

Den ungerska utmaningen

I Ungern genomfördes år 1968 en rad ekonomiska reformer. De tvingande planmålen övergavs och företagen skulle styras efter vinstmaximeringskriterier. Än mer radikala reformer har inletts i slutet av 70-talet. Artikelnen beskriver reformpolitikens idéer och hur etablerade byråkratiska strukturer försvårar den praktiska tillämpningen.

Varje diskussion av ekonomiska reformer inom Östblocket måste förr eller senare beröra det ungerska exemplet. På det ytliga planet har Ungerns ekonomiska utveckling varit markant bättre än hos de socialistiska bröderna inom SEV.¹ För turisten är det stora och varierade utbudet av konsumtionsvaror slående olikt en Öststats. Även reflekterat i en rad ekonomiska indikatorer har utvecklingen varit positiv. Det kan vara frestande att förklara detta med den Nya Ekonomiska Mekanism (NEM) som infördes i januari 1968.

Även på ett mera djupgående plan har emellertid utvecklingen efter 1968 varit unik. De reformer som genomförts har inneburit markanta avsteg från den stalinistiska modell som påtvingades Östeuropa efter andra världskrigets slut och den politiska dimensionen av reformarbetet har aldrig varit långt borta. Att Ungern har "tillåtits" att ta så pass djärva steg har av en del förklarats med

att storebror Sovjet ser med blida ögon på en reformverkstad där man kan dra lärdom av experiment som man inte vill försöka sig på i den egna ekonomin. Att det rör sig om en delikat balansgång är emellertid uppenbart, och Kristian Gerner har nyligen varnat för risken av att ekonomiska reformer kan övergå i krav på politiska reformer vilka skulle vara helt oacceptabla för Sovjet (Gerner [1984], kap 4). Dylrika överväganden ligger som en tung hand över den ekonomiska politiken.

I denna artikel skall vi emellertid inte uppehålla oss vid de politiska aspekterna av reformförsöken. I stället skall vi ta fasta på att man, trots långtgående förändringar i riktning mot ett ökat spelrum för marknadskrafterna, har haft en relativt blygsam framgång i ekonomiska termer; det rör sig långt ifrån om något ungerskt svar på det japanska undret. Vår huvudsakliga tes skall vara att det inte finns några enkla marknadslösningar på Östblockets allt djupare ekonomiska stagnation. De ekonomiska beslutsfattarnas beteende har på ett så grundläggande sätt anpassats till planekonomins "mjuka" vardag, att alla försök att låta marknadsmekanismer spela en större roll kommer att stöta på

Fil dr STEFAN HEDLUND är forskarassistent i Öststatsstudier vid Uppsala universitet. Fil kand SUSANNE OXENSTIERNA är doktorand i nationalekonomi och arbetar vid Institutet för social forskning med ett projekt om den sovjetiska arbetsmarknaden.

¹ Sovjet Ekonomitjeskoj Vzaimopomosjtji (rådet för ömsesidigt ekonomiskt bistånd, i vast oftast kallat COMECON).

patrull. Företagsledare kommer att föredra att förhandla med myndigheterna om stöd och lättare villkor framför att effektivisera sin produktion, byråkrater kommer att fortsätta att "lägga sig i" framför att lita på företagsledarna etc.

Vilka restriktioner möter företagen?

För att en marknadslösning skall fungera måste det också finnas "hårda" restriktioner i kraft. Företag som inte klarar konkurrens måste få gå i konkurs, och klara regler måste finnas för statlig inblandning i företagets verksamhet. Det är emellertid just här problemet ligger. Beslutsfattarna har under lång tid vant sig vid att spela efter mjuka regler, där framgång huvudsakligen beror av förmåga att förhandla och trycka på. En återgång till hårda regler skulle inte av någon enskild individ upplevas som gynnsamt. Visserligen är det lätt att visa att detta spel om resurserna har en negativ summa; en ökad effektivitet genom förbättrad resursanvändning skulle förvisso gynna alla, men den enskilde upplever sig ha mera att vinna på att fortsätta det mjuka spelet framför att ta risken att drabbas av konkurs, arbetslöshet eller andra av det hårda spelets straff.

