

DÄRFÖR BEHÖVER  
**ÖSTEUROPA**



**CHOCKTERAPI**

Anders Åslund

**SNS**  
FÖRLAG



DÄRFÖR BEHÖVER  
**ÖSTEUROPA  
CHOCKTERAPI**

**Anders Åslund**

**SNS FÖRLAG**

SNS Förlag  
Box 5629  
114 86 Stockholm

*Därför behöver Östeuropa chockterapi*  
Anders Åslund  
Första upplagan  
Första tryckningen

Amerikanska originalets titel: *Post-Communist  
Economic Revolutions. How Big a Bang?*  
Copyright © 1992 The Center for Strategic and  
International Studies, Washington, D. C.

© 1993 Anders Åslund och SNS Förlag  
*Omslag:* Nyebølle Grafisk Form  
*Omslagsbild:* Joanna Helander  
*Sättning:* Melanders Fotosätteri  
*Tryck:* Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 1993

ISBN 91-7150-474-5

# Innehåll

Förord 7

1. Före systemskiftet 11
    - Kommunismens misslyckande 11
    - Hur bör det nya samhället se ut? 19
    - Hur stor är kapaciteten att förändra? 26
  2. Övergången från kommunism till kapitalism 35
    - Relevanta analogier i ekonomisk historia 35
    - Ordningsföljd: Chockterapi eller gradvis förändring? 41
  3. Att bygga upp en marknadsekonomi 54
    - Inhemsk liberalisering 54
    - Liberalisering av utrikeshandeln 59
  4. Makroekonomisk stabilisering 75
    - Valutareform 75
    - Förutsättningar 78
    - Penningpolitik 81
    - Finanspolitik 83
  5. Privatisering 87
    - Motiv för privatisering 88
    - Gradvis eller snabb privatisering? 93
    - Allmänna principer för privatisering 96
    - Privatisering av stora företag 100
  6. Slutsatser 110
- Litteratur 117



# Förord

Den östeuropeiska revolutionen hösten 1989 framstod omedelbart som en av historiens viktigaste milstolpar. Detta intryck förstärktes av Sovjetunionens sammanbrott i slutet av 1991. Kommunism av det klassiska slaget finns nu bara kvar i två små reservat, Kuba och Nordkorea. Revolutionärernas samfälliga stridsrop lød: Låt oss bygga ett " normalt " samhälle. Timothy Garton Ash har träffande definierat denna vision av ett normalt samhälle som " västerländskt, liberalt, demokratiskt, med en marknadsekonomi baserad på privat äganderätt, ett fritt valt parlament och ett fristående rättsväsende. Någoting mellan Schweiz och Sverige. " <sup>1</sup>

Även om visionen inte är särskilt precis, framstår den önskade riktningen för förändringen helt klar. Trots allt är skillnaderna mellan Schweiz och Sverige inte speciellt stora – särskilt inte för människor som inte har besökt någotdera landet.

Tre år har förflutit sedan revolutionen 1989. Den revolutionära euforin har naturligtvis försvunnit men en hel del har åstadkommit i Östeuropa. Det är dags för en överblick och en bedömning av systemskiftet. Syftet med denna studie är att undersöka och dra allmänna slutsatser på grundval av de mycket olikartade vägar från centralplanerad kommandoekonomi till en marknadsekonomi som de östeuropeiska länderna slagit in på. I första hand utgår jag från framgångar och misslyckanden i Polen, Tjeckoslovakien, Ungern och Ryssland men jag kommer också

att behandla förhållanden i Bulgarien, Rumänien och Albanien. En omfattande litteratur har vuxit upp kring dessa systemskiften.<sup>2</sup> Kina och Vietnam är specialfall (Åslund, 1989; Kolodko et al., 1992). I dessa två fattiga och underutvecklade u-länder var det förhållandevis lätt att återinföra någon form av äganderätt för små företag inom traditionellt jordbruk, hantverk och handel.

Mitt syfte är inte en detaljerad beskrivning av systemskiftena i Östeuropa utan att belysa gemensamma faktorer och de huvudsakliga alternativ som beslutsfattare kan välja mellan, när de genomför sin revolution. Jag koncentrerar mig på frågor som är särskilt kontroversiella. En nyckelfråga i den aktuella debatten om ekonomisk reform i Ryssland är systemskiftets hastighet: Finns det något gradvis alternativ till det radikala systemskifte som blivit känt som chockterapi eller "big bang"? Många kritiker av snabba systemskiften insisterar på att en sådan väg står öppen. Min slutsats däremot är att så ej är fallet.

Innan vi går till de aktuella östeuropiska systemförändringarna, behöver vi överväga några frågor. Först måste vi klara ut vad som gick fel. Vilka var kommunismens grundläggande ekonomiska misslyckanden? För det andra vill vi göra klart vad för slags systemskifte som är önskvärt. Eftersom de avsedda omvandlingarna är monumentala, är det viktigt att börja med en översikt över vad som bör förändras och föreslå grunddragen för hur ett nytt samhälle bör se ut. För det tredje behöver vi beakta samhällets kapacitet till förändring, särskilt dess institutionella kapacitet. För det fjärde baseras alla teorier på vissa antaganden om vilka parametrar som är väsentliga och vad som är normalt. Ekonomisk historia är en värdefull källa till analoga fall ur vilka vi kan dra vissa lärdomar.

Jag vill uttrycka min tacksamhet till Torun Hedbäck som har sammanställt tabellerna. Utöver litteratur baseras den här studien på ett stort antal samtal och observationer under upprepade resor till USSR/Ryssland, Ukraina,

Baltikum, Polen, Tjeckoslovakien, Ungern och Albanien. Framför allt har jag haft stor nytta av samtal med (i alfabetisk ordning) Vytenis Aleskaitis, John Anderson, Irina Boeva, Peter Boone, Wlodzimierz Brus, Anatolij Tjubajs, Marek Dabrowski, Vladimir Dlouhy, Boris Fjodorov, Stanley Fischer, Jegor Gajdar, Leonid Grigorev, Ardo Hansson, Jonathan Hay, Kaj Hober, Vadim Ivanov, Jevgenij Jasin, Simon Johnson, Georg Kjällgren, Konstantin Kagalovskij, Grigorij Chanin, Vladimir Kosmarskij, Aleksej Kudrin, Richard Layard, David Lipton, Sten Luthman, Ivan Major, Aleksej Mozjin, Uldis Osis, Gramoz Pashko, Fedor Prokopov, Einars Repse, Jacek Rostowski, Jeffrey D. Sachs, Stanislav Sjatalin, Lilja Sjevtsova, Vjattjeslav Sjironin, Andrei Shleifer, Nikolaj Sjmeljov, Aleksandr Sjochin, Örjan Sjöberg, Michael Sohlman, Anna Tiagunenko, Aleksej Uljukaev, Sergej Vasilev, Andrej Vavilov, Jan Winiecki och Michael Wyzan. Sedan november 1991 har jag arbetat som ekonomisk rådgivare till den ryska regeringen och tillbringat ungefär en vecka per månad i Moskva.

Stockholm i februari 1993

*Anders Åslund*



# 1. *Före systemskiftet*

## Kommunismens misslyckande

Som Wlodzimierz Brus och Kazimierz Laski (Brus och Laski, 1989; Åslund, 1991) har påpekat omfattade kommunismen eller socialismen en idé om ekonomisk rationalitet. Successivt har kommunismen lyckats allt sämre i denna strävan för att slutligen misslyckas i grunden. I början kunde kommandoekonomin skryta med betydande framgångar. Höga tillväxttal, stor resursmobilisering (särskilt av arbetskraft och investeringar), modernisering av den ekonomiska strukturen och utbyggnad av utbildning och hälsovård. Ett antal problem var emellertid uppenbara från första början:

- Kommandoekonomin har alltid karaktäriserats av brist på varor och tjänster.
- Kostnaderna för tillväxt var alltid mycket höga och effektiviteten har tenderat att falla snarare än öka.
- De höga kostnaderna för tillväxt och betoningen på tung industri och investeringar ledde till en förvånansvärt låg levnadsstandard.
- Tvärtemot tidiga förväntningar har det socialistiska systemet aldrig varit bra på att tillägna sig teknisk utveckling och innovationer.
- Undermåliga incitament ledde inte bara till otillfredsställande effektivitet utan också till låg och sjunkande kvalitet.

- Miljöförstörelsen var utomordentligt omfattande redan från början men uppfattades länge som ett tecken på modernisering. Den har förvärrats med tiden (Feshbach och Friendly, 1992).

Förhållandena förbättrades inte med tiden utan blev tvärtom ständigt sämre:

- Tillväxttalen sjönk sakta med säkert. Flertalet länder hamnade i fullständig stagnation mot slutet av 1980-talet och några drabbades av drastisk ekonomisk nedgång före systemskiftet (Polen, Sovjetunionen, Bulgarien, Rumänien och Albanien, se Tabell 1).
- Bristerna på marknaden försvann inte med ökad produktion, vilket man ursprungligen förmodat utan de förvärrades allteftersom produktionen blev alltmer komplex.
- Medan kommandoekonomin hade befordrat industrialisering och urbanisering, saknade den förmåga till modernisering. Till sitt väsen gynnade den centraldirigerade ekonomin storskalig tung industri med enorma stålverk som idealföretag. Den saknade förmåga att gå över till småskalig, högteknologisk produktion och

*Tabell 1. BNP:s tillväxt 1989–91 (förändring i reell BNP, procent).*

	1989	1990	1991
Bulgarien	-0,5	-11,8	-22,9
Polen	0,2	-12,0	- 8,0
Rumänien	-5,8	- 7,4	-12,0
Sovjetunionen	3,0	- 2,3	-17,0
Tjeckoslovakien	0,7	- 0,4	-16,4
Ungern	-0,2	- 0,4	- 7,5

*Källor: IMF, ECE, Economic Survey of Europe in 1991–1992. FN, New York, 1992.*

tjänster. Den ekonomiska strukturen stagnerade helt efter att industrialiseringen genomförts och omsättningen av antalet arbetsplatser uppgick bara till ca en halv procent per år (Murrell, 1990).

- Självva idén med en planekonomi – en planerad utveckling av ekonomin – misslyckades. Överensstämmelsen mellan planer och resultat var minimal (Hewett, 1988). Planer ändrades ständigt, varför benämningen ”kommandoekonomi” är mer passande än ”planekonomi”. Det enda som återstod var godtyckliga beslut av byråkrater på långt avstånd.

De ursprungliga sociala framstegen inom hälsovård, utbildning och infrastruktur urholkades gradvis. Anledningen var att makten successivt sjönk inom den styrande hierarkin från diktatorn (Stalin) till politbyrån under Nikita Chrusjtjev och vidare till ett stort antal industriministerier och regioner (under Leonid Brezjnev; jfr Murrell och Olson, 1991). Starka industrigrupperingar stred om resurserna. Försvarsindustrin och den tunga industrin tenderade att ha störst politisk tyngd, vilket ledde till att hälsovård, utbildning och infrastruktur fick en ständigt mindre andel av de totala resurserna. Ett annat kommunistiskt anspråk som måste överges var att en socialistisk ekonomi borgade för ekonomisk och social stabilitet. Strejkerna i Polen 1970, 1976 och 1980–81 klargjorde var gränserna gick för social stabilitet. Med undantag för Tjeckoslovakien och Ungern led alla socialistiska stater i Europa av mycket hög inflation innan den socialistiska ekonomin försvann och även dessa två länder hade relativt hög inflation (jfr Tabell 8).

Den enda kommunistiska ekonomiska landvinningen som blev bestående till dess bittra slut var full sysselsättning även om den garanterades av en låg lönenivå och en mycket låg levnadsstandard. Till slut kunde bara fanatiker och okunniga försvara detta system som både förhindrade ekonomisk utveckling och förbjöd personlig frihet

och demokrati. Kommunismen framstod som ett enastående misslyckande från varje tänkbar utgångspunkt.

Den fråga vi bör ställa oss idag är knappast varför kommunismen försvann utan hur denna politiska och ekonomiska galenskap kunde bestå så länge. Det huvudsakliga svaret är att polismakten var oerhört stark särskilt i Sovjetunionen, och Sovjetunionen utgjorde ett militärt hot mot varje land som försökte gå för långt med revisionism eller reformer.

En bidragande orsak är att många människor i Östeuropa var okunniga om graden av deras eftersläpning och att de var rädda för den okända kapitalistiska världen. Därtill kommer att östeuropeiska stater hade gjort uppror flera gånger och kvästs. Deras befolkningar väntade på sätt och vis på det rätta tillfället att göra revolution.

Trots att de ekonomiska systemen i olika kommunistiska stater var och förblev märkvärdigt lika fanns det också betydande skillnader, främst beträffande ekonomisk utvecklingsnivå, ekonomisk struktur, ekonomiskt reformarbete, inflation, utlandsskulder och graden av politiskt förtryck.

Överraskande lite kan sägas om den ekonomiska utvecklingsnivån i de forna socialistiska staterna. Officiella uppgifter som baserades på godtyckliga priser och valutakurser ger inte mycket ledning. Alternativa uppskattningar av CIA har blivit helt misskrediterade som överdrivna (Steinberg, 1991; Åslund, 1990). För att ändå få någon uppfattning om rangordningen mellan de forna socialistiska staterna presenteras i Tabell 2 uppskattningar av BNP per capita i köpkraftspariteter 1980 från ett världsbanksprojekt. Det bör emellertid understrykas att även dessa siffror förefaller betydligt överdrivna. Intuitivt förefaller rangordningen av de östeuropeiska staterna efter ekonomisk utveckling korrekt: Tjeckoslovakien, Ungern, Polen, Bulgarien och Rumänien. Sovjetunionen förefaller däremot förhållandevis mindre utvecklade om vi bortser från dess försvarsindustri och mineraltillgångar.

Tabell 2. BNP per capita i Sovjetunionen, Östeuropa och Jugoslavien 1980 (i % av USA:s BNP räknat i köpkraftsparitet).

---

Östtyskland	52
Tjeckoslovakien	42
Ungern	39
Sovjetunionen	37
Polen	33
Bulgarien	31
Rumänien	24
Jugoslavien	23

---

Källa: Marer, 1985, s. 7.

Den ekonomiska strukturen i dessa tidigare socialistiska stater skilde sig huvudsakligen i tre avseenden: Andelen industri, jordbruk och tjänster; graden av monopolisering och utrikeshandelsberoende. Ekonomiska reformer hade möjligen störst betydelse för den ekonomiska strukturen. De hade till följd att Ungern och Polen hade förhållandevis många småföretag varav de flesta var privata. Särskilt Ungern hade en ansenlig tjänstesektor. Rumänien, Albanien och Sovjetunionen förefaller ha haft den mest långtgående monopoliseringen inom sin industri. Denna monopolisering gjorde dessa ekonomier speciellt sårbara och rigida. Trots att Albanien främst var ett jordbruksland, var dess industri extremt monopoliserad. I huvudsak fanns det bara en enda tillverkare av varje produkt. Under 1990 stannade produktionen i den ena albanska fabriken efter den andra på grund av försörjningsproblem. Albanien ekonomi föll ihop som ett korthus och dess BNP halverades 1991 (Åslund och Sjöberg, 1992).

Graden av politiskt förtryck varierade avsevärt. Ungern och Polen har hela tiden varit de mest liberala länderna, medan Rumänien och Albanien förblev fruktansvärda tyrannier tills kommunismen vek hädan. Samtidigt som

repression bidragit till okunnighet, tycks den ha betytt lite för lag och ordning efter kommunismens sammanbrott. Det mest förvirrande kaoset har uppstått i vad som var den hårdaste diktaturen, nämligen Albanien.

Vilka är reformkommunismens landvinningar? Detta är en mycket komplex och mångdimensionell fråga. Den kan knappast besvaras förrän övergången till marknadsökonomi kommit längre, och ett stort antal faktorer måste utvärderas. Särskilt Ungern, men också Polen och i viss utsträckning Sovjetunionen, genomförde en rad reformer innan de bestämde sig för riktig marknadsekonomi. De bästa jämförelseobjekten är Ungern med sina gradvisa reformer och Tjeckoslovakien med sitt snabba systemskifte. Parametrar att ta hänsyn till är hur väl marknaden utvecklats, hur väl den privata sektorn resp. humankapitalet utvecklats, hur ekonomin integrerats i världsekonomin och hur långt rättsväsendet byggts upp. En tidig, halvhjärtad satsning på marknaden har överallt lett till att talanger och beteenden som inte förekommer i en kommandoekonomi utvecklats, men de är inte heller likadana som i en normal marknadsekonomi. Frågan är om dessa beteenden är till mer nytta än skada. Å ena sidan utvecklas såväl handel som finansiella och juridiska tjänster. Å andra sidan kan en defekt marknad bidra till en omfattande korrupcion som det kan vara svårt att utrota.

Såväl öppen inflation som inflationstryck har varierat avsevärt vid kommunismens kollaps. Detta framgår av Tabell 8. Hittills har de högsta inflationstalen noterats i forna Sovjetunionen och därefter i avtagande ordning Polen, Bulgarien, Rumänien, Albanien, Tjeckoslovakien och Ungern. Inflationsnivån har stor betydelse för vilka makroekonomiska stabiliseringsmöjligheter som står öppna.

En viktig restriktion i flera länder är utlandsskulden och skuldtjänster. Statistik redovisas i Tabell 3. Det enda kommunistiska land som aldrig hade problem med sin utlandsskuld var Tjeckoslovakien, som faktiskt gagnades

Tabell 3. Utlandsskuld 1989–91.

	1989	1990	1991
<b>Bulgarien</b>			
Skuld, brutto (mrd USD)	8,2	9,2	11,4
Skuld, netto (mrd USD)	7,2	9,1	10,7
Nettoskuld/export (%)	288	379	412
<b>Polen</b>			
Skuld, brutto (mrd USD)	40,8	48,5	48,4
Skuld, netto (mrd USD)	38,5	44,0	44,8
Nettoskuld/export (%)	453	364	350
<b>Rumänien</b>			
Skuld, brutto (mrd USD)	0,8	0,9	1,9
Skuld, netto (mrd USD)	-1,1	0,5	1,5
Nettoskuld/export (%)	0	14	43
<b>Sovjetunionen</b>			
Skuld, brutto (mrd USD)	54,0	63,0	70
Skuld, netto (mrd USD)	38,8	54,3	..
Nettoskuld/export (%)	92	117	..
<b>Tjeckoslovakien</b>			
Skuld, brutto (mrd USD)	7,9	8,2	9,9
Skuld, netto (mrd USD)	5,7	7,1	6,7
Nettoskuld/export (%)	106	120	81
<b>Ungern</b>			
Skuld, brutto (mrd USD)	20,4	21,3	21,9
Skuld, netto (mrd USD)	19,2	20,2	18,0
Nettoskuld/export (%)	295	316	194

Källor: IMF, OECD, nationell statistik.

av att det utestängdes av västländerna efter Warszawa-paktens invasion 1968. Trots att Ungern haft en mycket hög skuldtjänst har det skött sin utlandsskuld mycket väl och till mångas förvåning fått den under kontroll. Alla de andra länderna har på sistone haft mycket begränsad tillgång till den internationella finansmarknaden. Polen började omförhandla sina betalningar på sin utlandsskuld redan 1982. Bulgarien inställde plötsligt alla skuldbetalningar våren 1990. Sovjetunionen släpade efter med sina betalningar från 1989 och slutade att betala i december 1991 när staten kollapsade. Visserligen lämnade Ceausescu Rumänien med en positiv utlandsbalans, men han hade uppnått detta genom en brutal åtstramning som tvingade fram en importboom utan motsvarighet i ekonomiska reformer, vilket fick de utländska finansmarknaderna att tvivla på Rumäniens framtida betalningsförmåga. Albanien slutligen hade ingen utlandsskuld förr i tiden, men strax innan dess reformer inleddes spelade den albanska centralbanken bort en summa som var tre gånger så stor som den årliga exporten i valutaspekulation (Åslund och Sjöberg, 1992). Sålunda var det bara Tjeckoslovakien och Ungern som hade tillgång till vanliga finansmarknader vid tiden för sitt systemskifte. Alla de andra har varit hänvisade till speciell finansiering som arrangeras av Internationella Valutafonden och Världsbanken.

Slutsatsen av denna översikt över väsentliga skillnader mellan de forna socialistländerna i Östeuropa är att Tjeckoslovakien och Ungern framstår som det mest intressanta paret för en jämförelse. Anledningen är att de har följt olika reformstrategier och representerar ett klart val mellan chockterapi och gradvis systemskifte. Samtidigt har ingetdera landet haft hög inflation och deras statsapparater var i bättre skick än i något annat tidigare socialistland.

## Hur bör det nya samhället se ut?

Den mest kortfattade beskrivningen av vad som ska uppnås är ”kapitalism”, men kapitalism består av en komplex struktur med ett stort antal element. För det första måste marknadsrelationer råda mellan de olika ekonomiska subjekten i en ekonomi. För det andra, för att marknaden skall kunna fungera normalt måste de ekonomiska subjekten vara självständiga, d.v.s. att äganderätter måste ha etablerats. För det tredje måste ekonomin tillägna sig tillförlitliga institutioner. Ett kontrakt har begränsad betydelse om den som bryter det inte kan tvingas stå vid sitt ord. Ett rättsväsende måste upprättas. För det fjärde måste det finnas politiska och konstitutionella garantier så att dessa element kommer att bestå. Alla dessa fyra element är ömsesidigt beroende och stärker eller försvagar varandra. Innan vi behandlar frågan vilket av dessa element som är av avgörande betydelse skall vi granska vart och ett och se vad de innebär.

I många kommunistiska stater hade det länge funnits en vitt spridd insikt om behovet av en marknadsekonomi. Det är karaktäristiskt att flera kommunistländer övervägde marknadssocialism rätt tidigt på 1950- och 1960-talen, medan privat ägande av produktionsmedlen förblev tabu. En marknadsekonomi förutsätter verkliga pengar som beräkningsenhet, betalningsmedel och värdebeständig tillgång. Av tradition har pengar spelat en mycket underordnad roll i socialistiska ekonomier. Pengar har varit passiva och främst varit ett medel för att kontrollera att planmålen uppfylldes. Pengarna har cirkulerat i mer eller mindre isolerade kretsar. Företagens kontopengar och befolkningens kontanter har varit strikt åtskilda. Prisdiskriminering visavi olika kunder har varit regel. De privilegierade har åtnjutit låga, reglerade statliga priser medan vanligt folk fått betala högre ”kooperativa” eller kommersiella eller fria, privata priser. De som har haft råd med det bästa har betalat med hårdvaluta.

Nästan inga finansiella instrument har existerat, och räntenivån har varit låg och utan större betydelse. Valutan har inte varit konvertibel och ett otal olika växelkurser har förekommit – cirka 3 000 i Sovjetunionen ända till unionens upplösning. Detta innebar att det fanns en särskild växelkurs för varje vara av betydelse i utrikeshandeln. För en marknadsekonomi krävs en enhetlig växelkurs och att valutan måste göras konvertibel.

Många grundläggande monetära frågor som kräver nya svar har uppkommit i samband med systemskiftet. Kan den gamla valutan återupplivas eller är en valutareform att föredra? Hur snabbt kan och bör valutan göras konvertibel? Skall valutakursen vara fast, bunden eller flytande? Vilken myntfot skall användas – internationell finansiering och en stabiliseringsfond, en sedelfond eller guld? Hur bör betalningssystemet organiseras mellan de forna kommuniststaterna och mellan de tidigare sovjetrepublikerna?

En annan del av att upprätta en marknadsekonomi är att liberalisera priser, inhemsk handel och tillverkning. Sådana frågor kan vara politiskt besvärliga, men både teoretiskt och praktiskt tenderar de att vara lätta att lösa. För det mesta är det bara fråga om att avskaffa regleringar och förbjuda begränsningar i näringsfriheten. Inga sofistikerade ekonomiska eller juridiska åtgärder krävs.

Liberaliseringen av utrikeshandeln är mer komplicerad. Då olika slags handelshinder är legio i hela världen är det svårt att slå fast vad som är rimligt för de forna socialistländerna. Det finns argument både för en gradvis och en snabb liberalisering av ekonomin. Valet av strategi har nära samband med ekonomins omstrukturering.

Hur marknadsekonomin än upprättas behövs makroekonomisk stabilisering som en balanserande kraft. Detta ämne är föremål för heta debatter i praktiskt taget hela världen. Här sammanstrålar alla väsentliga frågor, men huvudpunkter är budgetbalans, penningpolitik, valutakurspolitik och inkomstpolitik. Inte minst för att makro-

ekonomisk politik är ett så stort ämne i västlig national-ekonomi hörs ofta anklagelser mot ekonomer för att de ägnar alltför stor uppmärksamhet åt makroekonomi vid systemskiften och alltför litet åt mikroekonomi, företagsledning och strukturuomvandling. Graden av statlig inblandning i ekonomin är också en tvistefråga.

Allteftersom det blev uppenbart att marknadsocialism inte medförde de väntade fördelarna växte en insikt fram om att privat ägande var nödvändigt. Idag står det klart att en övervikt för privat ägande är nödvändigt i en marknadsekonomi. Äganderätt måste införas. En relativt enkel metod är att uppmuntra bildandet av nya privata företag. En mer komplicerad väg är privatisering av existerande socialiserade företag. Privatisering har visat sig vara den politiskt, praktiskt och juridiskt mest komplicerade delen i den ekonomiska systemförändringen. Först måste egendomens storlek definieras. Ofta har gränserna mellan olika statliga organisationer inte klart definierats och hindrar att ägarskap fastställs. Överföring av egendom mellan olika organisationer kan vara lån eller ägarbyte och de har sällan registrerats. För det andra måste varje statligt företag ombildas till ett självständigt, kommersiellt företag, som arbetar för att skapa vinster och som är åtskilt från staten, så att det inte kan kräva obegränsade subventioner. För det tredje bör statsegendom överföras i privata händer i stor skala genom privatisering. Det finns många sätt och variationer. Slutmålet är att uppmuntra företagsamhet och omstrukturering.

Varken marknadsrelationer eller äganderätter har någon större betydelse om inte en rättsstat byggs upp. Den bittra sanningen är att de forna socialiststaterna till stor del saknar all den ekonomiska lagstiftning, som västvärlden har utvecklat under det senaste århundradet. Kommunisternas förakt för borgerlig lagstiftning utplånade till och med de affärslagar som redan hade antagits. Dessa länder ligger längre efter i juridisk utveckling än i något annat avseende. Deras tillstånd på det rättsliga området

kan jämföras med förhållandena i Europa innan feodalismen upphörde i början på 1800-talet. En betydande mängd ny lagstiftning måste utarbetas och antas. Ett fristående domstolsväsende måste utvecklas vilket kräver utbildning av ett stort antal nya jurister. Eftersom juridiken kräver utomordentliga kunskaper i det lokala språket, kan utländska krafter endast vara av begränsad nytta. Om lagar och domar skall ha någon praktisk betydelse, måste rättsutövningen vara trovärdig och effektiv. Den gamla kommuniststaten baserades på polisens godtyckliga förtryck av folket. Därför var det överflödigt för poliserna att kunna lagen och poliserna var förvånansvärt illa utbildade. I likhet med de gamla juristerna, gör polisernas utbildning, attityder och erfarenheter dem olämpliga att arbeta i en demokrati baserad på lag och rätt. Till följd härav har poliserna blivit demoraliserade, passiva och korrumpade. En helt ny kader av jurister och poliser måste utbildas, och det tar tid. Under tiden blir rättsapparatusens huvuduppgift att bekämpa korruption, som blomstrar i övergångsperioden mellan två system.

Dessa tre element – marknad, äganderätt och en rättsstat – är förutsättningar för att bygga kapitalism. Utvecklingen av dessa har emellertid inte varit någon gradvis process. Inom hela den forna kommunistvärlden kan vi se en klar brytningspunkt och den har inte varit av ekonomisk utan politisk natur. I varje tidigare kommunistland kan vi tala om en revolution. Det är beviset för politikens överhöghet över ekonomin under kommunismen. Det kommunistiska systemets kärna har alltid varit kommunistpartiet som representerade både en stark organisation och en totalitär ideologi. Med tiden avlägsnade sig den marxist-leninistiska ideologins krav allt mer från verkligheten vilket bidrog till att ideologin vittrade bort. Partiets makt baserades gradvis allt mer på repression. Samtidigt mildrades förtrycket, varför det med facit i hand framstår som naturligt att kommunisterna inte kunde behålla makten.

