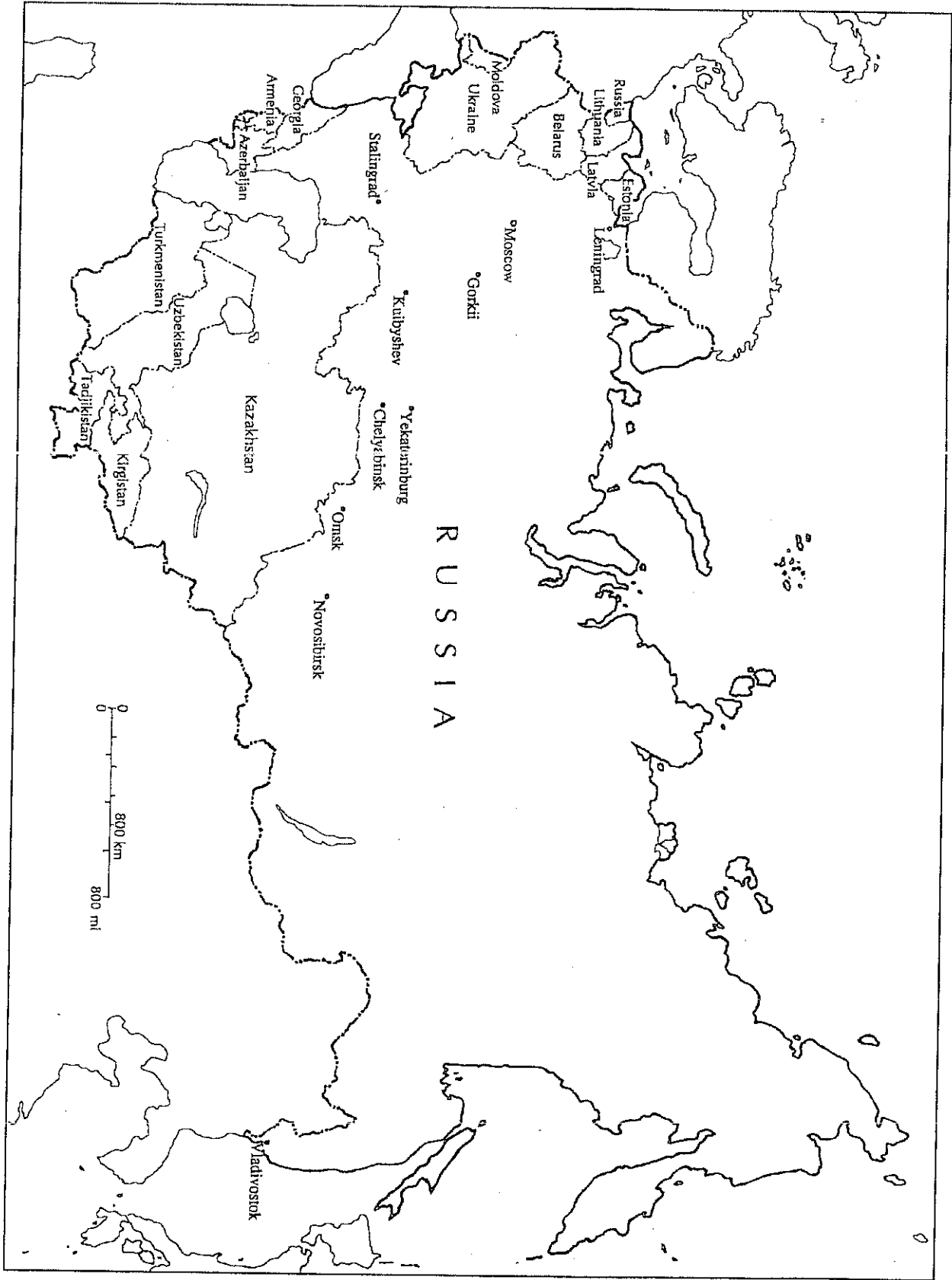


Figure 10-1. The Soviet Republics

Nicolas Spulber (2003). Side 158

Vedlegg 6

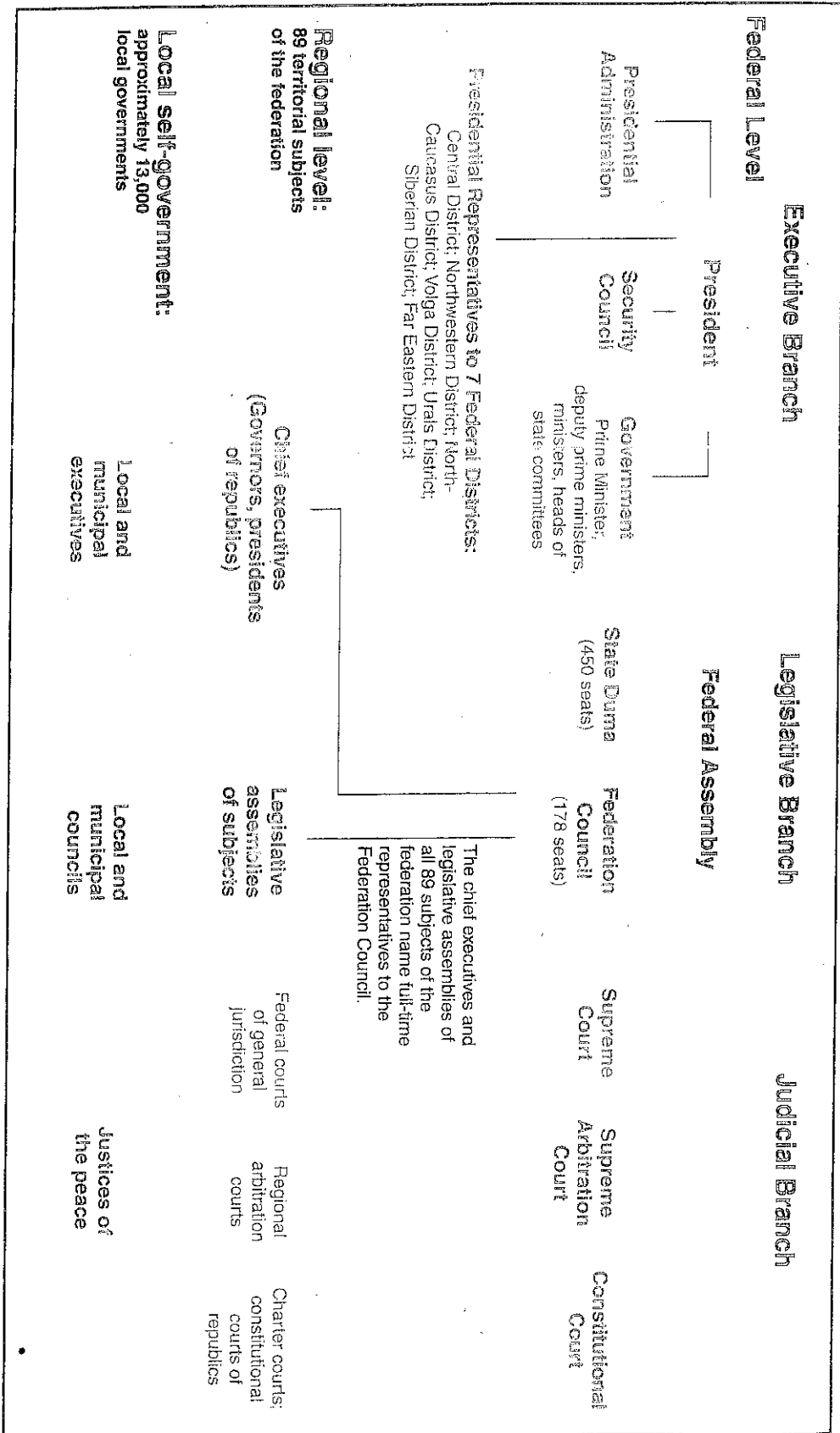


Figure 3.1 Russian Political System under the 1993 Constitution

Vedlegg 7

398

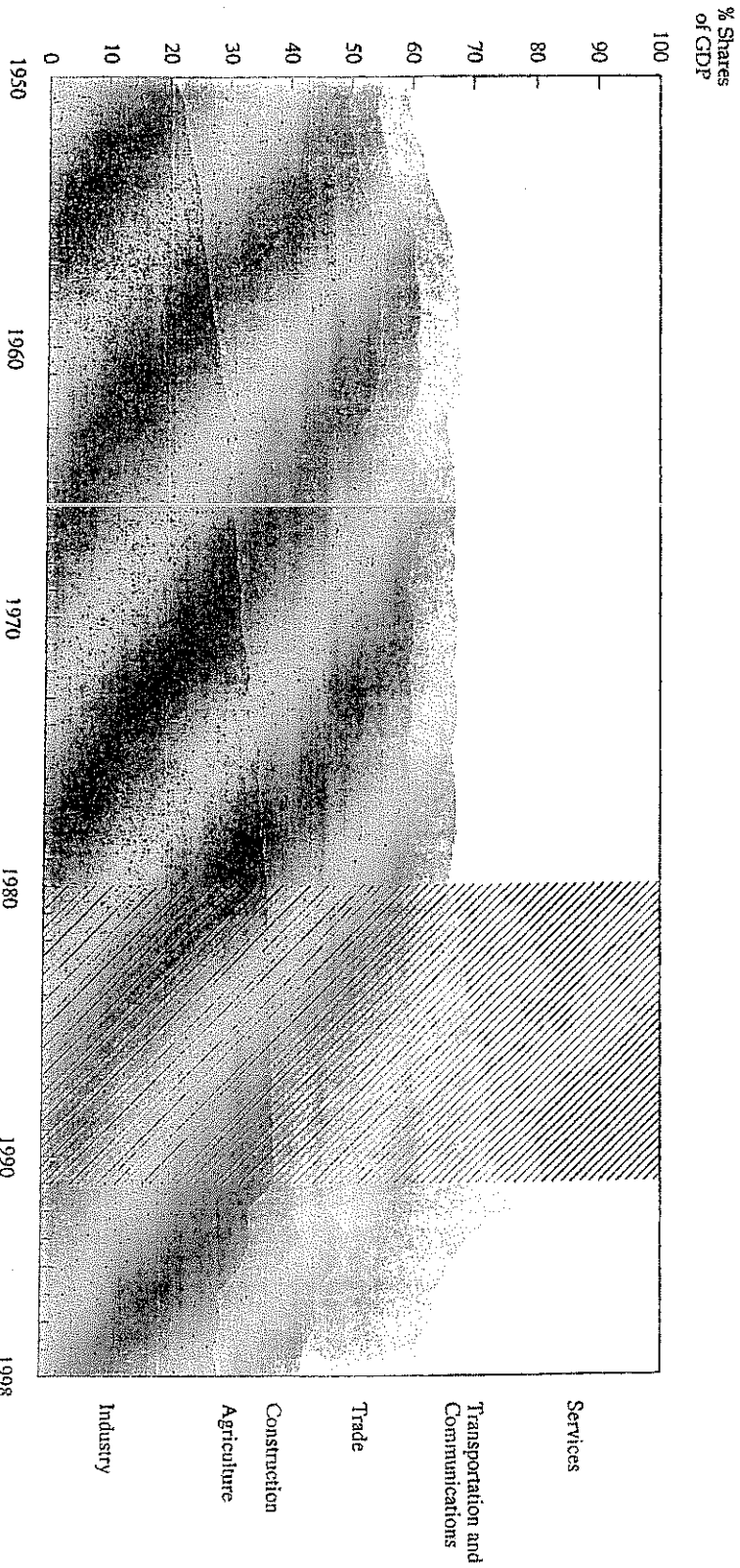


Figure 27-1. Russia<sup>a</sup>: GDP by Sector, 1950-98

Notes:

<sup>a</sup>USSR, 1950-80; Russian Federation, 1991-8.