Den kanske väsentligaste skillnaden mellan Västs marknadsekonomier och Östs planstyrda ekonomier, kan man finna i arten av de restriktioner som förekommer för expansion. I Väst fattar en företagsledare beslut om expansion mot bakgrund av den avsättning han kan räkna med att få för sin produktion. Varje ny investering innebär en risk och misslyckande straffas som hårdast med konkurs. Marknadsekonomin kan således sägas vara ett *efterfrågebegränsat* system (Kornai [1979]). I Öst finns varken avsättningsproblem eller risk för konkurs. Företagets budgetrestriktion är mjuk såtillvida att staten

automatiskt kommer att träda in och täcka eventuella förluster. Någon ekonomisk risk är således inte förenad med försök till expansion.

Begränsningen uppträder i stället på insatssidan. I och med att alla företag önskar expandera — något som medför både ökad prestige och ökade bonus för företagsledningen — kommer det att uppstå ett starkt sug efter resurser. Planerarens roll blir således att oupphörligt trycka på företagen för att öka produktionen av färdiga varor, men framför allt för att öka leveranserna av insatsvaror till andra företag. Att detta är en förlorande kamp visas av de notoriska brist- och flaskhalsproblem som Öststatsekonomierna brottas med. På företagsidan leder detta till en direkt paradoxal situation. Väl medvetna om bristproblemen kommer alla företagsledare att i största möjliga utsträckning hamstra resurser som en buffert mot leveransstörningar; brister skapar nya brister i en ond cirkel. Planekonomin kan således sägas vara ett *resursbegränsat* system.

Problemets kärna ligger i den slösaktiga användningen av givna resurser, och det är därför naturligt att mycket av diskussionen kring ekonomiska reformer i Östblocket har mynnat ut i försök att via ökade — reella eller simulerade — marknadsinslag åstadkomma en förbättrad effektivitet. Ungern är intressant därför att man har gått längst på marknadsvägen och därigenom utgör ett exempel på vad som är möjligt att göra inom ramen för Öststaternas ekonomiska och politiska system. Den senare distinktionen är viktig att göra då vi inte är intresserade av vilka reformer som skulle vara *teoretiskt* möjliga. Vi skall också se att de ungerska reformerna har stannat vid ett slags halvmesyr; man har infört en del av marknadsekonomin spelredskap men underlåtit att införa dess hårda spelregler. Låt oss börja med att se på 1968 års reform.

En ny ekonomisk mekanism

Den Nya Ekonomiska Mekanism (NEM) som infördes i januari 1968 var ett slags fördröjd utlösning av upproret 1956. Missnöjet med den stalinistiska modellen krossades inte av broderfolkens stridsvagnar och 1962 ansåg sig Kadar ha tillräckligt stark ställning inom partiet för att kunna påbörja en reformpolitik. Beslut fattades av Centralkommittén 1964 och under åren 1965—68 pågick ett omfattande utredningsarbete. Den *första* väsentliga ingrediensen i NEM är således att det var en väl förberedd reform, något som är viktigt att observera givet uppgiftens komplexitet.

Behovet av en ekonomisk reform var dessutom stort. Den ungerska ekonomin exporterade omkring hälften av sin nationalprodukt och härav gick ca en tredjedel till Väst (Hare m fl [1981], s 7). Detta stora utlandsberoende skapade ett behov av anpassning till den internationella marknaden, något som t ex den sovjetiska ekonomin aldrig har varit utsatt för. Observerar vi dessutom att utrikeshandel i den stalinistiska modellen går till så att man först räknar ut vad som behöver importeras för att planen skall gå ihop och därefter ser vad som har "blivit över" för export, inser vi att en internationell anpassning skulle ställa stora krav på reformer av den inhemska ekonomin. Begränsade experiment av den sovjetiska typen skulle inte duga. Den *andra* väsentliga ingrediensen i NEM är därför att det var en genomgripande reform. Samverkan mellan dessa bägge faktorer utgjorde en nödvändig förutsättning för framgång.