Den kommunistiska ideologins död bottnade i ett be-  
drövt misslyckande på snart sagt varje område utom  
militär styrka och full sysselsättning. Pressfriheten avslö-  
jade dessutom vidden av misslyckandet för folket. När det  
rapporterades att många albaner såg på italiensk TV stod  
det klart att den albanska kommunistiska diktaturen inte  
kunde överleva länge till. Den kommunistiska ideologin  
återspeglade så litet av verkligheten att saklig informa-  
tion räckte för att slutligen knäcka den.

Den avgörande händelsen i praktiskt taget alla dessa  
länder var en revolution eller kupp som ledde till makt-  
skifte och en deklaration att demokratiska parlamentsval  
skulle hållas. I de mest utvecklade länderna – Polen, Öst-  
tyskland, Ungern och Tjeckoslovakien – förlorade kom-  
munistpartiet makten omgående. Kommunistpartiet  
överlevde emellertid i de minst utvecklade och minst upp-  
plysta länderna – Rumänien, Bulgarien, Jugoslavien, Al-  
banien och Mongoliet. Där var de gamla kommunistledar-  
na på defensiven, men de vann de första demokratiska va-  
len på grund av starkt stöd på landsbygden och i mindre  
utvecklade delar av landet, medan de stora städerna vän-  
de sig mot kommunisterna. Nästan överallt har kommu-  
nisterna förlorat det andra valet efter revolutionen. Ju  
snabbare kommunistpartiet förlorat makten, desto snab-  
bare har övergången till kapitalism skett. Hittills har ing-  
et av de länder som valt demokratisering övergett strävan  
till systemskifte.

Det finns många skäl varför demokratisering betyder  
så mycket för att övergången till kapitalism skall inledas.  
För det första kan ett kommunistparti knappast leda den-  
na övergång, eftersom det skulle innebära en motsägelse i  
sig själv. Kommunistpartier skapades för att avskaffa  
marknader och privat äganderätt, inte för att upprätta  
dem. Därför saknar kommunistpartier trovärdighet, om  
de påstår att de vill bygga kapitalism. För det andra närde  
kommunistpartiet en omfattande nomenklatura, d.v.s. en  
allomfattande hierarkisk partibyråkrati, vars makt mås-

te brytas om ett systemskifte skall kunna ske. En stor del av nomenklaturen har i och för sig anslutit sig till de nya regimerna i de flesta länderna, men det är en viktig distinktion att de har blivit kvar vid makten genom att bryta med sina forna kolleger och inte genom att hålla fast vid sin gamla inställning. För det tredje måste den nya regimen ha legitimitet och inge förtroende eftersom de sociala kostnaderna vid systemskiftet kommer att bli avsevärda och de måste bäras av så gott som hela befolkningen. En fördel med demokrati är att den skänker mer legitimitet än någon annan styrelseform.

Att organisera demokratiska parlamentsval är bara första steget på väg mot demokrati. Nya demokratiska konstitutioner bör skrivas och antagas, helst genom folkomröstningar. En maktfördelning måste ske mellan den verkställande och lagstiftande makten i en värld där Montesquieu är föga känd. Den verkställande makten är i sin tur ofta uppdelad mellan en president och en regering, vars befogenheter tenderar att vara lika förvirrande. Ett civilt samhälle med en mångfald fristående organisationer måste växa fram och det tar sin tid, ty ett civilt samhälle måste baseras på gräsrotsinitiativ. Nya demokratiska partier behövs och de skall sållas ut i tävlan om väljarnas sympatier. Demokratiska församlingar bör väljas också på regional och lokal nivå. Allteftersom revolutionen framskrider utvecklas även människornas åsikter, och legitimiteten hos sedan länge valda församlingar kan bli ett problem och kräva tidiga nyval.

En effekt av demokratiseringen som sällan uppmärksammas är etableringen av ett grundläggande socialt trygghetssystem. Tvärtemot vad den utbredda desinformationen hävdade var kommuniststaternas sociala välfärdssystem otillräckliga i förhållande till den ekonomiska utvecklingsnivån. Den andel av BNP som avsattes för sociala ändamål och utbildning var mycket liten vid slutet av kommunisteran; ringa medel anslogs för import av medicin och medicinsk utrustning; inget övergripande soci-

alt trygghetssystem existerade; pensionerna var anskrämligt låga och låga pensionsåldrar var närmast fiktiva eftersom människorna var tvungna att fortsätta att arbeta för att kunna försörja sig. I en demokrati kommer politikerna inte undan med så bristfällig social omsorg vare sig den handhas av staten eller den privata sektorn.

Ett antal tidigare socialistiska stater, som större delen av Jugoslavien och några av de forna sovjetrepublikerna, har vandrat vilse och hamnat i nationella stridigheter i stället för att bygga demokrati och marknadsekonomi. Det tycks gå en skiljelinje mellan de länder som satt demokratiseringen i första hand och de där nationell självständighet blir det överväldigande målet. Om nationell säkerhet och stolthet är allvarligt hotade, uppfattar befolkningen demokratin som mindre viktigt. I en sådan situation är det förhållandevis lätt för en gammal kommunistledare att förvandla sig till en nationell ledare utan att ändra maktbasens sammansättning alltför mycket. Detta har hänt i de forna jugoslaviska republikerna och i de flesta av de forna sovjetrepublikerna, Ukraina, Vitryssland, Moldavien och Centralasien. I stället för demokratisering och marknadsorientering djupnar de nationella stridigheterna.

Det har blivit ett talesätt att länder har inträtt i "dygdens krets." Det innebär att när ett land anträtt vägen mot demokratisering och verklig marknadsekonomi, vänder det inte tillbaka hur stora svårigheterna än blir. Hypotesen är ännu inte prövad eftersom alltför kort tid förflutit, men den förefaller trolig. Det är emellertid svårt att skilja ut de länder som har lyckats och de som ännu inte passerat den kritiska tröskeln. Utifrån de enklaste kriterier skulle jag vilja placera Polen, Tjeckoslovakien, Ungern, Bulgarien, Rumänien, Slovenien, Estland, Lettland och Litauen på dygdens sida medan övriga stater i f.d. Sovjetunionen och f.d. Jugoslavien befinner sig i mörkrets osäkerhet eller till och med i krig.

På grundval av dessa observationer kan vi dra ett antal

viktiga slutsatser. För det första ägde aldrig någon konvergens rum mellan kommunismen och kapitalismen utan kommunismen kollapsade. I det långa loppet var kommunismen inget livsdugligt system för den saknade anpassningsförmåga. Till slut hade kommunismen misslyckats i varje hänseende. Dess sista misslyckande var att kväsa de liberala revolutionerna. För det andra, som Janos Kornai påpekat:

”Nyckeln till en förklaring av det klassiska socialistiska systemet ligger i att förstå den politiska strukturen. Utgångspunkten är det regerande partiets odelbara politiska makt, partiets penetrering av staten och vice versa samt förtryck av alla krafter som avviker från eller opponerar mot partiets politik.”

Den kommunistiska staten började med en revolution eller en kupp utförd av kommunistpartiet, och den slutade med en revolution mot kommunistpartiet. Statligt ägande och central planering eller byråkratisk koordinering var centrala inslag i kommuniststaten, men de var medel för kommunistisk kontroll över samhället, inte det slutliga målet. Eftersom partiet var identiskt med staten, bröt staten samman uppifrån och ned när partiet föll och ett stort tomrum öppnade sig. Å ena sidan antyder detta stora möjligheter på grund av sammanbrottets vidd. Å andra sidan är det svårt att snabbt fylla tomrummet med institutioner och program som snabbt kunde bidra till att bygga ett nytt samhälle. Med revolutionerna i Östeuropa blev tiden viktig igen.<sup>3</sup>

## Hur stor är kapaciteten att förändra?

Innan vi föreslår vilken reformstrategi som bör följas, och hur den bör variera i skilda fall, måste vi fastställa hur stora tillgångarna är och deras kvalitet. Den här studiens

ansats baseras på den nya ekonomiska historien som betonar vikten av ekonomiska institutioner för ekonomisk utveckling.<sup>4</sup> Den viktigaste ekonomiska institutionen som vi bör koncentrera vårt intresse på är staten, vars kapacitet är högst begränsad. En annan viktig kategori tillgångar är humankapitalet. Realkapital diskuteras på annan plats. Avsikten här är att göra en kvalitativ snarare än en kvantitativ bedömning.

Statens kapacitet är avhängig av många faktorer. Först måste vi beakta hur stora resurser staten rimligen kan kontrollera. För det andra måste vi betänka kommandoekonomins natur. För det tredje: Hur säker och omfattande är den information som staten måste handla efter? Och slutligen: Hurudan är statsapparaten kvaliteten?

#### *Statens förmåga att kontrollera sina resurser*

De två mest användbara måtten på den offentliga sektorns ekonomiska betydelse är de offentliga utgifternas storlek i förhållande till BNP och antalet anställda i offentlig tjänst som andel av det totala antalet anställda. I utvecklade västliga ekonomier har offentliga utgifter varierat från 67 procent av BNP i Sverige omkring 1980 till så litet som 20 procent under efterkrigstiden i ett flertal länder, med ett genomsnitt på för närvarande 38 procent av BNP i OECD-området. Eftersom en stor del av de offentliga utgifterna är transfereringar, har antalet anställda i offentlig tjänst varit betydligt mindre som andel av den totala sysselsättningen och varierar för närvarande från 6,5 procent i Japan till 32 procent i Sverige.<sup>5</sup>

De östeuropeiska kommandoekonomierna har i genomsnitt haft en högre andel offentliga utgifter i förhållande till BNP, ca 50 procent på 1980-talet, med en snävare spridning än västländerna. Ungern har varit ett särfall med offentliga utgifter på 62–63 procent av BNP (Kornai, 1992a, s. 135). Den offentliga sysselsättningen har uppgått till 95–98 procent av alla anställda med undantag för Polen. Ett intressant faktum är att de östeuropeiska sta-

terna knappast lyckats höja sina statliga inkomster till över 50 procent av BNP. Sovjetunionens statsintäkter nådde sin topp med 48% av BNP 1985 och föll sedan (Åslund, 1991a, s. 194). Detta visar att den offentliga sektorns dominans i fråga om anställning och produktion inte får förväxlas med den centrala statsapparatusens förmåga att faktiskt kontrollera ekonomin. Sverige har vidmakt hållit en högre andel offentliga intäkter – till skillnad från statliga företags inkomster – än samtliga socialistiska stater med undantag för Ungern. Detta visar även hur tvivelaktigt begreppet ”offentlig” egendom är. Som Jan Wieniecki (1990) övertygande argumenterat, finns det inte någon egentlig offentlig egendom, ty förmånstagare är parti- och statsapparater.

Ronald McKinnon har påpekat (1990) att statsinkomster oundvikligen faller vid ekonomiska reformer som leder till decentralisering. Av tradition har de tre viktigaste inkomstkällorna för staten i en kommandoekonomi varit företagsskatter, omsättningsskatter och utrikeshandelskatter. Företagsskatterna har varit mycket höga, nära 60 procent av den totala vinsten, eftersom resterande vinstmedel har exproprierats av staten vid årets slut. Vid övergången till marknadsekonomi är det nödvändigt att sänka vinstskatterna till ca 30 procent av vinsten, vilket är standard i väst. Skatterna på utrikeshandeln har varit höga på grund av överdriven protektionism. När frihandel införs, faller samtidigt statens inkomster från utrikeshandeln. Omsättningsskatterna var ursprungligen mycket höga. Mot slutet av kommunismen tenderade emellertid grossistpriserna att öka snabbare än detaljhandelspriserna och omsättningsskatten, som var skillnaden mellan dem, reducerades eller blev till och med negativ, d.v.s. förvändes till en subvention. Efter systemskiftet har en mängd små, privata handelsföretag växt fram, vilket komplicerar och begränsar indrivningen av alla slags försäljningsskatter. De anställdas låga inkomstskatter är ännu svårare att driva in på grund av att skatteuppbör-

den är rudimentär liksom de nya företagens bokföring. Dessutom äger staten som sådan föga legitimitet. Alla försök att beskatta individer i övergångsperioden lär endast leda till ringa statsintäkter (Åslund, 1991a, s. 193–195) medan sådana skatter kan ha mycket skadliga effekter på respekten för lagar och på privat utbud av varor och tjänster. Ytterligare en skatt som existerar av tradition är arbetsgivaravgifter. De är lika lätta att samla in före som efter ett systemskifte. Dessa betalas av arbetsgivaren som en proportionell skatt på lönesumman och är avsedd för sociala ändamål. Systemskiftet gillar en annan skattefälla för staten. ”Ju större den privata sektorns andel av produktionen är, desto svårare blir det att indriva skatter.” (Kornai, 1992b, s. 14). Som en följd härav verkar det oundvikligt att statens inkomster i förhållande till BNP faller från ca 50 procent till 30–40 procent.<sup>6</sup>

På utgiftssidan är det lättare att försvara budgetnedskärningar i forna kommunistländer än i väst av sociala skäl. Ett karaktäristiskt drag hos budgeten i mogna socialiststater var att sociala transfereringar var obetydliga. De sovjetiska sociala utgifterna motsvarade bara ca 11 procent av BNP medan mer än en tiondel av BNP gick till subventioner och väldiga summor till försvarssektorn och meningslösa investeringar (Åslund, 1991a). Därför är det socialt sett fördelaktigt att skära ner budgeten som andel av BNP.

### *Kommandoekonomins natur*

En annan begränsning i statens kapacitet är det ekonomiska systemets otillfredsställande sätt att fungera. De flesta analyser av det socialistiska ekonomiska systemet har gällt detta. Det är ett strikt, hierarkiskt system baserat på sekretess, monopol och protektionism. Som Jegor Gajdar (1990, s. 4) påpekat: ”En hierarkisk organisation kan bara fungera effektivt i närvaro av sociala krafter och mekanismer som utövar effektiv kontroll över dess aktiviteter.” Den kommunistiska kommandoekonomins själva

natur utesluter att den skulle kunna fungera effektivt, vilket har sagts om och om igen sedan Ludwig von Mises gjorde det 1920.

Den tongivande ekonomiska toppolitikern i Ryssland, tillförordnade premiärministern Jegor Gajdar, publicerade en bok 1990 med namnet *Ekonomiska reformer och hierarkiska strukturer*, där han tillämpade Oliver Williamsons (1975) teorier om marknader och hierarkier på Sovjetunionen. Huvudpoängen i Gajdars studie var hur illa hierarkierna fungerade i Sovjetunionen. Enligt Williamsons resonemang om valet mellan marknader och hierarkier visar sig transaktionskostnaderna bli enorma inom hierarkierna. Om hierarkier inte erbjuder konkurrenskraftiga transaktionskostnader är det enda förnuftiga valet att överföra så många transaktioner som möjligt till marknaden. I idealfallet skall inga transaktioner som kan ske på marknaden överlåtas till staten.

### *Informationens begränsningar*

En tredje begränsning är bristen på relevant information. Kommuniststaten var hemlighetsfull och lämnade inte ut mycket information. När statistiska uppgifter inte utsätts för offentlig granskning utan anpassas efter politiska önskemål, försämras deras kvalitet snabbt och efter hand insamlades allt mindre väsentlig statistik. Ideologiska dogmer förhindrade att en mängd viktig statistik alls utarbetades. Statistikernas isolering från omvärlden gjorde dem inskränkta. När Sovjetunionen övergav sitt gamla system låg statistiken i spillror.<sup>7</sup> Sorgligt nog kommer statistiken att bli sämre snarare än bättre. Ett väl fungerande statistiskt system kräver ett omfattande datornät vilket är både dyrbart och tar tid att utveckla. I den rådande svåra ekonomiska krisen går det förmodligen inte att få fram nödvändiga medel. De traditionella kommunistiska statistiska systemen uppmärksammade nästan enbart den statliga sektorn, som nu minskar. Den privata sektorn expanderar snabbt, men få av dess verksamheter registre-

ras av statistikerna som är oförberedda och saknar motivation, samtidigt som de nya privata entreprenörerna är angelägna om att undvika skatt och därför all slags registrering. Därtill kommer statstjänstemännens demoralisering som diskuteras nedan. Slutsatsen är att den statistik som nu finns tillgänglig är så undermålig att det knappast finns tillräckligt underlag för makroekonomiska beslut (Åslund, 1991b). Att föreslå en rad statliga ingripanden skulle innebära att tala för beslutsfattande baserat på ringa eller ingen information.

Knappheten på information förvärras av att marknaden fungerar illa. I den spirande marknadsekonomi fungerar nämligen marknaden av naturliga skäl rätt illa. Inflationen är hög och oförutsägbar; monopol förvränger priserna; prisvariationerna är stora; vissa varubrister kvarstår och kvalitén är ofta dålig, eftersom privata handlare inledningsvis skummar marknaden; relativpriserna skiftar snabbt och ofta finns det ännu inte etablerade marknadspriser. Därför är det svårare än vanligt för staten att beräkna och kontrollera kostnaderna för sina åtaganden. Att marknaden fungerar illa är ironiskt nog ett argument för staten att göra mindre, inte mer.

### *Statsapparatus kvalitét*

En fjärde begränsning av statens kapacitet är kvaliteten hos dess apparat. Praktiskt taget allt är fel med den gamla statsadministrationen. Dess struktur, med väldiga industriella branschorganisationer, var utformad för en kommandoekonomi. Tjänstemännen har fel utbildning och är huvudsakligen ingenjörer i stället för jurister och samhällsvetare. På grund av dåliga språkkunskaper är deras förmåga att inhämta kunskap från utlandet högst begränsad. Demoraliseringen är utbredd eftersom många ämbetsmän var kommunister och håller fast vid sin gamla övertygelse. Därför är de både främmande för den nya ordningen och föraktade av folket. Under hög inflation är det svårt att bibehålla anständiga löner för ämbetsmän

och deras relativa löner faller kraftigt.

Värst är emellertid den förfärande korrruptionen. Den har länge varit ett svårt problem i Sovjetunionen (Zemtsov, 1976; Simis, 1982). Att döma av anekdotfloran är korrruptionen värre ju större den allmänna oredan i samhället är. Sålunda tycks korrruptionen vara minst i Tjeckoslovakien, följt av Ungern och Polen. Balkanstaterna och forna Sovjetunionen förefaller på ett helt annat sätt genomsyrade av korrruption. I Ryssland är den allmänna uppfattningen att endast några dussin personer högst upp i den ryska regeringsapparaten fortfarande är okorrumperade.

Det är inte bara antalet korrupta och utbredningen av korrruptionen som stör, utan den brist på ansvarskänsla som den ryska korrruptionen för med sig är nästan otrolig. Pengar är den yttersta beslutsfattaren och byråkrater berikar sig ogenerat så mycket de kan (Buchanan et al., 1980; Winiecki, 1991). Den genomträngande korrruptionen är en naturlig följd av kommandoekonomins oförmåga att fungera. Den innebär en mycket större begränsning av statens kapacitet än de finansiella hindren och otillräcklig information. Att under dessa förhållanden hävda att staten skall göra något som någon annan kan göra, vore detsamma som att befrämja korrruption.

Slutsatsen är att statens kapacitet vid övergången till kapitalism är extremt begränsad, betydligt mer än folk i allmänhet inser. Att kräva att staten skall göra någonting är att be de oinformerade och korrupta om hjälp. Faktum är att bortsett från ett begränsat antal beslut, som bör fattas direkt av regeringen, är den statliga förvaltningen oförmögen att fatta underbyggda och ansvarsfulla beslut. Därför är den enda försvarbara rekommendationen att statens roll skall begränsas till ett minimum under systemskiftet. Denna ståndpunkt bör vara oberoende av vår uppfattning om vad staten bör göra i normala fall i en utvecklade demokrati, därför att stater i systemskifte befinner sig i extrema omständigheter, för vilka radikala, libe-

rala lösningar är rationella. Janos Kornai (1992b, s. 18) har dragit liknande slutsatser: ”Starka och ihärdiga ansträngningar måste göras för att förtrycka statens tidigare hyperaktivitet och samtidigt minska statens utgifter och bekämpa de byråkratiska, centraliserande tendenser som ständigt får nytt liv.”

Det kanske verkar förnuftigt att ett land med stor offentlig sektor även i fortsättningen har en större offentlig sektor än andra länder. I västvärlden förefaller den offentliga sektorns storlek i ett visst land också på lång sikt närmare relaterad till tidigare storlek än till de uppgifter som samhället behöver lösa. Men detta gäller under normala förhållanden när en mängd olika handlingsmöjligheter står öppna och spørsmålet gäller graden av effektivitet snarare än samhällets misslyckande eller framgång som helhet.

I Östeuropa är frågan just denna: Kommer övergången till en fri och stabil marknadsekonomi att lyckas eller ej? Därför måste ett klart och rationellt val göras. Vår argumentation leder fram till att tidigare kommunistländer behöver gå över till extremt liberala marknadsekonomier genom en radikal avreglering.

De tidigare kommunistländerna bör särskiljas med hänsyn till deras förutsättningar. Ju större ordning som råder i statsförvaltningen och samhället i övrigt desto vidare blir möjligheterna att välja vilken roll staten skall spela. Ungern kanske klarar av en mer interventionistisk politik än Ryssland. Det är betecknande att Ungern valt att ge staten en större roll än Polen och Ryssland, trots att den polska staten kanske intervenerar mer än landet tål. I Tjeckoslovakien har de ledande politikerna, främst förre finansministern Vaclav Klaus, valt en utpräglat liberal politik.

Humankapitalet är på det hela taget utmärkt i jämförelse med ekonomin i allmänhet. Särskilt kunskaper i teknik, ingenjörsvetenskap och matematik finns i överflöd, och de presenteras ofta som nycklar till snabb ekonomisk

tillväxt. På den negativa sidan finns tre allvarliga brister.

För det första är det ytterst ont om juridisk expertis och närbesläktade färdigheter som revision. Bristen på jurister begränsar möjligheterna att utveckla ett rättsväsende och en bra statsförvaltning likaväl som god affärsmoral. Sommaren 1992 klagade utländska affärsmän i Budapest exempelvis över att revision var ca 10 procent dyrare än i Wien, eftersom många av de revisorer som arbetar i Budapest är inflyttade västerlänningar, medan det rådde nära nog total brist på advokater trots mycket höga arvoden, och ett av de svåraste problemen var att fastställa äganderätt.<sup>8</sup>

För det andra är språkkunskaperna dåliga. Eftersom endast ett fåtal kunde resa utomlands förr, hade få motivation att lära sig språk. En boom i språkundervisning, särskilt i engelska, kunde märkas redan före revolutionerna, som om människorna visste vad som skulle hända. Men det tar tid att avhjälpa sådana brister, i synnerhet som få läroböcker i marknadsrelaterade ämnen har funnits att tillgå på det lokala språket förrän helt nyligen.

För det tredje råder det brist på förmåga till företagsledning i vid mening. På grund av den tidigare extrema centraliseringen, både inom statsapparaten och de flesta organisationer, har få människor haft vana att fatta beslut och ta ansvar. Följden har på många ställen blivit en utomordentlig oreda, vars omfattning är svår att överblicka. Ungern och Polen hade utvecklat de flesta av de färdigheter som behövs i en marknadsekonomi i större omfattning än de andra länderna före revolutionen, medan de hårdaste diktaturerna, Albanien och Rumänien, i dag lider svårt av bristen på sådan kompetens. Det finns emellertid betydligt mer ordning och mindre korrupsion i Tjeckoslovakien än i Polen, vilket antyder att marknadssocialism också bidragit till rättsligt förfall. Humankapitalet är den viktigaste tillgången i de forna kommunistländerna, men bristen på juridisk kunskap utgör en avgörande flaskhals.

## 2. *Övergången från kommunism till kapitalism*

### Relevanta analogier i ekonomisk historia

Ett populärt skämt liknar övergången från kommunism till kapitalism med att göra ett akvarium av fisksoppa. Poängen är att uppgiften är omöjlig. Men vi bör inte låta vår fantasi fångas av ett enkelt skämt. Både för vår teoretiska och praktiska förståelse av systemskiftet är det viktigt att vi förstår vilka antaganden som är realistiska och vilka parametrar som är väsentliga. Sådan förståelse kan vi få av ekonomisk historia. Det finns emellertid två fundamentalt skilda sätt att närma sig historia. Ett är historiskt och kulturellt. Det tar fasta på varje enskilt lands unika särdrag. Den andra ansatsen är analytisk och strukturell. Den drar paralleller mellan olika länder på samma stadium av ekonomisk, politisk och social utveckling. Den senare är grunden för den nya institutionella ekonomiska historien och är det analytiska instrument som jag föredrar. Den är baserad på tron att institutioner är viktigare för ekonomisk utveckling än kultur.<sup>9</sup> Om vi ser på ett lands historia, är vi främst intresserade av att se hur en liknande situation hanterats tidigare. Historia och kultur ger icke desto mindre viktiga kompletterande förklaringar.

Den första relevanta analogin är Europa på 1840-talet. Forskare som Ralf Dahrendorf (1990) och Timothy Garton Ash (1990) har hävdats att de östeuropeiska revolutio-

nerna 1989 mest liknade 1848 års europeiska revolutioner. På många sätt påminde det kommunistiska samhället om det feodala samhället med sin allomfattande hierarki där fursten förlänade partiella egendomsrätter till lokala herremän. Varken det feodala eller det kommunistiska samhället var något rättssamhälle, då det skulle begränsa härskarens makt. Den naturliga reaktionen på 1840-talet var att kräva en långtgående liberalisering, ty den illa fungerande och outvecklade statsapparaten kunde inte anförtros särskilt mycket (Mill, 1859). Liknande krav framförs nu i Östeuropa. Eftersom staten fungerade sämre i den forna Sovjetunionen än i övriga Östeuropa är radikala liberala ekonomer i Östeuropa (Kornai, 1990; Winiecki, 1991) typiskt nog mindre radikala än de nyliberaler som nu uppträder i Ryssland (Pijasjeva, 1991; Lvin, 1992).

Politikernas reaktion på 1840-talet var en blandning av demokratisering, nationalism och liberalisering. Den nuvarande liberaliseringen i Östeuropa påminner om den plötsliga liberaliseringen i Storbritannien 1846. Det var knappast någon slump att *laissez-faire* efterträdde feodalismen. Av en enkel analys av transaktionskostnader framgår att de rudimentära statshierarkierna inte var kapabla att fatta rimliga beslut, särskilt som marknaderna var utvecklade och i många fall inte hade etablerat marknadspriser. Därför var tidens rationella svar att överlåta så många beslut som möjligt till marknaden. *Laissez-faire* var inte ett misstag utan en rationell reaktion på den rådande situationen. Liberaliseringarna drevs vanligen igenom som allomfattande lagar om näringsfrihet. Det var inte fråga om någon gradvis övergång utan en snabb liberalisering.

Neoliberalen Boris Lvins (1992) argumentering är speciellt intressant. Huvudpoängen är att en genomgripande revolution har ägt rum som har förstört hela den forna statsapparaten i en sådan utsträckning att det kommer att ta lång tid innan den återupprättas. Den gamla hierar-

kin har likviderats. Den gamla statsmoralen som reglerat relationerna mellan statens ämbetsmän och medborgarna har försvunnit, och inga nya normer har ännu utvecklats. Till följd härav måste staten berövas så många funktioner som möjligt. Lvin förordar ett samhälle likt Friedrich Hayeks (1960), men han utgår från sina egna observationer av hur det postsovetiska samhället fungerar snarare än att hänvisa till liberal teori.

En andra parallell till den postkommunistiska ekonomiska återuppbyggnaden är de stora makroekonomiska stabiliseringarna på senare år, främst i Latinamerika (Bruno et al., 1988). Alla tidigare kommunistländer, med undantag för Ungern och Tjeckoslovakien, har lidit av mycket hög inflation och åtminstone Polen och Jugoslavien av hyperinflation. Hyperinflation förstör alla ekonomiska institutioner. Detta innebär att inflationsbekämpning måste bli det allt överskuggande huvudmålet. För att nå detta mål rekommenderas samma slags åtgärder nästan överallt. Massiva institutionella förändringar behövs för att antingen skapa eller återskapa en institutionell ram med t.ex. en självständig centralbank och ett effektivt system för skatteuppbörd. Budgeten måste praktiskt taget balanseras, eftersom ett minimum av finansiering kommer att finnas att tillgå, och det är nödvändigt för regeringen att åter skapa förtroende för pengar. Ett avtal med utländska finansiärer krävs. Konkurrens och finansiell disciplin måste stimuleras först genom både intern och extern liberalisering och senare genom privatisering.