Services include finance, credit, insurance, real estate operations, science and research, housing, geology, subsurface resources, exploration, meteorology, computer services, state administration and defense, education, culture and art, health care, physical education and social security, utilities, nonproduction activities services to households, and people's associations.

Source: *USSR: Measures of Economic Growth and Development 1950-1980*, Studies, Joint Economic Committee, Congress of the United States, Washington, DC, 1982, pp. 59-62; Russian Federation, 1991-8, Goskomstat and IMF estimates.

Nicolas Spulber (2003). Side 398

Vedlegg 8

II. The Soviet Economic Transition

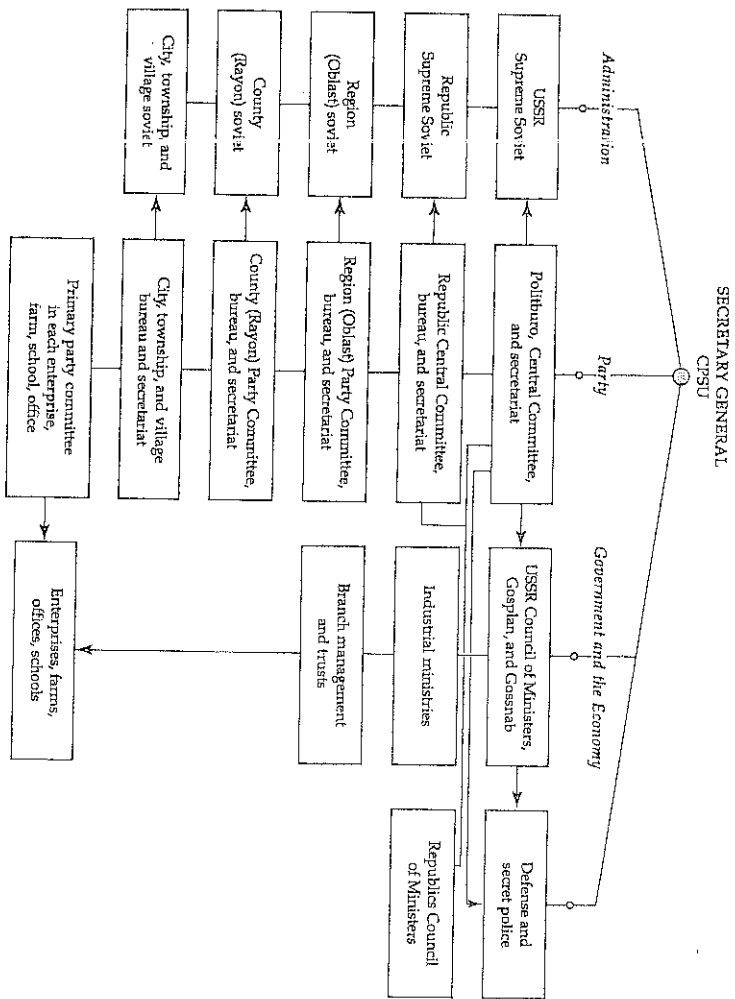


Figure 10-2. The Soviet Party - State Command System

Vedlegg 9

TABLE 7.3  
Annual GDP (Growth Rates, Selected Postcommunist Countries)

