

Polens väg tillbaka till marknadsekonomi

Den centralstyrda ekonomins sammanbrott har visat att ekonomiskt beteende inte blir rationellt utan en effektiv marknadsmekanism, skriver Waclaw Wilczyński. Omdaningen av den polska ekonomin har i huvudsak varit framgångsrik, men den sker inte utan spänningar i samhället.

Denna artikel behandlar övergången från en kommunistisk eller pseudo-kommunistisk centraliserad ekonomi till en marknadsekonomi, i huvudsak baserad på privat ägande. Ämnet är viktigt av flera anledningar. För det första är den radikala förändring som nu äger rum utan historiskt motstycke, och den teoretiska analysen har inte hunnit ikapp den snabba utvecklingen. För det andra innebär återgången till marknadsekonomi, efter 40 år (i Sovjetunionen 70 år) med ett system som ofta betraktades som den oundvikliga konsekvensen av motsägelserna mellan kapitalism och dess ekonomiska mekanismer, att den marxist-leninistiska historiska materialismen ifrågasätts. För det tredje krävs en korrekt begreppsapparat och verklighetsbeskrivning mot bakgrund av den ideologiska och vetenskapliga oreda som sammanhänger med arvet efter det system som nu avskaffas.

Det blir nödvändigt att först uppmärksamma hur och varför den centraliserade

kommunistiska ekonomin bröt samman. Vidare måste vi studera vilka varianter av marknadsekonomi som kan accepteras rent teoretiskt och som dessutom är praktiskt möjliga att införa i de aktuella länderna. I artikeln diskuteras också nödvändiga åtgärder för ett framgångsrikt systemskifte, liksom praktiska, ekonomiska och sociala konsekvenser av den chockterapi som tillämpas i Polen. Regeringens stabiliseringsplan, den sk Balcerowiczplanen, utvärderas och dessutom görs ett försök att analysera teoretiska missförstånd i samband med valsituationer i den ekonomiska politiken. Avslutningsvis vidgas diskussionen om villkoren för ett framgångsrikt systemskifte.

Den radikala politiska förändringen i Östeuropa under 1989 måste betraktas som en logisk och historisk konsekvens, som det slutliga resultatet av sammanbrottet i de reformförsök som gjordes inom ramen för det totalitära ekonomiska systemet. Polen, som var den första "krutdurken" i detta system, har en ledande roll i förändringsprocessen. Polen var det första land som utarbetade en omfattande plan för övergången från centralstyrd ekonomi till marknadsekonomi och som, i stort sett, konsekvent fullföljt denna plan. Det polska experimentet bör betraktas som representativt för de förändringar som äger rum i Östeuropa.

Professor WACŁAW WILCZYŃSKI är knuten till Ekonomiska Akademien i Poznań. Han ingår i den polska regeringens formella grupp av ekonomiska rådgivare.

Den centralstyrda kommunistiska ekonomin. Vad är det vi överger?

Det ekonomiska system som nu avskaffas har vanligtvis benämnts socialistisk planekonomi. Termen understryker att ett av systemets två viktigaste kännetecken är den centralt planerade ekonomin, det andra är socialistiskt kollektivt ägande. Men Walter Eucken, mannen bakom den tyska ORDO-liberalismen, hade rätt då han för fyrtio år sedan sammankopplade uttrycket "centralt administrerad ekonomi" (*Zentralverwaltungswirtschaft*) med termen "socialistisk planekonomi". Den kunskap vi har idag visar tydligt att det styrande partiets och statsapparatusens främsta intresse inte så mycket var ekonomins plankaraktär, utan snarare att försäkra sig om att ekonomiska beslut fattades centralt, i syfte att garantera maktpositionen. Systemets oformåga att erhålla korrekta data, samt det ineffektiva handlings sättet hos dem som verkställde planen och som försökte få sina uppgifter reducerade, men ändå försökte få mer resurser för att genomföra dem, innebar att planeringen stegvis undergrävdes. Redan på 1960-talet kunde man under det andra året av en femårsplan märka tecken på att dess innehåll betraktades med likgiltighet. Majoriteten av personalen på planeringskontoren var inte sysselsatt med planering utan ombesörjde distributionen av bristvaror. Fler och fler beslut fattades oberoende av gällande plan. Man befann sig alltså varken i en planekonomi eller i en marknadsekonomi. I praktiken fanns varken plan eller marknad, utan enbart den alltmer kaotiska centralstyrda administrationsverksamheten, som saknade både signal- och kontrollmekanismer.

Statligt ägande kunde inte heller klassificeras som "den högsta formen av socialistiska ekonomiska relationer". Även om äganderätten formellt utvidgades till att omfatta hela samhället, innebar centralstyrningen att man istället gick miste om

denna rätt. Utan både ägare och förvaltare vanvårdades och försumrades statlig egendom, den förslets mycket snabbt och dess produktivitet var extremt låg.

Enligt föresatserna skulle en centralstyrd ekonomi vara en kvantitativ ekonomi utan fungerande marknader, en ekonomi som direkt maximerar produktens nytta i förhållande till kostnaderna. Pengar skulle endast användas för att betala räkningar och balansera konton och inte som ett oberoende och överordnat rättesnöre vid beslutsfattande och utvärdering. Försöken att tilldela pengar en enbart passiv funktion misslyckades, med smärtsamma förluster för ekonomin som följd. När försöken att summera kvantiteter visade sig vara fruktlösa, infördes de producerade varornas totala penningvärde som norm när det gällde att utvärdera dem som effektuerade planen. Resultatet blev att företagen förlorade intresset för att producera de varor som efterfrågades och enbart inriktade sig på att maximera det totala bruttovärdet. Som en följd härav bröt den centrala planen samman, och samtidigt som osäljbara överskott av vissa produkter växte snabbt, ökade bristen på andra. Eftersom inga marknadsmekanismer existerade, kunde priser endast bestämmas genom att man summerade kostnader, och det gjordes tom försök att teoretiskt verifiera denna typ av prissättning. Då marxistisk värdeteori bestämmer en produkts värde som den socialt nödvändiga utgiften för arbete, och eftersom varje utgift som är planerad tycks vara socialt nödvändig i en socialistisk ekonomi, var det också mycket lätt att maximera produktionsvärdet genom att öka produktionskostnaderna. Logiken i företagsledande och ekonomisk kalkylering vändes upp och ned. Den primitiva roll som tilldelades pengar ledde till ett trefaldigt misslyckande: (i) ekonomin förlorade all symmetri, (ii) felaktiga priser garanterade inte jämvikt och speglade inte heller graden av knapphet hos en produkt, (iii)

principen för rationellt företagsledande (kostnadsminimering) förkastades.