En tredje relevant analogi är de erfarenheter Central- och Östeuropa gjorde alldeles efter första världskriget.<sup>10</sup> Det sovjetiska imperiet gick under för att Sovjetunionen förlorade det kalla kriget, och den rådande situationen kan beskrivas som ett efterkrigstillstånd. Det habsburgska imperiets sammanbrott efter första världskriget gjorde nya nationella ekonomiska institutioner och valutareformer nödvändiga. Alla de stater som uppstod ur det habsburgska imperiet drabbades av utomordentligt hög

inflation, protektionism och auktoritära regimer, med det viktiga undantaget Tjeckoslovakien. Kontrasten mellan Tjeckoslovariens och de övriga staternas erfarenheter är särskilt relevanta för Sovjetunionens ekonomiska upp- brytning. De makroekonomiska stabiliseringarna i början av 1920-talet åstadkoms först efter att de olika ländernas valutor hade separerats definitivt, att deras centralban- ker hade blivit självständiga och att Nationernas Förbund hade bidragit med internationell finansiell hjälp (Sar- gent, 1986). Slutsatsen är att en tidig och snabb valutare- form kombinerad med en strikt makroekonomisk politik ger de bästa förutsättningarna för ekonomisk framgång.

Ett fjärde fall av viss relevans är Tyskland efter andra världskriget. Det är inte en lika näraliggande analogi. Å ena sidan låg Tyskland i spillror. Å andra sidan ägde lan- det ett utmärkt humankapital, en stark rättslig tradition, privat företagsamhet och organisation. I princip hade na- zistregimen varit en kommandoekonomi, även om den ba- serats på privat kapital. Reaktionen mot ekonomiskt kaos var genomgripande och den bestod av en snabb liberalise- ring. Mancur Olson (1982) har visat att en anledning till de tyska ekonomiska framgångarna efter kriget var att den radikala omstruktureringen av de ekonomiska insti- tutionerna ledde till att de ekonomiska institutionerna blev mer effektiva än i andra europeiska länder. Detsam- ma gällde för Japan, men båda länderna var ockuperade av deras tidigare fiender i motsats till de länder som nu genomgår systemskifte, vilket gör de politiska förutsätt- ningarna rätt annorlunda. Den västtyska regeringen lade huvudvikten vid liberalisering och stabilisering av valutan. Tysklands politiska särdrag är särskilt intressanta. Det radikala ekonomiska systemskiftet var alltid kontro- versierat, men det företogs under helt demokratiska för- mer. Det fanns ett vitalt växelspel mellan en stark politisk ledare, förbundskanslern Konrad Adenauer, som inte för- stod mycket ekonomi, men som litade på sin ekonomimi- nister, Ludwig Erhard. Samtidigt beaktade Adenauer hur

mycket besk medicin befolkningen var beredd att svälja. Erhard var enastående när det gällde att berätta sanningar och blev tyskarnas främste läromästare i ekonomi. Han ansågs inte vara särskilt originell som ekonomisk forskare, men han var synnerligen kompetent. Adenauer insisterade på ett mer omfattande socialt program än Erhard till en början önskade. Denna kombination av en stark politisk ledare och en kompetent, men inte nödvändigtvis särskilt originell, toppekonom är idealisk för länder i omvandling.

Politiskt kan den tyska situationen vara ett prejudikat med ursprungligen ett stort antal partier som sållades ut, inte minst genom den 5-procentregel som gällde för att ett parti skulle komma in i riksdagen (Dahrendorf, 1990). Den tyska "sociala marknadsekonomin" var inledningsvis mycket kontroversiell. Reformprocessen var vanskelig och möttes till och med av ett försök till generalstrejk av de socialdemokratiska fackföreningarna, men reformerna fortsatte. Det tyska ekonomiska undret betraktades inte alls som ett under när det ägde rum (Erhard, 1957).

Efter andra världskriget har Europa två andra internationella arv, vilkas betydelse är omtvistad. Det ena är den Europeiska betalningsunionen (EPU), som varade från 1950 till 1958. EPU fungerade bra och till låga kostnader, men i dag hävdas det ofta att Europa skulle ha mått ännu bättre av att gå över till konvertibilitet tidigare (Milward, 1984). Det andra större initiativet i Europa efter kriget var Marshall-planen. Det råder bred enighet om att en stor omvandling kräver ett omfattande inflöde av kapital, särskilt när förtroendet för ett lands valuta har brutit samman, men erfarenheterna både av Marshall-planen och särskilt utvecklingshjälp till tredje världen antyder att extern finansiering kan försena snarare än påskynda ekonomiska reformer genom att förlänga dålig ekonomisk politik. Avsevärd extern finansiering behövs dock under en besvärlig övergångsperiod. Uppenbarligen är stöd för att bygga upp grundläggande institutioner nödvändigt,

och det är ingen tvekan om att Marshall-planen skapade det nödvändiga förtroendet för Europas återuppbyggnad (Kostrzewa et al., 1989). Svåra frågor återstår emellertid om timing, villkor, koordinering och det utländska biståndets omfattning.

Många andra exempel återopas. De kan ge viss vägledning, men oftast överdrivs deras betydelse. Ryssar verkar t.ex. fästa alltför stort avseende vid sin egen historia, eftersom många anser att Ryssland är unikt, och de tenderar att vara okunniga om andra länders erfarenheter. De hänvisar ofta till moderniseringarna under Ivan den förskräcklige, Peter den store och Alexander II, men alla dessa moderniseringar var ytterst auktoritära och företogs i mycket olika omgivningar. Stolypin-reformen 1906–11 är kanske det mest relevanta exemplet, eftersom det var en period av betydande liberalisering och vild kapitalism, men hur framgångsrik var den egentligen? Framgångarna med valutareformen 1921–23 har överdrivits, vilket har föranlett ryssarna att vilja upprepa samma slags valutareform (Williamson, 1991a, s. 294–335). På det hela taget är erfarenheterna i Östeuropa under mellankrigstiden mer relevanta och de borde lära de flesta av dessa länder vad de inte bör göra.

Det är viktigt att hålla dessa historiska precedensfall i minnet, men det är lika värdefullt att komma ihåg deras begränsningar. Före kommunismen hade ingen politisk regim uppnått sådan totalitär makt i ett relativt utvecklat samhälle. Trots att marknader har varit illa utvecklade i många fall, har de aldrig krossats så som i de forna kommunistländerna. Tvärtemot vanliga folkliga föreställningar, är äganderätten inte särskilt gammal. Dessutom tenderar rådande uppfattningar att vara alltför färgade av vad folk minns från sin livstid. Ehuru avlägsna i tiden, förefaller erfarenheterna från 1840-talet mer relevanta än Tysklands efter andra världskriget, då så många fler tillgångar fanns till hands och de politiska förutsättningarna var så annorlunda.

## Ordningsföljd: Chockterapi eller gradvis förändring?

En av de stora tvistefrågorna kring systemskiftet är hur snabbt det kan eller bör ske och i vilken ordning olika reformåtgärder bör genomföras. Denna debatt har väckt heta känslor. Även om diskussionen har varit bred och omfattande, har ett fåtal huvudämnen utkristalliserats. Huvudtemat har varit s.k. chockterapi kontra gradvis övergång. Ett annat tema har varit koordineringen av liberalisering och privatisering, och ett tredje liberalisering av utrikeshandeln. Det sistnämnda skall vi diskutera i samband med utrikeshandel.

### *Chockterapi – ett snabbt systemskifte*

Debatten om ordningsföljd omfattar alla slags argument. En grupp argument för ett snabbt systemskifte hör ihop med makroekonomisk stabilisering. Det råder bred enighet bland ledande makroekonomer att en makroekonomisk stabilisering efter en mycket hög inflation endast kan genomföras med ett sammanhängande paket av snabba och radikala åtgärder (Lipton och Sachs, 1990a; Blanchard et al., 1991; Fischer och Frenkel, 1992). För att skapa trovärdighet och bryta inflationsförväntningar är det nödvändigt att införa radikala förändringar. Eftersom ett minimum av finansiering är tillgängligt under hög inflation, kan ett budgetunderskott inte finansieras. Därför är det nödvändigt att i det närmaste balansera budgeten. Vanligtvis kan budgeten endast balanseras genom kraftiga nedskärningar av utgifterna, ty skatteuppbörden fungerar illa. Stora budgetposter som kan skäras ned snabbt är subventioner, och om de avskaffas måste priserna liberaliseras, då varje prisreglering måste resultera i nya stora statliga subventioner vid hög inflation. Dessutom kommer varje kvarvarande prisreglering att hålla inflationsförväntningarna vid liv och komplicera en stabilisering. Att avskaffa subventioner och balansera statsbudgeten

leder oundvikligen till avsevärt lidande för befolkningen. Det är mycket lättare att driva igenom alla åtstramningsåtgärder genom den politiska processen som ett helt lagpaket som antas av parlamentet. Annars blir lagstiftningsprocessen långvarig och godtycklig, och avgörande lagar kan avvisas. Erfarenheten visar att folk accepterar en demokratiskt beslutad strikt stabilisering förvånansvärt lätt, om de har informerats ordentligt. Folk kan tåla en hel del lidande om de övertygats om krisens allvar och tror att kraftfull åtstramning leder till snabbare vändning.

En andra grupp argument för en snabb övergång är att det nya ekonomiska systemet måste vara konsekvent. En kommandoekonomi och marknadsekonomi är varandra helt främmande och ingen konvergens dem emellan har visat sig möjlig. Varje mellanläge innebär allvarliga motsägelser. Det gamla prissystemet var exempelvis grovt förvrängt och godtyckligt. Därför förefaller inga förbättringar i små steg vara möjliga. Då återstår inte mycket annat än en total liberalisering. På samma sätt var det gamla skattesystemet diskriminerande och godtyckligt med en skattesats för varje företag och varje produkt. En gradvis övergång till ett skattesystem med enhetliga skattesatser skulle konservera osäkerheten och leda till nya förvrängningar.

En tredje samling skäl för snabbhet har samband med en socialistisk ekonomis natur. Ett utmärkande drag för ett statligt företag under socialismen har varit dess mjuka budgetrestriktion. Detta betyder, enligt Janos Kornais terminologi, att pengar har varit fritt tillgängliga, medan varor, tjänster och arbetskraft varit knappa. Företagen måste utsättas för relativt hårda budgetrestriktioner innan stabilisering och ett normalt marknadsbeteende är möjligt. Detta sägs ofta, men få tycks inse hur svårt det är att skärpa budgetrestriktionerna. Medan de flesta ekonomer lätt accepterar de två första grupperna av argument är det detta som skiljer de mer radikala (Lipton och Sachs,

1990; Kornai, 1990) från dem som vill ha en halvradikal lösning (Williamson, 1991b; Nuti, 1991; McKinnon, 1991; Kolodko et al., 1992).

I det gamla systemet var pengar strikt uppdelade i kontanter och företags- eller kontopengar, som bara cirkulerade mellan konton i företag, banker och statskassa. Kort sagt spelade pengar en aktiv roll som kontanter på konsument- och arbetsmarknaderna, medan de var passiva kontrollinstrument mellan företagen och staten. En svart marknad existerade mellan de två penningformerna. En kontantrubel var exempelvis värd tre kontorubler 1989 (Åslund, 1991a). Den tillbakahållna inflationen var således större för kontorubeln, d.v.s. det rådde ett större överflöd av kontorubel. En sådan uppdelning mellan skilda slag av pengar kan inte bibehållas i en marknadsekonomi, där alla pengar är lika värda och aktiva. Om alla pengar görs likvärdiga, utan att någonting annat ändras, får företagen en större del av den tillgängliga mängden varor och tjänster, vilket medför att befolkningens levnadsstandard faller. Denna effekt har uppträtt i början av ett systemskifte i alla forna kommunistländer. När priserna har liberaliserats, har företagsvinsterna stigit på konsumenternas bekostnad. Standardbeteendet för statliga företag är att höja priserna överdrivet mycket och därigenom sänka människornas reella levnadsstandard. Under tiden minskar försäljningen och de statliga företagen ackumulerar stora lager av färdigvaror. Argumentet för ett snabbt systemskifte, som det som utarbetats av Jeffrey Sachs och David Lipton (1992), är att statliga företag kommer att fortsätta att hamstra sina färdiga produkter tills de tvingas sälja på grund av brist på pengar. Därför bör de statliga företagen tvingas till finansiell disciplin så tidigt som möjligt. Först använder de sina egna finansiella reserver, som brukar vara omfattande. Sedan kräver de, eller snarare pressar fram, billiga krediter från regeringen eller centralbanken eller lägger beslag på medel i affärsbanker där de är delägare till utomordentligt negativ ränta. Därefter

slutar de att betala räkningar från sina leverantörer. I varje tidigare kommunistland har väldiga leverantörsskulder om mer än en tiondel av BNP ackumulerats. Statsföretagen begär avsevärda krediter för att betala sina leverantörsskulder och hotar högljutt med faran för masskonkurser trots att inga konkurser inträffat i något land i början av ett systemskifte. Om krediter ges innebär det ett godkännande av de överdrivet höga priserna som säljarna har krävt, och deras omvandling till pengar ökar inflationen. Det idealiska vore att de obetalda fakturorna omvandlades till överförbara växlar eller värdepapper som skulle säljas med rabatt. Då kommer företagen att tvingas att begära förskottsbetalning tills betalningsmoralen förbättras. Som ett resultat kommer de att tvingas att kontrollera både att deras kund verkligen är intresserad att köpa deras varor till ett visst pris och att kunden kan betala. Företagen kommer att tvingas moderera sina priser och kan inte längre hamstra i väntan på högre priser. Fler varor och tjänster kommer ut på marknaden och höjer folkets välfärd. Företagen kommer att börja konkurrera. Denna följd av händelser visar att makroekonomisk stabilisering är själva grunden för mikroekonomisk anpassning. Statliga företag kommer varken att anpassa sig eller omstrukturera förrän de tvingas till det, d.v.s. utsätts för hårda budgetrestriktioner som bara en strikt makroekonomisk stabilisering kan åstadkomma.

En fjärde grupp argument inbegriper behovet av utländsk konkurrens för att skapa en riktig marknad. I många fall finns det endast en inhemsk tillverkare av en vara. Då är utländska företag den enda tänkbara källan till konkurrens på kort sikt och därför bör deras verksamhet underlättas. Dessutom kommer många flaskhalsar att uppträda som endast kan avhjälpas genom import. Bara import kan sätta en anständig kvalitetsstandard till en början. I fråga om export är det omöjligt för myndigheterna att se vilken export som kommer att bli möjlig eller lönsam med det nya prissystemet. Därför måste ex-

portvaror väljas av företagsledare som har inblick i exportmarknadens möjligheter.

Ett femte skäl för ett snabbt systemskifte är att korrruptionen tenderar att vara betydande i övergångsperioden. Som ovan sagts är det naturligt att korrruptionen frodas inledningsvis, och att det är svårt att reducera den med administrativa åtgärder utom på mycket lång sikt. Den enda åtgärd som kan vidtas är långtgående avreglering. Typiskt nog anförs ofta korrruption som ett skäl för avreglering. Också regleringar som skulle kunna försvaras av många i västländer blir direkt kontraproduktiva, eftersom korrupta byråkrater snarare maximerar sina mutor än tänker på samhällets bästa.

För det sjätte är det, som vid makroekonomisk stabilisering, politiskt lättare att få hårda åtgärder antagna som ett stort paket. Snabbhet innebär mindre tid för diskussion. Om många förändringar introduceras samtidigt, är det svårt att räkna ut vem som vinner och vem som förlorar, varför skilda intressen kan blidkas. Reformprogrammet vinner ett brett politiskt stöd, och det blir svårare att opponera mot det. Övergångsperioden kommer att innebära ett avsevärt lidande. Ju långsammare de olika reformerna introduceras, desto svårare blir det att få dem antagna, och resultatet blir ett mindre konsekvent ekonomiskt system och därmed sämre ekonomiska resultat. Många människor anser att det är mindre viktigt hur djup den initiala nedgången blir än att de får en känsla av att vara på väg uppåt inom en rimlig tid.

En sjunde samling skäl för en snabb övergång är också av politisk art men hänför sig till behovet av att behålla politiskt stöd för reformen. Snabbhet ökar systemskiftets trovärdighet. För att vara trovärdig och väcka tillit, behöver en reformregering presentera en framtidsvision. På det ekonomiska området bör den deklarerat att kapitalismen är dess vision. Det är betecknande att den östeuropeiska politiker som gjort så mest övertygande är Vaclav Klaus i Tjeckoslovakien, vars parti hade betydande fram-

gångar i parlamentsvalen i juni 1992. Annars kan folk misstänka en återgång till kommunismen. Ju större och mer övertygande steg som tas mot marknadsekonomi, desto fler människor kommer att tro att kapitalismen verkligen håller på att införas. Valperioder är också av betydelse. Hittills förefaller det som om ett byte av ekonomiskt system accepteras av flest i början av den demokratiska revolutionen. När systemskiftet inleds och dess sociala kostnader blir kännbara, samtidigt som resultaten inte är uppenbara, är det naturligt att reformens popularitet minskar, som varit fallet i de flesta länder. Den bästa tiden för parlamentsval tycks vara strax efter att det ekonomiska systemskiftet inletts. Det land som har varit mest framgångsrikt i detta avseende är Ungern, vars val i mars 1990 har uppfattats som legitimerande på lång sikt. Polens parlamentsval i oktober 1991 tycks ha förlagts vid den sämsta tidpunkten, två år efter det att ett nytt ekonomiskt system sjuösatts och några få månader innan botten nåddes i ekonomin.

För det åttonde förvandlas det intellektuella klimatet av ett snabbt systembyte. Länder med en stark tradition av intellektuell opposition, som Polen, Ungern och Ryssland, har fått se sina gamla reformkommunister bli allvarliga hinder för genomgripande förändringar. Dessa är rätt okunniga om västlig ekonomi, samtidigt som de är beslutna att fortsätta att spela en framskjuten roll. Den bästa boten verkar vara att helt och hållet byta paradigmen för diskussionen, så att både dessa gamla ekonomer och allmänheten inser att de gamla reformekonomerna helt enkelt inte vet vad marknadsekonomi innebär eller vad den kräver. Ju snabbare övergången sker, desto tydligare framgår det att en massa gammal kunskap har blivit obsolet och överflödig.

Ett nionde argument för en snabb omvandling är bristen på information. Statistiken är aldrig sämre eller mer svårtolkad än vid ett systemskifte. Om endast ett fåtal relevanta fakta finns att tillgå, vore det att förhäva sig att

försöka föra något mer än en elementär ekonomisk politik.

Slutligen måste en kritisk massa av privata företag och marknadsrelationer upprättas. Annars kommer marknaden att fungera illa och korrupcion att härska. Presumptiva entreprenörer kommer att tveka att starta sina nya företag. Ett stort antal privata företag och en utbredning av marknadsrelationer kommer i sin tur att stimulera en fortsatt utveckling av marknadsekonomin.

### *Gradvis förändring*

Argument som höjs mot ett snabbt systemskifte tenderar att betona faran för massarbetslöshet och framhålla att omstrukturering är en utdragen process. Särskilt har en gradvis avreglering av utrikeshandeln rekommenderats (McKinnon, 1991). I princip är detta argument rimligt. Det är bättre att människor arbetar än att de lider av fördummande och demoraliserande massarbetslöshet. Erfarenheterna till dags dato är emellertid att varken marknaden eller dess nackdelar utvecklas så snabbt. Polen framstår som typiskt i detta avseende. Där ökade typiskt arbetslösheten omkring en halv procent i månaden för att nå bara 11,4 procent av arbetskraften efter två år av så kallad chockterapi, trots att produktionsfallet var avsevärt och inflationen förblev ett stort bekymmer (se Tabell 1 och 8). På ett liknande sätt började inte masskonkurser i statliga företag förrän 1992 i Ungern. Eftersom det är så svårt att strama upp mjuka budgetrestriktioner har fruktan för massarbetslöshet och masskonkurser visat sig oberättigad.

Ett annat argument för en gradvis övergång har varit att de sociala kostnaderna annars skulle bli överväldigande. Att hävda detta är att påstå att det finns ett alternativ som förorsakar mindre lidande. Hittills finns det ingenting som tyder på det, och ingen regering har egentligen accepterat det. Det verkar inte heller troligt, vilket diskuteras på annat ställe i den här studien.

Ett tredje argument är att den ekonomiska nedgången sannolikt blir djupare vid chockterapi, och att bottenläget blir så lågt att en social explosion blir följd. Det enda land där vi sett en sådan social explosion – till skillnad från nationella explosioner – är Albanien 1991, men det var resultatet av den gamla kommandoekonomins fullständiga sammanbrott i avsaknad av chockterapi (Åslund och Sjöberg, 1992). I själva verket är det de länder som inlett en gradvis övergång som har erfarit den största nedgången i nationalinkomst hitintills, d.v.s. Balkanländerna och den forna Sovjetunionen.

För det fjärde hävdas det att det helt enkelt är omöjligt att företa sådana enorma förändringar fort. Trots att detta otvivelaktigt är sant, är det inte uppenbart vilka slutsatser som följer. Man kan argumentera att om det är så svårt att driva igenom dylika förändringar, är det nödvändigt att börja utomordentligt radikalt, så att en kritisk massa av systemförändringar kan genomföras i tid för att undvika ekonomisk kollaps och social oro. Trögheten behöver brytas och får inte inspirera till anpassning.

Ett femte och starkare argument för gradvisa förändringar är att människors inlärningsprocess är lång och komplicerad och inte befordras av snabba förändringar. Amitai Etzioni har exempelvis argumenterat att alltför mycket "friktion" kommer att uppstå och dämpar farten på systemförändringarna. Kristian Gerner och Stefan Hedlund (1989, s. 381) hävdar att "ett troligt resultat blir att ytterligare ett lager av förfalskningar tillkommer". Peter Murrell (1992) hänvisar till Schumpeters evolutionsekonomi och hävdar att ekonomiska institutioner måste utvecklas organiskt och att de inte kan transplanteras. Det är uppenbart att folk inte kommer att veta hur de skall bete sig i en marknadsekonomi i varje avseende från början. Men vissa element som handel i liten skala, lär folk sig på nolltid var som helst i världen. Affärsetik och det ekonomiska livets juridiska aspekter tar det däremot lång tid att lära. Det huvudsakliga hotet mot deras ut-

veckling är korrupktion, som i sin tur drivs fram av de gamla reglerna. Därför skulle jag vilja avföra inlärningsproblem som argument mot ett snabbt systemskifte, trots att inläring är en individuell process som påverkas av så många faktorer att inget enstaka eller enkelt svar är möjligt.

Ett sjätte argument för gradvisa förändringar är att befolkningen är så genomsyrad av socialistiska och egalitära värderingar och så främmande för kapitalismen, att folk inte kommer att acceptera kapitalismens inkomstskillnader, och att deras företaganda därtill har dött. Detta har blivit grundligt motbevisat av de första erfarenheterna av systemskifte. I hela Östeuropa har fler privata företag startats än någonsin någonstans. Det sociala lugnet visar att stora inkomstskillnader accepteras. En omfattande opinionsundersökning av ryssars och amerikaners värderingar visade att ryssarna knappast var mer egalitära än amerikaner (Shiller et al., 1991).

Men existerar någon möjlig gradvis övergång till marknadsekonomi? En studie som flera internationella organisationer gjorde om den sovjetiska ekonomin förnekar detta: "Idealet vore om en serie av gradvisa reformer kunde företas som skulle minimera ekonomiska störningar och leda till en tidig skörd av frukterna av ökad ekonomisk effektivitet. Men vi känner inte till någon sådan väg . . ." (IMF et al., 1990, s. 2). Så länge som ingen har dragit upp en trovärdig plan för gradvisa reformer, kan vi bara avfärda dem som icke-existerande.

En märklig diskussion förs i många länder om ordningsföljden mellan liberalisering och privatisering. Ett standardargument som framförs från både höger och vänster är att avmonopolisering och privatisering måste föregå liberalisering därför att ekonomiska subjekt saknas och resultatet blir monopolistisk prissättning. Vissa, som den ryske vicepresidenten Alexander Rutskoj (1992), använder detta argument för att förorda omfattande prisregleringar och en gradvis, kontrollerad övergång till en

marknadsekonomi, medan nyliberaler som Larisa Pija-sjeva (1991) använder samma argument för att verka för en snabb privatisering till varje pris. I Tjeckoslovakien föranledde detta argument Vaclav Klaus att fördröja prisliberaliseringen ett år till 1991, eftersom regeringen ville genomföra avmonopolisering och privatisering under 1990. Föga åstadkoms emellertid, och många gånger fler nya företag startades i Tjeckoslovakien 1991 än 1990. Detta argument tycks vara behäftat med allvarliga fel, ty inget land har lyckats avmonopolisera eller privatisera i nämnvärd utsträckning före en prisliberalisering. I Ungern försökte president Janos Kadar avmonopolisera industrin på 1980-talet, men trots hans stora politiska makt lyckades han bara i sådana branscher som lätt industri, där priserna redan hade liberaliserats.

Den här förvirringen kan lättast lösas genom att se på vad privatisering innebär. Det betyder att införa äganderätter, inklusive rätten till vinst, rätten till överlåtelse och rätten till kontroll (Kornai, 1992a, s. 64–66). Dessa rättigheter är ytterst begränsade genom ett antal statliga regleringar i en kommandoekonomi, där varken rätten till fri prissättning eller fri handel existerar. Därför tillåts inte en "ägare" att kontrollera sin egendom och vinsten kan godtyckligt bestämmas av statstjänstemän. Faktum är att äganderätter i västlig mening förutsätter en betydande liberalisering av ekonomin. Om vi lägger till behovet av att bygga upp allmänhetens förtroende för den privata egendomens helgd efter många år av kommunism förefaller det elementärt att liberalisering måste föregå privatisering.<sup>11</sup> Det är värt att begrunda att marknadssocialismen började utvecklas på 1960-talet, medan kravet på massiv privatisering inte restes förrän i slutet 1980-talet.<sup>12</sup>

Avmonopolisering motverkas med kraft av det gamla industriella etablissemanget, eftersom det tjänar på monopol. Konsumenterna, å andra sidan, märker inte vad de förlorar så länge priserna är kontrollerade. Först när pri-

serna liberaliseras och börjar stiga kraftigt, blir nackdelarna med monopol uppenbara för var och en. Därtill kommer att när människorna ser bättre och billigare inhemska eller utländska produkter komma ut på marknaden från nya håll, kommer skarpa protester från allmänheten mot statliga monopol. Bara en stark folklig reaktion kan övervinna industrimonopolen. Därför förefaller det nästan omöjligt att bryta upp monopol före en liberalisering, medan det blir möjligt efter en liberalisering. Följaktligen verkar det dessvärre inte möjligt att undvika att befolkningen inledningsvis drabbas av avsevärda skador orsakade av monopol.

*Är en önskvärd ordningsföljd möjlig?*

Till sist är ordningsföljden en fråga om vad som är möjligt att genomföra. En av de främsta tillskyndarna av systemskifte är Vaclav Klaus, tidigare finansminister i Tjeckoslovakien och nu tjeckisk premiärminister. Utan större tvekan kan Tjeckoslovakien anses vara det mest disciplinerade och minst korrupta av de forna kommunistländerna. Ändå drog Klaus följande slutsatser (1991, s. 13) i början av 1991:

”Under de allra första veckorna och månaderna av reformprocessen betonade jag ständigt – i enlighet med den teoretiska standardlitteraturen – problemet med den rätta ordningsföljden för reformerna . . . Nu, efter ett år när den tjeckoslovakiska ekonomin till stor del har reformerats – i sanning omvandlats – nämner jag inte alls frågan om ordningsföljd längre. Jag är djupt övertygad om att idén om korrekt ordningsföljd bara är en teknokratisk eller rationalistisk idé som bygger på en orealistisk tro på social ingenjörskonst, vetenskaplig kontroll av reformprocessen och på finkalibrering av reformerna. Att bryta upp monopol och omforma egendomsrätter före liberalisering av priserna är ett rationellt läroboksförslag, men ekonomiska, sociala och po-

litiska tryck kan tvinga fram någonting annat. Det enda recept som måste följas för att uppnå ett framgångsrikt byte av institutioner och system är makroekonomisk stabilisering baserad på försiktig makroekonomisk politik.”