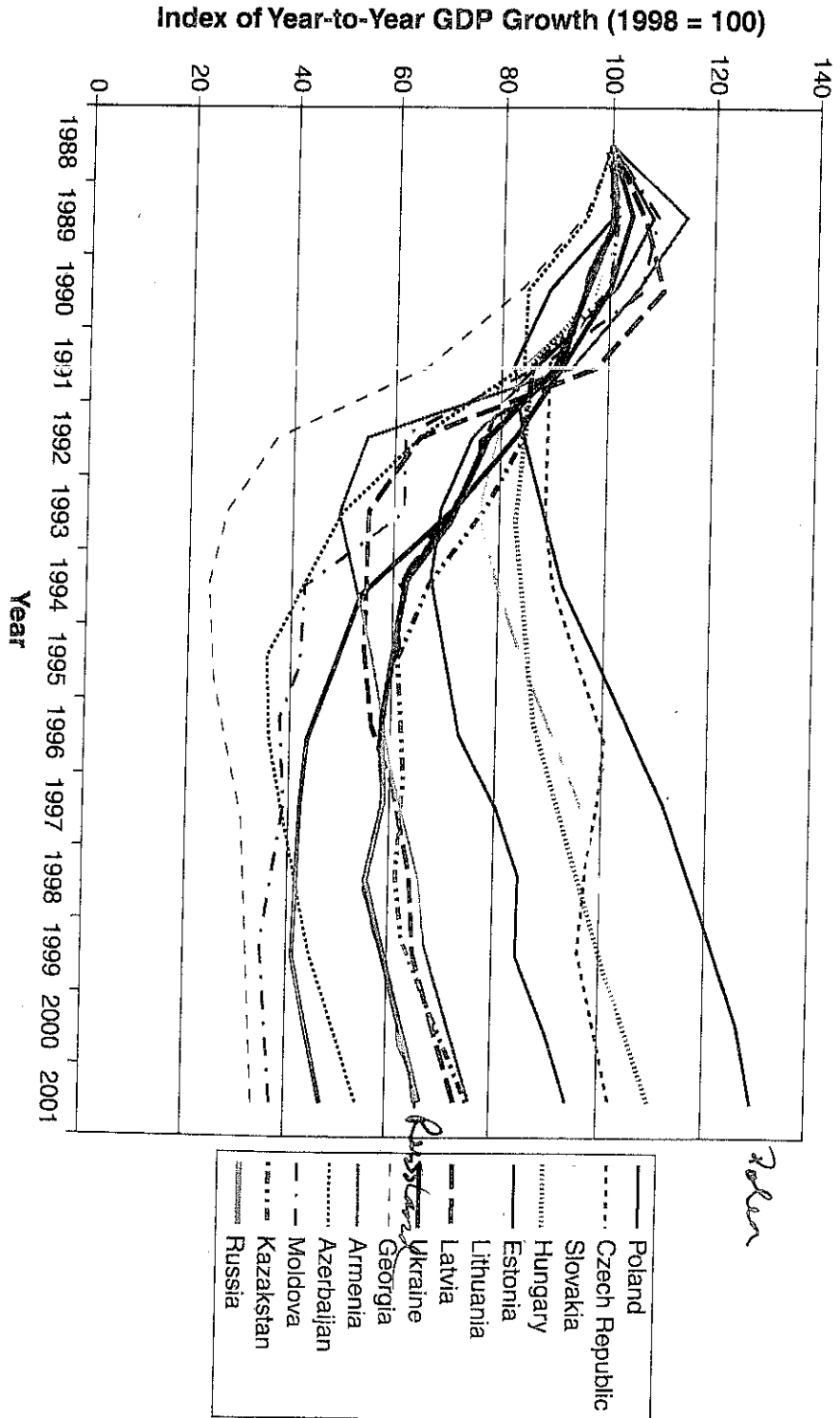
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001 as percentage of 1988 GDP
Poland	0.2	-11.6	-7.0	2.6	3.8	5.2	7.0	6.0	6.8	4.8	4.1	4.0	2.0	129.38
Czech Republic	1.4	-1.2	-11.6	-0.5	0.1	2.2	5.9	4.8	-1.0	-2.2	-0.8	3.1	3.5	102.54
Slovakia	1.4	-2.5	-14.6	-6.5	-3.7	4.9	6.7	6.2	6.2	4.1	1.9	2.2	3.0	107.16
Hungary	0.7	-3.5	-11.9	-3.1	-0.6	2.9	1.5	1.3	4.6	4.9	4.2	5.2	4.5	109.66
Estonia	8.1	-6.5	-13.6	-14.2	-8.8	-2.0	4.6	4.0	10.4	5.0	-0.7	6.9	4.5	93.68
Lithuania	1.5	-5.0	-5.7	-21.3	-16.2	-9.8	3.3	4.7	7.3	5.1	-3.9	3.9	4.0	68.51
Latvia	6.8	2.9	-10.4	-34.9	-14.9	0.6	-0.8	3.3	8.6	3.9	1.1	6.6	4.0	72.83
Ukraine	4.0	-3.4	-8.7	-9.9	-14.2	-22.9	-12.2	-10.0	-3.0	-1.9	-0.2	5.8	7.0	46.44
Georgia	-4.8	-12.4	-20.6	-44.8	-25.4	-11.4	2.4	10.5	10.8	2.9	3.0	1.9	3.0	33.69
Armenia	14.2	-7.4	-11.7	-41.8	-8.8	5.4	6.9	5.9	3.3	7.2	3.3	6.0	6.0	76.01
Azerbaijan	-4.4	-11.7	-0.7	-22.6	-23.1	-19.7	-11.8	1.3	5.8	10.0	7.4	11.1	8.0	53.68
Moldova	8.5	-2.4	-17.5	-29.1	-1.2	-31.2	-1.4	-7.8	1.3	-6.5	-4.4	1.9	5.0	37.08
Kazakhstan	-0.4	-0.4	-13.0	-2.9	-9.2	-12.6	-8.2	0.5	1.7	-1.9	2.7	9.6	10.0	75.79
Russia	0.0	-4.0	-5.0	-14.5	-8.7	-12.7	-4.1	-3.5	0.9	-4.9	5.4	8.3	5.0	66.46

Source: European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Transition Report 2001: Energy in Transition* (London, EBRD, 2001), p. 59.