Tanken var att NEM skulle genomföras fullt ut i ett slag och en rad skatter och subventioner infördes därför i syfte att gradvis anpassa företagen till den situation som skulle komma att råda efter NEMs införande. Risken var uppenbarligen stor att fria företag som

möttes av felaktiga priser skulle bringa kaos i ekonomin. Själva kärnan i reformen låg nämligen just i avskaffandet av planmålens tvingande karaktär — något som annars brukar betraktas som en helig ko. Styrningen av ekonomin skulle i fortsättningen ske via marknaden snarare än via administrativt bestämda plandirektiv. Centrala planer skulle visserligen fortfarande upprättas men att de uppfylldes skulle garanteras via olika s k ekonomiska regulatorer, som t ex priser och löner. Företagen skulle drivas av vinstmaximeringsintresse, och "korrekta" regulatorer skulle sedan se till att deras beteende ledde till planuppfyllnad.²

För detta ändamål var det nödvändigt att skapa ett rationellt prissystem; gravt snedvridna priser är den stalinistiska modellens kanske allra största akilleshäl. För att skapa en bättre överensstämmelse mellan priser och kostnader genomfördes en omfattande revision av producentpriserna vilka bl a kom att omfatta ett 25-procentigt påslag på lönekostnader och ett 5-procentigt påslag på arbetande kapital (Hare [1976]). Vinstskatten utformades dessutom så att företagen tilläts göra avsättningar dels till en stimulansfond (för bonusbetalningar alternativt löneökningar), dels till en utvecklingsfond (för intern finansiering av investeringar). Såväl lönesättning som investeringsbeslut kom härigenom att i viss utsträckning decentraliseras till företagen.

Av störst betydelse för marknadens framtida roll var emellertid att principerna för omsättningsskatten förenklades samtidigt som ett tredelat system infördes för konsumentpriserna, med *fixa* (helt administrativt bestämda), *begränsade* (maximipriser) och helt *fria* (marknadsbestämda) priser. Konsu-

² Mot denna bakgrund kan ungerska ekonomer med all rätt hävda att Ungern fortfarande är en planerad ekonomi. Se vidare Nove [1972], s 345.

menternas preferenser skulle ges möjlighet att påverka företagen, ett i övrigt okänt, om än ofta diskuterat, fenomen i den reellt existerande socialismens länder.

För utrikeshandeln genomfördes också förenklingar; vissa företag gavs tillstånd att handla direkt med utlandet utan att gå via de statliga utrikeshandelsföretagen vilka annars har ett totalt monopol på detta område. Syftet var att skapa den nödvändiga anpassningen till världsmarknaden, både beträffande säljansträngningar och priser; användandet av särskilda utrikeshandelsföretag skapar en buffert som helt isolerar de inhemska företagen från den internationella marknaden. För att möjliggöra denna anpassning ändrades principerna för tilldelning av utländsk valuta och en enhetlig växelkurs infördes för kommersiella transaktioner.

På papperet var således 1968 års reform tämligen radikal. Det bör dock påpekas att marknadsrollen var begränsad till områden där bristerna i den traditionella administrativa styrningen var mest uttalade; "reformen" utgjorde således en modifiering och inte ett kullkastande av det existerande systemet. En viss parallell kan här dras med statliga regleringars modifierande funktion i en marknadsekonomi. Att marknaden inte avsåg att helt dominera resursallokeringen avspeglas i den fortfarande i huvudsak administrativa prisbildningen samt i att företagets självständighet fortfarande var starkt kringskuren av ett komplext regelsystem. Den administrativa apparatens ledande roll illustreras kanske allra bäst av att man inte på något sätt sökte påverka maktstrukturen i ekonomin via institutionella förändringar; några av marknadsekonomin spelredskap infördes i ett system där man i övrigt fortsatte att spela med planekonomins laguppställning.³

Reformens effekter

Liksom det alltid är svårt att identifiera effekten av en specifik ekonomisk-politisk åtgärd, är det svårt att utvärdera vad den Nya Ekonomiska Mekanismen inneburit för den ungerska ekonomins prestationsförmåga. De flesta bedömare menar att reformarbetet bidragit i positiv riktning, eftersom den ekonomiska utvecklingen jämfört med närmast föregående femårsperiod förbättrades under perioden 1968—73. Nationalinkomstens och konsumtionens tillväxttakter ökade, priser och löner var stabila, och exporttillväxten accelererade från i genomsnitt 10 procent per år 1962—67 till 23 procent per år 1968—73 (IMF [1982], s 17). Även om det inte går att fastställa i vilken grad reformen bidrog till denna utveckling, bör man kunna sluta sig till att den i alla fall inte medfört några stora övergångskostnader i form av tex avtagande tillväxt, sänkt levnadsstandard, eller accelererande inflation. Exportframgångarna tyder också på att vidtagna åtgärder givit resultat. Vilka faktorer som än kan ha legat bakom detta ekonomiska uppsving, kom NEM att tillskrivas de positiva effekterna, vilket bäddade för att reformarbetet skulle kunna fortsättas.