Ovan nämnda faktorer reducerar än idag möjligheterna till en korrekt återgivning av den ekonomiska verkligheten och komplicerar rationaliseringsmöjligheterna. Mot bakgrund av den snabba utvecklingen i många kapitalistiska länder blev det nödvändigt för partiledningarna i de centraliserade kommunistiska ekonomierna i Östeuropa att intensifiera sina bemödanden för att säkerställa en så hög levnadsstandard och konsumtionsnivå som möjligt. För att nå detta mål, men först och främst för att behålla sin maktposition, tilläts en depreciering av produktionsförmågan, investeringarna i infrastrukturen upphörde och åtgärder för att skydda naturresurser och miljö försumrades. Tvärtemot de ursprungliga föresatserna styrdes de centralplanerade ekonomierna nu på kortsiktig basis, vilket naturligtvis var oförenligt med samhällets långsiktiga intressen. Även om enstaka eftergifter gjordes för konsumtionen, kände allmänheten i både Polen och andra socialistiska länder ett växande förakt för ett system som var oförmöget till rationellt styrande. Människor blev alltmer apatiska och alienerade parallellt med att korruption och brottslighet ökade. Medborgerliga dygder var i avtagande. Samtidigt, och som ett resultat av tidigare givna löften, ökade kraven på den föraktade maktapparaten.

Vi lämnar således ett ekonomiskt system som i praktiken inte uppfyllde något av de villkor som kännetecknar ett effektivt system. Särskilt kan nämnas att systemet var oförmöget att:

1. Rationellt allokera resurser, eftersom allokeringsprocessen och utvärderingskriterierna var felaktiga.
2. Rationellt utnyttja existerande produktionsmöjligheter, eftersom det gav företräde till ett formellt och kvantitativt förfaringsätt vid verkställandet av de aktuella åtagandena.
3. Stimulera och utveckla innovationsverksamhet, därför att både kostnadsminimering och produktion av kvalitetsvaror var olönsamt.
4. Garantera marknadsjämvikt; det var producenternas och försäljarnas marknad, vilket fick en rad negativa konsekvenser, som t ex nödtvånget att köpa varor av låg kvalitet, korrumperade försäljare och förluster på grund av förlängda leveranstider.
5. Upprätthålla den mest lönsamma relationen mellan produktionsfaktorer och produktionsresultat; vinst var en fast avgift som lades på kostnaderna och inte en maximerad skillnad mellan produktionsinsats och produktionsresultat.
6. Reagera snabbt och förkorta tiden för beslutsfattande, eftersom besluten togs på högsta nivå.
7. Korrekt värdera nationalprodukten. Man utgick från overifierade produktionsinsatsvärden istället för produktionsresultatet. Så sent som för tjugo år sedan kunde ingen svara på hur det var möjligt att socialistiska länder med en tillväxttakt på mellan 5 och 6 procent passerades av länder vars tillväxttakt varierade mellan 2 och 3 procent.

De negativa egenskaperna hos den centraliserade ekonomin avgör vilka krav vi kommer att ställa på det nya systemet. Det första vi förväntar oss är att det skall återinföra ekonomisk rationalitet på alla nivåer i ekonomin.

Olika former av marknadsekonomi. Vart är vi på väg?

Den centralstyrda ekonomins sammanbrott har visat att ekonomiskt beteende inte kan bli rationellt utan en effektiv marknadsmekanism. Man bör hålla i minnet att marknadsmekanismen, förutom att balansera utbud och efterfrågan, också avgör vilka varor som utbjuds och

ger signaler då brister uppstår i utbudet och på så sätt utgör grunden för allokeringsbeslut. Dessutom skapar marknadsmechanismen ett tvingande ekonomiskt klimat med krav på goda arbetsinsatser och direkt ansvar för producenter och försäljare. Detta är anledningen till att marknadsmechanismen kräver att ekonomin indelas i små enheter, att relationerna mellan ägande och beslutsfattande sammanbinds med ekonomins struktur, liksom att ekonomiska aktörer beviljas äganderätt.

Det är uppenbart att marknadsmechanismen innebär fungerande marknader och penningekonomi. Detta innebär att pengar fungerar som det huvudsakliga val- och värderingsinstrumentet. Det är denna funktion som är avgörande, eftersom den mestadels medför hög kvalitet och tillfredsställer efterfrågan. Marknadsmechanismen gynnar innovationer, sänker kostnader, kräver snabba reaktioner och avslöjar omedelbart ekonomiska framgångar och misslyckanden. Individuell drift och ledning främjar handlingskraft och förmågan till beslutsfattande.

Dessa omistliga egenskaper innebär inte att marknadsekonomi är ett homogent begrepp. I ljuset av välkända doktriner och historisk erfarenhet kan åtminstone tre olika ekonomiska system göra anspråk på benämningen marknadsekonomi. Det första är den nyliberala marknadsekonomin, den andra den sociala marknadsekonomin (*soziale Marktwirtschaft*) och det tredje är (den socialdemokratiska) blandekonomin. Varje system har både för- och nackdelar som måste beaktas mot bakgrund av den aktuella situationen och behoven i de länder som återgår till marknadsekonomi.