Sammanfattningsvis finns det många starka argument för att samla ett stort antal viktiga ekonomiska förändringar i ett omfattande paket och introducera det vid ett tillfälle i ett tidigt skede av reformprocessen. Om ingen uppenbar kris råder, kan det vara en god idé att vänta lite, som Tjeckoslovakien gjorde, men den viktigaste poängen är att Tjeckoslovakien och Ungern var undantagsfall i den postkommunistiska världen, ty de var inte nödgade att hantera någon akut kris. I alla de övriga länderna hade regeringarna knappast något annat val än att sätta igång genomgripande förändringar så fort som möjligt. Några förutsedda lagändringar fördröjs oundvikligen av tekniska eller politiska orsaker och de bör genomföras så snabbt som möjligt.

Den ordningsföljd jag skulle föredraga är i korthet:

1. Demokratisering och att kommunistpartiet förlorar makten.
2. Så många lagändringar som möjligt bör utarbetas och antas innan systemskiftet sätts igång. Under tiden kan finansiella förbättringar vidtas, undervisning ges i kunskaper av relevans för en marknadsekonomi och nya privata företag kan uppmuntras.
3. Ett så stort paket som möjligt av åtgärder för makroekonomisk stabilisering, intern liberalisering och extern liberalisering bör genomföras samtidigt.
4. Parlamentsval bör helst hållas strax efter att reformpaketet börjat genomföras.
5. Privatisering bör påskyndas, men den måste ske på grundval av vederbörlig lagstiftning helt transparent efter att liberaliseringen etablerat marknadspriser.

6. Strukturomvandling är en långsiktig process som kommer att ta många år.

De största skillnaderna mellan denna ordningsföljd och andra förslag är att privatisering avsiktligt antas följa på liberalisering, och tidpunkten för parlamentsval anges som en del av det ekonomiska systemskiftet.<sup>13</sup> I likhet med Lipton och Sachs (1990a) och Dabrowski (1992) tror jag att de bästa långsiktiga resultaten uppnås om systemskiftet koncentreras så mycket som möjligt.

### 3. *Att bygga upp en marknadsekonomi*

#### Inhemsk liberalisering

Grunden för varje övergång till marknadsekonomi måste vara en långtgående inhemsk liberalisering, som inbegriper liberalisering av inhemska priser, handel, produktion och företagsamhet. Vilka klagomål som än framförs mot marknadssocialismen i Ungern och Jugoslavien (Brus och Laski, 1989) visar dessa erfarenheter att en marknad kan börja fungera också med statsägda företag, även om bristen på privat ägande bidrar till deformationer.

Ur strikt teknisk synvinkel är det ganska lätt att liberalisera vilken ekonomi som helst, eftersom det huvudsakligen är fråga om att avskaffa existerande regleringar och inte att införa nya. Ändå är det skillnad på att liberalisera en tidigare socialistisk ekonomi och en delvis reglerad kapitalistisk ekonomi, för att ingen vet särskilt mycket om vad som kommer att hända. Deformationerna var enorma under kommunismen, och det går inte att göra några enkla beräkningar av vilka branscher som kommer att vinna eller förlora på en liberalisering.<sup>14</sup>

Denna osäkerhet talar för en mer långtgående liberalisering, eftersom avregleringar i små steg inte kan bli välavvägda och vetskapen om fortsatt liberalisering väcker både osäkerhet och inflationsförväntningar.

### *Prisliberalisering: Omfattning och timing*

Att avreglera priserna uppfattas vanligen som en huvudåtgärd i början av ett verkligt ekonomiskt systemskifte. Det är väsentligt att liberaliseringen av priserna är genomgripande. Endast på så vis kan företag få någon aning om hur relativpriserna kommer att bli i framtiden och endast då blir vinsten meningsfull som samhällsekonomiskt mått. Det finns andra tunga skäl för en omfattande prisliberalisering. Prissubventioner har ofta uppgått till en tiondel av BNP sedan den socialistiska ekonomin degenererat, och det är därför nödvändigt att avskaffa eller åtminstone drastiskt sänka prissubventionerna för att balansera budgeten. Därtill kommer att prishöjningar på exportvaror, som olja, leder till inhemska besparingar vilka resulterar i att större kvantiteter blir tillgängliga för export. Om priserna bestäms politiskt koncentreras allt ansvar och därmed alla påtryckningar till regeringen, varvid pris- och lönefrågor lättare förorsakar strejker. Slutligen, så länge priserna regleras under marknadsnivån kommer brist på varor och tjänster att bestå, vilket leder till korruption, och inflationsförväntningarna kommer att förbli höga. Erfarenheterna hittills bestyrker dessa idéer.

I flertalet fall har kvarvarande prisregleringar orsakat folkliga protester på grund av sina påtagliga negativa effekter. Följaktligen har den ena liberaliseringen följt den andra. Denna rätt oregelbundna process har bidragit till inflationsförväntningar och därmed till inflation.

Den 1 januari 1991 företog Tjeckoslovakien den mest radikala prisliberalisering som något land företagit. I enlighet med de regler som läroböcker i ekonomi anger, gick priserna upp med 54 procent 1991 (se Tabell 8) som en del av övergripande prisjustering, men efter fem månader var priserna mer eller mindre stabila. Läxan från Tjeckoslovakien är att, ju radikalare en prisliberalisering är, desto lägre blir inflationen, om en tillräckligt strikt finans- och penningpolitik förs.

De priser som förblivit reglerade har typiskt nog omfattat energi, transporter, bostäder och vissa baslivsmedel. Kontroll av kolpriser har lett till strejker bland kolgruvearbetarna både i Polen och Ryssland, eftersom staten har varit motpart och lönerna varit beroende av subventioner. Särskilt i f.d. Sovjetunionen har reglerade energipriser lett till varaktiga flaskhalsar. Kommandoekonomins problematik förefaller bestå, även om det bara har rått brist på några få varor. Korrruptionen i den ryska energisektorn var enorm under första halvåret 1992, då handlare exporterade olja olagligt och gynnades av att världsmarknadens priser var ca tio gånger högre än den reglerade hemmamarknadens. Till följd härav förlorade staten både export- och skatteintäkter i stor skala. Därtill kommer att strukturuomvandlingen försenades, ty mellan de stora företagen började marknadskrafterna inte fungera före liberaliseringen av energipriserna.

På liknande sätt har kontroll av transporttariffer resulterat i strejker, speciellt vid de polska järnvägarna, och förmodligen skrämde de låga offentliga transporttarifferna privata affärsmän från att gå in på marknaden i större skala och lösa upp dessa allvarliga flaskhalsar i ekonomin. Det finns ändå goda skäl för att sätta ett tak på vissa transporttariffer i offentliga monopol. Livsmedelspriser har i huvudsak släppts fria inom ramen för den allmänna prisliberaliseringen, men i Bulgarien och Ryssland behölls till en början pristak för ett begränsat antal baslivsmedel. Som kunde förutses resulterade detta i väldiga köer och varubrister, varför folk inte slapp att köa, vilket borde vara en följd av en prisliberalisering. Dessutom avskräcker prisregleringarna för matvaror potentiella leverantörer. I både Ryssland och Ukraina vägrade statliga och kollektiva jordbruk att leverera till staten sommaren 1992, därför att regeringen insisterade på ett statligt inköpspris som uppgick till hälften av marknadspriset. Innan sommaren löpt till ända, hade båda regeringarna accepterat det pris marknaden krävde.

De prisregleringar som är lättast att försvara gäller hyror. Få har stora bostäder eftersom det råder brist på bostäder och de är dessutom undermåliga. Bostadssubventioner blir därför relativt jämnt fördelade. På kort sikt kan få nya bostäder tillkomma och omfattande omstrukturering leder förmodligen snarare till social oro än ekonomisk effektivitet.

Den främsta följden av liberaliseringen av inhemsk handel och produktion har varit att det gamla kommandoekonomiska systemet med statliga order har upphört. Särskilt i Ryssland återstod emellertid en hel del statliga order efter det att liberaliseringen började i januari 1992. Effekterna var olika i olika delar av ekonomin. Statliga order till andra tidigare sovjetrepubliker negligerades till stor del, på grund av att de statliga företagen insåg att de sällan erhöll betalning för sådana order. Statliga order för inköp av spannmål, som gällde en tredjedel av skörden 1992, tillbakavisades av de statliga och kollektiva jordbruken tills staten höjt priset till marknadens nivå, varvid dessa statliga order inte hade någon verkan. Bland stora statliga företag ansågs det vara en fråga om kollegial solidaritet att fortsätta tidigare leveranser även utan order eller kontrakt. Under första hälften av 1992 utvecklades ett system med prisdiskriminering i Ryssland. Direktörer i statliga företag tenderade att kräva lägre priser från andra stora statliga företag än från andra kunder. Denna typ av kollegialitet kan inte försvaras med ekonomiska argument utan den bör bekämpas med hårdare budgetrestriktioner, t.ex. genom en striktare penningpolitik. Trots att statliga företag anpassar sig långsamt, finns det ingen anledning att inte låta dem producera vad de kan och önskar, ty de kommer därigenom att bidra till att avskaffa monopol och flaskhalsar i ekonomin. Till slut uppstår konkurrens. Det finns inte heller någon anledning att oroa sig för att statliga företag inte kommer att producera vad som marknaden kräver, även om de tenderar att anpassa sig långsamt, eftersom deras incitament

är otillräckliga och de är inte vana vid förändringar. Vad de än gör kommer marknaden att växa sig starkare, nya privata företag kommer att dyka upp, och importen kommer att liberaliseras (Dabrowski, 1992; Åslund, 1992c).

### *Näringsfrihet*

Näringsfrihet är av vital betydelse för övergången till marknadsekonomi. I varje land som har satt igång ett veritabelt systemskifte har hundratusentals nya privata företag startats under systemskiftets första år (Johnson, 1992). Nyttillkomna privata företag svarar för den största produktionsökningen inom alla ekonomins sektorer. En marknadsekonomis själva väsen och ursprung är naturligtvis marknaden, d.v.s. handel (Hicks, 1969). Till en början kommer nya små privata företag att koncentrera sig på handel i liten skala. Snart kommer de att sprida sig till transporter, en mängd tjänster och småskalig produktion, medan större företag som behöver avsevärda investeringar kommer att ta mycket längre tid att utvecklas. Nya privata företag utgör i själva verket den bästa källan för konkurrens och kreativitet och det har till och med hävdats att de helt skulle ersätta statliga företag, som relativt enkelt kan fasas ut (Murrell, 1990).

Den slutsats som här dras av erfarenheterna från inhemsk liberalisering är att den bör drivas så långt som möjligt vid ett och samma tillfälle. Med få undantag uppfattas kvarvarande regleringar som olidliga, varför de måste avskaffas strax efteråt. Ju större liberaliseringen är, desto mer konkurrens kommer att uppstå, och desto färre blir flaskhalsarna. Eftersom varje bibehållen reglering kommer att väcka inflationsförväntningar, kommer en snabb liberalisering även att begränsa inflationen, om den kombineras med en strikt finans- och penningpolitik. Ju snabbare relativpriserna stabiliseras, desto tidigare kommer även den allmänna prisnivån att stabiliseras, och desto snabbare börjar återhämtningen och strukturomvandlingen. Tvärtemot en allmän uppfattning finns

det inget skäl att tro att snabb liberalisering kommer att öka de sociala kostnaderna. Tvärtom är det troligt att snabb liberalisering minimerar de sociala kostnaderna, om den genomförs som en del av ett väl övervägt reformpaket.

## Liberalisering av utrikeshandeln

På samma sätt som det är väsentligt att liberalisera den inhemska ekonomin för att uppnå konkurrens och generera en marknad, är det viktigt att utrikeshandeln blir en del av systemskiftet, så att inhemska monopol får konkurrens, att en ny kvalitetsstandard erhålles, att flaskhalsar löses upp, att resurser som inte finns i landet tillförs, att insatsvaror av hög kvalitet blir tillgängliga, att incitamenten förbättras, och att välfärden snabbt höjs (t.ex. genom import av begagnade bilar, som kan köpas billigt i väst). Samtidigt kommer en mängd kunskaper om företagsledning och annat matnyttigt in i landet.

Ekonomer har debatterat hur snabb och omfattande liberaliseringen av utrikeshandeln bör vara. Det finns en markant skillnad mellan Lipton och Sachs (1990a), som förespråkar ett maximum av omedelbar liberalisering, och Ronald McKinnon (1990a), som föredrar en gradvis liberalisering främst av importtullar. Nyckelfrågor i debatten rör graden av konvertibilitet och hur den skall introduceras, graden av liberalisering av tullar, valutakursregim och utländskt finansiellt stöd.

I den klassiska kommandoekonomin sattes inhemska priser utan hänsyn till världsmarknadspriser, och det fanns ingen egentlig växelkurs. I det reformerade socialistiska ekonomiska systemet försökte regeringen införa olika så kallade valutakoefficienter, d.v.s. valutakurser för särskilda branscher eller produkter. Men de hade ingen ekonomisk betydelse så länge som de inhemska priserna var reglerade. Till slut föreföll det nödvändigt att in-

föra en växelkurs för varje viktig utrikeshandelsvara och Sovjetunionen hade ca 3 000 valutakoefficienter innan det verkliga systemskiftet startade (Åslund, 1991a, s. 142). Grunden till detta system var de godtyckligt reglerade inhemska priserna.

Med liberaliseringen av de inhemska priserna var det inte längre nödvändigt med differentierade växelkurser. Var och en som accepterar fria priser bör också förorda en enhetlig växelkurs, och det har rått bred enighet om detta bland ekonomer. Ryssland införde emellertid inte en enhetlig växelkurs förrän den 1 juli 1992, ett halvår efter det att systemskiftet hade börjat. Orsaken var betecknande. Det fanns två stora undantag från marknadskursen. För den centraliserade importen fanns fortfarande ca 600 valutakoefficienter. Till följd härav var den genomsnittliga växelkursen för sådan import 20 rubel per dollar, medan rubelns marknadsvärde var omkring 120 rubel per dollar. Det var inte staten som lade beslag på mellanskillnaden utan stora handelsmän i Moskva som hade tillgång till billig centraliserad import och kunde sälja dessa importvaror till marknadspris.

Det andra stora undantaget gällde statliga köp av hårdvaluta från exportörer. Inledningsvis kunde den ryska regeringen inte stå ut med tanken att köpa hårdvaluta till flytande växelkurser för att sköta sina skuldbetalningar. I stället införde den olika tvångsväxlingskurser om 55 rubel per dollar och 100 rubel per dollar, för att erhålla hårdvaluta billigare men utan framgång. Det ena statliga företaget efter det andra krävde framgångsrikt regeringen på lättnader, och privata exportörer helt enkelt skattefuska- de. Regeringen erhöll endast en liten del av de planerade inkomsterna. Både statliga företag och privata exportörer behöll sin hårdvaluta utomlands, och Ryssland led av vanlig kapitalflykt. Lyckligtvis övergavs hela systemet efter ett halvår. Från den 1 juli 1992 införde Ryssland en enhetlig växelkurs. De flesta andra länder hade gjort det från början av deras stora liberaliseringar, och den ryska

oredan understryker hur rätt deras beslut hade varit. Valutakursen bör göras enhetlig samtidigt som de inhemska priserna liberaliseras. Över hela Östeuropa har de ökända svarta växelkurserna i huvudsak försvunnit, även om gapet mellan köp- och säljkurser är relativt stort. I vissa fall består svarta växelkurser på grund av restriktioner på turisttrafiken, t.ex. i Ungern.

En annan fråga är avregleringen av utrikeshandel. I det gamla systemet hade staten monopol på utrikeshandel. I en marknadsekonomi bör var och en givetvis ha rätt att handla med utlandet, och licenser och kvoter bör avskaffas. Varhelst de förekommer genererar de byråkrati och korrupktion och hindrar marknadsekonomins utveckling. I fråga om särskilt värdefulla naturtillgångar, som olja, guld och diamanter, finns det starka önskemål om någon slags licensiering på grund av det förståeliga behovet av någon form av laglig kontroll, i likhet med licensiering för skrothandlare som är vanligt i väst. Om det av något skäl visar sig vara politiskt omöjligt att avskaffa alla licenser och kvoter, bör de säljas på auktion. Genom auktioner kan regeringen i varje fall driva fram en marknadsreglering, öka transparensen och maximera de statliga intäkterna.

Nästan varje land i världen har ett tullsystem med olika importtariffer, medan exporttullar är ovanligare. Startpunkten för de östeuropeiska länderna i omvandling är rätt extrem, därför att deras första fria växelkurser är mycket låga. Detta medför att det är utomordentligt lönsamt att exportera vad som helst som kan säljas på världsmarknaden, medan importen förefaller mycket dyr. Detta är skälet för att länder som Polen och Ryssland till en början inte hade några eller endast negligierbara importtullar, när de satte igång med systemskiftet. De ansåg emellertid att varje importtull skulle ha förorsakat onödigt byråkratiskt krångel vid gränserna, och dessutom var det viktigt att underlätta import för att stimulera konkurrensen. Sedan den fria importen väl kommit igång vore det

naturligt att införa en vanlig importtull av storleksordningen 10–15 procent. Viss lindring av världsmarknadens effekter kan behövas när marknaden väl börjat fungera, och en moderat importtariff är också ett bekvämt sätt att samla in statsinkomster. Det skulle inte vara meningsfullt att exponera ekonomin för dumpning av billiga jordbruksprodukter, som skulle försätta det inhemska jordbruket i en ytterst sårbar situation.

Ronald McKinnon (1991, s. 165) har fört fram följande argument: ". . . i början av övergången kan industrier som producerar färdigvaror mycket väl uppvisa *negativt mervärde* vid världsmarknadspriser, vare sig de visar sig bli livskraftiga eller inte på lång sikt efter att fri handel uppnåtts" (originalets kursivering). McKinnon tar också hänsyn till att anpassningsproblemen varierar i olika industribranscher och har rekommenderat en trappa av importtullar. Det finns många argument mot denna idé (Williamson, 1991a, s. 139–152). Varför skulle produktion som genererar ett negativt mervärde någonsin uppmuntras? Det är omöjligt att veta vilka branscher eller företag som kommer att hämta sig eller ej. Grunden för att fastställa differentierade tullar saknas. McKinnon behandlar andra problem än dem som faktiskt har uppkommit. Inledningsvis är huvudproblemet inte arbetslöshet utan inflation och avsaknaden av finansiell disciplin i stora statliga företag. På liknande sätt är problemet att strukturomvandlingen går långsamt, inte för fort. Därför bör statliga företag inte skyddas från konkurrens utan exponeras för den under det första övergångsstadiet. Därtill kommer att varje slags differentierat system medför omfattande korruption under de rådande förhållandena i Östeuropa.

För export har det tvärtom varit logiskt att insistera på exportavgifter på varor som sålts till lägre pris på hemmamarknaden än på världsmarknaden. På det sättet skulle det vara möjligt att hålla ett lägre inhemskt pris på energi utan verklig priskontroll. Problemet har emellertid varit extrem korruption, i synnerhet i Ryssland, eftersom

värdefulla varor med låga reglerade priser på hemmamarknaden har smugglats utomlands och föga eller ingen exportavgift har betalats. Exportskatterna har inte varit lätta att driva in, vilket kunde ha förutsetts. När skattebasen är så smal är incitamenten att muta, smuggla och bedra på andra sätt överväldigande.

Det råder bred enighet om att en enhetlig växelkurs är att föredra. De frågor som debatteras vitt och brett är i stället graden av konvertibilitet, hur fort den bör introduceras, och hur växelkursen bör sättas.<sup>15</sup> En tankegång härrör från Västeuropas erfarenheter efter andra världskriget och hävdar att den europeiska betalningsunionen fungerade utmärkt från 1950 till 1958. Därför är konvertibilitet inte viktig och kan vänta en tid (Levcik, 1991). Idéer om en centraleuropeisk betalningsunion (van Brabant, 1991) eller en betalningsunion i f.d. Sovjetunionen eller bådadera (Hawrylyshyn och Williamson, 1991) har cirkulerat på grund av oro för att handeln i respektive region skall kollapsa, och likviditet i lämpliga betalningsmedel har saknats. En betalningsunion skulle lösa likviditetsproblemen till låg kostnad, och det är tekniskt sett ett enkelt arrangemang (Bofinger, 1990). Mot denna positiva tolkning av Västeuropas erfarenheter, har det i stället argumenterats att Västeuropa kunde ha gått över till full konvertibilitet mycket tidigare, och även om kostnaden för avsaknad av konvertibilitet inte var särskilt stor existerade den ändå (Milward, 1984; Kostrzewa et al., 1989).

David Lipton och Jeffrey Sachs (1990a) har i stället studerat Sydamerikas erfarenheter, vilka fått dem att förespråka konvertibilitet på löpande betalningar som en del av ett brett paket för systemskifte, medan knappast någon har föreslagit konvertibilitet för kapitalflöden.<sup>16</sup> De flesta länder har valt s.k. intern konvertibilitet eller konvertibilitet för löpande betalningar, vilket innebär att företag, och i vissa länder individer, kan köpa och sälja utländsk valuta fritt inom landet för utrikeshandelsbetalningar, medan handeln med turistvaluta ofta är begrän-

sad, och kontanter får inte föras ut ur landet. Också Ungern har ett sådant system, men av oklara skäl vill ungrarna inte kalla det konvertibilitet.

Hittills har ingen betalningsunion skapats. Orsakerna är många. De länder som håller på att gå över till kapitalism har föredragit att hasta så fort som möjligt, och de har förkastat varje särlösning om den har kunnat undvikas. En fruktan för fortsatta förvrängningar av utrikeshandelspriserna har existerat. Vidare vill de nyblivna kapitalisterna inte heller klumpas ihop. De vill förena sig med Europa på egen hand så snabbt som möjligt. De vill inte bilda ett B-lag, utan de vill komma med i A-laget. Åren 1990–91 kollapsade handeln inom det gamla sovjetblocket och minskade med omkring två tredjedelar och under 1992 har handeln mellan de forna Sovjetrepublikerna hamnat i en liknande nedgång. Dessa drastiska fall har framhållits som argument för en särskild handelsöverenskommelse, men motargumentet lyder att den nödvändiga komplementariteten i huvudsak saknas och att en stor del av denna handel var en artificiell skapelse. Eftersom handelsvolymen redan har blivit så liten, motiverar den inte något särskilt handelsavtal. Argumenten för en särskild betalningsunion är mycket starkare i f.d. Sovjetunionen på grund av dominansen av handel mellan republikerna och den extrema bristen på hårdvaluta eller alternativa betalningsmedel. Ett annat problem är den totala avsaknaden av förtroende. Olika bilaterala clearingöverenskommelser som antingen har bibehållits eller återupprättats har hittills undantagslöst misslyckats, eftersom dessa länder misstror varandra. Den allmänna förmodan, som hittills visat sig vara korrekt, är att om ett land levererar inom ramen för en clearingöverenskommelse kommer motparten inte att gengälda detta, varför leverantörslandet ofrivilligt lämnat sin granne en kredit.

Hur växelkurserna bör fastställas och garanteras har givit upphov till omfattande och intensiva diskussioner. Utgångspunkten har varit en extremt låg svart växel-

kurs, vilken inneburit att den genomsnittliga månadslönen blivit vad som helst mellan fem och hundra dollar, medan de officiella växelkurserna ursprungligen var extremt överdrivna. I och med liberaliseringen har valutaauktioner legaliserats och deras volym har vuxit, men växelkurser som bestäms av marknaden har förblivit mycket låga. Det har rått bred enighet bland ekonomer att växelkursen inledningsvis bör innebära en avsevärd undervärdering av valutan av två skäl. För det första är en betydande initial inflation oundviklig på grund av att överflödet av pengar på marknaden utgör en inflationsbomb. Företagens budgetrestriktioner är dessutom alltför mjuka och relativpriserna måste revideras. För det andra är det livsviktigt att aktivera exporten och balansera utrikeshandeln, för vilket en låg växelkurs är av avgörande betydelse. Motargumentet för en något högre växelkurs har varit att den också skall tjäna som en norm för den makroekonomiska stabiliseringen, och om växelkursen är alltför låg, importeras mer inflation än nödvändigt. Detta argument har framförts särskilt för Polen, där prisnivån steg med omkring 300 procent innan en devalvering blev nödvändig (Kolodko et al., 1992). I praktiken har växelkurser satts i nivå med rådande fria marknadskurser efter smärre justeringar. Som en följd uppgick i september 1992 medellönen i reala termer vid den rådande växelkursen till ca 25 dollar i månaden i Ryssland, och omkring 200 dollar i månaden i Tjeckoslovakien, Polen och Ungern. De extremt låga lönerna förklarar varför arbetslösheten har förblivit mycket lägre i Östeuropa än i östra Tyskland, där lönenivån snabbt blev 1 500 dollar i månaden eller omkring 60 procent av den västtyska, d.v.s. många gånger mer än i Östeuropa (Akerlof et al., 1991).<sup>17</sup>

Ett vanligt men felaktigt argument är att växelkurser bör vara relaterade till köpkraftspariteter. Det räcker emellertid att jämföra BNP per capita i ett antal länder uttryckt i köpkraftspariteter respektive vid rådande växelkurser för att bli övertygad om att korrelationen mellan

dem är förvånansvärt ringa. Skillnaderna i BNP per capita vid rådande växelkurser tenderar att vara flera gånger större än skillnaderna uttryckt i köpkraftspariteter. En förklaring är att många varor inte handlas, och de behöver vara mycket billigare i fattigare länder även om kvaliteten är densamma. Ett annat problem är att det är svårt att beräkna köpkraftspariteter och det är tvivelaktigt om tillräcklig hänsyn tas till kvalitetsskillnader (Marer, 1985). Köpkraftspariteter bör därför negligeras nästan helt, när växelkursen fastställts.

Det är i valet av växelkursregim som de östeuropeiska länderna skiljer sig mest.<sup>18</sup> Det finns en hel rad alternativ, från permanenta växelkurser, fasta växelkurser (*pegged* tills vidare utan garanti), *crawling peg* (regelbundna, gradvisa devalveringar), flytande växelkurser (*fria*) eller *dirty float* (i huvudsak flytande men med viss centralbanksreglering). Polen, Tjeckoslovakien och 1990 Jugoslavien bestämde sig för fast växelkurs, som därmed blev standard. Polen vidmakthöll den valda kursen från januari 1990 till våren 1991, när zlotyn devalverades, och gick senare över till regelbundna devalveringar, d.v.s. *crawling peg*. Tjeckoslovakien har hitintills hållit fast vid sin fasta kurs. Ungern med sin långa historia av ekonomiska reformer har gradvis antagit en pragmatisk och stabil växelkurspolicy, som i princip är en *crawling peg*. I alla dessa länder var emellertid ett av de främsta syftena med fast växelkurs att den skulle fungera som ankare för makroekonomisk stabilisering. Detta lyckades dock inte särskilt väl. På grund av alltför stor devalvering var valutorna helt enkelt alltför undervärderade, vilket gav rum för en betydande inflation. Dessutom hade staten inte bundit sig för att inte devalvera. När det blev nödvändigt, devalverade Polen sin zloty. Förtroendet för växelkursens stabilitet sänktes. Därför var fördelarna med en fast men inte garanterad växelkurs inte slående, och det föreföll lika bra att göra någonting annat.