Vid mitten av 1970-talet bröts den gynnsamma trenden och den ekonomiska utvecklingen försvagades. Nedgången kan i hög grad hänföras till oljeprischocken 1973—74. Prisexplosionen och de försämrade avsättningsmöjligheterna på världsmarknaden kom att drabba den starkt export- och importberoende ungerska ekonomin hårt. Mellan 1974 och 1980 försämrades bytesförhållandet i handeln i konvertibla valutor med 20 procent (Csikós-Nagy

³ Det är symptomatiskt att ungerska ekonomer ofta visar ett påtagligt missnöje med det stora intresse som Väst visar för just NEM, på bekostnad av andra delar av Ungerns ekonomiska politik.

[1982], s 75) med växande bytesbalansunderskott och ökad upplåning utomlands till följd. Situationen förvärrades ytterligare av sovjetiska prisökningar och leveransnedskärningar för råvaror (främst energi) inom SEV. Tidigare hade här funnits en i vissa fall betydande subvention till de socialistiska bröderna.

Den inhemska reaktionen på det försämrade världsmarknadsläget utmärks av betydande avsteg från den påbörjade reformpolitiken: höjda importpriser subventionerades av myndigheterna, förlustföretag räddades genom sammanslagningar och de "temporära" övergångsreglerna kom aldrig att avvecklas utan ökade istället i omfattning. Slutligen ledde allt mer orealistiska priser till att direkt allokering av vissa insatsvaror återinfördes.

Reaktionsmönstret karaktäriseras av principer som vanligtvis förknippas med den traditionella, administrativa modellen. Förklaringen till att reformpolitiken övergavs ligger i att den institutionella strukturen, som var anpassad till den stalinistiska kommandomodellen, hade lämnats helt intakt och att gamla maktintressen och arbetssätt på så sätt kom att konserveras (Antal [1983], s 72). Då de nya ekonomiska problemen hopade sig tog denna struktur överhanden och NEM blev allt mer en ny fasad till traditionella beteenden och gamla beprövade metoder.

Förhandlingsekonomin åter

Enligt NEM skulle företagens beslut styras av marknadssignaler och vinstintresse skulle ersätta de kvantitativa planmålen som styrmedel. Den administrativa apparatens betydelse i ekonomin skulle därmed minska, något som särskilt skulle drabba de ekonomiska ministerierna. Dessa hade tidigare översatt övergripande planmål till operationella direktiv för varje enskilt företag, kontrollerat planuppfyllnaden i de-

talj och reagerat över resurstilldelningen, uppgifter som nu mer eller mindre försvann. Tanken tycks ha varit att ministerierna skulle acceptera en kraftig försvagning av sin maktposition och anpassa sig själva till den nya situationen samt i första hand ägna sig åt mer långsiktig industri- och strukturpolitik. Verksamhetsramen var dock oklart formulerad och ministerierna innehade fortfarande vitala funktioner som att starta och definiera företagets aktiviteter samt spelade en viktig roll i fördelningen av centralt allokerade resurser.

Svårigheterna att avveckla den administrativa styrningen förstärktes ytterligare av att företagen upplevde en ökad osäkerhet. I stället för att som tidigare inrikta verksamheten på uppfyllandet av relativt konkreta planmål, förväntades man nu producera bättre och effektivare på marknadens villkor (Antal [1982], s 203). Fortfarande var man dock beroende av de centrala myndigheterna. Även om man fick behålla vissa finansiella resurser för att vidta egna investeringar, krävdes krediter och därmed tillstånd för alla större åtaganden. Vidare var priserna, även de "fria", fortlöpande föremål för centralt godkännande, liksom alla förslag till förändringar i produktmix, rationaliseringar etc. Fördelningen av företagets beslut mellan olika nivåer och nya, betydligt mer diffusa, skrivna och oskrivna regler, ledde till att man fortsatte att försäkra sig om ministeriernas samtycke även i frågor som på papperet låg helt inom företagets ansvarsram.

De ekonomiska regulatorerna — dvs priser, subventioner och skatter — som införts i syfte att underlätta övergången till ett mer marknadsorienterat system blev snart föremål för förhandlingar mellan planmyndigheter, ministerier, priskommitté och företag, och resultatet blev liksom tidigare kompromisser mellan olika partsintressen. Regleringarna blev successivt allt fler och alltmer

selektiva och snart hade varje företag sina speciella villkor (Hare [1983], s 317). Förhandlingsekonomin var starkare än marknaden.