Thomas Remington 2004. Side 200

Vedlegg 10

Figure 7.1 Comparative Postcommunist Economic Performance



Thomas Remington (2004). Side 201

Vedlegg 11

Table 7.1 Outline of Major Policy Initiatives in First Year of New Economic Policy

Policy Area	Key Policy Initiatives	Implementation
Exchange rate	Unification of exchange rate on current and capital account; free convertibility of foreign exchange	Completed 1985
Public sector pricing	Public sector prices (most importantly, energy and food) raised to world levels	Completed 1985
Consolidated public sector budget	Target deficit of 6.3 percent GNP, of which 5.3 percent to be externally financed	Budget approved by Congress, May 1986
Import regulations	Unification of tariffs to flat 20 percent rate; elimination of trade quotas and nontariff barriers	Quotas eliminated immediately; tariff reform, August 1986
Private sector salaries and employment	Elimination of government restrictions covering private wages, except for national minimum wage; removal of restrictions on hiring and firing	Completed 1985
Private sector pricing	Elimination of all price controls, except for public transportation and public utilities; elimination of previous monopolies in intercity transport	Completed 1985
Public sector salaries and employment	Successive wage freezes (with one-step increases between freeze periods) during August–December 1985, December–June 1986, June–December 1986	Implemented
Public enterprises	Employment reductions in state enterprises and central administration	Partial implementation
	Decentralization of major state enterprises	Most actions not taken
Taxation	Increases in taxes paid by YPFB	In effect
	Major consolidation and reform of internal taxes; establishment of VAT, patrimony taxes, and uniform income taxes	Approved by Congress, May 1986
International financial organization	Negotiation of IMF standby agreement	Approved by IMF, June 1986
	Reestablishment of creditworthiness with World Bank and IDB	Current on all obligations
Foreign creditors	Negotiation of Paris Club rescheduling	Terms of agreement approved, June 1986
	Commercial bank debt	Negotiations extended beyond 1986
Interest rates	Elimination of restrictions on commercial bank interest rates	Completed 1985

Jeffrey Sachs - NBER - (1990). Side 239

Vedlegg 12

Table 4.1. GDP at Constant Prices, 1990-2000 (Annual percentage change)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (prel.)
<i>Central Europe</i>											
Poland	-11.6	-7.0	2.6	3.8	5.2	7.0	6.1	6.9	4.8	4.1	4.1
Czech Republic	-1.2	-11.6	-0.5	0.1	2.2	5.9	4.8	-1.0	-2.2	-0.2	3.1
Slovakia	-2.5	-14.6	-6.5	-3.7	4.9	6.7	6.2	6.2	4.1	1.9	2.2
Hungary	-3.5	-11.9	-3.1	-0.6	2.9	1.5	1.3	4.6	4.9	4.5	5.2
<i>South-East Europe</i>											
Romania	-5.6	-12.9	-8.8	1.5	3.9	7.1	3.9	-6.1	-5.4	-3.2	1.6
Bulgaria	-9.1	-11.7	-7.3	-1.5	1.8	2.1	-10.9	-6.9	3.5	2.4	5.0
<i>Baltics</i>											
Estonia	-6.5	-13.6	-14.2	-9.0	-2.0	4.3	3.9	10.6	4.7	-1.1	6.4
Latvia	2.9	-10.4	-34.9	-14.9	0.6	-0.8	3.3	8.6	3.9	0.1	6.6
Lithuania	-5.0	-5.7	-21.3	-16.2	-9.8	3.3	4.7	7.3	5.1	-4.2	2.9
<i>CIS</i>											
Russia	-4.0	-5.0	-14.5	-8.7	-12.7	-4.1	-3.5	0.8	-4.6	3.2	7.7
Belarus	-3.0	-1.2	-9.6	-7.6	-12.6	-10.4	2.8	11.4	8.3	3.4	5.8
Ukraine	-3.4	-11.6	-13.7	-14.2	-23.0	-12.2	-10.0	-3.0	-1.9	-0.4	6.0
Moldova	-2.4	-17.5	-29.1	-1.2	-31.2	-1.4	-7.8	1.3	-8.6	-4.4	0.0
Armenia	-7.4	-11.7	-41.8	-8.8	5.4	6.9	5.9	3.3	7.2	3.3	6.0
Azerbaijan	-11.7	-0.7	-22.6	-23.1	-19.7	-11.8	1.3	5.8	10.0	7.4	10.5
Georgia	-12.4	-20.6	-44.8	-25.4	-11.4	2.4	10.5	10.8	2.9	3.0	2.0
Kazakhstan	-0.4	-13.0	-2.9	-9.2	-12.6	-8.2	0.5	1.7	-1.9	1.7	9.6
Kyrgyzstan	3.0	-5.0	-19.0	-16.0	-20.1	-5.4	7.1	9.9	2.1	3.6	5.1
Tajikistan	-1.6	-7.1	-29.0	-11.0	-18.9	-12.5	-4.4	1.7	5.3	3.7	8.3
Turkmenistan	2.0	-4.7	-5.3	-10.0	-17.3	-7.2	-6.7	-11.3	5.0	16.0	17.6
Uzbekistan	1.6	-0.5	-11.1	-2.3	-4.2	-0.9	1.6	2.5	4.4	4.1	1.5

Source: EBRD (2000a, p. 65); EBRD Press Release, April 22, 2001.