Alternativ prövades i de svårare omständigheter som

rådde i forna Jugoslavien och forna Sovjetunionen. Från början av 1992 införde Ryssland en flytande växelkurs, även om den inte var enhetlig. Detta sågs som en försöksperiod i likhet med Polen hösten 1989, innan fast växelkurs kunde införas. Efter sin valutareform den 8 oktober 1991, lät Slovenien sin växelkurs flyta (Chetkovich och Chetkovich, 1992). Samma sak gjorde Lettland efter sin valutareform den 20 juli 1992. Andra valutor flöt i brist på penningpolitik och reserver. I alla dessa fall ansågs reserverna så otillräckliga att det var nödvändigt att låta valutorna flyta, men Slovenien och Lettland gjorde en dygd av nödvändigheten. Sloveniens växelkurs har visat sig vara rätt stabil, varför det inte kunde se något behov av att fixera kursen,<sup>19</sup> medan den lettiska rubeln föll med omkring 25 procent i förhållande till den amerikanska dollarn under sina första tre månader som oberoende valuta. I båda fallen var den inhemska inflationen inledningsvis mycket hög och den reala växelkursen extremt låg. Därför var det nästan omöjligt att uppskatta vad en rimlig växelkurs borde vara. Lettlands Bank argumenterade att den lettiska rubeln borde revalveras väsentligt i reala termer och att det var bättre att stabilisera priserna än växelkursen.<sup>20</sup>

Valutareformer har väckt grundläggande frågor om monetära system. I denna debatt har förslag framförts om sedelfonder (*currency boards*) med full täckning för valutamängden i likvida tillgångar av hårdvaluta, en fast växelkurs, och en penningmängd som bestäms av överskottet i betalningsbalansen. Sedelfondens styrelse skulle vara oberoende från den nationella regeringen, helst bestå av utlänningar och vara lokaliserad utomlands (Hanke et al., 1992). Ett alternativt förslag, främst för forna Sovjetunionen, har varit fri bankverksamhet, vilket har motiverats med argumentet att någon centralbank knappast kunde förväntas fungera väl på länge. På grundval av historiska prejudikat, har privata pengar setts som en möjlig lösning (Anderson, 1992).<sup>21</sup>

Estland gick i motsatt riktning mot Slovenien och valde en permanent fast valutakurs med en valutaregim som i huvudsak utformats som en sedelfond. Den estländska kronan hade en mycket låg real kurs, vilken fixerades, eftersom priserna förväntades stiga flera gånger om i alla fall. Det finns således åtminstone fyra olika metoder att sätta en valutakurs och för närvarande är det svårt att avgöra om den ena eller den andra är klart överlägsen. Frågan hur en växelkurs skall fastställas under dessa omständigheter förblir öppen för diskussion, men det förefaller viktigare att en valuta får effektivt stöd av en försiktig finans- och budgetpolitik. Växelkursen verkar inte ha varit särskilt effektiv som norm.

En växelkurs kan vara bunden till en särskild valuta eller en valutakorg. I början var dessa växelkurser knutna till den amerikanska dollarn, eftersom den hade varit den dominerande valutan på den svarta marknaden i Östeuropa. Senare justeringar har tenderat att orientera sig mot de dominerande valutorna i utrikeshandeln, särskilt den europeiska valutaenheten (ecu), men eftersom ecu inte är en normal valuta har D-marken fyllt den rollen, särskilt som bas för den estniska kronans växelkurs.

En valuta behöver någon form av finansiell uppbackning. Det kan vara vanliga centralbanksreserver, en stabiliseringsfond, heltäckande reserver eller en sedelfond. Ursprungligen upprättades stabiliseringsfonder för Polen och Jugoslavien 1990 och för Tjeckoslovakien 1991. Inte i något fall drogs några pengar från stabiliseringsfonderna, men på grund av denna synbara framgång ställdes frågan: Var dessa stabiliseringsfonder av någon egentlig nytta eftersom de inte användes? När allt kommer omkring led östeuropéerna av stora finansiella behov och trots att stabiliseringsfonden inte innebar någon som helst överföring av reella resurser till de behövande länderna, drog den till sig stor politisk och allmän uppmärksamhet. Ett annat sätt att formulera frågan är om dessa fonder var verkliga eller bara existerade i fantasin. Kraven har ökat

alltmer på att de 24 medlemsländerna av OECD (G24) skall ställa upp med reala reserver eller krediter.

Västvärldens politik gentemot de länder som genomför systemskifte domineras av tre internationella organisationer: IMF, Världsbanken och EG. IMF har utarbetat program för makroekonomisk stabilisering, inklusive olika former av liberalisering. Världsbanken har koncentrerat sin uppmärksamhet till centrala strukturfrågor, som privatisering, infrastruktur och livsmedelsförsörjning, medan EG har varit den viktigaste källan för tekniskt bistånd. Alla tre har givit avsevärda krediter. Dessutom har västvärldens politik samordnats inom ramen för G7, (USA, Japan, Tyskland, Frankrike, Italien, Storbritannien och Canada) och G24, som har fördelat bördan av större finansiell hjälp mellan sig. Det är påfallande hur litet andra internationella organisationer eller stater gjort för att underlätta systemskiftet. Med undantag för Storbritanniens Know-How Fund har nationella biståndsprogram tenderat att vara både långsamma och byråkratiska utan något klart syfte.

De postkommunistiska länderna har satt igång sina ekonomiska systemskiften med utlandsskulder av varierande storlek. Polen och Bulgarien hade tvingats att omförhandla sina skulder innan de startade sina systemskiften, och båda har så stora utlandsskulder att skuldavskrivningar har blivit mer eller mindre nödvändiga (se Tabell 3). Under normala omständigheter skulle Sovjetunionen ha kunnat klara av sin utlandsskuld, men på grund av bristande förtroende för den sovjetiska ekonomin förekom en omfattande kapitalflykt 1991 som förhindrade Sovjetunionen att fullgöra sina betalningar. Därför behöver forna Sovjetunionen, liksom Polen och Bulgarien, omförhandla sina skulder i Paris-klubben (skulder till stater) och London-klubben (skulder till affärsbanker). Rumänien utgör ett udda fall, ty dess skulder är små vad man än jämför med, men den ekonomiska politik som förs under Ion Iliescus styre har inte väckt inter-

nationellt förtroende. Tjeckoslovakien har aldrig haft några problem med sina skulder, eftersom väst i huvudsak vägrat landet lån, då Tjeckoslovariens kommunistiska regim ansågs särskilt obehaglig. Ungern hade anmärkningsvärt nog lyckats sköta sin skuldtjänst och reducera en mycket stor utlandsskuld. Sålunda är Tjeckoslovakien och Ungern de enda två länderna som har rimlig tillgång till de internationella finansmarknaderna. De andra är beroende av utländska regeringar för finansiering, vanligtvis med förbehållet att IMF lämnar sitt godkännande.

Trots alla svårigheter med den ekonomiska revolutionen, har strukturförändringarna i utrikeshandeln varit högst dynamiska. Handeln mellan de forna socialistländerna bröt samman och minskade med omkring två tredjedelar 1990–91 (även om väldiga förändringar i priser, handelsströmmar och statistiska system medför att ingen noggrann uppskattning kan göras). Det mest framträdande exemplet är Polen. Under 1991 gick inte mer än 18 procent av dess totala export till Sovjetunionen och Östeuropa, varifrån Polen hämtade 20 procent av sin totala import (se Tabell 4). Siffrorna är mindre uppseendeväckande för de andra länderna, men av deras totala handel svarade handeln inom regionen bara för 25 procent av handeln i Sovjetunionen och Östeuropa 1991, och nedgången av handeln mellan de östeuropeiska staterna lär fortsätta.

I stället har handeln med väst utvecklats mycket snabbt vilket framgår av tabellerna 5 och 6. Mest imponerande var Polens ökning av sin export till OECD-området med inte mindre än 45 procent 1990. Vid den tiden hävdades det ofta att polska produkter var så undermåliga att de inte kunde säljas i västländerna till något pris över huvud taget, men det visade sig att det gick att sälja dem om deras priser var tillräckligt låga. År 1991 hade emellertid inflationen ätit upp det mesta av Polens konkurrensfördelar. Tjeckoslovakien och Ungern ger en mer ordinär bild

av hur dynamisk både importen från och exporten till väst är under systemskiftet.<sup>22</sup> På det hela taget är förbättringen av handeln med väst ett av de säkraste tecknen på en verklig systemförändring.

*Tabell 4. Andel utrikeshandel med Östeuropa och Sovjetunionen 1991 (andel handel mellan öststaterna i procent av total utrikeshandel).*

	Procent av exporten	Procent av importen
Bulgarien	58	51
Jugoslavien	20	20
Polen	18	20
Rumänien	30	28
Sovjetunionen	23	22
Tjeckoslovakien	38	42
Ungern	23	25
Östeuropa och Sovjetunionen	25	25

*Källa: PlanEcon Report, 21 juli 1992.*

*Tabell 5. Handel med OECD-länder 1990 och 1992 (miljoner USD).*

	Export		Import	
	1990	1991	1990	1991
Bulgarien	932	1 186	1 598	1 549
Polen	8 254	9 129	7 738	12 624
Rumänien	2 546	2 171	2 426	2 308
Sovjetunionen	28 690	29 175	27 150	28 477
Tjeckoslovakien	4 525	6 110	4 876	6 269
Ungern	5 304	6 213	5 443	6 661

*Källa: OECD, Monthly Statistics of Foreign Trade, Series A. Anmärkning: Alla siffror f.o.b. Exportsiffrorna är uträknade från c.i.f. som diskonteras med faktorn 0,925.*

Tabell 6. Ökning i handeln med OECD-länder, 1990 och 1991 (årlig förändring i procent).

	Exportökning		Importökning	
	1990	1991	1990	1991
Bulgarien	25	27	-35	- 3
Polen	45	11	25	63
Rumänien	-30	-15	97	- 5
Sovjetunionen	19	2	- 6	- 5
Tjeckoslovakien	17	35	33	29
Ungern	26	17	16	22

Källa: OECD, *Monthly Statistics of Foreign Trade*, Series A.

Alla länder som har satt igång ett ekonomiskt systemskifte har också tillåtit och försökt stimulera utländska direktinvesteringar. Statistiken är osäker och praxis för registrering varierar. Det är ofta oklart om inhemska investeringar eller bidrag in natura inkluderas. Utländska investeringar registreras ibland när ett kontrakt skrivits under, ibland när ett samriskföretag verkligen börjar arbeta. I vissa länder, främst Estland och Rumänien, startas samriskföretag av inhemska företagare för att komma i åtnjutande av skatteförmåner. Tabell 7 försöker ändå ge en bild av det faktiska nettoinflödet av utländska direktinvesteringar 1991 och antalet registrerade bolag med utländskt kapital i december 1991.

Denna statistik leder till flera viktiga slutsatser om utländska investeringar. För det första har de totala utländska direktinvesteringarna varit små. I andra länder som har genomfört program med genomgripande liberaliseringar eller makroekonomisk stabilisering, har det dröjt omkring ett decennium innan omfattande utländska direktinvesteringar startat. Därför är det fåfängt, som ofta är fallet i den pågående debatten både i öst och väst, att hoppas på väldiga privata investeringar på kort sikt. Privata investeringar är sannolikt inte av någon större hjälp

Tabell 7. Utländska direktinvesteringar 1991.

	Nettoinflöde av utländska direktinvesteringar 1991 (miljoner USD)	Antal registrerade företag med utländskt kapital, december 1991
Bulgarien	56	800 <sup>1</sup>
Polen	..	4 796
Rumänien	36	7 276
Sovjetunionen	54 <sup>2</sup>	..
Tjeckoslovakien	583	8 100
Ungern	1 459	11 000

Källor: *ECE Data Bank on East-West Joint-Venture*; nationell statistik.

<sup>1</sup> September 1991.

<sup>2</sup> 1990. Siffran representerar utländsk andel av föreskrivet kapital i joint venture.

till dessa länder i början av systemskiftet, medan de kommer att bli allt viktigare med tiden. Vad vi ser är ett fall när marknaden misslyckas. Riskerna bedöms som alltför stora, varför få företag är beredda att genomföra större investeringar. Av detta skäl behövs utländska statliga kapitalinflöden för att tillförsäkra dessa länder grundläggande ekonomisk stabilitet och låta dem återvinna marknadens förtroende.

För det andra är antalet samriskföretag stort, även om det totala investerade kapitalet är litet. I december 1991 fanns det över 30 000 samriskföretag med utländska partners i Östeuropa. De flesta av dessa investeringar kan ses som försök. Stora, medelstora och små företag prövar alla sin lycka på dessa nya marknader. De studerar situationen genom att driva mindre företag. Om de blir övertygade om marknadens livskraft är det troligt att många satsar på större investeringar. På så vis kan de små företagen ge upphov till avsevärda investeringar, och de små ut-

ländska investeringsprojekten är av större potentiell betydelse än vad många insett. Deras existens indikerar att en omfattande investeringsboom kan sätta igång sedan utländska investerare övertygats om framtidsutsikterna för en investering i landet i fråga.

För det tredje investerades av de totala utländska direktinvesteringarna i Östeuropa 1991 om 2,5 mrd dollar, huvuddelen (1,5 mrd dollar) i Ungern, ungefär en fjärdedel i Tjeckoslovakien (600 miljoner dollar) och större delen av återstoden i Polen. De andra länderna, d.v.s. Balkanländerna, erhöll endast små belopp. Denna trend lär bestå. De utländska investeringarnas storlek är nära relaterade till graden av inflation. Ungern hade lägst inflation 1991, följt av Tjeckoslovakien och Polen, medan inflationen inte var under kontroll i något av de andra länderna. Ungern hade det bäst utvecklade rättssystemet och institutionella infrastrukturen, återigen följt av Tjeckoslovakien och Polen. Ungern och Tjeckoslovakien uppfattades också som de politiskt mest stabila länderna. Alla dessa länder hade ungefär samma grad av konvertibilitet 1991, de var grannar till det europeiska frihandelsområdet och accepterades som associerade medlemmar i EG. Den dominerande investeraren i de tre länderna var det intelligande och ekonomiskt starka Tyskland. Det skall erkännas att Ungern erbjöd särskilda förmåner åt utländska investerare, men den faktorn tycks ha haft mycket mindre betydelse, eftersom Rumänien och Sovjet också erbjöd sådana förmåner men inte Tjeckoslovakien.

Den gamla sanningen gäller att vad som är betydelsefullt för utländska investeringar är politisk stabilitet, ett tillräckligt liberalt och stabilt rättssystem, en någorlunda stabil valuta, konvertibilitet för utrikeshandeln och tillgång till viktiga utländska marknader. Men medan utrikeshandeln kan blomstra på kort sikt, tar det mycket längre tid för utländska direktinvesteringar att ta fart.

## 4. Makroekonomisk stabilisering

### Valutareform

Valutareformer har blivit ett framträdande inslag i debatten om omvandlingen av socialistiska länder. De har föreslagits av två skilda skäl; antingen som ett medel för makroekonomisk stabilisering eller för att dela upp ett valutaområde. Det första syftet är en missuppfattning. Särskilt i den ryska debatten har betydande förvirring rått. Många framträdande ryska ekonomer som Nikolaj Petrakov, Oleg Bogomolov och Viktor Belkin har argumenterat att det är nödvändigt att genomföra en valutareform för att få en stabil valuta. De hävdar att det är omöjligt att reducera de statliga utgifterna i sådan utsträckning att statsbudgeten kan balanseras och en normal makroekonomisk stabilisering blir möjlig. Därför förordar de att en parallell valuta introduceras på samma sätt som i Sovjetryssland från 1921 till 1923 (Kazmin och Tsimailo, 1991). Men den nya valutan på 1920-talet, *tjervonets*, stabiliserades tack vare en normal makroekonomisk stabilisering, medan den gamla valutan inflaterades bort. Dessutom ledde samexistensen av två valutor, varav den ena befann sig i hyperinflation, till en period av instabilitet. Det hade sannolikt varit bättre att introducera en ny valuta i ett enda steg, och i själva verket var någon valutareform över huvud taget inte nödvändig. Andra erfarenheter av valutareformer indikerar att det är en regelrätt makroekonomisk

misk stabilisering som är viktig och inte någon valutareform (Dohan, 1991). Bristen på internationell utblick och analytisk förmåga gör att många ryssar är benägna att upprepa en inte särskilt lyckad reform. Om man inte lär sig intellektuellt tvingas man lära sig av sina egna misstag, vilket är mer kostsamt.

När länder splittras med avsikt att bedriva olika ekonomisk politik, som Jugoslavien, Sovjetunionen och Tjeckoslovakien gjort, är valutareformer emellertid inte bara lämpliga utan nödvändiga. I forna Sovjetunionen fanns det under första halvåret 1992 femton sinsemellan självständiga centralbanker som emitterade rubelkrediter inom ett och samma valutaområde. Det var nästan oundvikligt att rubeln destabiliserades, eftersom konkurrens naturligen uppstod om att ge ut mest pengar. Inte bara kontanter är pengar utan också krediter. Om någon av republikernas centralbanker skulle vara restriktiv, skulle den erhålla en förhållandevis mindre andel av den totala nationalinkomsten, eftersom andra republiker skulle betala med krediter snarare än med leveranser av varor och tjänster. Detta är ett typiskt problem med småskjuts. I ett sådant sammanhang är det tämligen irrelevant hur stort ett optimalt valutaområde är (Brown, 1992). Knappast något land är för litet för att vara ekonomiskt livskraftigt. Island klarar framgångsrikt av att ha en oberoende, konvertibel valuta och är ett välmående samhälle med en befolkning på bara 200 000 människor. Det avgörande är i stället att varje område har en fungerande valuta samt ett betalningssystem för handel med andra valutaområden. Det bör finnas en valuta, en centralbank och en penningpolitik i varje valutaområde. Det finns andra alternativ, men det måste finnas en klar ansvarsfördelning som inte tillåter någon småskjuts. Annars är en makroekonomisk stabilisering inte möjlig.

En ny valuta kan introduceras på två sätt, antingen genom att byta ut den gamla valutan i ett område eller genom att dela ut en ny valuta utan hänsyn till tidigare pen-

ninginnehav. Konverteringen kan ske på många sätt. Alla pengar kan växlas in eller en partiell konfiskering kan genomföras genom att ett tak sätts för hur mycket pengar varje individ får växla in till en given kurs, medan ytterligare belopp kan växlas in till en mindre fördelaktig kurs. Konverteringen kan ske antingen över en natt eller under en längre tid. Både Slovenien och Estland valde att tillåta alla att växla in en anseelig del dinarer/rubler under ett par dagar, medan resten av den gamla valutan växlades in till en mycket lägre kurs, varför det var bättre att använda den någon annanstans (Chetkovich och Chetkovich, 1992; Hansson, 1992b). Den slovenska tolaren och den estländska kronan förklarades vara respektive lands enda lagliga betalningsmedel.

Lettland genomförde en mycket mindre ortodox, gradvis valutareform. Från den 7 maj 1992 cirkulerade Lettlands Bank lettiska rubelsedlar och garanterade att de var lika mycket värda som ryska rubler. I själva verket var den lettiska rubeln inte en självständig valuta vid den tiden utan bara ett substitut för ryska rubler, eftersom Lettland inte fått tillräckligt många rubler i kontanter från Ryssland. Den 20 juli deklarerade emellertid Lettland att den lettiska rubeln var landets lagliga betalningsmedel och garanterade inte längre dess paritet med den ryska rubeln. Samtidigt konverterades alla rubel på bankkonton i Lettland från ryska till lettiska rubler. Trots att vilken valuta som helst fick användas vid betalningar i Lettland, ersatte den lettiska rubeln omgående den ryska som betalningsmedel. Liberala växlingsregler befördrade valutahandeln i Lettland, och Riga blev centrum för valutahandeln i forna Sovjetunionen.

Penningpolitik, växelkurser och valutareserver har diskuterats ovan. Det viktiga var att alla dessa tre länder, Slovenien, Estland och Lettland, isolerade sig från extremt inflationistiska valutaområden. Slovenien skars abrupt av från dinarkrediter av Jugoslavien, när det förklarade sig självständigt i juni 1991. Estland och Lettland

genomförde sina valutareformer enligt överenskommelser med den reformistiska ryska regeringen, som önskade förbättra den monetära kontrollen inom rubelområdet. Estland och Lettland hade IMF-program på gång när de företog sina valutareformer, medan Slovenien inte ens var medlem i IMF, eftersom det inte var internationellt erkänt vid den tiden. IMF insisterade länge på att den enhetliga rubelzonen skulle vidmakthållas, men IMF bytte inställning till förmån för Estland och Lettland när de genomförde sina valutareformer.<sup>23</sup> Efter sina valutareformer fick alla tre pionjirländerna snabbt lägre inflation som en följd av striktare makroekonomisk politik och försiktig valutakurspolitik.

## Förutsättningar

De forna socialistländerna har haft stora svårigheter att skapa förutsättningar för makroekonomisk stabilisering (Lipton och Sachs, 1990a; Hansson, 1992a). Ett skäl är den socialistiska ekonomins inneboende natur med dess mjuka budgetrestriktioner. I det klassiska socialistiska systemet var cheferna för de statliga företagen inte intresserade av sin vinst och ibland var de inte ens medvetna om den. Efter en prisliberalisering höjer statliga företag priserna vida mer än marknaden tål, vilket resulterar i stora lager av alltför dyra färdigvaror. Följden blir att företagen inte kan betala sina leverantörer utan ber om statliga krediter, som förmodligen beviljas dem en tid tills penningpolitiken rättas till. Sedan slutar de statliga företagen att betala sina leverantörer och tvingar på så vis till sig ofrivilliga krediter från dem. Som en reaktion på krisen med obetalda räkningar kräver de statliga företagen jättelika statliga krediter. Annars hotar de med att masskonkurser kan bli följden. I verkligheten är det tvärtom väsentligt för stabiliseringen att dessa eftersläpningar inte monetariseras, ty till skillnad från obetalda fakturor ökar krediter

penningmängden. I stället kan obetalda fakturor omvandlas till värdepapper som kan handlas till ett lägre värde. Om betalningarna inte sker automatiskt kommer även statliga företag att kräva förskottsbetalning, och vikten av att bli betald i verkliga pengar kommer plötsligt att gå upp för alla. När de statliga företagen får ont om pengar, börjar de troligen sälja sina tillgångar, vilket kan vara bra. Företagskoncentrationen har gått överdrivet långt, och de statliga företagen säljer förmodligen till privata företag, vilket bidrar till att påskynda privatiseringen (Sachs och Lipton, 1992).

Denna kedja av regelmässiga händelser understryker både hur stort behovet är av en efterfrågebarriär och hur svårt det är att åstadkomma en sådan. Statliga företag måste få känna brist på och behov av pengar. Ursprungligen var de statliga företagen inte intresserade av vinst, konkurrens eller marknadsandelar. De ville bara kunna betala löner och premier. De uppför sig som monopolister och på grund av prisliberaliseringen kan de minska sin produktion och höja sina priser, så att de kan tjäna mer pengar trots att de producerar och säljer mindre. Genom att hota statliga företag med hårda budgetrestriktioner och ytterst konkurs kan staten tvinga dem att anpassa sig på ett antal fördelaktiga sätt: Att öka försäljningen genom att sänka priserna; att förbättra produktionen; att reducera kostnaderna; att omstrukturera sina företag och att sälja av överflödiga tillgångar. Troliga negativa effekter är att företagen också minskar antalet anställda och förmodligen sin produktion om efterfrågan är otillräcklig, men detta är början av en marknadsanpassning som leder till högre effektivitet. Slutligen bör konkurs leda till "kreativ destruktion" som Joseph Schumpeter förespråkade.

Detta standardscenario indikerar också de statliga företagens massiva motstånd. I enlighet med Mancur Olsons (1965) lag om kollektivt handlande, är det direktörerna i stora statliga företag som först bildar en grupp för

att försvara sina särintressen. De organiserar sig före alla andra grupper, därför att de är få, starka och har mycket att vinna på att agera kollektivt och utsätta staten för påtryckningar. De statliga företagsdirektörernas intressen strider mot samhällets intressen och särskilt mot makroekonomisk stabilisering. Det är nämligen statliga företagsdirektörer som kan göra mest spekulationsvinster vid hög inflation (Åslund, 1992c). Dessutom är de socialistiska ekonomierna gravt överindustrialiserade. Trots att de lider av en förvuxen, ineffektiv tung industri, ligger det i de statliga företagsdirektörernas intresse att undvika all omfördelning av statliga medel bort från den tunga industrin. Ju starkare denna grupp är, desto långsammare går stabiliseringen och desto svårare blir övergången till marknadsekonomi. Övergångsperioden beror på hur väl utvecklat det civila samhället är, ty ju mer utvecklat det är, desto snabbare kommer andra, mer representativa krafter att besegra de statliga direktörerna. I Polen var sålunda de statliga direktörernas makt som störst vid slutet av den sista kommunistiska regeringen under Mieczyslaw Rakowski. Så snart demokratin tog över i Polen, vann såväl den fackliga organisationen Solidaritet som de politiska partierna i betydelse, för att inte nämna kyrkan. I Ungern höll de nya politiska partierna stånd och det stora skiktet av företagare utgjorde en social bas. I Tjeckoslovakien tycks regeringens auktoritet aldrig ha blivit lika underminerad som i andra kommunistiska stater. I Ryssland förefaller de statliga företagsdirektörernas makt ha ökat under sommaren 1992, ett år efter demokratiseringen, på grund av att det civila samhället var så svagt utvecklat och att det finns få organiserade motviker till den gamla industrilobbyn.

Utöver de inneboende destabiliserande krafterna i det kommunistiska systemet, gick de flesta kommunistiska stater igenom en förödande period av destabilisering innan övergången till en marknadsekonomi startade på allvar. Den typiska orsaken var en stagnerande nationalin-

komst. För att hålla uppe konsumtionen i reala eller illusoriska termer tenderade de försvagade kommunistiska regeringarna att tillåta lönerna att stiga mer än produktiviteten tillät, vilket satte igång en inflationsprocess. Samtidigt skars investeringarna ned. Dold inflation ledde till stigande subventioner av konsumtionen och slutligen till ett ansenligt budgetunderskott. Om de sociala utgifterna inte längre kan kontrolleras av politiska skäl (som i Polen 1981 eller i Sovjetunionen 1991), kan budgetunderskottet nå enorma proportioner. Med hjälp av utländska krediter försökte regeringarna mildra krisen, men utan ett egentligt systemskifte var de av föga värde. Resultatet blev ytterligare ett problem, nämligen en stor skuldbörda och en större skuldtjänst än landet kunde klara av (Åslund, 1992b).

## Penningpolitik

Det monetära systemet har varit passivt och outvecklat hela tiden. Dess främsta syfte har varit att kontrollera hur planerna uppfylldes. I själva verket var pengarna inte ens konvertibla inom landet i den meningen att värdet av rubeln var detsamma oberoende av vem som var ägaren. Framför allt var företags- eller kontopengar strikt skilda från kontanter. En av de första uppgifterna i en monetär reform är att göra valutan enhetlig. Trots att detta skedde på ett tidigt stadium i Ungerns och Polens reformer, hade den ryska valutan inte gjorts enhetlig sommaren 1992. Ett annat problem har varit att i huvudsak har bara en statlig bank existerat, och den har uppträtt mer som en kontrollör än vare sig centralbank eller affärsbank. Både affärsbanker och en centralbank behöver upprättas för att etablera ett normalt banksystem. Först i nästa stadium kan en vanlig penningpolitik introduceras med reservkrav och diskonto. Räntorna har länge varit låga och när inflationen steg blev de utomordentligt negativa för en tid

i de flesta länder. Alla grundläggande förändringar är förknippade med en mängd institutionella och rättsliga förändringar. För att utveckla ett banksystem krävs en omfattande och vältränad personal, ett ansevärt kapital, konkurrens och datorsystem som inte finns att tillgå. Därför har banksystemet blivit en av de värsta flaskhalsarna i de ekonomier som bedriver systemskifte. En konsekvens har varit att det blivit omöjligt att bedriva en sofistikerad penningpolitik. Det är nödvändigt att begränsa sig till de mest grundläggande reglerna, en restriktiv penningpolitik och positiva realräntor.

Systemskiftet innebär i sig självt betydande påfrestningar som motverkar stabilisering. Som framgått av diskussionen ovan måste fundamentala ändringar i relativpriser drivas fram ganska snabbt och det kräver att priserna släpps fria. Kraftiga förändringar i relativpriserna medför emellertid att prisnivån pressas uppåt, och att de statliga företagens monopolistiska och prismaximerande beteende får priserna att skjuta i höjden. Samtidigt kommer en stor utlandsskuld i kombination med snabb omläggning av utrikeshandeln och en i förstone undermålig förmåga att tjäna in hårdvaluta att tvinga fram en mycket låg växelkurs. Den leder i sin tur till import av en betydande inflation, eftersom priserna på expanderande volymer av importerade varor kommer att vara höga och förmodligen stigande.