En annan tendens som likaledes motverkade intentionerna i NEM var en ökad koncentration inom näringslivet. Färre företag låg uppenbarligen i byråkratins intresse, då kontrollmöjligheterna därmed ökade. Det är emellertid symptomatiskt att även inflytelserika företagsledare, vars inkomst och prestige var direkt relaterade till storleken på deras företag, talade varmt för större enheter och framhöll vikten av att utnyttja alla stordriftsfördelar, särskilt för att förbättra exportsituationen (Radio Free Europe [1981]). Koncentrationen ledde dessutom många gånger till att företagen kom i monopolställning, vilket förbättrade deras förhandlingsposition i kontakterna med myndigheterna. Starka krafter fann en uppenbar intressegemenskap i att blockera reformförespråkarnas strävan mot mindre och konkurrerande företagsenheter.

Omstart för reformpolitiken

Mot slutet av 1970-talet stod det klart att den förda politiken inte skulle leda till några långsiktiga lösningar på Ungerns problem. Den externa balansen hade försämrats avsevärt. Den utländska bruttoskulden tredubblades under perioden 1973—78 och bytesbalanssaldo, som i början av 1970-talet legat kring noll, uppvisade 1978 ett underskott motsvarande ca 9 procent av BNP (IMF [1982], s 4). Beslutet att ånyo ändra kurs i den ekonomiska politiken kom med kommunistpartiets decembersession 1978, där en återgång till 1968 års principer och ännu mer långtgående åtgärder proklamerades som den enda möjligheten att få bukt med de växande ekonomiska problemen.

Den nya offensiven inleddes med en prisreform 1979—80. Målsättningen här var att minska gapet mellan konsu-

ment- och producentpriser genom en höjning av konsumentprisnivån och en minskning av de statliga subventionerna. Producentpriserna skulle återigen anpassas till världsmarknadsnivå för att stimulera till strukturomvandling och ett mera rationellt utnyttjande av energi och råvaror. Eftersom man inte hade råd med någon egentlig importkonkurrens, infördes ett artificiellt system för att på hemmamarknaden simulera världsmarknadskonkurrens (Csaba [1983], s 53—54). Grundprincipen här är att företag som exporterar mer än 5 procent av sin produktion inte får ta ut högre priser på hemmamarknaden än att vinsterna där motsvarar den nivå som kan erhållas i exporten. Inom den skyddade sektorn skall priserna baseras på ett vägt genomsnitt av världsmarknadspriser och inhemska kostnader.

Det bör noteras att dessa regleringar i princip innebär att priserna sätts centralt och att det inte är fråga om "verklig" marknadsprissättning. Det komplicerade systemet har också givit upphov till än mer administration, och prissättningsreglerna verkar ha blivit ytterligare ett förhandlingstema i kontakterna mellan företag och myndigheter. Återigen kan vi observera förhandlingsekonomens styrka relativt försök till marknadslösningar.

Institutionella förändringar

Erfarenheterna från 1968 års reform har lett till att denna gång även den institutionella strukturen förändrats i enlighet med den nya inriktningen i den ekonomiska politiken (se tex Hare [1983]). Fortfarande är det dock fråga om relativt marginella förändringar. Vad som har gjorts är bl a att skilja planerings- och stabiliseringspolitiska funktioner åt, genom att vid sidan av planeringskommittén inrätta en ekonomisk kommitté, som ska bära det övergripande ansvaret för kortsiktiga, jämvikts-

skapande åtgärder. Därigenom ökas möjligheterna att skapa större enhetlighet i de ekonomiska regleringarna.

Priskommitténs uppgifter har utökats och den skall nu ansvara för alla frågor som rör prissättning, subventioner och skatter för de enskilda företagen. Dessa uppgifter låg tidigare delvis under ministerierna och man hoppas att detta funktionella organ, bättre än branschministerierna, skall sätta nationella hänsyn framför de individuella företagens intressen, dvs att utrymmet för förhandlingar skall minska. Återigen har man således försökt inskränka ministeriernas makt, men denna gång har man inte nöjt sig med att reducera deras uppgifter utan också inlett en omorganisation. År 1981 slogs de tidigare tre övergripande industriministerierna — ministerierna för tung industri, för lätt industri och för metallurgi- och verkstadsindustri — ihop till ett industriministerium, vars främsta uppgift är att utveckla en medel- och långsiktig industripolitik. Möjligheterna till inblandning i företagens affärer, till detaljerad kontroll och till utdelande av favörer bör därmed ha minskat.