Ander Åslund (2001). Side 115



Vedlegg 13

rationing became widespread and inflationary pressures built up. What caused this deterioration?

Unfortunately, the USSR does not yet regularly publish comprehensive monetary statistics. It is known, however, that the liquidity of the Soviet economy (the ratio of the stock of money to the national income) has been steadily rising since 1965, and this process has accelerated since the late 1970s (Khandruiev *et al.* 1989). Furthermore, in 1990-1 substantial new information became available as a result of the discussions about economic reform and the USSR's wish for foreign credits. This information is set out in Figure 6.1 and Table 6.1. They both clearly indicate the growth in the liquidity of the economy since 1979.

Although Soviet statistics now give data on western concepts such as GNP and money supply ( $M_3$ ), it is important to realize that there are some fundamental differences between the monetary system in the USSR and in western countries. For one thing, in the USSR money is not a universal equivalent (i.e. it cannot be freely turned into any good or service required). In general (there are some exceptions) Soviet money cannot be used to buy foreign goods and services. Moreover, it cannot be used to buy most Soviet

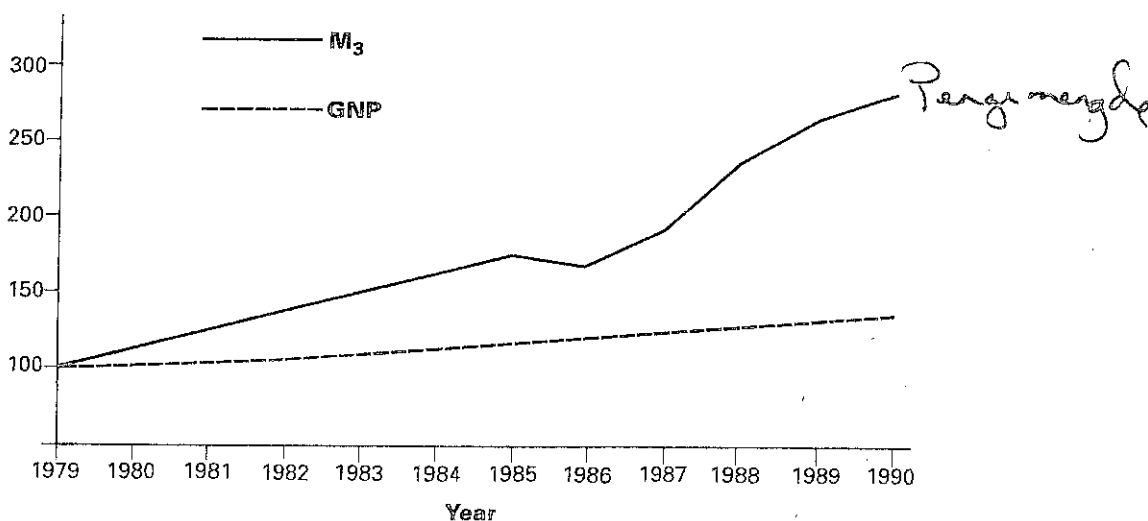


Figure 6.1 Comparative growth of the GNP and the money supply ( $M_3$ ) in the USSR, 1979-90

Source: *Perekhod k rynku* (Moscow 1990) p. 21. (This is the report of the working group established in July 1990 by Gorbachev and Yeltsin, sometimes called the Shatalin Committee (or the Shatalin-Yavlinsky Committee.) The fall in  $M_3$  in 1986 results from a change in the methodology used to calculate  $M_3$ .)

Note: At 31 December 1989 the money supply ( $M_3$ ) came to 704 billion roubles (op. cit., p. 227). This was made up as follows.  $M_0$  (cash in the hands of the public plus cash held by enterprises) was 110 billion roubles.  $M_1$  ( $M_0$  plus the demand deposits of the population, their holdings of bonds, state loan certificates and life assurance policies) was 357 billion roubles.  $M_3$  ( $M_1$  plus the term deposits of the population of 136 billion roubles, the bank deposits of enterprises of 108 billion roubles, and the bank deposits of budget-sector organizations, public organizations and Gosstrakh, the state insurance organization, of 103 billion roubles) totalled 704 billion roubles.

Michael Ellman og Vladimir Konborovich  
(1992). Side 107

Vedlegg 14

108 *Macroeconomic developments*

Table 6.1 Growth of money and credit in the USSR, 1981-90 (growth in percentages per annum)

	1981-85	1986	1987	1988	1989	1990 <sup>a</sup>
Notes and coins	6.0	6.1	7.8	13.6	19.5	21.5
M <sub>1</sub>	6.8	7.6	15.7	15.4	14.3	13.4
M <sub>2</sub>	7.5	8.5	14.7	14.1	14.8	15.3
of which:						
households	7.2	9.4	9.8	11.3	15.0	13.5
enterprises	8.7	5.5	32.6	22.5	14.5	20.0
M <sub>2</sub> as % of GDP	n.a.	51.2	56.9	61.2	65.5	72.5
Total credit,	8.7	4.2	6.6	11.3	11.2	10.9
of which:						
to enterprises	8.7 <sup>b</sup>	-13.3 <sup>b</sup>	-5.0	-6.8	-3.8	-4.3 <sup>c</sup>
to government	8.7	18.8	40.3	46.0	30.0	17.2

Source: IMF *et al.* (1990) *The Economy of the USSR*, Washington, DC: World Bank, p. 49.