Nyliberalismen har sitt ursprung i reaktioner mot keynesianismen, mot överdimensionerad statlig interventionism och dess ekonomiska effekter, ökande inflation och budgetunderskott, ökande stats-skuld och kostnader för att betala denna. Härav följer det nyliberala kravet på en

”ren” marknadsekonomi, utan statligt administrativt ingripande i marknadsmekanismerna, en ekonomi som endast regleras genom centralbankens penning- och kreditpolitik och statsbudgetens krav. Nyliberalernas valspråk, framför allt i USA, lyder: avreglering.

Till skillnad från nyliberalerna betonar grundarna av den tyska sk ORDO-liberalismen att samhällelig lagstiftning skapar ekonomisk ordning (*Wirtschaftsordnung*) och garanterar sociala förmåner och socialt lugn, därav namnet *soziale Marktwirtschaft* (social marknadsekonomi). Enligt Walter Eucken och Ludwig Erhard förkastar den sociala marknadsekonomin statlig intervention i den ekonomiska mekanismens funktionssätt. Denna mekanism bör tillåtas verka fritt inom de ramar som ges av lagstiftningen och av avtal mellan arbetsmarknadens parter. I Polen, liksom i övriga östeuropeiska länder, ges begreppet social marknadsekonomi ofta en socialistisk innebörd, vilket betyder ständigt och omfattande statligt ingripande. Detta är en grov missuppfattning.

Begreppet blandekonomi (en socialdemokratiskt interventionistisk marknadsekonomi) har omsatts i praktiken i tex Sverige, Storbritannien, Frankrike och Västtyskland, dvs i länder där socialdemokrater haft makten under längre tid. Socialdemokraternas ekonomiska tänkesätt har sin grund i deras övertygelse att de sociala fördelarna av en viss grad av statlig intervention är större än förlusterna som uppstår på grund av begränsningar i den privatekonomiska handlingsfriheten, i synnerhet om privat ägande tillåts dominera och aktiviteter för egen vinning och på eget ansvar ej påverkas.

Valet mellan dessa olika varianter av marknadsekonomi är inte lätt. De hårda och tydliga villkor under vilka marknads-lagarna verkar i den nyliberala ekonomin kontrasterar mot den socialdemokratiska marknadsekonomin sociala företräden: känslan av social trygghet och denna ekonomityps lämplighet för fattiga länder.

Förespråkare för en hårdare och mer konsistent typ av marknadsekonomi påpekar att den socialdemokratiska ekonomin innebär risker, eftersom den bryter mot principen om rationell allokering av resurser (en mindre andel går till investeringar, medan en större andel används till sociala förmåner). Man riskerar att hemfalla åt centralstyrning bakom interventionismens täckmantel och att motarbeta dynamiska företags expansion med höga skatter.

Många argument talar för ett införande av den hårda, konsekventa varianten i ett land som Polen. Särskilt i ett inledningskede av återgången till marknadsekonomi kan detta förefalla lämpligt, eftersom denna variant tvingar ekonomins aktörer att agera rationellt och belöna dem som uppnår mest fördelaktiga relationer mellan produktionsresurser och produktionsresultat. Det finns en välgrundad fruktan för att det annars inte kommer att bli någon förändring av företagsledandet, av de statliga företagens beteende och av samhällets ekonomiska mentalitet, som deformerats under nästan ett halvt århundrade med det kommunistiska systemet.

Man kan inte införa marknadsekonomi och genast överträda dess lagar genom överdriven intervention. Detta skulle bli ett från början deformerat system med förvrängda parametrar i ekonomiska kalkyler, ett system som omöjligt kunde konkurrera med de mer utvecklade ländernas. Medan man i marknadsekonomins första skede förkastar beskyddande välfärdslösningar, kan man inte motsätta sig alla former av statligt ingripande. Eftersom staten till sitt förfogande har ett tidigt varningssystem, om än bara i form av olika institutioner som ger prognoser för ekonomiska processer, både kan och bör staten vidtaga åtgärder som stimulerar ekonomiska aktiviteter utan att strida mot marknadslagarna. Den kan och bör integrera eller splittra ekonomiska komplex (territoriellt såväl som branschvis)

och korrigera de ekonomiska villkoren. Lagstiftning i kombination med en överordnad centralbankspolitik är av stor betydelse.

Den polska regeringens program för ekonomisk stabilisering – 1989

De omfattande systemförändringar som lades fram i det regeringsprogram som godkändes av det polska parlamentet i december 1989 nödvändiggjordes inte enbart av klyftan mellan den centralstyrda ekonomin och marknadsekonomi, av att konceptet styrning utan fungerande marknader inte visade sig fungera, utan också av de händelser som föregick den politiska omvandlingen 1990. Den ekonomiska situationen kännetecknades framför allt av en plötslig inflationsökning. Det började under slutet av 1987 med höjda officiella priser kombinerade med lönekomensationer och fortsatt billig kreditfinansiering av ekonomin. Inflationstakten som 1988 var ungefär 85 procent (exklusive överskottsefterfrågan) steg på grund av rundabordskonferensen snabbt under våren 1989. Oppositionen, vars politiska mål var att försvaga och där efter störta det kommunistiska systemet, säkerställde en så hög allmän komensation för prisökningar (indexbundna löneökningar) att följderna inte kunde bli någon annan än en galopperande inflation, som under hösten 1989 övergick i hyperinflation på cirka 50 procent per månad. Detta är orsaken till att den första icke-kommunistiska regeringens program för övergången från centralstyrd ekonomi till marknadsekonomi måste innehålla inflationsbekämpande åtgärder. Det sk Balcerowiczprogrammet pekade på tre åtgärder som borde prioriteras: (i) att hejda inflationen för att stabilisera monetära förhållanden, säkerställa zlotyns konvertibilitet och på detta sätt återställa den inhemska valutans status efter en lång period av dollardominans i ekonomin; (ii)

att åstadkomma marknadsbalans, starta marknadsmekanismerna och sluta att reglera ekonomin med icke-marknadsmetoder; (iii) att påbörja en snabb privatisering och därigenom föra ner äganderätten och beslutsfattandet till företagsnivå.