På företagsnivå har man gått in för att bryta upp överdimensionerade företag, en ambition som hittills har resulterat i att några hundra "nya" företag har bildats. Effekterna härav är svårbedömda och många av de nybildade företagen synes inte helt klara över syftet med omorganisationen. Undersökningar på lokal nivå pekar på att förändringen uppfattas positivt av ekonomiskt starka produktionsenheter, vilka tidigare fått se sin vinst omfördelad inom storföretaget medan svagare enheter i motsvarande grad har gått miste om interna subventioner i takt med att deras självständighet har ökat (Hare [1983], s 374).

Dessa organisatoriska förändringar utgör onekligen ett steg i rätt riktning, men huruvida de kommer att vara till-

räckliga för att stimulera företagen till större självständighet gentemot den administrativa apparaten, och till större anpassning till marknadens krav, återstår att se.

Småföretagsamhet

Den mest kontroversiella delen av det nya reformarbetet är inställningen till den småskaliga sektorn som ett nödvändigt inslag i det ekonomiska livet. I januari 1982 presenterades en ny förordning som reglerar dessa aktiviteter.⁴ Dokumentet skisserar ett brett spektrum av olika organisationsformer inom den kooperativa och privata sektorn och utgör i hög grad en legalisering av (och gör det därmed möjligt att beskatta) aktiviteter som redan florerar i den s k "andra ekonomin".

Även den statliga sektorn berörs av den nya förordningen, bl a ges statliga företag möjlighet att hyra ut avdelningar med maximalt 15 anställda till en privat entreprenör. Denna organisationsform har tidigare på experimentell basis tillämpats inom jordbruket, detaljhandeln och restaurangbranschen. Principen har här varit att kontrakt bjuds ut vid offentlig auktion, varefter den högstbjudande får entreprenaden på maximalt 5 år. Entreprenören kan fritt disponera vinsten efter att skatter och avgifter har erlagts.

Stora förväntningar förknippas med dessa liberaliseringar, men ett par frågetecken bör resas. För det första råder viss osäkerhet om huruvida stödet för småskaliga aktiviteter utgör en temporär fas eller ett bestående inslag i industripolitiken. Förändringen innebär att starka, företagsamma grupper gynnas, medan mer byråkratiskt skolade näringsidkare förlorar. Före införandet opponerade sig t ex ett flertal inflytelserika företagsledare som menade att för-

⁴ Förordningen presenteras utförligt i Tardos [1983].

slaget skulle leda till en försvagning av storföretagens ställning och därmed utgöra ett direkt hot mot deras existens. Även från fackföreningarna hörs oppositionella röster då bejakandet av entreprenörsandan klart pekar mot minskad trygghet och större inkomstdifferentiering (Radio Free Europe [1981], s 6, [1983], s 5). I vilken mån reformförespråkarna kan hålla stånd mot dessa intressen är ännu oklart, och många potentiellt expansiva grupper kan därför ställa sig avvaktande.

För det andra är finansieringsfrågan för de nya kooperativa och privata företagsformerna oklar. Man tycks räkna med att nödvändiga medel ska komma från individuella tillgångar, och föga har sagts om eventuella möjligheter att erhålla statliga krediter för igångsättande. Det ter sig något motsägelsefullt att å ena sidan tala varmt om betydelsen av småskaliga aktiviteter och att å den andra inte visa någon benägenhet att anslå resurser för dylika ändamål.

Obligationemarknad

Ett ekonomiskt experiment av stor principiell betydelse i samband med det nya reformpaketet är att ett antal företag och organisationer tillåtits ge ut "obligationer" för finansiering av väldefinierade investeringsprojekt. Dessa värdepapper har i allmänhet en löptid på 5–10 år, ger en ränta som ligger 20–100 procent över den vanliga bankräntan och kan säljas på en andrahandsmarknad. Försöken med obligationsutgivning inleddes 1983 då Nationella olje- och gastrusten på detta sätt kunde finansiera en utbyggnad av sitt distributionsnät.