För att klara ett land ur detta dilemma bör ett makroekonomiskt stabiliseringsprogram vara så strikt och ortodoxt som möjligt. De outvecklade finans- och penningpolitiska instrumenten tillåter inte någon sofistikerad politik. Det finns knappast något inhemskt system för finansiering av ett budgetunderskott, och inte heller finns det några stora utländska krediter att lita till. Därför är ett budgetunderskott vida mer inflationsdrivande än det är i en vanlig västekonomi, och det blir mycket viktigare än i väst att försöka balansera den konsoliderade statsbudgeten. Det är lika viktigt att bedriva en strikt penningpoli-

tik, fast erfarenheterna visar att det är mycket svårt och knappast kommer att lyckas särskilt väl. Försöken att tillämpa en fast växelkurs som en norm har diskuterats ovan, och vår slutsats var att det inte varit särskilt effektivt. Inkomstpolitik av något slag har prövats i de flesta länder. Den enklaste och mest framgångsrika formen är att helt enkelt frysa lönerna för en tid tills den värsta inflationen har pressats ut ur ekonomin, men det förutsätter att det inte finns ett alltför starkt inflationssskydd i ekonomin före lönestoppet och att allmänheten accepterat en sådan kännbar åtgärd. Alternativet är att låta lönerna öka med bara en bråkdel av inflationen och utkräva höga straffskatter på lönesumman i företag som inte håller sig inom ramen. Detta prövades i Polen, där det inte var särskilt framgångsrikt (Winiecki, 1992), men IMF rekommenderar ändå detta för alla slags länder.<sup>24</sup>

## Finanspolitik

Även om inflationstrycket är stort, finns det få medel att hålla tillbaka det. Det måste bekämpas med en mycket stram finanspolitik. Eftersom inflationen späds på med billiga krediter kommer den att bestå i alla fall. Därför skulle budgeten helst uppvisa ett smärre överskott för att hejda inflationen så effektivt som möjligt. En rad förhållanden behöver beaktas. Vi har redan diskuterat hur den totala skattebördan kommer att falla till 30–40 procent av BNP eller ännu mindre, eftersom gamla skatter försvinner. En betydelsefull orsak till de reducerade utgifterna är den radikala nedskärningen av subventioner. En annan är minskningen av militärutgifterna. Nedskärningar i den gamla byråkratin ger mindre besparingar än folk föreställer sig och är främst av politisk betydelse. De sociala utgifterna har däremot varit så små att de tvärt om behöver ökas efter att demokrati introducerats.

Inledningsvis kan en hög energiskatt vara en viktig in-

komstkälla, särskilt för ett land som Ryssland som exporterar energi. Omsättningsskatter eller mervärdeskatter behöver jämnas ut, men de passar bra, därför att de erbjuder en bred skattebas, är proportionella och är inte alltför höga för någon vara. Arbetsgivaravgifter kan få bli kvar från det gamla systemet. De tenderar att uppgå till 35–40 procent av lönesumman. Eftersom de tas ut från alla slags företag och främst betalas av statliga företag utan avseende till vinsten är de en av de mest pålitliga formerna av skatt. Vinstskatter har kollapsat rätt fort. Skattesatsen om ungefär 30 procent av vinsten är mycket lägre än tidigare vinstskatter. Därtill kommer att lönsamheten hos statliga företag har fallit under systemskiftets andra år, och privata företag undflyr vinstskatter i jättelik skala.

En alternativ skatt kunde vara värdefull. Dessa villkor borde föranleda en omfattande tillämpning av klumpsummeskatter för små privata företag. Å ena sidan förser klumpsummeskatter staten med vissa intäkter, där annars ytterst litet skulle kunna samlas in. Å andra sidan garanterar de småföretagare viss rättslig och ekonomisk säkerhet och ger dem utmärkta incitament att producera mer. Eftersom systemet fungerar så illa och inte tillåter någon rationell fördelning av skattebördan, må sådana hänsyn negligeras under de första åren av systemskiftet. Olika former av diskriminering är oundvikliga och de centrala beslutsfattarna behöver försäkra sig om att diskrimineringen inte riktar sig mot de privata företagen som uppenbarligen har framtiden för sig. Det är viktigt att stimulera nya privata företag. Klumpsummeskatter har framgångsrikt provats i Polen under decennier, och de bör inte avfärdas bara för att kommunisterna var visa nog att införa dem (Åslund, 1983, 1985).

De olika försöken till makroekonomisk stabilisering har sett rätt olika ut och de har startat vid olika tidpunkter, men statistiken uppvisar ett klart mönster (se Tabell 8). Tre länder hade stora budgetunderskott, Polen 1989, Bulgarien 1990 och Sovjetunionen 1991. Dessa tre länder

har lidit av den värsta inflationen, framför allt Sovjetunionen. Efter dess sönderfall 1992 har inflationen nått 2 000 procent i vissa republiker. Den stora känsligheten för omfattande budgetunderskott, som hade kunnat tolereras i väst, är en följd av bristen på inhemsk finansiering orsakad av det socialistiska systemet och utestängningen från utländsk finansiering som framgår av Tabell 3. På det hela taget lyckades de nya demokratiska regeringarna begränsa sina budgetunderskott förvånansvärt väl 1990 och 1991, men inflationen var ändå hög (se Tabell 8).

De två eländesindikatorerna uppvisar ett lika klart mönster. Alla länder, inklusive Ungern med sina gradvisa reformer, har lidit av hög inflation, medan arbetslösheten ännu efter två år av systemskifte stannat på västeuropeisk nivå, t.ex. 11,8 procent i Polen vid slutet av 1991. Där hade arbetslösheten stigit regelbundet med omkring en halv procent i månaden från början av systemskiftet men den har stagnerat vid 13 procent 1992. I Böhmen och Mähren föll arbetslösheten i själva verket från 6 procent i början av 1992 till 2,5 procent i slutet av 1992, men Böhmen och Mähren utgör undantag. Medan inflationen är

*Tabell 8. Inflation, arbetslöshet och budgetbalans, 1990 och 1991.*

	Inflation procent		Arbetslöshet procent i december		Budgetbalans i procent av BNP	
	1990	1991	1990	1991	1990	1991
Bulgarien	64	473	1,6	10,5	-8,5	- 3,7
Polen	249	60	6,5	11,8	0,4	- 7,2
Rumänien	50	205	..	4,3	-0,5	- 3,0
Sovjetunionen	6	152	0	0	-8	-26
Tjeckoslovakien	18	54	1,0	6,6	0,7	- 2,2
Ungern	33	34	1,7	7,5	-0,1	- 5,0

*Källor:* IMF; nationell statistik.

det stora problemet i början av systemskiftet, lär arbetslösheten förbli ett svårt problem när inflationen besegrats och strukturomvandlingen framskrider (Peck och Richardson, 1992).

Makroekonomisk stabilisering är sålunda fullt möjlig, men den erfordrar en hel del ansträngningar. Inflationen är huvudproblemet i början av övergångsperioden även om en stram budgetpolitik vidmakthålls. Till att börja med råder full sysselsättning, men allt eftersom systemskiftet och stabiliseringen börjar bita stiger arbetslösheten, fast inte explosivt som många hade fruktat utan gradvis. Massarbetslöshet uppstår inte så lätt. Diskrepanserna i elände förklaras till stor del av olika svåra chocker i utrikeshandeln och den relativa lönenivån. Det land som hittills haft störst framgång med makroekonomisk stabilisering är Tjeckoslovakien. Det hade inget budgetunderskott och litet inflation före det ekonomiska systemskiftet, vilket var så abrupt och konsekvent som någon kan föreställa sig. Följden blev att Tjeckoslovakien erfor en hastig prishöjning om 54 procent och arbetslösheten steg till 6,6 procent i slutet 1991 innan den började minska. En viktig förutsättning har varit att medellönen varit ovanligt låg i Tjeckoslovakien, och att landet hela tiden haft tillgång till väsentliga finansmarknader. Det måste erkännas att det är lättare att lyckas om man är rik och frisk, men den tjeckoslovakiska chockterapi förefaller ha varit utomordentligt framgångsrik ur alla ekonomiska synvinklar.

## 5. *Privatisering*

Under 1989 och 1990 blev privatisering plötsligt en kärnfråga i de forna socialistiska länderna.<sup>25</sup> Diskussionen har varit något förvirrad därför att de intellektuella förberedelserna var minimala, och privatisering är en mycket komplicerad fråga som berör juridik, politik, rättvisa, moral och ekonomi. Ingen motsvarande privatisering har någonsin ägt rum. Trots allmänna krav på "ett normalt samhälle" och "inga fler experiment" fanns det inga direkt tillämpliga förebilder.

I väst och i tredje världen uppstod en massrörelse för privatisering under 1980-talet, men det mesta av litteraturen har publicerats sedan 1988. I dussintals länder i världen har utvecklingen gått parallellt och erfarenheter växer fram. Förutsättningarna är emellertid mycket olika dem i de tidigare socialistiska staterna. Den första skillnaden är själva skalan. Privatiseringen i väst har berört några tiotal företag under flera år; i Östeuropa behöver varje land privatisera tusentals statliga företag. För det andra har privatiseringarna i väst, och i huvudsak också i utvecklingsländerna, ägt rum i marknadsekonomier med en mångfald av marknader, marknadspriser, dominerande privat ägande, ett rättssystem anpassat till marknadsekonomi och ett i grunden marknadsorienterat tänkande. Dessa skillnader är av stor betydelse.

Privatisering i postkommunistiska länder berör både ideologiska val och en rad tekniska komplikationer.<sup>26</sup> En ekonom kan ändå påpeka vilka val som inte är alltför mot-

sägelsefulla. För att föreslå hur privatisering kan ägas, behöver vi först gå igenom orsakerna till varför det är påkallat och se vilka problem privatisering avses lösa. Efter att ha diskuterat dessa övergripande argument, kan vi fortsätta med särskilda karaktäristika för tidigare socialistiska länder och begrunda det mest komplexa problem de står inför: Privatisering av stora företag.<sup>27</sup>

## Motiv för privatisering

Kraven på privatisering har rests på grund av att tron på marknadssocialism som ett livskraftigt ekonomiskt system har brutit samman (se Kornai, 1986; Brus och Laski, 1989). Brus och Laski (1989, s. 147) konstaterar att marknadssocialismen alltmer rört sig i riktning mot imitation av en vanlig marknadsekonomi. Om detta är den högsta formen av marknadssocialism, sammanfattar de: "Varför då insistera på statligt ägande över huvud taget?" Ingen framgångsrik marknadsekonomi har en offentlig sektor som svarar för mer än en tredjedel av sysselsättningen (Sverige), och den offentliga sektorn anses vara i kris i de flesta västländer, vilket antyder att den kan vara alltför stor. Det bör noteras att Japan har 6,5 procent offentligt anställda. På det hela taget förefaller Ludwig von Mises (1920, s. 80–81) ha fått rätt: "Socialismen är avskaffandet av rationell ekonomi . . . Bytesrelationer mellan produktionsvaror kan bara upprättas på grundval av privat ägande av produktionsmedlen."

I dag ses privatisering som lösningen på ett stort antal problem. För det första drar den en gräns mellan ekonomi och politik. En företagschef bör bedömas efter sina ekonomiska prestationer och inte efter politiska kriterier eller förbindelser. Att göra företagen självständiga gentemot politikerna löser inte det komplicerade förhållandet mellan ägaren och företagschefen men det är en nödvändig förutsättning för en förbättring. Också i väst, i exempelvis

Italien och Grekland, är statligt ägande en källa till korruption.

För det andra måste ett företag vara ekonomiskt självständigt för att tvingas till finansiell disciplin, d.v.s. utställas för en hård budgetrestriktion för att använda Janos Kornais terminologi. Så länge som staten kan förmås att ställa upp med tilläggsmedel till ett företag, kan stora arbetskollektiv med politisk tyngd utöva påtryckningar. Detta problem existerar också i väst men i mycket mindre skala. Statsägda företag kan uppträda som helt självständiga, men endast om de tvingas att imitera privata företag. Därför är det nödvändigt att privat ägande dominerar även för de offentliga företagens självständighet.

För det tredje kan bara företag som är självständiga från varandra förväntas konkurrera. Det anförs ibland att karteller har fungerat väl i länder som Tyskland och Japan, men dessa företag var utsatta för intensiv utländsk konkurrens och deras föregivna framgångar var inte så lysande. I båda länderna medförde upplösningen av kartellerna efter andra världskriget, och senare exponering för utländsk konkurrens, till en förbättring av konkurrensförmågan (Kornai, 1986; Erhard, 1957; North, 1981). Avmonopoliseringen bör helst genomföras av staten före privatiseringen, om staten har så mycket styrka att den kan gå emot de statliga företagschefernas intressen. Företagen lär inte vara intresserade av att möta onödig konkurrens.

För det fjärde har inget socialistiskt land haft några rationella kriterier för allokering av kapital. Utan sådana kriterier kan rationella investeringsbeslut inte fattas. Investeringsprocessen har varit ett ständigt svart hål i dessa länder, som besitter helt föråldrade fasta tillgångar trots höga investeringstal. En vettig investeringsprocess kräver både företaggaranda och en någorlunda väl fungerande kapitalmarknad, vilket i sin tur förutsätter omfattande privat ägande.

För det femte är privat ägande nödvändigt för den krea-

tiva destruktion, företagäranda och innovation som Joseph Schumpeter prisade. Varken i praktiken eller teorin kan dessa egenskaper utvecklas under dominerande statligt ägande (Pelikan, 1990; Grosfeld, 1990). En avsevärd strukturomvandling krävs. De socialistiska ekonomierna har lyckats att förflytta människor från landsbygden till staden och från jordbruk till industri, men de har inte lyckats åstadkomma en strukturomvandling inom den urbana sektorn. I USA förloras (och ersätts) varje år 11 procent av arbetsplatserna i tillverkningsindustrin jämfört med bara 0,5 procent i Sovjetunionen (Murrell, 1990, s. 7).

För det sjätte accepteras allt mer en gammal grundsats att ett spritt ägande är en förutsättning för politisk demokrati (Hayek, 1944). Det är inte en tillfällighet att alla länder med övervägande statligt ägande har varit diktaturer. Få arbetsgivare accepterar offentlig kritik från sina anställda. I många demokratier förutsätts ämbetsmän inte inneha självständiga politiska uppdrag eller ens uttala egna åsikter offentligt. Detta är ett argument både för en minimal statlig sektor och för ett spritt privat ägande. En oroande fråga är hur länge den rådande onormala situationen med statligt ägande och demokrati kan vara i Östeuropa. Erfarenheterna från Latinamerika med dess stora statsägda industrier indikerar en omedelbar fara för populistisk auktoritär diktatur med kroniska ekonomiska obalanser, om privatiseringen inte går fort nog.

Utöver dessa generella skäl för privatisering finns det särskilda skäl som sammanhänger med den aktuella makroekonomiska situationen i Östeuropa. Här är det nödvändigt att åstadkomma en kritisk massa av privata företag – antalet självständiga konkurrerande firmor måste vara rätt stort för att möjliggöra en relativt väl fungerande marknad. I exempelvis Polen brukade den omfattande privata sektorn vara ett moras av korrupktion och ekonomiska brott eftersom marknaderna var så instabila (Åslund, 1984, 1985). Dessa problem löses först när en

tröskel till en sund marknadsekonomi har passerats. Ett genombrott kan ha skett i Polen redan på 1980-talet, när mer än en tredjedel av arbetsstyrkan var sysselsatt i den privata sektorn (Rostowski, 1990, s. 198–223). I januari 1992 hade denna andel nått 54 procent av arbetsstyrkan,<sup>28</sup> varmed Polen är det första f.d. socialistiska land i Östeuropa som har återskapat en privat sektor som sysselsätter mer än halva arbetskraften. Men att döma av existerande precedensfall måste mer än två tredjedelar av sysselsättningen vara privat för att åstadkomma en någorlunda väl fungerande marknadsekonomi, även om marknadsutvecklingen underlättas av en liberal utrikes-handelspolicy. Korruption, extraordinära vinster på säljarnas marknad och de nyrikas iögonenfallande konsumtion väcker folkliga reaktioner mot privatisering, som är fallet i Ungern och Sovjetunionen (Åslund, 1991a). Risker för en återgång understryks av en av Friedrich Hayeks (1944, s. 179) tankar: ”Om den fria marknaden väl hindrats utöver en viss gräns, kommer planerare att tvingas att utsträcka sin kontroll tills den blir allomfattande.”

Ett annat faktum som gör privatisering särskilt angelägen i Östeuropa är att statens kapacitet har blivit en allvarlig flaskhals. Den gamla administrationen, som utnämndes ur nomenklaturen, är demoraliserad och miss-trodd. Därför är det troligt att staten sköter företag mycket sämre än privata huvudmän under övergångsperioden. Dessutom är statsadministrationen fel organiserad och tjänstemännen har fel utbildning för många av de uppgifter de antas utföra i en marknadsekonomi. Det är betecknande att i Polen minskade den statliga industriproduktionen med 27 procent medan den privata industriproduktionen ökade med 7,5 procent under de tre första kvartalen 1990 jämfört med samma period 1989 (*Rzeczpospolita*, 29 oktober 1990). Därför är det viktigt att skapa en stor privat sektor fort. Inledningsvis kan bara den reagera på ny efterfrågan med flexibilitet.

Under övergången till ett nytt ekonomiskt system, om-

beds den gamla statsförvaltningen att lösa många strategiska uppgifter, som att skriva nya marknadsanpassade lagar, upprätta en rättsstat med ett opartiskt rättssystem, att införa stram penning- och finanspolitik, och att inleda uppbyggandet av en modern infrastruktur. Staten måste också ta på sig en del av ansvaret för de sociala kostnaderna under systemskiftet. Den offentliga hälsovården och utbildningen är så överansträngda att de sannolikt kommer att försämrats ännu mer. Samtidigt kan statens resurser väntas minska. Eftersom statsförvaltningen är så överansträngd är det svårt att försvara en omfattande statlig inblandning i skötseln av företagen.

Somliga har sett privatisering som en lösning på statens finansiella svårigheter under systemskiftet. Kornai (1990) betraktar statsintäkter som ett av privatiseringens huvudsyften och drar slutsatsen att staten bör sälja så dyrt som möjligt, först förbättra skötseln av sina företag och sälja dem under en längre period. Ytterligare ett argument är att privatisering genererar intäkter i rätt tid när de vanliga statsinkomsterna minskar. Särskilt Shjatalin-gruppen i Sovjetunionen ville finansiera stabiliseringen med intäkter från privatisering (*Perechod*, 1990). Dessutom finns det en folklig uppfattning att staten inte har råd att ge bort företag, särskilt i länder med stora utländska skulder som Ungern, Bulgarien och Polen.

Privatiseringens huvuduppgift är emellertid att skapa friska företag med bra ledning, vilket marknadssocialismen har misslyckats med. Sedan är den absolut viktigaste frågan att komma igenom den dystra övergångsperioden så fort som möjligt för att nå kapitalismens trygga hamn och stabil demokrati. När detta har åstadkommit kan vi förvänta oss en stadig tillväxt på 8 procent om året med tanke på hur mycket de östeuropeiska länderna ligger efter omgivningen i ekonomisk utveckling. Deras arbetskraft är i grunden relativt välutbildad och de är strategiskt belägna vid randen av världens största marknad – EG:s och EFTA:s europeiska frihandelsområde (jfr Rosen-

berg och Birdzell, 1986). Därför bör staten snart kunna skörda större skatteinkomster och den ekonomiska välfärden bör snabbt öka som ett resultat av ekonomisk tillväxt. Eftersom vanliga människor inte har mycket pengar, skulle utförsäljning av statliga företag dessutom sannolikt leda till en koncentration av förmögenheter, dessvärre främst hos utlänningar, svarta börshajar och den gamla nomenklaturen. Slutligen torde statsföretagens värde vara mycket lågt att döma av östtyska försök att privatisera genom att sälja till rika västtyska företag. Fastän de finansiella aspekterna av privatisering är komplicerade, bör vi sätta dem i andra hand. Statsintäkterna försäkras på annat sätt.

## Gradvis eller snabb privatisering?

Våra argument innebär en stark rekommendation av snabb privatisering, men en absolut förutsättning är att verkliga äganderätter uppkommer. En stor mängd lagar om egendom måste antas, vilket tar tid, och administrativa hänsyn medför att privatiseringen ofrånkomligen blir en flerårig process. Ett brett spektrum av ekonomer, från Kornai (1990) till Galbraith (1990), har rekommenderat en gradvis privatisering. Kornai kombinerar detta önskemål med en rekommendation om en snabb övergång till marknadsekonomi, medan Galbraith föredrar en gradvis process också i detta hänseende.

Galbraith (1990) håller fast vid sin gamla socialdemokratiska övertygelse och relaterar främst till västekonomier:

”Vad beträffar de stora industri- eller handelsföretag som bildar kärnan i de moderna kapitalistiska eller socialistiska ekonomierna, är frågan om äganderätt inte så viktig . . . i den moderna mogna kapitalistiska ekonomin, vill jag understryka, är det inte makt vi skall

bekymra oss om utan inkompetens. Vad som är viktigt . . . är att ge företaget bestämmanderätt över, och frukterna av, sina egna prestationer.”

Dessa argument är omtvistade i väst och de har ringa eller inga konsekvenser för Östeuropa, där de statliga företagsledningarnas usla prestationer alltför uppenbart beror på att politiker får råda över ekonomin. Om politik tillåts dominera i så hög grad, finns det inte mycket utrymme för ekonomisk kompetens. Därför är privatisering en förutsättning för att kompetenta företagsledare skall slå igenom. Galbraiths motstånd mot en snabb privatisering kan kanske avfärdas som socialdemokratisk nostalgi baserad på en undermålig förståelse av de socialistiska ekonomierna och den rådande situationen i Östeuropa.<sup>29</sup>

Kornais ursprungliga motstånd mot snabb privatisering är intressantare, eftersom han förordar ett radikalt systemskifte. ”Jag anser det önskvärt att öka den privata sektorns andel så fort som möjligt tills denna sektor svarar för större delen av landets bruttonationalprodukt” (Kornai, 1990, s. 80). Han tillbakavisar emellertid utdelning av offentlig egendom av vad som tycks vara moraliska skäl och är mycket bekymrad över den finansiella avkastningen av privatisering: ”statlig egendom som säljs till privat ägare bör överlåtas till ett verkligt marknadspris” (s. 83 a.a.). Mest förvånande är Kornais tro på statens förmåga: ”Men staten lever och har hälsan. Statsapparaten är skyldig att förvalta den egendom som anförtrots den med omsorg tills en ny ägare uppträder som kan garantera en säkrare och mer effektiv skötsel” (s. 82 a.a.). På ett liknande sätt är många rädda för ett ekonomiskt sammanbrott som ett resultat av en överilad privatisering. Kornai vill överlåta statliga företag till starka ägare som bildar en ny medelklass och sätter som en förutsättning för privatisering ”att verklig privat företaganda skall utvecklas och hålla stånd” (s. 82 a.a.). Hans allmänna slutsats är: ” . . . försäljning av statlig egendom bör

inte företas med hastighet som ledande princip” (s. 93 a.a.).

I själva verket är den statliga företagsledningen i betydligt sämre skick, och behovet av en kritisk massa privata företag väcker tvivel om möjligheten att befordra framväxten av goda företagare före privatiseringen. Starka ägare är önskvärda, men är det realistiskt att tro att de kommer att uppenbara sig på en tämligen förvrängd marknad? Bara en tillräckligt pluralistisk marknad kan frambringa sunda ägare.

I de postkommunistiska länderna finns det förespråkare av maximalt snabb privatisering. I Ryssland är dess främsta företrädare Larisa Pijasjeva (1991), som hävdar att egendom bör delas ut omgående varhelst det är möjligt, t.ex. företag till deras anställda, våningar till deras hyresgäster. Problemet med denna ansats är att de nya ägarna kanske inte är övertygade om sin äganderätt, utan bara sitter på sin egendom tills vidare. Ett nytt slags samhälle utan klara äganderätter kan uppstå. Ett sådant exempel var den jordreform som genomfördes i Albanien sommaren 1991. Den resulterade i att bönderna lade beslag på jord efter behag, men de brukade inte den. Ett annat exempel var den forcerade privatiseringen av butiker i Moskva 1992. Efteråt tycktes de flesta anställda vara omedvetna om den påstådda privatiseringen, och föga förändrades i de f.d. statliga butikernas arbete och utseende. Deras gamla föreståndare behöll och även stärkte sin makt.<sup>30</sup>

Argumenten för en snabb privatisering behöver vägas mot juridikens krav på korrekthet. Den värsta fasan vore ekonomiskt sammanbrott, som kan förorsakas antingen av en för långsam övergång eller total förvirring kring äganderätt. Frågan är hur snabbt en ordnad privatisering kan drivas.

## Allmänna principer för privatisering

Privatisering måste baseras på ett stort antal principer. De juridiska principerna bör komma först. Såväl en marknadsekonomi som en demokrati förutsätter ett rättssamhälle. Det råder bred enighet om att äganderätten måste förklaras helig. Sådana garantier bör vara så starka som möjligt. De bör skrivas in i konstitutionen och försvaras av en självständig högsta domstol.

Den besvärliga frågan om reprivatisering, d.v.s. återställande av tidigare äganderätter, måste behandlas från första början. Det är svårt att bevisa vem som var ägare och vad en viss äganderätt egentligen innebär, om nybyggnation, förbättringar och skador beaktas. Varför skulle ägaren till fysisk egendom gynnas men inte ägaren av krediter som kan ha utgjort 90 procent av det verkliga kapitalet? Dessa frågor måste lösas snabbt och den juridiska handläggningen bör underlättas av entydiga och oåterkalleliga politiska beslut. En naturlig ansats är att klargöra vilka krav som är legitima och specificera tid och lagrum för nationaliseringar för reprivatisering. Likaså behöver slutdatum sättas för krav på reprivatisering, som skett i östra Tyskland och Baltikum. Av praktiska skäl bör tidigare ägare utan kontakt med egendomen helst erbjudas pengar eller obligationer som restitution i stället för deras tidigare fysiska tillgångar. I ett fall, jordreformer, verkar restitution fungera tämligen väl, ty bönder tenderar att vara traditionsbundna och leva nära sina gamla ägor. I många områden är det fortfarande känt och registrerat vilken jordbruksmark som tillhörde vem. Så lunda hade Lettland fram till juni 1992 privatiserat 17 procent av sin jordbruksmark genom restitution.<sup>31</sup>

Ett traditionellt reformistiskt krav var att alla former av egendom skulle vara likställda. Nu vänder sig debatten i riktning mot diskriminering av statsföretag (Kornai, 1990, s. 47). Det finns goda skäl för ett sådant förslag. All likställdhet mellan staten och den privata sektorn måste

vara illusorisk, eftersom staten besitter så många maktmedel. De notoriskt mjuka budgetrestriktionerna hos de statliga företagen innebär att staten inte kan avhålla sig från att dela ut pengar till dem, och många statsföretag drar nytta av monopolvinster. Många demokratier har speciella ämbetsmannalagar, vilka diskriminerar mot högre ämbetsmän på grund av deras vidsträckta befogenheter. Verklig likställdhet borde faktiskt innebära diskriminering mot den ofrånkomligt privilegierade statliga sektorn. Dessutom bör syftet med varje industripolitik vara att minska de stora offentliga företagen snabbt, men då är förmodligen en snabb övergång den bästa medicinen för ekonomin. Avvecklingsbranscher är inte särskilt dynamiska.

I alla diskussioner om privatisering bör vi skilja mellan åtminstone fem kategorier av egendom: typiskt offentlig egendom, jordbruksmark, bostäder, småföretag och stora företag. Det svåraste problemet är privatisering av stora företag som dominerar debatten. Ett andra tema är privatisering av småföretag. På grund av den undermåliga offentliga förvaltningen bör ett minimum reserveras som offentlig egendom. Schweiz eller Japan är lämpliga – och framgångsrika – förebilder.

Privatisering av *mark* bör vara relativt lätt. De ekonomiska fördelarna med familj jordbruk erkänns på de flesta håll i världen. Den uppenbara lösningen är att fördela mark och fasta tillgångar till lantarbetarna på platsen, särskilt som de vanligen är de ursprungliga ägarna. Världen har erfarit tjugtals jordreformer som erbjuder förebilder. Först måste vi fråga oss om reprivatisering är möjlig eller önskvärd. I vissa länder, som Tjeckoslovakien, domineras jordbruket av kooperativ, där de individuella andelarna fortfarande är kända. Där är en reprivatisering naturlig. I Polen däremot tillhörde större delen av den socialiserade marken emigranter, främst tyskar. Den andra frågan är om statliga och kollektiva jordbruk skall upplösas eller om staten skall erbjuda ett val. Konkursen ute-

sluter ofta alla alternativ. I Ryssland beslutade regeringen att statliga och kollektiva jordbruk fick omorganisera sig till någon av ett antal vanliga företagsformer. Anledningen var att jordbruksadministrationen, och därmed de statliga och kollektiva jordbrukens påtryckningsgrupp, ägde så stor politisk styrka att det inte föreföll politiskt möjligt att dela upp de stora socialiserade jordbruken till familjejordbruk på en gång. För det tredje är det frågan om mark skall fördelas mot eller utan betalning. Ett enkelt svar är att om marken tagits över av lantarbetare bör den skänkas bort, men utomstående bör betala ett auktionspris.