<sup>a</sup> Estimate

<sup>b</sup> The contrast between the growth of credit to enterprises in 1981-5 and the decline in 1986 is partly a result of a change in the system of payment for work in progress in construction. In 1980-1, in accordance with the 1979 economic reform decree, the former system by which clients paid building organizations in instalments for work under way was ended. Instead, clients paid the money into special deposits with the banking system. It stayed there till the buildings were completed, when it was transferred to the building organizations. Meanwhile, the building organizations were financed by bank loans. The new system naturally produced a big increase in both bank deposits and loans, but this was basically just a bookkeeping matter. The total claim by enterprises on resources was not correspondingly increased. The intention was to give building organizations an incentive to complete buildings quickly. This new system seems to have been subsequently ended (probably in connection with the introduction of the so-called 'new mechanism in construction' in 1986), which seems to be the explanation for the sharp decline of credit to enterprises in 1986. (In 1986 total short-term loans by the banks fell by 69.8 billion, of which 67.5 billion was a fall in loans to construction.)

<sup>c</sup> This decline probably partly results from the writing off by the state of some farm debts. Such a measure, which apparently is not treated as an expenditure item in the budget, and appears as a deflationary factor in the monetary statistics, is actually of an inflationary character (it increases the purchasing power of farms).

Another way in which the monetary statistics can give a misleading impression concerns the financing of stocks (i.e. inventories). One of the reasons why total credit to enterprises fell in the second half of the 1980s was because of a fall in (credit financed) stocks in the retail trade and certain branches of industry. This fall in credit appeared to be deflationary (it reduced M<sub>3</sub>) but actually was inflationary (the fall in stocks exacerbated shortages and exerted upward pressure on prices).

Michael Ellman og Vladimir Kononov  
(1992). Side 108

Vedlegg 15

TABLE 7.1  
Russian and Chinese Economic Performance Compared

	GDP growth (average annual % growth, 1990- 2000)	Inflation (average annual %, 1990- 2000)	External debt (% of gross national income, 1999)	% living below poverty line	Gini index (1998)	Life expec- tancy at birth (1999)	Per capita national income (2000) (\$US)
Russia	-4.8	162.0	72	27.0 <sup>1</sup>	48.7	66	\$1,666
China	10.3	7.1	14	4.6 <sup>2</sup>	40.3	70	\$840

<sup>1</sup>Russian State Statistical Agency figure for November 2002 (refers to percentage of population living below subsistence level).

<sup>2</sup>1998.

Source: World Bank, *Building Institutions for Markets: World Development Report 2002* (Washington, D.C.: World Bank, 2002), pp. 232-7.

TABLE 7.2  
Russian Annual GDP Growth and Price Inflation Rates, 1991-2002

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>1</sup>
GDP	-5.0	-14.5	-8.7	-12.6	-4.3	-6.0	0.4	-11.6	3.2	7.6	5.0	4.0
Inflation	138.0	2,323.0	844.0	202.0	131.0	21.8	11.0	84.4	36.5	20.2	18.6	15.1

Note: GDP is measured in constant market prices. Inflation is measured as the percentage change in the consumer price index from December of one year to December of the next.

<sup>1</sup>Source: Press reports of Russian State Statistical Service ([www.gks.ru](http://www.gks.ru)). Preliminary estimates.

Thomas Remington (2004). Side 199

Table 18. Selected Macroeconomic Indicators, 1951-88

(Percentage changes at annual rates, unless otherwise noted)

	Gross Domestic Product (real)			Per Capita Gross Domestic Product (real)			External Trade	
	1951-73	1974-82	1983-88	1951-73	1974-82	1983-88	Total <sup>1</sup>	East Bloc Trade Share <sup>2</sup>
Eastern Europe <sup>3</sup> (excluding Poland)	4.7	1.9 (2.5)	2.7 (2.0)	4.0	1.3 (1.9)	2.3 (1.8)	37	60.9
Bulgaria	6.1	2.4	1.4	5.3	2.0	1.2	63	77.4
Czechoslovakia	3.8	1.8	1.8	3.1	1.1	1.4	41	72.8
German Democratic Republic	4.6	2.6	2.1	4.9	2.8	2.2	36	61.8
Hungary	4.0	1.9	1.4	3.5	1.5	1.5	38	44.2
Poland	4.8	0.5	4.2	3.5	-0.4	3.3	27	40.7
Romania	5.9	3.7	2.9	4.8	2.7	2.5	43	45.1
U.S.S.R.	5.0	2.1	1.9	3.6	1.2	1.0	13	51.5
Yugoslavia	5.7	5.0	0.9	4.6	4.1	0.2	38	31.8
Industrial countries <sup>4</sup>	4.9	2.1	3.1	3.7	1.4	2.5	28	2.6
Austria	5.3	2.4	2.3	4.9	2.5	2.3	55	7.8
Finland	4.9	2.7	3.4	4.3	2.4	3.0	62	15.4
France	5.1	2.6	1.8	4.1	2.1	1.3	39	2.3
Federal Republic of Germany	5.9	1.6	2.4	4.9	1.7	2.5	41	3.7
Italy	5.5	2.3	2.7	4.8	1.9	2.5	48	4.0
Japan	9.3	3.6	4.2	8.1	2.6	3.5	25	1.7
United States	3.7	1.6	4.3	2.2	0.6	3.3	18	0.8
Newly industrializing economies								
Korea	7.5	6.9	9.9	5.2	5.2	8.4	66	...
Taiwan Province of China	9.3	7.4	8.4	6.2	5.4	7.0	97	...