Endast företag fick köpa dessa obligationer, men då experimentet blev stor succé har det nu spritts till andra sektorer och i vissa fall har även privatpersoner släppts in på marknaden. Ett exempel är de "telefonobligationer" som emitterades i december 1983 för ut-

byggnad av telefonnätet — obligationsköp garanterar att telefon installeras inom 3 år. Liknande exempel finns inom byggnations- och bostadssektorn, samt inom jordbruket (Radio Free Europe [1984], s 10–12).

Även om utgivningen av obligationer i hög grad tvingats fram av bristen på statliga finansieringsmedel, bör den inte enbart ses som en *ad hoc* lösning. Inlåsnings av kapital och låg avkastning på investeringar är notoriska problem för de socialistiska ekonomierna och borde därför redan 1968 varit föremål för reform. Den påbörjade obligationsutgivningen utgör ett första steg mot en förbättrad kapitalrörlighet och mot en insikt att ett större avseende måste fästas vid avkastningskriterier; möjligen ser vi här en spirande ungersk kapitalmarknad. Klart är att denna utveckling är nödvändig för att talet om en förbättrad marknadsanpassning skall kunna uppfattas som seriöst. Obligationerna är emellertid ett mycket känsligt kapitel, då de innebär en ny typ av ägande och kontroll av produktionsmedlen, unik i de Östeuropeiska ekonomierna där (med få undantag) själva grundstommen varit ett statligt envælde på detta område. Frågan är hur långt de politiska ledarna vill och vågar utsträcka sin hittills förvånansvärt pragmatiska hållning. Får man tro ungerska ekonomer kommer vi emellertid att få se en betydligt mer pluralistisk ägarstruktur i det ungerska näringslivet — med inslag av såväl aktiebolag, som självstyrande och självägda företag — inom en inte alltför avlägsen framtid (se t ex Antal [1982], s 214–18).

Ljusnande framtid?

Vad är det då som pågår i Ungern? Är det en "riktig" reform som ger hopp om att landet kanske kan räddas undan Östblockets allt mer permanenta ekonomiska kris, eller är det blott ännu ett i en lång rad av kosmetiska eller valhän-

ta reformförsök — på förhand dömt att rinna ut i sanden? Låt oss för att skapa perspektiv dra en parallell med det kanske mest välkända och samtidigt också mest överskattade reformförsöket i Öst, den sovjetiska "reformen som aldrig var".

För att reflektera stämningarna i september 1965, då det stora reformpaketet med buller och bång introducerades, citerar Alec Nove en samtida sovjetisk ekonom: "Alla våra reformer hittills har bestått i att sätta nya skyltar på dörarna till samma gamla byråkrater; den här gången skall det bli annorlunda." Noves egen kommentar till detta uttalande är lakonisk: "Han hade fel" (Nove [1972], s 354). Ändå genomfördes ett stort antal — administrativa — förändringar; det var bara det att de inte fick någon annan effekt än just den kosmetiska. Efter ett tag hade det gamla vinet slagit sig till ro i de nya läglarna. Thane Gustafson har på ett träffande sätt karakteriserat reformernas öde i Sovjet: "Reformer blir aldrig officiellt begravna men livet går ut dem... reformer finns överallt och ingenstans" (Gustafson [1981], s 7).

Nove pekar på att två kriterier måste vara uppfyllda för att en reform skall vara möjlig; för det första måste det finnas en uppriktig övertygelse om att efterblivenheten i förhållande till Väst är direkt systemrelaterad och att inga mindre organisatoriska förändringar kan lösa detta problem, för det andra måste det finnas en ledare eller en grupp av ledare som inte bara är för reform utan även är stark nog att driva igenom förändring mot den konservativa byråkratins vilja (Nove [1972], s 361). Brezjnev uppfyllde ingetdera av dessa villkor.

I dagens Ungern torde det första villkoret vara uppfyllt, såtillvida att det i den politiska ledningen finns en genuin övertygelse om att en reform är nödvändig. Ungern är dock inte Sovjet och

villkoret bör därför kvalificeras med hänsyn till huruvida Moskva anser att Ungern behöver en reform. Hittills har Kadar manövrerat skickligt i gränslandet mellan ekonomiska och politiska reformer, men detta kan inte automatiskt tas till inteckning för att den välvilliga attityden kommer att fortsätta att härska i Kreml. Ett intryck av hårdnande klimat får man även vid samtal med forskare från andra öststater.