Den polska regeringens program, som började genomföras i januari 1990, var upplagt som en chockterapi och syftade till att uppfylla åtminstone punkterna (i) och (ii) ovan. Man skulle alltså hejda inflationen och sätta igång marknadsmekanismerna så fort som möjligt. Att uppmärksamheten först riktades mot dessa två punkter berodde på att det var nödvändigt att bringa ordning i de monetära förhållandena och att man såg en möjlighet att kombinera inflationsbekämpningen med införandet av marknadsmekanismer och marknadsvärd. Allt tyder på att regeringen gjorde rätt, som inte väntade tills de legala och institutionella grunderna för marknadsekonomi hade skapats.

När det gällde inflationsbekämpningen hade man två möjligheter. Antingen byts de pengar som är i cirkulation mot en ny penningenheter eller också vidtager man andra åtgärder utan att ändra rådande penningenheter.

Polen valde den andra vägen för att bekämpa hyperinflationen. Åtgärderna, som påbörjades 1 januari 1990, syftade till att undanröja orsakerna till den inflationsdrivande pris-lönespiralen. Priserna fick en friare roll, vilket naturligtvis ledde till att de ökade kraftigt, eftersom penningresurserna var avsevärt större än varuutbudet. Även de officiella energipriserna steg betydligt. Dessa priser hade tidigare inte speglat ekonomiska realiteter och varit kraftigt subventionerade. Samtidigt togs beslutet att drastiskt hålla tillbaka inkomstökningar, speciellt löneökningar. Istället för att som tidigare kompensera prisökningar med en faktor på 0,8, fastställdes faktorn till 0,3 för januari 1990 och till 0,2 för de följande månaderna. Det senare innebar att endast 20

procent av prisökningarna kompenseras genom ökningarna i nominella löner. Företag som överskred denna norm var skyldiga att betala en hög straffskatt. Denna hårda åtgärd minskade värdet av befolkningens penningresurser och ledde till en betydande sänkning av reallönerna, men medförde också snabbt jämvikt och lugn på marknaden. Medan priserna under januari 1990 hade ökat med ungefär 84 procent jämfört med december 1989, ökade prisnivån med ytterligare 23 procent i februari. I mars ökade priserna endast 5 procent och det märktes en tendens till ytterligare nedgång i inflationstakten, som nådde 1,8 procent i augusti 1990.

En viktig komponent i åtgärds paketet var avskaffandet av de flesta subventioner och bidrag. Deras budgetandel halverades från drygt 30 till 16 procent, vilket innebar att budgetunderskottet, som tidigare hade täckts med extra utgivning av pengar, eliminerades. Samtidigt antogs principen om "hård" finansiering, dvs krediträtterna måste täcka inflationstakten. Även finansdepartementet tvingades ta vanliga banklån för utgifter som inte kunde täckas med egna intäkter. Trots sin drastiska karaktär var denna åtgärd mycket mindre smärtsam än ett byte av penningenheter. Spararna gavs en mycket högre ränta på besparingar i zloty än för sparande i hårdvaluta. Ingen administrativ konfiskering av pengar ägde rum.

En viktig del av inflationsbekämpandet var att zlotyn stabiliserades samtidigt som den gjordes konvertibel. Detta skedde genom att zlotyn devalverades och växelkursen sattes till 9 500 zloty per dollar, en kurs som var mer än dubbelt så hög som dollarns köpkraft. På detta sätt skapades en reserv för att tacka de förväntade ökningarna av inhemska priser under 1991. Detta gjorde det också möjligt att bibehålla en stabil växelkurs gentemot dollarn. Åtgärden garanterades av en kredit från Internationella valutafonden (IMF). Denna kredit har dock inte utnyttjats. Det kan tilläggas att, i motsats till vad som

hävdat i vissa kretsar, det polska stabiliseringsprogrammet var baserat på ett ursprungligen polskt utkast som varit känt i flera år. Naturligtvis var det nödvändigt att programmet uppfyllde de krav som IMF ställde vid kreditgivningen till valutastabiliseringen. Det behöver knappast påpekas att Balcerowiczprogrammet var ett uttryck för tilltron till den monetaristiska doktrinen, vilken lägger speciell vikt vid stabilisering av monetära förhållanden.

Samtidigt som beslutet fattades om åtgärderna för att hejda hyperinflationen, starta marknadsmekanismerna och införa hårda kreditregler, väntade regeringen att dessa åtgärder skulle tvinga statliga företag att ändra sitt agerande och anpassa sig till marknadens lagar innan de privatiserades. Som framgår av nästa avsnitt, blev detta dock ej fallet.

Konsekvenserna av Balcerowiczplanen

Hyperinflationen 1989 minskade möjligheterna till en positiv utveckling av ekonomin i Polen i jämförelse med länder som Tjeckoslovakien. Det är betydligt enklare att sätta marknadsmekanismerna i rörelse och införa en konvertibel valuta när ekonomin är mer balanserad och inflationstakten låg. Mot bakgrund av den ekonomiska utvecklingen i Polens grannländer framstår dock det polska stabiliseringsprogrammets framgångar som odiskutabla och värdefulla, eftersom man på mycket kort tid lyckades stoppa tidigare händelseförlopp och förändra företagsledningarnas tidigare anti-logiska funktionssätt. Marknadsmekanismerna började verka, åtminstone i viss utsträckning. Dollarkursen var stabiliserad. Varuköerna och panikstämningen försvann. Även om chockterapien var smärtsam för många, bröt den inte ner ekonomin. Till de avgjort positiva resultaten hörde bla den snabba balanseringen av statsbudgeten och det gradvis ökande budgetöver-

skottet på åtskilliga miljarder zloty. Eftersom export blev mycket lönsamt på grund av den förmånliga dollarkursen, rådde för första gången på länge ett utrikeshandelsöverskott (2500 miljoner dollar vid slutet av juni 1990).