Trots att snabb privatisering i allmänhet är så viktigt, finns det skäl för att inte röra jordbruket alltför tidigt i Östeuropa. Landsbygden är överbefolkad; dessa länder är i stor utsträckning självförsörjande med livsmedel; det är svårt att exportera jordbruksprodukter på grund av västlig protektionism. En överilad privatisering inom jordbruket kunde främst friställa övertalig arbetskraft för tidigt och därmed förvärra arbetslösheten i städerna. Samtidigt finns en fara för att jordbruket drar sig tillbaka till självhushållning under övergångsperiodens kaos. I Polen är redan tre fjärdedelar av jordbruket privat, och kooperativ i Ungern och Tjeckoslovakien är någorlunda självständiga. I f.d. Sovjetunionen framstår däremot en snabb jordreform som viktig, eftersom Sovjetunionen brukade spendera omkring en femtedel av sina hårdvalutainkomster varje år på import av livsmedel, och landet är i stort behov av jordbruksprodukter. En hel del av produktionen går till spillo på jordbruken. Till skillnad från sina motsvarigheter i Östeuropa är de sovjetiska kollektivjordbruken extremt ineffektiva.

*Bostäder* i stadsområden i de tidigare socialistiska länderna är normalt hyrda och statsägda, även om kooperativa flervåningshus och individuellt ägda hus också är vanliga. Hyresgästernas rättigheter är så långtgående att våningar vanligen ärvs. Hyrorna ligger normalt under un-

derhållskostnaderna. I praktiken åtnjuter hyresgästerna en slags informell äganderätt som de inte får föra över till någon utanför familjen. Det vore bättre att omvandla dessa rättigheter till riktiga äganderätter utan någon betalning, som Moskvas förre borgmästare Gavriil Popov har föreslagit.<sup>32</sup> Då skulle en bostadsmarknad omedelbart uppstå och underlätta en mer rationell fördelning av bostäder; underhållet av bostäderna skulle snabbt förbättras; staten skulle varken tjäna eller förlora pengar, eftersom hyresgäster med sådana rättigheter förvisso ändå inte skulle acceptera att betala för någonting som de länge ansett tillkom dem. Det räcker att se på försöken att sälja kommunalägda hus i Storbritannien för att inse hur svårt det är att sälja kraftigt subventionerade bostäder som hyrts ut länge, och motståndet skulle otvivelaktigt vara större i Östeuropa. I S:t Petersburg hade exempelvis ca 30 000 hyresgäster ansökt om att få köpa sina lägenheter fram till sommaren 1992. De representerade två grupper; gamla pensionärer som ville försäkra sig om att deras släktingar kunde få ärva deras våningar, och människor som planerade att emigrera och ville omvandla alla sina tillgångar till kontanter. Andra fruktade att framtida egendomsskatter skulle fördyra deras boende.<sup>33</sup> Hittills har förvånansvärt få bostäder privatiserats med undantag för Litauen, där 63 procent av alla offentligt ägda bostäder hade privatiserats med vouchers fram till juli 1992.<sup>34</sup>

De flesta f.d. socialistiska länder har beslutat om någon *småskalig privatisering*. Detta tycks vara den minst kontroversiella formen av privatisering. Små butiker, kiosker, barer, restauranger och verkstäder kan säljas vid auktioner som är öppna. Det alstrar marknadspriser och befrämjar den mest effektiva allokeringen av små företag. De enheter som skall privatiseras är naturliga affärsenheter med en individ eller en liten grupp, vilken gör direkt privat ägande naturligt. Samtidigt får staten litet inkomster. Det är viktigt att den småskaliga privatisering-

en går undan, därför att all erfarenhet visar att marknaden börjar utvecklas nära konsumenterna med detaljhandel, tjänster och småskalig produktion. Det är typiskt att i Polen tillhörde 60 procent av de nya företag som etablerades 1990 handeln (Johnson, 1992).

## Privatisering av stora företag

Den största dispyten rör hur de stora statliga företagen skall privatiseras. Bör de stora statliga företagen säljas, delas ut gratis eller strypas till döds? Till vem bör de överlåtas? Enligt vilka principer och till vilket pris bör de överlåtas? Vilka institutioner bör verkställa privatiseringen? Hur fort kan privatiseringen genomföras? Varje fråga väcker flera nya frågor. Vi skall börja med att vända på frågeställningen och diskutera vilka problem på företagsnivå vi vill lösa för att se vad för slags förändring som verkar vettig.

Ett första problem är den höga monopoliseringsgraden. Om möjligt bör monopolen upplösas före en privatisering och detta bör ske centralt eftersom ett företag inte har något intresse av att generera konkurrenter, oavsett ägarskapet. Därtill är det viktigt att liberalisera utrikeshandeln på ett tidigt stadium för att motverka monopol (Lip-ton och Sachs, 1990a).

För det andra bör företag som är tekniskt och ekonomiskt föråldrade läggas ned så fort som möjligt. Dessvärre har både socialistiska och kapitalistiska stater visat sig vara i det närmaste oförmögna att lägga ned sina egna företag. Privatiseringen kan underlätta deras nedläggning genom konkurs och utföra en nödvändig destruktiv funktion.

För det tredje lider många företag av ansenliga gamla skulder som kommer att bli överväldigande när höga realräntor introduceras vid övergången till marknadsekonomi. Balansräkningen bör rensas diskret antingen av sta-

ten eller genom konkurs. Konkurser – liksom olika skuldackord – är nyttiga redskap vid företagens rekonstruktion.

För det fjärde är praktiskt taget alla socialistiska företag felkonstruerade från ett marknadsekonomiskt perspektiv, eftersom de strävar efter att vara självförsörjande. De äger alla slags underleverantörer och serviceföretag, till och med jordbruk, som skulle vara självständiga företag i väst och som borde bli det under det nya systemet. I princip skulle det vara idealiskt med en privat företagsledning för att stycka upp statliga företag, men ibland är uppgiften alltför komplex och en konkurs eller en centralt beslutad uppsplittring av företagen kan vara en bättre lösning.

En radikal ståndpunkt är att den statliga sektorn är så ineffektiv och hopplös att det vore bättre att bara krama ut alla inkomster den ännu kan generera. I stället för att privatisera skulle regeringen enbart uppmuntra framväxten av nya privata företag (Murrell, 1990, s. 9). I själva verket tycks den nuvarande utvecklingen i östra Tyskland peka i riktning mot en snabb avveckling av 80 procent av arbetsplatserna i den tidigare statliga industrin, varvid tidigare stora statsföretag utplånas och lämnar rikligt utrymme för nya privata företag – över 200 000 år 1990. Över hela Östeuropa har hundratusentals nya privata företag etablerats sedan 1990 och de håller snabbt på att bli viktigare än de redan existerande statliga företagen.

Det råder bred enighet om att stora statliga företag bör ombildas till aktiebolag efter en viss uppdelning i något mindre företag. Den stora frågan är hur deras aktier bör överföras i privat ägo. Diskussionen i Östeuropa har utvecklats längs två linjer. Den ena förordar snabb privatisering genom fri utdelning. Den andra hävdar att statliga företag bör säljas genom att bjudas ut på marknaden ungefär som i Storbritannien och Frankrike.

På det här stadiet måste vi beakta en rättvisepincip,

nämligen vem företaget egentligen tillhör. Om svaret är "staten" vore det naturligt att plädera för försäljning. Om svaret i stället är att statliga företag tillhör hela folket, skulle vi tillråda att ägarskapet omvandlades genom gratis utdelning av aktierna till hela den bofasta befolkningen (möjligen med viss diskriminering efter ålder). Slutligen skulle idén att företagen ägs av sina anställda innebära att aktierna i varje företag borde fördelas bland dess anställda.

En annan fråga om både rättvisa – och politik – är prefererad ägarstruktur. Det är uppenbart att gratis utdelning borgar för mer spritt ägande än försäljning. Invändningarna är att inga starka ägare kommer att finnas och att ägandet skulle vara alltför flytande. Tre grupper i det traditionella socialistiska samhället som innehar väldiga förmögenheter är äldre medlemmar av nomenklaturen, svarta börshajar och icke-bosatta utlänningar. En fjärde grupp som snart kommer att dyka upp består av nyrika företagare. Ingen av dessa grupper bör gynnas oskäligt, om en snabb privatisering skall vara politiskt acceptabel. Det hävdas ofta att om aktier delas ut till vanligt folk kommer de att sälja aktierna alltför billigt, så att spekulanter kan samla ihop förmögenheter ännu billigare än om försäljningen sker centralt. Detta förefaller emellertid inte särskilt troligt.

Det bör betänkas att aktieäggande för det mesta är begränsat till relativt små minoriteter. År 1989 uppnådde Sverige en större aktiespridning än vad som någonsin skett i något land, när 35 procent av befolkningen ägde aktier (siffran sjönk till 28 procent 1990).<sup>35</sup> Därefter kommer Norge och USA med 23 procent 1990.<sup>36</sup> Många fler människor äger aktier indirekt genom privata pensionsformer.

Få människor innehar aktier bara för nöjes skull. Ett spritt aktieäggande förutsätter vägande skäl för att spara. Några av de viktigaste sparobjekten är bostäder, barns utbildning, sjukvård och trygghet i största allmänhet,

men om det finns ett väl fungerande kredit- och försäkringssystem, kan bostad och utbildning klaras med lån, och försäkringar kan svara för sjukvård och säkerhet. Det yttersta målet för sparande kvarstår, nämligen ålderspension. Länder med högt hushållssparande, som Japan och de nya industriländerna i Fjärran Östern, har en mångfald goda motiv för att spara – privata pensioner, barns utbildning, sjukvård och bostad. I socialistiska länder har tvärtom de flesta av dessa tjänster tillhandahållits av staten. Om inte detta förhållande ändras, kommer dessa länder att få det svårt att höja sparkvoten. Om de vill ha spridd aktieäggande och höga sparkvoter, som Japan eller Schweiz, behöver de införa privata försäkringssystem. Oavsett hur resten av privatiseringen organiseras, kan fri utdelning lägga grunden för ett privat socialförsäkringssystem. En viss andel av aktierna i alla bolag skulle exempelvis kunna fördelas på en mängd privata försäkringsbolag, som upprättas för pensioner samt arbetslöshets- och sjukförsäkringar. Detta skulle skapa en social trygghet som staten inte förmår sörja för, en sofistikerad finansiell struktur och ett pluralistiskt ägande.

Det land som först inledde sin privatisering var Ungern. Det valde med bestämdhet försäljning också av stora företag, både genom öppen försäljning av aktier på marknaden och direkt försäljning till både inhemska och utländska kapitalister. Många företag köptes av sina företagsledare på ett eller annat sätt. Försäljningarna har stötts av en bred folklig opinion inklusive Janos Kornai och den ungerska regeringen, liksom oppositionspartierna. Om den politiska omgivningen inte accepterar gratis utdelning är försäljning på den öppna marknaden ungefär som i Storbritannien och Frankrike det enda alternativet (Kawalec, 1989 och 1990). Den största fördelen med försäljning är att det är en välkänd teknik som har prövats tidigare. Dess största nackdel är att övergången blir mycket långvarig, vilket åsamkar samhället betydande kostnader. Dessutom är det troligt att förmögenhetsfördelning-

en blir mycket ojämn, vilket sannolikt orsakar populistiska reaktioner som kommer att bromsa privatiseringsprocessen ytterligare. Om statligt ägande inte reduceras tillräckligt snabbt kan både ekonomiskt och politiskt misslyckande bli följden. Folkligt missnöje med privatiseringen lär växa och utvecklingen av en marknadsekonomi kan hejdas. Å ena sidan har en betydande finansiell utveckling skett i Ungern. Å andra sidan har ett enormt komplicerat nätverk av korsäggande mellan mer eller mindre statsägda företag vuxit fram och privatiseringen går inte särskilt fort. Bulgarien har varit sent med att anta en privatiseringslag och gjorde det först 1992. Det följer i huvudsak Ungerns strategi för försäljningar.

I Polen har inte bara diskussionen utan också lösningarna varit mer komplicerade än i andra länder. Den storskaliga privatiseringen är en kombination av utdelning av aktier till allmänheten genom aktiefonder, försäljning och överlåtelse till de anställda till ett rabatterat pris. Den småskaliga privatiseringen har varit mycket framgångsrik, och förvånansvärt nog har privatisering genom likvidation visat sig framgångsrik. Medelstora företag med lågt kapital träder formellt i likvidation för att sedan säljas billigt till sina anställda.

Uppfattningen att offentlig egendom tillhör hela folket leder naturligen till tanken att ägandet bör omorganiseras och tillgångarna delas ut till hela befolkningen. Fri utdelning av vouchers som kan bytas mot aktier har rekommenderats av Lewandowski och Szomburg (1989) i Polen, Klaus och Triska (1990) i Tjeckoslovakien och Larisa Pijassjeva (1991) i Sovjetunionen. Program för privatisering genom fri utdelning av vouchers har antagits i ett antal länder, som Tjeckoslovakien, Litauen, Mongoliet, Polen, Rumänien, Ryssland och Lettland. Under fjärde kvartalet 1992 delades privatiseringsvouchers ut till alla dem bland Rysslands 150 miljoner permanenta invånare som ville ha dem. De länder som gått längst i detta hänseende är Litauen och Mongoliet, följda av Tjeckoslovakien, som

håller på att hämta upp försprånget och ta ledningen. Det förefaller som om voucherprogram accepteras och genomförs lättast i relativt små länder. Det finns många möjliga varianter, men den centrala principen är att alla medborgare som bor i landet över en viss ålder får ett lika stort antal vouchers, som de inom en viss tid har rätt att byta ut mot aktier i tusentals företag som skall privatiseras.

Fördelen med fri utdelning är att största möjliga rättvisa uppnås, privatiseringen blir omfattande och snabb och förutsättningar för en mängd finansiella marknader uppkommer. En underlig, men politiskt viktig, invändning är att ingenting bör ges bort gratis, för då kommer det inte att värderas. Men om offentlig egendom anses tillhöra hela befolkningen, skulle dess utdelning till befolkningen i form av vouchers bara innebära en omorganisation av deras kollektiva ägande till individuella andelar.

Det finns två särskilda problem med vouchersystemet. För det första kräver det en företagsvärdering. Även i väst skiftar aktiernas marknadsvärde snabbt. I Östeuropa har en vanlig marknad just fötts; aktiebörser håller på att etableras; revisionen är rudimentär. Då kan ingen vettig värdering göras. Folk som inte kan marknaden brukar se på företagets bokförda värde, men det är irrelevant för värdet på aktierna, vilket bör avspegla det förväntade nuvärdet av framtida nettovinster. Inga experter kan uppskatta det med någon säkerhet innan ett flertal marknader vuxit fram. För det andra är vanliga människor över hela världen benägna att undvika risker. För dem innebär direkta innehav av stora aktieposter en alltför stor riskexponering, i synnerhet i f.d. socialistiska länder, där de flesta bolagen kan gå i konkurs inom ett eller två år. Människor som förlorar alla sina aktier genom konkurser kan inte väntas vara positiva till privatisering.

Problemen med värdering kan till en början undvikas om regeringen använder sig av godtycklig fördelning eller förlitar sig på finansiella mellanhänder. För att minska riskexponeringen bör de nya ägarnas aktieinnehav an-

tingen vara av marginell betydelse eller handhas av aktiefonder eller möjligen privata holdingbolag. Ett förslag som kan förefalla snarlikt är att överantvarda statens ägande till statliga holdingbolag. Det är emellertid stor fara att dessa bolag, som enbart avses verka under en begränsad övergångstid, inte kommer att privatiseras. I stället kan statliga monopol uppstå. På samma sätt vore det farligt om staten behöll en kontrollpost i halvprivatiserade bolag. Det skulle förmodligen blir en källa till korruption, utpressning och osäkerhet. Överlåtelsen till privata ägare måste ske snabbt.

En jämförelse mellan de tjeckoslovakiska och polska systemen med voucherprivatisering säger oss en del om hur intrikata voucherprogrammen är. I Polen var diskussionen mångfasetterad men inte särskilt fokuserad. Det program som blev resultatet inkorporerade litet av varje, men i verkligheten hände inte särskilt mycket inom storskalig privatisering. I Tjeckoslovakien höll Klaus och han ställföreträdare Triska envist fast vid sina ursprungliga tankar och lät sig inte imponeras av några principiella motargument, medan de accepterade praktiska invändningar. Det tjeckoslovakiska programmet avsågs omfatta ett par tusen statliga företag, det polska bara 400. En fördel med den tjeckoslovakiska ansatsen var att den fick voucherprivatiseringen att framstå som naturlig. I Polen föranledde däremot programmets karaktär åtskilliga invändningar. Nästan hälften av de utvalda företagen ansågs vara förlustbringande och därför olämpliga för privatisering; privatisering med vouchers förknippades med att ett företag var dåligt, vilket fick andra företag att dra sig ur; de administrativa kostnaderna för privatisering med vouchers föreföll onödigt stora, vilket väckte politiskt motstånd. I Tjeckoslovakien erbjöds de statliga företagen ett val mellan olika metoder för privatisering och fick i uppdrag att formulera sina egna planer för privatisering. På så vis aktiverades företagsledningarna och lockades att samarbeta i privatiseringsprocessen. I Polen gav en ti-

dig olycksalig privatiseringslag från juli 1990 praktiskt taget varje tänkbar grupp rätt att inlägga sitt veto mot privatisering, vilket gjorde att privatiseringen gick i stå.

Båda länderna har valt att dela ut ett lika stort antal vouchers till alla vuxna medborgare bosatta i landet, vilket var den enkla lösningen. Tvärtemot Klaus önskan tvingade det tjeckoslovakiska parlamentet regeringen att utkräva en mindre avgift för vouchers. I efterhand framstår det som klokt. Avgiften täckte de administrativa kostnaderna, och folk tvingades till någon aktivitet för att förvärva vouchers. Av denna anledning nödgades regeringen att sätta igång en omfattande kampanj för att förklara syftet och fördelarna med att köpa vouchers, vilket övertygade befolkningen. I Polen restes allvarliga folkliga invändningar mot regeringen för att staten betalade för att ge bort sin egendom och föga folklig förståelse utvecklades. Många hävdade att folk inte skulle värdera vad de fick gratis. Den polska regeringen hade för avsikt att instifta ett tiotal sofistikerade aktiefonder med utländsk ledning, men den misslyckades med att göra det inom rimlig tid. I Tjeckoslovakien fick däremot vem som helst starta en aktiefond och regleringarna var få. Som ett resultat etablerades 450 privata aktiefonder på nolltid. Tack vare deras reklam som förespeglade höga vinster tog försäljningen av vouchers fart och 8,5 miljoner av 11 miljoner berättigade tjeckoslovakiska medborgare köpte ut sina vouchers.

Denna jämförelse erbjuder många lärdomar, och det tjeckoslovakiska fallet ger hopp om framgång, men några frågetecken står kvar. Om fri handel med vouchers hade tillåtits, skulle efterfrågan ha varit säkrad i Tjeckoslovakien även utan de privata aktiefondernas kampanjer. Bristen på finansiell reglering har givit upphov till många varningar om det tjeckoslovakiska vouchersystemet. Ägandet kan bli alltför utspritt, och det återstår att se vilka effekterna blir. Det finns ändå mycket gott att säga om Tjeckoslovariens beslutsamma politik. Polen har där-

emot vunnit föga på att stå värd för den bästa intellektuella diskussionen om privatisering.

Arbetare och företagsledare utgör en stark påtryckningsgrupp. Ofta har de utvecklat en känsla av faktiskt ägande (Grigoriev, 1992). Fri utdelning kan också innebära viss tilldelning av aktier till anställda, och det kan vara en nödvändig politisk eftergift. Detta må påminna om det jugoslaviska systemet med arbetarsjälvstyre, vilket varit ett viktigt argument mot detta förslag, men de två systemen kan vara fundamentalt olika. Om aktierna verkligen är individuell egendom, som kan överlåtas och säljas på marknaden, och avkastningen är oberoende av ägarens arbete, är det knappast av ondo om en del aktier delas ut till de anställda gratis eller till reducerat pris. Det kan medges att detta bidrar till en ojämn fördelning, men resultatet skulle inte bli alltför dåligt eftersom många skulle gynnas. Som portföljstrategi är det inte lyckligt för de anställda att vara beroende av ett enda företag både för löner och utdelning. En viss tilldelning av aktier till de anställda kan ändå vara en nödvändig politisk förutsättning för att få igång privatiseringen, och snabbhet är ett av de främsta målen. Många länder, och framför allt Ryssland, avser företa någon utdelning av aktier till de anställda. I länder som har gått igenom en långvarig reformprocess – Ungern och Polen – infördes tidigare arbetarråd för att stärka företagets självständighet gentemot staten. När målet förändrades till ett totalt systemskifte fanns det emellertid inte längre något behov av arbetarråd. De har i praktiken visat sig vara särskilt skadliga under övergången till marknadsekonomi. Under de första nio månaderna 1990 avskedades cheferna för 307 av Polens 1 700 centralt styrda statliga företag, och de anställdas råd tog initiativet till över 90 procent av uppsägningarna, jämfört med 163 under hela 1989.<sup>37</sup> Frågan om de anställdas ägande har fortsatt att debatteras i Polen, och den polska privatiseringslagen innehåller en föreskrift om att upp till 20 procent av aktierna i ett företag kan säljas till de anställda

till hälften av det pris som aktierna bjuds ut för.<sup>38</sup>

Vilka slutsatser kan vi dra av privatiseringen till dags dato? Först och främst är snabb och omfattande privatisering av största vikt, eftersom staten är ännu mindre kapabel att sköta företag än tidigare. Tills privatiseringen har genomförts, kommer den ekonomiska krisen förmodligen att bestå. Strukturomvandlingen blir sannolikt enorm på grund av övergången till marknadsekonomi, men den tar tid och är nödvändig. Varje försinkning kan förväntas höja de sociala kostnaderna för systemskiftet. Det viktigaste är att gå över den stridda floden så snabbt som möjligt för att nå den andra stranden och bygga en säker grund för det nya marknadsekonomiska systemet. Då är snabbhet och bredd vida viktigare än exempelvis att generera extra inkomster från privatisering. Det bästa förslaget som har kommit fram i debatten är utdelning av vouchers till de flesta medborgare. De kan bytas ut mot aktier, individuellt eller genom någon mellanhand som aktiefonder. Privatisering kan ytterligare påskyndas genom att flera kanaler, som försäkringsfonder, används. Sådana kan binda samman privatiseringen av företag med privatiseringen av social välfärd. Om emellertid mer eller mindre fri utdelning kan förmodas misslyckas av politiska eller tekniska skäl, är vanlig försäljning av företagsaktier till allmänheten det naturliga alternativet, men det skulle innebära en långdragen och kostsam process. En riktig "big bang" är inte möjlig, men snabbhet är önskvärd också i fråga om privatisering.

## 6. *Slutsatser*

Allteftersom systemskiftet framskrider i Östeuropa blir mönstret klarare. Ju värre utgångsläget i ett land är i fråga om makroekonomisk obalans, utlandsskulder, strukturella anomalier, ekonomisk utvecklingsnivå och diktatur, desto större kan kostnaderna för att byta ekonomiskt system förväntas bli. En del av nedgången i nationalinkomsten föregår systemskiftet, och en del kommer efteråt. Kostnaderna har varit minst i Ungern, Polen och Tjeckoslovakien, där BNP officiellt fallit med omkring 20 procent under de tre åren 1990–92, medan fallet blir omkring 35 procent i Rumänien och ca 40 procent i Bulgarien (se Tabell 1). I små länder som drabbas av allvarliga externa chocker genom avbrott i importen, som Albanien 1991 och de tre baltiska staterna 1992, har BNP faktiskt halverats. Ett liknande fall kan förväntas för huvuddelen av den tidigare Sovjetunionen. Alla dessa minskningar får den stora depressionen att framstå som en förhållandevis obetydlig händelse. Världen har aldrig sett moderna ekonomier rasa samman på detta sätt i fredstid. Dessa slutsatser gäller inte relativt primitiva ekonomier dominerade av jordbruk som Kina och Vietnam, där det är mycket lättare att etablera småskaliga ekonomiska enheter baserade på familjen och med viss äganderätt (Åslund, 1989).

Dessa dokumenterade fall i nationalinkomsten har emellertid överdrivits avsevärt av betydelsefulla fel i statistiken (Lipton och Sachs, 1990a; Åslund, 1990). I en

kommandoekonomi överdrev företagscheferna sin produktion, medan privata företagare i en marknadsekonomi underskattar sina resultat för att undvika skatt. Denna effekt har inte utretts tillräckligt än. Framför allt var det gamla statistiska systemet inriktat på att mäta och överdriva den tunga statliga industrins produktion, vilken i betydande utsträckning bör betraktas som en kostnad snarare än mervärde (McKinnon, 1991; Åslund, 1990). Samtidigt negligeras en stor del av den småskaliga privata produktionen, främst tjänster och handel, av de statistiska systemen. Dessutom förbättras välfärden när en marknadsekonomi introduceras, eftersom kostnaderna för att leta efter varor och köer minskar. Påtvingad substitution minskar, och folk är inte längre nödgade att köpa andra varor än de skulle vilja ha, för nu kan de hitta vad de verkligen önskar sig. Välfärden ökar också genom en mänskligare fördelning av resurser, som innebär att en större andel av nationalinkomsten går till konsumtion och en mindre andel till försvaret och investeringar i tung industri av tvivelaktigt värde. Det är därför uppenbart att nedgången i nationalinkomsten och särskilt i välfärden är mycket mindre än vad den officiella statistiken antyder, men vi vågar inte uppskatta hur stor den verkliga nedgången varit. Det är dock uppenbart att ansevärd minskningar har skett.

Hur stor eller liten den ekonomiska nedgången än varit är det slående att befolkningen stått ut med så stora påfrestningar med så litet social oro. De oroligheter som ägt rum hitintills har vanligen varit av nationell snarare än social natur. Många förutsägelser om svårartade strejker har visat sig vara felaktiga. Folk vill uppenbarligen ha genomgripande förändringar av sina samhällen, och de är beredda att acceptera en hel del umbäranden för att nå dit. Faran är snarare att de tvivlar på sina politikernas goda vilja att skapa demokrati och kapitalism.

Ju långsammare demokratiseringen har gått, desto kostsammare har det ekonomiska systemskiftet blivit.

Medan ekonomerna tvistar om vikten av ett snabbt eller långsamt systemskifte verkar det som om hastigheten hos den politiska omvandlingen inledningsvis varit viktigare för de ekonomiska prestationerna. Det finns en klart positiv korrelation mellan demokratisering och byggandet av kapitalism i Östeuropa, till skillnad från i Kina och Vietnam. I Ungern och Tjeckoslovakien sopades den politiska scenen ren med helt legitima val i mars respektive juni 1990. Polen däremot, led av att det var det sista landet i Östeuropa som höll demokratiska val. I Rumänien, Bulgarien och Albanien vann gamla kommunister de första valen, vilket visade att det demokratiska oppvaknandet i dessa länder gick långsamt och begränsade regeringarnas legitimitet. Ryssland har gått igenom en mycket gradvis demokratisering.

Erfarenheterna av de postkommunistiska ekonomierna understryker vikten av ett snabbt systemskifte. De illa utformade programmen för gradvisa reformer som bedrevs i Bulgarien, Rumänien och Sovjetunionen innan ett definitivt ekonomiskt systemskifte inleddes, har visat sig synnerligen kostsamma. Om det finns en väg för gradvisa reformer, förefaller det vara utomordentligt svårt att finna den. Under tiden drabbar det gamla systemets sammanbrott befolkningen hårt. Även om det finns en idealisk väg för gradvisa reformer, är det kanske så svårt att upptäcka den att det vore bättre att välja en mer robust ansats som definitivt för landet i rätt riktning. Ungern är på många sätt ett särfall. Endast Ungerns relativa framgång med gradvisa reformer framstår som ett undantag, och mycket hade redan åstadkommit under många år av reformarbete, och övergången är relativt enkel i ett så litet och förhållandevis välorganiserat land som har lyckats undvika externa chocker. Utsikterna för Ungern verkar emellertid inte alltför lysande. Eftersom de offentliga utgifterna uppgår till så mycket som 62 procent av BNP, är incitamenten att arbeta mer otillräckliga. Den höga skatteinbörden kan vara det avgörande skälet till att Ungern

tycks närma sig den högsta arbetslösheten i Östeuropa.