Det för ekonomen kanske mest intressanta i sammanhanget är emellertid det andra villkoret: *förmågan* att driva igenom en önskad reform. Ovan har vi gång på gång sett hur byråkratin slår tillbaka mot reformförsök. Risken är stor för västliga bedömare att enögt koncentrera sig på eleganta marknadslösningar och de rent tekniska aspekterna av en ekonomisk reform, allt på bekostnad av ett studium av de reella möjligheterna att tvinga bort byråkrater och ineffektiva företagsledare från sina invanda platser vid köttgrytorna. Ungern är intressant därför att man har tagit ett långt steg ifrån den stalinistiska kommandomodellen. Samtidigt ger det ungerska exemplet näring åt en djup reformpessimism just genom att man trots detta stora steg faktiskt har åstadkommit så lite. Den positiva ekonomiska utvecklingen (jämfört med de socialistiska bröderna) har — som ungerska ekonomer ofta påpekar — flera andra orsaker än den Nya Ekonomiska Mekanismen. NEM uppvisar dessutom, som vi sett ovan, fortfarande ett stort antal lösa trådar som man inte förmått knyta ihop.

Att förklara denna "reformtröghet" med djupt rotade partsintressen hos byråkrater som känner sig hotade kommer visserligen sanningen nära, men bidrar föga till ökad förståelse. Den verkligt springande punkten är vad Kornai har kallat "socialistisk etik", d v s oviljan att fullt ut ta konsekvenserna av marknadens krav på straff för dem som

misslyckas; häri ingår vägran att låta företag gå i konkurs, protester mot ökande löneskillnader o s v.⁵ Detta försök att sitta på två stolar — marknadens effektivitet och planens trygghet — är emellertid uppenbart inkonsekvent och lärdomen från Ungerns reformverkstad är att ekonomiska reformer inte kan genomföras i isolering från politiska och sociala förändringar. Så länge Sovjet förblir politiskt stabilt torde vi således ha flera ofullgångna reformfoster att vänta från Östblocket.

Referenser

- Antal, L., [1982], "Thoughts on the Further Development of the Hungarian Mechanism". *Acta Oeconomica*, vol 29 nr 3—4.
- Antal, L., [1983], "Carrying on with the Reform". *The New Hungarian Quarterly*, vol 29, nr 91.
- Csaba, L., [1983], "New Features of the Hungarian Economic Mechanism in the Mid-Eighties". *The New Hungarian Quarterly*, vol 24, nr 90.
- Csikós-Nagy, B., [1982], "Development Problems in the Hungarian Economy". *The New Hungarian Quarterly*, vol 23, nr 88.
- Gerner, K., [1984], *The Soviet Union and Central Europe in the Post-War Era*. Stockholm
- Gustafsson, T., [1981], *Reform in Soviet Politics*. Cambridge.
- Hare, P.G., [1976], "Industrial Prices in Hungary". *Soviet Studies*, vol 27, nr 2—3.
- [1983], "The Beginnings of Institutional Reform in Hungary". *Soviet Studies*, vol 35, nr 3.
- Hare, P.G., Radice, H., Swain, N., (red), [1981], *Hungary: A Decade of Economic Reform*. Allen & Unwin.
- IMF, [1982], *Hungary: An Economic Survey*. Occasional Paper No 15.
- Kornai, J., [1979], "Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems". *Econometrica*, vol 47, nr 4.
- Nove, A., [1972], "Economic Reforms in the USSR and Hungary", i Nove, A. och Nuti, D.M., (red). *Socialist Economics*. Harmondsworth.
- Radio Free Europe, [1981], "Hungary tries Small Enterprises on a Large Scale" (B. Buky). Background Report/286.
- [1983], "Hungary in 1983" (W.F. Robinson). Background Report/299.
- [1984], "More Bonds to Finance Local Investments" (L. Rasko). Situation Report/4.
- Tardos, M., [1983], "Small Firms in Hungary". *The New Hungarian Quarterly*, vol 29, nr 91.
- Zielinski, J.G., [1978], "On System Remodelling in Poland". *Soviet Studies*, vol 30, nr 1.

⁵ Samma problem dyker upp i den (utvandrade) polske ekonomen G Zielinskis karakteristik av reformförsöken i Polen: "Vi förutsåg inte möjligheten av att i stället för att profitmotivet förändrade det traditionella ekonomiska systemet kunde ju systemet förändra, eller 'neutralisera' profitmotivet." Detta var vad som kom att hända i praktiken. (Zielinski [1978], s 7)