Sources: Gross domestic product and population growth from Angus Maddison, *The World Economy in the 20th Century*, Paris, 1989; The World Bank, *The World Bank Atlas 1989*, Washington, 1989; external trade/GNP from Paul Marer, *Dollar GNPs of the U.S.S.R. and Eastern Europe*, Baltimore, 1989, pp. 112-13; East Bloc trade shares from Economic Commission for Europe, *Economic Survey of Europe in 1988-89*, New York, 1989; and Fund staff estimates.

<sup>1</sup> Sum of exports and imports in percent of GNP in 1980.

<sup>2</sup> External trade with Eastern Europe and the Soviet Union in percent of total trade in 1988.

<sup>3</sup> GDP weighted average. The weights in 1985 were (in percent) Bulgaria 7.0, Czechoslovakia 16.6, G.D.R. 21.7, Hungary 9.7, Poland 29.7, and Romania 15.3. The U.S.S.R. economy is estimated to be about eight times as large as Poland's.

<sup>4</sup> Weighted average of 16 industrial countries; except for external trade: weighted average for the 7 countries in the table.

ities of the central planners.<sup>53</sup> For the most part, this expansion resulted from large increases in capital and labor inputs, allowing the industrial sector to absorb much of the reduced agricultural workforce (Table 19). Increases in factor productivity were generally small. From 1951 to 1973 hourly labor productivity in the Soviet Union, for example, consistently grew at a rate about 1 percentage point below that in the industrial market economies, even though the rate of capital formation was almost twice as high (Table 20).<sup>54</sup> Before 1973, the capital stock in the U.S.S.R. rose even faster than in Japan and some newly industrializing economies of Asia, economies with significantly higher output growth than the Soviet economy. This suggests

a relatively inefficient deployment of capital in the Soviet Union, and similar trends prevailed in the centrally planned economies of Eastern Europe.

During the first three decades after the war, the economies of Eastern Europe and the U.S.S.R. experienced a secular decline in growth that became especially apparent after 1973; and growth in the 1980s continued for the most part at the relatively slow pace of the second half of the 1970s.<sup>55</sup> This contrasted with developments in the industrial market economies which, after the severe recessions in the mid-1970s and early 1980s, experienced a period of sustained expansion. Growth in the industrial economies did not, however, return to the rapid pace of the 1950s and the 1960s, and progress in overcoming structural rigidities has been uneven. In Eastern Europe and the Soviet Union, growth in the 1980s fell short of that in the United

<sup>53</sup> Except for Czechoslovakia and the G.D.R., the most industrialized countries in the region, where industrial output and employment shares remained relatively stable. The emphasis on heavy industry also reflected national defense considerations during the cold war; in this respect, developments in Eastern Europe were very different than in Japan, for example.

<sup>54</sup> See also Gur Ofer, "Soviet Economic Growth: 1928-85," *Journal of Economic Literature*, Vol. XXV (No. 4), 1987, pp. 1767-833.

<sup>55</sup> Poland is a special case in that growth from 1983-88 was relatively strong, mainly reflecting recovery from the sharp declines in output in 1979-82. Output and investment were probably lower in 1988 than in 1978, and the economy contracted again in 1989.

Vedlegg 17

- 42 -

Table A.1. IMF Technical Assistance Work in Russia

Fiscal Year*	Number of Person-Years	In Percent of Worldwide Total
1992	3.2	2.4
1993	7.2	4.8
1994	9.6	6.7
1995	12.1	7.2
1996	8.8	4.2
1997	6.1	3.3
1998	4.0	2.7
1999	4.6	2.3
2000	3.9	2.0
2001	3.6	1.9
Total	63.1	3.7

\* The fiscal year runs from May of the previous year to April of the year shown in this column

In the four peak years, May 1992 to April 1996, nearly 6 percent of the IMF's worldwide TA effort was devoted to Russia. In the early 1990s, well over half of the technical assistance to Russia was devoted to the development of the CBR as a modern central bank. The rest was mostly assistance in the fiscal area, which included tax policy advice, tax administration and the creation of the treasury. As the details in Table A.2 show, this assistance was concentrated on tax administration and the treasury. All of the long-term resident advisors, who accounted for over half of the total fiscal TA provision, worked in these two areas. There was also assistance on statistics and drafting legislation. Details of the technical assistance in the central banking area in Russia and other transition countries in the region are available in Zulu and others (1994), Sundararajan and others (1997) and Knight (1997). Details of the work on setting up treasuries in Russia and the other countries of the region are in Potter and Diamond (2000), and those on reforming budget systems in Russia are in Diamond (2001 and 2002).

The fourth channel for IMF advice was less direct. The IMF has organized many courses for government and CBR officials at its training institutes in Washington and Vienna. It has also invited officials, parliamentarians, and journalists to seminars in Washington, Vienna, and centers in Russia. These courses and seminars covered economic policies in general, economic policies in transition and specific Russian policy issues. They did not in general address immediate current policy issues, unlike the policy advice provided by EU2 missions and Moscow Office staff.