För framtiden förefaller en jämförelse mellan Ungern och Tjeckoslovakien vara mest relevant för att väga fördelarna och nackdelarna med en gradvis reform respektive en "big bang". Ungerns uppenbara fördelar för närvarande är vitt spridda kunskaper av relevans för en marknadsekonomi, utbredda språkkunskaper och en bättre ekonomisk struktur, medan dess nackdelar är höga offentliga utgifter och skatter. Tjeckoslovakien har lyckats få inflationen under kontroll snabbt och till en lägre nivå än Ungern. Arbetslösheten är lägre i Tjeckoslovakien och har fallit från början av 1992 i skarp kontrast mot Ungern, där den har förvärrats. Fallen i nationalinkomsten är likartade hittills, och förutsägelseerna är alltför osäkra för att kunna beaktas. Ungern attraherade betydligt mer utländska direktinvesteringar 1991, men Tjeckoslovakien, eller rättare sagt Böhmen och Mähren, ser lovande ut. Medan Ungern hade en stor privat sektor till att börja med, har Tjeckoslovakien erfarit den största expansionen av en privat sektor. En jämförelse mellan de två modellerna bör innefatta tillväxttakt, inflation, arbetslöshet, den privata företagsamhetens utveckling och utländska direktinvesteringar.

För att få ett riktigt perspektiv på dagens utveckling är Ludwig Erhards (1957) redogörelse för det västtyska "ekonomiska undret" välgörande. Medan undret pågick kritiserades hans reformer från alla håll. De socialdemokratiska fackföreningarna organiserade en generalstrejk mot reformerna (vilken misslyckades), och den kristdemokratiska regeringen lyckades med ett nödropp hålla sig kvar efter valen. Kritikerna förutsåg ett oändligt elände snarare än det ekonomiska under som var på gång. På liknande sätt kan de mest rigorösa ekonomiska omvälvningarna i Östeuropa, i synnerhet Böhmen och Mähren, snart framstå som otvetydiga framgångar. När befolkningen kräver ett " normalt samhälle " måste huvudmålet vara att bygga ett sådant samhälle så fort som möjligt och ringa

förfining är möjlig givet de ofrånkomliga politiska och ekonomiska komplikationerna.

## Noter

- <sup>1</sup> Garton Ash, 1989, s. 315.
- <sup>2</sup> Följande studier om systemskiftet i Östeuropa finner jag särskilt värdefulla: Blanchard et al. 1991; Lipton och Sachs, 1990ab; Kornai, 1990; Fischer och Gelb, 1990; Gelb och Gray, 1991; Williamson, 1991a; Commander, 1991; Csaba, 1991; Dornbusch, 1991.
- <sup>3</sup> Poäng framförd av Richard Swartz.
- <sup>4</sup> Vägledande har varit arbeten av North, 1981 och 1990; Olson, 1965 och 1982 men också Hayek, 1944 och 1960.
- <sup>5</sup> OECD-statistik. Jag bortser från definitionsskillnader eftersom endast den generella bilden är av intresse här.
- <sup>6</sup> Ryssland antogen nästan balanserad budget om 35 procent av BNP (1992). (*Nezavisimaja Gazeta*, 7 mars 1992, s. 1; Memorandum 1992).
- <sup>7</sup> Jag har diskuterat den miserabla sovjetiska ekonomiska statistiken i Åslund (1990).
- <sup>8</sup> Intervjuer med utländska affärsmän i Budapest juni 1992.
- <sup>9</sup> Se framför allt North, 1981.
- <sup>10</sup> Detta framgår tydligt hos Pasvolksky, 1928.
- <sup>11</sup> Litauen kan vara ett undantag från regeln men det kan förklaras av den nyvunna självständigheten som lättare ger trovärdighet åt egendomsrätt än i gamla socialiststater.
- <sup>12</sup> Förvånande nog skedde den första ordentliga diskussionen om privatisering i Polen först i boken *Propozycje* (1989).
- <sup>13</sup> Jfr Roland, 1991; Nuti, 1990; Hinds, 1990; McKinnon, 1991; Lipton och Sachs, 1990a; Rosati, 1882.
- <sup>14</sup> Jag är mycket skeptisk beträffande sådana övningar som Gordon Hughes och Paul Hares (1991) beräkningar av olika industribranschers konkurrenskraft. Alltför många omständigheter kommer att ändras så snabbt att data från kommunisttiden – som ändå är otillförlitliga – kommer att framstå som synnerligen inadekvata.
- <sup>15</sup> Williamson, 1991ab; Nuti, 1991; McKinnon, 1991; Kolodko et al., 1992.
- <sup>16</sup> Faktum är att Lettland tycks ha etablerat konvertibilitet på kapitalräkning genom valutareformen den 20 juli 1992 (intervjuer på Lettlands Bank och med den lettiska regeringen i augusti 1992).
- <sup>17</sup> Östra Tyskland diskuteras inte här på grund av dess särställning. Det var ett offer, inte för chockterapi utan för ohållbara lönestegringar (Akerlof et al., 1991).

- <sup>18</sup> För överblick, se Williamson (1991a) och Bofinger (1991ab).
- <sup>19</sup> Situationen var helt annorlunda i Polen 1989. Där fluktuerade den fria växelkursen vilt trots en omfattande marknadsvolym.
- <sup>20</sup> Intervju med chefen för Lettlands Bank, Einars Repse, den 3 augusti och 4 oktober 1992.
- <sup>21</sup> I den ryska muntliga debatten har Vitalij Najsjul och Boris Lvin tagit upp Friedrich Hayeks förslag om denationalisering av pengar (jfr Lvin, 1992).
- <sup>22</sup> Bulgarien led av en utrikesekonomisk chock när landet slutade avbetala sin utlandsskuld i mars 1990 och skars därför av från utländsk finansiering. Dess verkliga systemförändring startade i februari 1991. Rumänien upplevde en politiskt motiverad konsumtionsökning 1990, som ledde till både minskad export och fördubblad import, vilket i sin tur tvingade fram en åtstramning 1991, medan systemskiftet var både halvhjärtat och förvirrat. Sovjetunionen gick allt djupare in i en allvarlig kris under både 1990 och 1991.
- <sup>23</sup> I både Slovenien och Estland påverkades valutareformerna avsevärt av Jeffrey D. Sachs och hans grupp, men även den inhemska påverkan var viktig. Jeffrey Sachs, Boris Pleskovic, Ardo Hansson och David Lipton spelade en viktig roll i samband med dessa valuta-reformer. I Lettland behöll ordföranden i Lettlands Bank, Einars Repse, i allt väsentligt kontrollen över valutareformen. Han lyssnade på ett antal rådgivare men handlade efter eget omdöme. Var och en av de tre baltiska länderna hade en kommitté om tre man som ansvarade för valutareformerna.
- <sup>24</sup> Richard Layard är den främste förespråkaren av en skattebaserad inkomstpolitik.
- <sup>25</sup> Innehållet i detta kapitel har hämtats från Åslund, 1991c.
- <sup>26</sup> I Polen framfördes ett antal konkurrerande idéer redan 1988 (*Pro-pozycja*, 1989) och den lag om privatisering som antogs i juli 1990 föregicks av en omfattande debatt som erbjöd ett vitt spektrum av åsikter. I Ungern vann ett program som var likt vanlig västlig privatisering brett stöd på ett tidigt stadium (i allt väsentligt som i Kornai, 1990). I Tjeckoslovakien har Vaclav Klaus och Drusan Triskas (1990) förslag till privatisering med vouchers helt dominerat debatten. Den sovjetiska debatten startade inte förrän 1990, främst med Shatalin-gruppens program (*Perechod*, 1990), men den har fortsatt med inspiration från tjeckoslovakiska och polska idéer (Chubais och Vischnevskaya, 1992; Boycko och Shleifer, 1992).
- <sup>27</sup> Jag grundar mig främst på Grosfeld, 1990; Grosfeld och Hare, 1991; Lipton och Sachs, 1990b; Vanous, 1989; Jasinski, 1990; och Hansson, 1990.
- <sup>28</sup> *WIIW – Mitgliederinformation*, nr 8 1992, s. 16.

- <sup>29</sup> Galbraith insåg aldrig de socialistiska ekonomiernas elände. Så sent som 1984 skrev han följande: ”Att den sovjetiska ekonomin har gjort stora materiella framsteg de senaste åren . . . är uppenbart både från statistiken . . . och från den allmänna stadsbilden . . . Man ser det på det solida välmåendet hos folket på gatan, den nästan mördande trafiken, det otroliga byggandet av flerfamiljshus och den allmänna nivån på restauranger och butiker . . . Delvis lyckas det ryska systemet därför att det, i motsats till de västliga industriella ekonomierna, utnyttjar sin arbetskraft till fullo . . .” (*New Yorker*, 3 september 1984, s. 54 och 60–61, citerat av Richard Pipes, *Commentary*, mars 1990, s. 14).
- <sup>30</sup> Uppgiften kommer från intervjuer i butiker i Moskva.
- <sup>31</sup> Intervju med den lettiske ministern för ekonomiska reformer, Arnins Kalnins, den 3 augusti 1992.
- <sup>32</sup> *Izvestija*, 19 december 1990.
- <sup>33</sup> Intervjuer med stadsfullmäktige i S:t Petersburg juni 1992.
- <sup>34</sup> Information från svenska ambassaden i Vilnius.
- <sup>35</sup> Det är typiskt att Sverige har ett minimalt hushållssparande trots en hög levnadsstandard, därför att staten sörjer för utbildning, sjukvård, en stor del av bostadskostnaderna och substantiella pensioner, och kreditsystemet är väl utvecklat. Det utbredda svenska aktieägandet, som har sjunkit, var till stor del ett medel att undvika skatt.
- <sup>36</sup> *Aktiespararen*, nr 12 1990, s. 44.
- <sup>37</sup> *International Herald Tribune*, 29–30 december 1990.
- <sup>38</sup> *Rzeczpospolita*, 23 juli 1990.

## Litteratur

- Akerlof, George A., Andrew K. Rose, Janet L Yellen och Helga Hesse-  
nius (1991), "East Germany in from the Cold: The Economic After-  
math of Currency Union", *Brooking Papers on Economic Activity*,  
nr 1, s. 1–105.
- Anderson, Annelise (1992), *The Ruble Problem: A Competitive Solu-  
tion*, Hoover Institution, Stanford, CA.
- Blanchard, Olivier, Rudiger Dornbusch, Paul Krugman, Richard Lay-  
ard och Lawrence Summers (1991), *Reform in Eastern Europe*, MIT  
Press, London.
- Bofinger, Peter (1990), "A Multilateral Payments Union for Eastern  
Europe", *CEPR Discussion Paper*, nr 458, London.
- Bofinger, Peter (1991 a), "Options for the Payments and Exchange-  
rate System in Eastern Europe", *European Economy*, special uppl.  
nr 2. s. 243–261.
- Bofinger, Peter (1991 b), "The Transition to Convertibility in Eastern  
Europe: A Monetary View" i Williamson (1991 a), s. 116–138.
- Boycko, Maximoch Andrei Shleifer (1992), "The Voucher Program for  
Russia" avhandling presenterad på The Conference on the Change  
of Economic System in Russia, hållen den 15–16 juni i Stockholm  
på Insitute of East European Economics.
- Brabant, Jozef M. van (1991), "Convertibility in Eastern Europe  
through a Payments Union i Williamson (1991 a), s. 63–95.
- Brown, Stuart (1992), "Federalism and Marketization in the Soviet  
Union" i Åslund (1992 a), s. 132–164.
- Bruno, Michael, Guidi di Tella, Rudiger Dornbusch och Stanley Fisch-  
er, red. (1988), *Inflation Stabilization*, MIT Press, Cambridge, Ma.
- Brus, Wlodzimierz och Kazimierz Laski (1989), *From Marx to the  
Market. Socialism in Search of an Economic System*, Clarendon  
Press, Oxford.
- Buchanan, James M., Robert Tollison och Gordon Tullock uppl.  
(1980), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, Texas A & M  
University Press, College Station.
- Chetkovich, Sasha och Sven Chetkovich (1992), "Monetary Reform:  
The Case of Slovenia", Stockholm Institute of East European Eco-  
nomics, Working Paper nr 44.
- Chubais, Anatolii B. och Maria Vishnevskaya, "Main Issues of Priv-  
atization in Russia", avhandling presenterad på The Conference on  
the Change of Ecomnomic System in Russia, hållen 15–16 juni i  
Stockholm Institute of East European Economics.
- Commander, Simon, red. (1991), *Managing Inflation in Socialist Eco-  
nomic in Transition*, EDI Seminars Series, The World Bank, Wash-  
ington, DC.

- Csaba, László, red. (1991), *Systemic Change and Stabilization in Eastern Europe*, Dartmouth, Aldershot.
- Dabrowski, Marek (1992), "The First Half Year of Russian Transformation", avhandling presenterad på The Conference on the Change of Economic System in Russia, hållen 15–16 juni i Stockholm på Institute of East European Economics.
- Dahrendorf, Ralf (1990), *Reflections on the Revolution in Europe*, Chatto, London.
- Dohan, Michael R., "Comment" i Williamson (1991 a), s. 318–327.
- Dornbusch, Rudiger (1991), "Priorities of Economic Reform in Eastern Europe and the Soviet Union", *CEPR Occasional Paper* nr 5.
- Economic Commission for the Europe (1992), *Economic Survey of Europe in 1991–1992*, United Nation, New York.
- Erhard, Ludwig (1957), *Wohlstand für Alle*, Econ, Düsseldorf.
- Feshbach, Murray och Alfred Friendly, Jr (1992), *Ecoside in the USSR*, Basic Books, New York.
- Fischer, Stanley och Alan Gelb (1990), "Issue in Socialist Economic Reform", *Working Paper WPS 565*, World Bank, Washington, DC.
- Fischer, Stanley och Jacob Frenkel (1992), "Macroeconomic Issues of Soviet Reform" *American Economic Review*, vol. 82, maj, s. 37–42.
- Gajdar, Jegor T. (1990), *Ekonomitjeskije reformy i ierarchitjeskije struktury*, Nauka, Moskva.
- Galbraith, John Kenneth (1990), "The Rush to Capitalism", *The New York Review of Books*, 25 oktober, s. 51–52.
- Garton Ash, Timothy (1989), *The Uses of Adversity. Essays on the Fate of Central Europe*, Random House, New York.
- Garton Ash, Timothy (1990), *We the People*, Granta Books, Cambridge.
- Gelb, Alan H. och Cheryl W. Gray (1991), "The Transformation of Economies in Central and Eastern Europe. Issues, Progress, and Prospects", *Policy and Research Series*, nr 17, the World Bank, Washington, D.C.
- Gerner, Kristian och Stefan Hedlund (1989), *Ideology and Rationality in the Soviet Model. A Legacy for Gorbachev*, Routledge, London och New York.
- Grigoriev, Leonid (1992), "Ulterior Property Rights and Privatization" i Åslund (1992 a), s. 196–208.
- Grosfeld, Irena (1990), "Prospects for Privatization in Poland", *European Economy*, nr 43, s. 139–150, mars.
- Grosfeld, Irena och Paul Hare (1991), "Privatization in Hungary, Poland and Czechoslovakia", *European Economy*, special uppl. nr 2, s. 129–156.
- Hanke, Steve H., Lars Jonung och Kurt Schuler (1992), *Monetary Reform for a Free Estonia: A Currency Board Solution*, SNS Förlag,

- Stockholm.
- Hanson, Philip (1990), "Property Rights in the New Phase of Reform", *Soviet Economy*, nr 2, s. 95–124.
- Hansson, Ardo (1992 a), "The Emergence and Stabilization of Extreme Inflationary Pressures in the Soviet Union" i Åslund (1992 a), s. 67–84.
- Hansson, Ardo (1992 b), "The Trouble with the Rouble: Monetary Reform in the Former Soviet Union", avhandling presenterad på The Conference on the Change of Economic System in Russia, hållen 15–16 juni i Stockholm Institute of East European Economics.
- Hawrylyshyn, Oleh och John Williamson (1991), *From Soviet dis-Union to Eastern Economic Community?* Institute for International Economics, Washington DC.
- Hayek, Friedrich A. (1944), (1986), *The Road to Serfdom*, ARK, London.
- Hayek, Friedrich A. (1960), *The Constitution of Liberty*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Hewett, Ed A. (1988), *Reforming the Soviet Economy*, Brookings, Washington, DC.
- Hicks, John (1969), (1986), *A Theory of Economic History*, Clarendon Press, Oxford.
- Hinds, Manuel (1991), "Issues in the Introduction of Market Forces in Eastern European Socialist Economies" i Commander (1991), s. 121–153.
- Hughes, Gordon och Paul Hare (1991), "Competitiveness and Industrial Restructuring in Czechoslovakia, Hungary and Poland", *European Economy*, special uppl. nr 2, s. 83–110.
- IMF, IBRD, OECD, EBRD (1990), *The Economy of the USSR*, Washington, DC, 19 december.
- Jasinski, Piotr (1990), "Two Models of Privatisation in Poland. A Critical Assessment", *Communist Economies*, nr 3, s. 373–401.
- Johnson, Simon (1992), "Private Business in Eastern Europe", avhandlingen presenterad på The Conference on Transition in Eastern Europe, National Bureau of Economic Research, Mass., 26–29 februari.
- Kawalec, Stefan (1989), "Privatisation of Polish Economy", *Communist Economies*, nr 3, s. 241–256.
- Kawalec, Stefan (1990), "Employee Ownership, State Treasury Ownership: Dubious Solutions", *Communist Economies*, nr 1, s. 83–93.
- Kazmin, Andrei I. och Andrei V. Tsimailo, "Toward the Convertible Ruble: The Case for a Parallel Currency", i Williamson (1991 a), s. 294–309.
- Klaus, Vaclav (1991), "Price Liberalization and Currency Convertibility: Twenty Days after", i Williamson (1991 a), s. 9–13.

- Kolodko, Grzegorz W., Danuta Gotz-Kozierkiewicz och Elzbieta Skrzyszewska-Paczek (1992), *Hyperinflation and Stabilization in Postsocialist Economies*, Kluwer, Boston.
- Kornai, Janos (1986), "The Hungarian Reform Process: Visions, Hopes, and Reality", *Journal of Economic Literature*, vol 24, december, s. 1687–1737.
- Kornai, Janos (1990), *The Road to a Free Economy, Shifting from a Socialist System: The Example of Hungary*, Norton, New York.
- Kornai, Janos (1992 a), *The Socialist System. The Political Economy of Communism*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Kornai, Janos (1992 b), "The Postsocialist Transition and the State: Reflections in the Light of Hungarian Fiscal Problems" *American Economic Review*, vol. 82, maj, s. 1.21.
- Kosai, Yutaka (1986), *The Era of High-Speed Growth. Notes on the Postwar Japanese Economy*, University of Tokyo Press, Tokyo.
- Kostrzewa, Wojciech, Peter Nunnekamp och Holger Schmieding (1989), "A Marshall Plan for Middle and Eastern Europe?", Institut für Weltwirtschaft, Kiel, Working Paper nr 403, december.
- Levick, Friedrich (1991), "The Place of Convertibility in the Transformation Process" i Williamson (1991 a), s. 31–47.
- Lewandowski, Janusz, and Jan Szomburg (1989), "Property Reform as a Basis for Social and Economic Reform", *Communist Economies*, nr 3, s. Lipton, David och Jeffrey Sachs (1990 a), "Creating a Market in Eastern Europe: The Case of Poland", *Brookings Papers in Economic Activity*, nr 1, s. 75–147.
- Lewandowski, Janusz (1990 b), "Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland", *Brookings Papers on Economics Activity*, nr 2, s. 293–341.
- Lvin, Boris (1992), "Kak delat revoljutsiju. Neskolko sovetov pravitelstv Rossii", *Nezavisimaja gazeta*, 10 mars, s. 5.
- Marer, Paul (1985), *Dollar GNPs of the USSR and Eastern Europe*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- McKinnon, Ronald I. (1990), "Stabilishing th Ruble", *Communist Economies*, 2, nr 2, s. 131–42.
- McKinnon, Ronald I. (1991), *The Order of Economies Liberalization*, John Hopkins University Press, Baltimore, Md.
- "Memorandum Pravitelstva Rossii" (1992), *Nezavisimaja gazeta*, mars 3, s. 1.5.
- Mill, John Stuart (1859), (1975), *On Liberty*, Norton, New York.
- Milward, Alan S. (1984), *The Reconstruction of Western Europe 1945–51*, Methuen, London.
- von Mises, Ludwig (1920), "Economic Calculation in the Socialist Commonwealth" i Nove och Nuti, 1972, s. 75–91.
- Murrell, Peter (1990), "Big Bang' versus Evolution East European

- Economic Reforms in the Light of Recent Economic History", *Plan-Econ Report*, 29 juni.
- Murrell, Peter (1992), "Evolutionary and Radical Approaches to Economic Reform", *Economics of Planning*, vol. 25, nr 1, s. 79–95.
- Murrell, Peter och Mancur Olson (1991), "The Devolution of Centrally Planned Economies", *Journal of Comparative Economics*, vol. 15, s. 239–265.
- North, Douglass C. (1981), *Structure and Change in Economic History*, Norton, New York.
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nove, Alec och D. Mario Nuti, red. (1972), *Socialist Economics*, Penguin, Harmondsworth.
- Nuti, D. Mario, (1990), "Internal and International Aspects of Monetary Disequilibrium in Poland", *European Economy*, nr 43, s. 169–182, mars.
- Nuti, D. Mario, (1991), "Stabilization and Sequencing in the Reform of Socialist Economies" i Commander (1991), s. 155–174.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.
- Olson, Mancur (1982), *The Rise and Decline of Nations*, Yale UP, London.
- Pasvolsky, L. (1928), *Economic Nationalism of the Danubian States*, Macmillan, New York.
- Peck, Merton J. och Thomas J. Richardson, red. (1992), *What Is to be Done? Proposals for the Soviet Transition to the Market*, Yale University Press, New Haven.
- Pelikan, Pavel (1990), "Evolution of Structures, Schumpeter Efficiency, and a Limit to Socialist Economic Reforms", Working Paper nr 2, Stockholm Institute of Soviet and East European Economics.
- Perechod k rynku. Konstseptsija i Programma* (1990), Moskva, augusti (Sjatalingruppens program).
- Pijasheva, Larisa I. (1991), *Mozjano li Byt nemnozjko beremennoj?*, Polifakt, Minsk.
- Propozycje prezksztalcen polskiej gospodarki* (1989), Zeszyty Naukowe PTE, Warsaw.
- Roland, Gérard (1991), "Political Economy of Sequencing Tactics in the Transition Period" i Csaba (1991), s. 47–64.
- Rosati, Dariusz K. (1992), "The Politics of Economic Reform in Central and Eastern Europe", *CEPR Occasional Paper* nr 6, London.
- Rosenberg, Nathan och L.E. Birdzell, Jr (1986), *How the West Grew Rich*, Basic Books, New York.
- Rostowski, Jacek (1990), "The Decay of Socialism and the Growth of Private Enterprises in Poland" i Gomulka, Stanislaw och Antony

- Polonsky (red.), *Polish Paradoxes*; Routledge, Lodon och New York, s. 198–223.
- Rowen, Henry S., och Charles Wolf, Jr, red. (1990), *The Impoverished Superpower*, ICS Press, San Fransisco, CA.
- Rutskoj, Aleksandr (1992), "Eas li vychod iz krizisa?", *Pravda*, 8 februari, s. 3–4.
- Sachs, Jeffrey (1990), "What Is to Be Done?", *The Economist*, 13 januari, s.19–24.
- Sachs, Jeffrey, och David Lipton (1992), "Remaining Steps to Achieve a Market-Based Monetary System", avhandling presenterad på The Conference on the Change of Economics Suystem in Russia, hållen 15–16 juni i Stockholm Institute of East European Economics.
- Sargent, Thomas J. (1986), *Rational Expectations and Inflation*, Harper & Row, New York.
- Shiller, Robert J., Maxim Boycko och Vladimir Korobov (1991), "Popular Attitudes toward Free Markets: The Soviet Union and The United StatesComapred", *American Economic Review*, vol. 81, juni, s. 385–400.
- Simis, Konstatin (1982), *USSR. Secrets of a Corrupt Society*, Dent, London.
- Steinberg, Dimitri (1991), *The Soviet Economy, 1970–1990: A Statistical Analysis*, Interantional Trade Press, San Fransisco.
- Triska, Dusan (1990), "Privatization in Post-Communist Czechoslovakia", avhandling presenterad på The Conference "In Search of the Capitalist", Stockholm, 3 oktober.
- Vanous, Jan (1989), "Privatization in Eastern Europe: Possibilities, Problems, and the Role of Western Capital", *PlanEcon Report*, 30 september.
- Williamson, Olivier E. (1975), *Markets and Hierarchies*, Free Press, New York.
- Williamson, John, red. (1991 a), *Currency Convertibility in Eastern Europe*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Williamson, John (1991 b), *The Economic Opening of Eastern Europe*, Institute for Interantional Economics, Washington, DC.
- Winiecki, Jan (1991), *Resistance to Change in the Soviet Economic System. A Property Rights Approach*, Routledge, London.
- Winiecki, Jan (1992), "The Polish Transition Programme, Stabilisation under Threat", *Communist Economies and Economic Transformation*, vol. 4, nr 2, s. 191–213.
- Zemtsov, Ilja (1976), *La corruption en Union Sovitétique*, Hachette, Paris.
- Åslund, Anders (1984), "The Functioning of Private Enterprise in Poland", *Soviet Studies*, nr 3, s. 427–444.

- Åslund, Anders (1985), *Private Enterprises in Eastern Europe. The Non-Agricultural Private Sector in Poland and the GDR, 1945–83*, Macmillan, London.
- Åslund, Anders (1989), "Soviet and Chinese Reforms — Why They Must Be Different", *The World Today*, vol. 14, nr 11, s. 188–191.
- Åslund, Anders (1990), "How Small Is the Soviet National Income?" i Rowen och Wolf (1990).
- Åslund, Anders (1991 a), *Gorbachev's Struggle for Economic Reform*, 2:a uppl., Pinter, London.
- Åslund, Anders (1991 b), "Four Key Reforms: the East European Experiment Phase II", *The American Enterprises*, vol. 2, nr 4, s. 48–55 (juli–augusti).
- Åslund, Anders (1991 c), "Principles of Privatisation" i Csaba (1991).
- Åslund, Anders, red. (1992 a), *The Post-Soviet Economy: Soviet and Western Perspectives*, Pinter, London.
- Åslund, Anders (1992 b), "A Critique of Soviet Reform Plans" i Åslund (1992 a), s. 167– 180.
- Åslund, Anders (1992 c), "The Gradual Nature of Economic Change in Russia", avhandling presenterad på The Conference on the Change of Economic System in Russia, under 15–16 juni i Stockholm på Institute of East European Economics.
- Åslund, Anders och Örjan Sjöberg (1992), "Privatisation and Transition to a Market Economy in Albania", *Communist Economies and Aconomic Transforamtion*, vol. 4, nr 1, s. 135–150.









Finns det något alternativ till det radikala systemskifte i dagens Östeuropa som blivit känt som chockterapi? Många kritiker av snabba systemskiften hävdar att en sådan alternativ väg står öppen. I *Därför behöver Östeuropa chockterapi*, ger Anders Åslund övertygande argument för att så inte är fallet.

Anders Åslunds nya bok är den första analysen på svenska av de mycket olikartade vägar från centralplanerad kommandoekonomi till marknadsekonomi som de östeuropeiska länderna slagit in på. I första hand utgår Åslund från framgångar och misslyckanden i Polen, Tjeckoslovakien, Ungern och Ryssland, men han behandlar också förhållandena i Bulgarien, Rumänien och Albanien. Hans slutsats är att utan chockterapi kommer eländet att bestå – med mycket negativa följder även för Västeuropa, inte minst Sverige.

**Anders Åslund** är professor och chef för Östekonomiska Institutet vid Handelshögskolan i Stockholm. Han är också ekonomisk rådgivare till den nya ryska regeringen.

ISBN 91-7150-474-5



9 789171 504746

**NS**  
FÖRLAG