Övergången till helt nya regler i ekonomin medförde naturligtvis ganska höga sociala kostnader. Ofta betonas att reallönerna föll avsevärt under 1990. Detta var ett resultat av prisliberaliseringen och den samtidiga kraftiga dämpningen av ökningstakten för nominella löner. Det finns dock ingen grund att hävda att öknings-takten sjönk så mycket som 30 procent. Sådana påståenden syftar på 1989 års oralistiska priser, då marknadsjämvikt inte existerade. 1990 års priser var onekligen betydligt högre, men de var genuina marknadspriser som garanterade ett utbud. Man kan inte heller instämma i påståendet att Balcerowiczplanen orsakat en djup ekonomisk recession. Ett betydande produktionsfall ägde rum i den statliga industrin, som fick svårt att sälja sina produkter till de nya priserna. Den statliga industrins oattraktiva utbud kolliderade med det nya fenomenet marknadsmekanism. Marknaden värderade helt enkelt den forsatta, ännu ej modifierade socialistiska produktionen lågt, på samma sätt som tidigare inträffat i fd DDR där nedgången blev ännu kraftigare.

Den noggranna registreringen av ekonomiska aktiviteter avslöjade också den tidigare dolda arbetslösheten. I vissa fall, särskilt när det gäller uppsägningar av hela arbetskraftsgrupper, är orsaken försäljningssvårigheter och för låg ordergång. Mot slutet av 1990 utgjorde dock gruppuppsägningarna endast cirka 20 procent av den totala registrerade arbetslösheten. De flesta av de officiellt arbetslösa är inte villiga att ta de arbeten som erbjuds eller är inte registrerade som permanent arbetslösa; de räknar med att kunna kombinera ett relativt högt arbetslöshetsunderstöd med tillfälliga inkom-

ter. Om man minskar det officiella arbetslöshetstalet, ungefär 1 400 000 (maj 1991), med antalet personer som vägrar att ta erbjudna arbeten, uppgår arbetslösheten till mycket mindre än 4 procent, vilket betraktas som den eftersträvade lägsta möjliga nivån. Som tidigare nämnts, har förhoppningarna om att statliga företag skulle anpassa sig till marknadslagarna inte infriats. När för höga priser medförde att de statliga företagen fick svårigheter att sälja sina produkter försökte de inte sänka sina produktionskostnader eller ändra sitt varusortiment. Istället började de sälja ut sina hårdvalutareserver och sitt realkapital, oftast till mycket låga priser, för att bibehålla antalet anställda och införa indexbundna löneökningar. Under första hälften av 1990 sålde statliga företag över 2 000 miljoner dollar, dvs ungefär tre fjärdedelar av sina valutareserver. Även om detta skulle kunna förklaras av zloty-konvertibiliteten och den ökade lönsamheten i att spara i inhemsk valuta, var grunden huvudsakligen de ovan nämnda anledningarna.

De enskilda elementen i regeringens program (tex den enorma höjningen av räntor för krediter erhållna under fullständigt annorlunda villkor under tidigare år), och den ekonomiska politik som blev en konsekvens av programmet, utsattes snabbt för en våldsam kritik. Kritik riktades mot den ekonomiska revolutionens sociala kostnader, mot jordbrukets förluster (jordbrukssektorn kräver stabila långsiktiga förhållanden), mot alltför höga bostadskostnader etc. Det visade sig att förändringen i allmänhetens mentalitet, som var en förutsättning för regeringsprogrammet, var för ytlig. Man ville inte acceptera de höga kostnaderna för systemskiftet. Den djupt rotade vanan att ha en centralstyrd ekonomi, där man kunde göra staten ansvarig för alla brister, skapade alienation, och staten betraktades som en institution av vilken man hade rätt att kräva högre levnadsstandard, sociala förmåner och privilegier. Vita och

röda flaggor och armbindlar kom åter till användning som strejksymboler. Lobbygrupper krävde att vissa branscher på grund av sin speciella karaktär skulle undantagas från marknadsmekanismer och marknadslagar. Samtidigt, och med interventionsbehov som förevändning, började åter tendenser mot ökad centralisering att göra sig gällande. Krav framfördes på att staten skulle återinföra direkt resursallokering, billiga krediter och t o m "manuell styrning" av ekonomin. Regeringen gav å andra sidan förvånansvärt bristfällig information om ekonomiska frågor. Man förklarade inte orsakerna till och innehållet i sitt ekonomiska program på ett sätt som var begripligt för den vanlige medborgaren. Man förklarade inte de enorma kostnaderna för betalningarna på utlandsskulden, kostnaderna för att hejda deprecieringen av realkapital eller de gigantiska utgifter som skulle bli nödvändiga för att stoppa miljöförstöringen och exploateringen av naturresurser.

Pressen attackerade samtidigt programmets vetenskapliga fundament och anklagade det för "primitiv monetarism" och "akademiskt tänkande utan verklighetsförankring". Man försökte misskreditera både programmets författare och några av regeringens utländska rådgivare, tex Jeffrey Sachs. Kritiken ökade efter hand, och orsakade splittring i det tidigare eniga Solidaritet och en ännu öppnare opposition mot premiärminister Mazowieckis regering och ekonomiska politik. Missnöjet med den takt i vilken förändringarna infördes ledde till myntandet av slagordet "acceleration", vilket huvudsakligen syftade till att bota förseningar i privatiseringsprocessen samt i legala och institutionella förändringar.

Mot slutet av första halvåret 1990, i en situation av växande socialt missnöje (trots programmets uppenbara framgång) och intensifierade krav på lönehöjningar, beslutade regeringen om åtgärder som avsevärt mjukade upp penningpolitiken. I juni höjdes faktorn för löneökning i för-

hållande till prisökning från 0,2 till 0,6 (1 juli, före den andra höjningen av officiella priser, ökades faktorn till 1,0 dvs lönerna tilläts öka lika mycket som prisindex.) Centralbanken införde också relativt låga krediträntor i förhoppningen att inflationsminskningen skulle fortsätta. Utgifter för subventioner via statsbudgeten ökade. Det visade sig snart att dessa beslut fick allvarliga följder. En allmän utvärdering av första halvåret 1990 kan dock inte bli negativ. En betydande del av den ekonomiska revolutionen hade genomförts.

Urholkningen av regeringens ekonomiska stabiliseringsprogram

Resultatet av de ovan nämnda nykeynesianska åtgärderna lät inte vänta på sig. Den månatliga inflationstakten, som varit 1,8 procent som lägst i augusti 1990, steg till 4,7 procent i september, till 5,9 procent i oktober och förblev mellan 5 och 6 procent till slutet av året. Detta innebär en årlig inflation på 85–90 procent. Det är uppenbart att en så hög inflationstakt inte främjar långsiktigt ekonomiskt risktagande, framför allt inte investeringar, och inte heller stimulerar utvecklandet av stabila ekonomiska relationer med de västeuropeiska länderna, som är vana vid ensiffriga inflationstal. Man kan inte förvänta sig att en så hög inflationstakt kommer att vara stabil så att det bli möjligt att göra en trendframskrivning av den, vilket är ett villkor för en korrekt utförd ekonomisk kalkyl. Den ökade inflationstakten nödvändiggjorde också upprepade höjningar av den alltför optimistiskt satta årsräntan. Detta gjorde räntan fullständigt instabil, vilket inte heller främjade investeringar, speciellt inte med utländskt kapital, i Polen.

Uppmjukningen av penning- och kreditpolitiken under tredje kvartalet 1990 hade endast en minimalt stimulerande ef-

fekt på de statliga företagens aktivitet. Dessa fortsatte att använda krediter för att finansiera sin verksamhet, som fortfarande bedrevs på samma sätt som tidigare utan beaktande av de nya villkoren för företagsledande. Förespråkarna för nykeynesianismen förbisåg att Polen saknade de förutsättningar som krävs för att denna typ av åtgärder skall bli framgångsrika: (i) det saknades företagsledare/ägare som var intresserade av att reducera kostnader, även arbetskraftskostnader, (ii) finansieringstjänsterna gavs till konsumenter, inte till producenter och (iii) sist, men inte minst, Polen hade inte stabila priser eller mycket låg inflationstakt i utgångsläget.

Det största misstaget i den ekonomiska politiken under andra halvåret 1990 var de fortsatta löneökningarna, som to m blev högre än tidigare genom allmän löneindexering med kompensation för ökade levnadskostnader. Det är känt att denna typ av löneökningar är utjämnande till sin natur, oberoende av ekonomisk effektivitet och lägger grunden till ytterligare löneökningsskrav. Accelerationseffekten hos denna typ av löneökningar översteg vanligtvis den fastställda indexeringstakten. Löneökningar baserade på levnadskostnadsindex har föga gemensamt med en marknadsekonomi och främjar enbart ökad inflationsefterfrågan.

Det vore mycket bättre att dela upp ekonomin i mindre, självständiga enheter och sänka eller avskaffa skatten på löneökningar som överskrider den fastställda normen, och samtidigt hålla indexeringen på en låg nivå eller to m överge denna typ av lönegaranti. Lönerna skulle då bli mer beroende av företagets faktiska prestationer.

Inkomstökningen, som följde av den höga lönekomensationen, minskade den statliga industrins avsättningssvårigheter. Detta medförde tidvis en återgång till producentens marknad, där företagen bestämde priserna utan intresse av att försöka reducera sina kostnader. Speciellt lönerna förblev i de statliga företagen en

post som i praktiken utelämnades i kostnads-kalkylerna.

Mot bakgrund av den minimala tillväxten i inhemsk industriproduktion och de snabba pris- och löneökningarna, innebar den stabila växelkursen att import, som varit olönsamt under det första halvåret 1990, åter blev attraktivt. För första gången på ett år, hade Polen i november 1990 ett handelsunderskott på 133 miljoner dollar i handel med hårdvalutaländerna. I december 1990 hade detta underskott nått 500 miljoner dollar.

Samtidigt bar privata producenter och hantverkare en större skattebörd än handelsmännen. Handeln erhöll en privilegierad ställning. Handelssektorn inkluderade både företag som var involverade i omfattande, inte alltid ärliga, affärer och små mobila handlare. Detta främjade inte framväxten av en normal detaljhandel med möjlighet att påverka producenternas beslut. Privatiseringen av ekonomin accelererade under andra halvåret 1990, men var inte tillräckligt framgångsrik. Främst berodde detta på meningssättningar gällande privatiseringsmetoderna och bristen på investeringskapital. Privatiseringsprocessen startades i ett fåtal framgångsrika företag, där frågan om ägarbyte var minst överhängande. Andelen utländskt kapital i de nybildade aktiebolagen begränsades till 10 procent. Inrättandet av ett slags enmansföretag, som inte väckte någons entusiasm, betraktades som den viktigaste vägen till privatisering. Vikt lades vid vad som kallades en objektiv egendomsvärdering istället för vid marknadsvärdet baserat på kapitaliserade potentiella framtida vinster.

Privatiseringsprocessen i Polen går fortfarande inte bra och, trots att marknadsmekanismen kräver det, har äganderätten ännu inte utsträckts tillräckligt. Olyckligtvis hindras privatiseringen av produktionen också av handelsföretagens skatte- och tullprivilegier. Det finns vissa förhoppningar om allmän privatisering med hjälp av speciella investeringsfonder,

men dessa existerar inte i dagsläget. Många frågetecken kvarstår när det gäller deras framtida status, deras förhållande till aktieägarna och till uppköpta företag. En forcerad privatisering är nödvändig, även i den form där förutsättningarna för ekonomisk effektivitet är lägst, dvs i form av arbetarägda aktiebolag. Privatiseringen är ett viktigt villkor för att man skall kunna avskaffa de inflationsdrivande, indexbundna lönegarantierna.

Trots viss framgång vid privatiseringen av statlig egendom, urholkades alltså regeringens ekonomiska stabiliseringsprogram under senare hälften av 1990. Viktiga åtgärder vidtogs inte, och viktiga mål, särskilt inom områden av grundläggande framtida betydelse, uppnåddes aldrig. Särskilt kan påpekas:

1. Regeringen lyckades inte skapa ett sådant klimat av ekonomiskt tvång som kunde driva fram ekonomisk rationalitet och framför allt sänka produktionskostnader och stimulera innovationer inom statliga företag. Produktionens anpassningsförmåga hade inte ändrats i någon betydande omfattning. Detta speglades av det faktum att oberoende kostnader (tex höjda energipriser), som vanligtvis var överskattade, automatiskt påfördes produkternas priser. Några försök att reducera kostnaderna gjordes inte.
2. Regeringen lyckades inte hålla inflationen på "ensiffrig nivå", vilket är en förutsättning för att stabilisera både de ekonomiska förbindelserna med västvärlden och den inhemska ekonomin.
3. Inflationsökningen under andra halvåret 1990 och januari 1991 medförde att exporten blev mindre lönsam och att importen, som följaktligen blev mycket lönsam, ökade kraftigt, med ett utrikeshandelsunderskott som foljd (se vidare nedan). Detta upphörde först i maj 1991, efter det att man fastställt den nya valutakursen till 11 200 zloty per dollar, vilket innebar en de-

- valvering med cirka 17 procent.
4. Uppdelningen av ekonomin i mindre enheter var inte tillräckligt omfattande, och genom den makroekonomiska lönepolitiken, baserad på allmänna indexbundna löneökningar samt förhållandet att genomsnittslönen utgjorde grunden för nya lönekrav, lämnades en ständigt inflationsdrivande källa orörd. I företagarkretsar betraktas Polen ofta som ett fackföreningsstyrt land, vilket gör det olämpligt som investeringsland.
 5. Som ett resultat av starka påtryckningar från förespråkare för en interventionistisk politik, var det inte möjligt att minska antalet regeringsbeslut (särskilt de som mildrade penningpolitiken) i tillräcklig utsträckning. Det visade sig också omöjligt att övervinna de allmänna kraven på olika förmåner. I allmänhetens ögon förblev staten en främmande institution, av vilken man skulle kräva så mycket som möjligt.
 6. Ingen förbättring av ekonomisk eller allmän ordning ägde rum. Den förnyade aktiviteten när det gällde lagstiftning var inte tillräckligt koordinerad. Detta gällde särskilt beskattningssystemet och tullväsendet. Förmögenheter uppstod på grund av handelsavtal, medan de ekonomiska förhållandena inom produktionssektorn försämrades. Brottsligheten ökade eftersom de institutioner som ansvarade för upprätthållandet av lag och ordning var svaga, och inte ingrep tillräckligt hårt.

Andra året av återgång till marknadsekonomi – 1991

Huvuduppgiften för den polska ekonomiska politiken under 1991 är att kvantitativt och framför allt kvalitativt revitalisera produktion och övrig ekonomisk aktivitet, medan man samtidigt förhindrar ytterligare inflation. Framgång med dessa två uppgifter kräver att ekonomiska me-

kanismer får verka i större utsträckning och att den i systemet inbyggda uppbromsningen av produktionstillväxten avlägsnas. Det blir således nödvändigt att avskaffa de indexbundna lönegarantierna och att minska den belastning som löneökningarna utgör för företagen. Vidare krävs stränga kreditvillkor för företagen liksom genomdrivandet av konkurser. Tvärt emot vad förespråkarna för nykeynesianismen anser, blir det alltså nödvändigt att åter ge högsta prioritet till inflationsbekämpande politik. En trendframskrivning av händelserna under andra halvåret 1990 skulle ge en mycket pessimistisk prognos.

Den ekonomiska politikens felsteg mot slutet av 1990 visade att de grundläggande frågorna om det ekonomiska systemet fortfarande var aktuella och att det var nödvändigt att korrigera missförstånd. Det är inte enbart privatiseringen, utan först och främst uppdelandet av ekonomin i mindre enheter som måste påskynas. De statliga företag som har möjlighet att nå ekonomisk framgång bör kommersialiseras snabbt och grundligt. Man bör vidare hålla i minnet att stödåtgärder ofta inte inriktades mot områden där behovet var som störst, utan istället kom dåligt skötta statliga företag tillgodo. Praktiska slutsatser bör dras från det faktum att inflytandet av arvet från det förflutna på det ekonomiska tänkandet är ett allvarigare problem än underlåtelserna när det gäller materiell standard. Därför är det också viktigt att förhindra att vi tvingas tillbaka till centralstyrning under interventionismens täckmantel. I stället bör företagen få vänja sig vid marknadsekonomins hårda logik.

I marknadsekonomi är centralbankens utformning av penning- och valutapolitiken av största vikt. Inflationen måste sänkas till en nivå som överensstämmer med de västeuropeiska ländernas.

Varken regeringens "Principer för ekonomisk och social politik 1991" (novem-

ber 1990) eller budgetpropositionen för 1991 förutspår total framgång för den ekonomiska politiken. Med rätta betonar de nödvändigheten av ytterligare, djupgående förändringar av det ekonomiska systemet och utvecklingen av infrastrukturen i en ny ekonomi med stabil och konvertibel valuta. De bibehåller ett antal inflationsdrivande faktorer, tex indexbundna löneökningar baserade på faktorn 0,6 och minimilöner. Mot bakgrund av att penningmängden förväntas tillväxa med 63 procent, är det alltför optimistiskt att förutsätta att prisökningarna endast kommer att uppgå till hälften av detta belopp, särskilt i ljuset av den höga inflationstakten under första halvåret. Budgetintäkterna från försäljning av statliga företag har också alltför optimistiskt beräknats uppgå till 15 000 mdr zloty. Felaktiga beräkningar kan leda till betydande öknningar av underskottet i den obalanserade statsbudgeten. De stora prissubventionerna fortsätter också och uppgår till 28 600 mdr zloty 1991. Programmet visar inget av de tidigare utfästelserna att lägga vikt vid investeringar i infrastrukturen, speciellt i kommunikationer. Minimala belopp har öronmärkts för miljövård. Statens utgifter för byggandet av tunnelbanan i Warszawa är större än utgifterna för det centralt finansierade byggandet av reningsverk.

Dessa omständigheter visar att budgeten tillkom under tryck av akuta behov och pressande sociala konflikter. Det faktum att samhället under 1990 inte lyckades identifiera sig närmare med staten, i kombination med den svaga lönepolitiken, gjorde det omöjligt att förvänta en ökad effektivitet i företagen. Mot denna bakgrund kan propositionen, som ger optimistiska prognoser för de makroekonomiska storheterna under 1991, inte sägas vara byggd på särskilt fast grund. Man kan dessutom inte undvika att få intrycket att det finns en motsättning mellan "Principer för ekonomisk och social politik 1991" och budgetrealiteterna. De krav

som formulerades i början av detta avsnitt gällande skapandet av ett klimat där ekonomiska mekanismer beaktas, en kraftigare inflationsbekämpning sker, en uppdelning görs av ekonomin i mindre enheter som avmonopoliseras och där lönebildningsproblemet löses, förefaller alltmer berättigade.

Villkor för slutlig framgång

Det är naturligt att det finns ett stort antal uppfattningar i en så genomgripande revolution av det ekonomiska och politiska systemet som den polska. Utan att gå in i en diskussion av enskilda ekonomiska doktriner eller ideologier, anser jag det relevant att i sammanhanget peka på de faktorer som är avgörande för ett framgångsrikt systemskifte. Det råder stor samstämmighet om att dessa faktorer är avgörande för eventuella framgång.

Först och främst gäller det att slutgiltigt överge synen på samhällsekonomin som ett enda stort centralstyrt multianläggningsföretag, ett synsätt som är typiskt för en centraliserad ekonomi. En verklig uppdelning av ekonomin i små enheter, med alla konsekvenser som detta förfarande medför, är en absolut nödvändighet. Förutom en fortsatt avmonopolisering krävs också en förändring av synen på ekonomin. Regeringen måste upphöra att identifiera sig med företagen och deras anställda och avhålla sig från en faderlig behandling av dem. Trots att det kan tyckas förhålla sig tvärtom, är detta ett av nyckelvillkoren för att övervinna medborgarnas känsla av främlingskap gentemot staten. Staten har fortfarande inte lyckats göra sig fri från rollen som en ständigt attackerad "ekonomidirektör" och har inte lyckats bli ett överordnat ickestyrande organ, ett organ som representerar hela nationens intressen.

Uppdelningen av ekonomin i små enheter är också en förutsättning för en fundamental omstrukturering av ekonomin till så låg kostnad som möjligt. Ekonomin

behöver ägarnas vaksamma öga över produktionsapparaten för att den skall moderniseras. Det är således uppenbart att privatiseringsprocessen måste påskyndas.

Ett villkor för slutlig framgång är också att statens intresse inte enbart inriktas mot produktionssektorn utan att man också uppmärksammar den föråldrade infrastrukturen, en förutsättning som ofta betonas muntligt. Det är en fråga om satsningar på infrastruktur i vid bemärkelse, på kommunikationer, kommunal utrustning, bankväsendet och på modernisering av den motsägelsefulla och svårforcerade administrativa infrastrukturen.

Införandet av allmän ordning, i överensstämmelse med normerna i utvecklade länder, är ett annat villkor för ett framgångsrikt ekonomiskt system. I praktiken spelar ineffektiviteten i den statliga tjänstesektorn, och särskilt i de statliga organ som har till uppgift att svara för allmän ordning, samma roll som bristerna i den mer materiella delen av infrastrukturen. Förbättringar på dessa områden förutsätter att medborgarna övervinner sin känsla av främlingskap gentemot staten, att de iakttar de medborgerliga plikter som staten har rätt att kräva, t ex ärlighet, punktlighet, ansvarsfullhet och prydlighet.

En mycket betydelsefull faktor för en framgångsrik omstrukturering av ekonomin är också utlandsskulden. Trots Polens enorma återbetalningsansträngningar växer skulden, och den översteg nyligen 45 mdr dollar. Den 1991 budgeterade summan för betalningar på utlandsskulden är betydligt högre än de årliga investeringarna av utländskt kapital och innebär att medel saknas för moderniseringen av den polska ekonomin. I en del utländska finansiella kretsar hävdas att Polen är en opålitlig gäldenär och att en dollar av den polska skulden inte är värd mer än 12–15 cent. Sonderingar har inte avslöjat ett enda bud till det priset. Enbart de tidigare betalningarna är skäl nog för Polen att kräva att den största delen av skulden avskrivs. Det är värt att lägga på

minnet att den fulla kostnaden för skuld-
betalningarna under 1991 skulle uppgå till mer än 20 procent av statsbudgeten. Det beror alltså inte bara på oss själva, utan också på Polens utländska kreditgivare om förändringen av det ekonomiska systemet blir framgångsrik och om vi snart fåt möjlighet att återvända till mer normala förhållanden.

Trots klar framgång med omdaning
av den polska ekonomin blir de sociala konflikterna hårdare. Överdrivna förhoppningar på återgången till marknadsekonomi har kolliderat med verkligheten i form av låg produktivitet och ekonomisk passivitet i den statliga sektorn. I juni 1991 började nya konflikter uppstå mellan fackförbunden och regeringen. Många människor, även politiker, förstår knappast penningpolitikens lagar och den efterfrågebetingade ökningen i statens utgifter. Nykeynesianismen har många anhängare, trots att de grundläggande förutsättningarna för sådan injektionspolitik saknas.

Men majoriteten av de ledande polska ekonomerna försvarade Balcerowiczplanen vid ett möte arrangerat av presidenten i maj 1991, och de argumenterade för fortsatt sund och hård ekonomisk politik.

En hård konfrontation mellan olika alternativ kan förutses under höstens valkampanj. Men även vänsteranhängare och demagoger förkastar en återgång till en centralstyrd ekonomi.

*Översättning:
ANN VEIDERPASS*