

Privatisering i Östeuropa – en lågmäld analys*

Den kanske viktigaste reformen i en politik för demokrati och marknadsekonomi i Östeuropa är att privatisera egendom som förstatligades under kommunismen, skriver Carl B Hamilton och Arne Jon Isachsen.

Reformen är komplicerad, eftersom den för sitt genomförande kräver en parallell lösning av en rad politiska, ekonomiska och rättsliga problem. I artikeln analyseras de ekonomiska problemen från effektivitets-, fördelnings- och stabiliseringspolitisk synpunkt.

Varje dag för med sig nya problem, och varje dag inser vi hur intimt de hänger samman, hur lång tid de kommer att ta att lösa och hur svårt det är att ta itu med dem i rätt ordning.

Václav Havel [1991]

I Östeuropa är det i huvudsak fyra slags förmögenhetsobjekt som skall privatiseras: (1) småföretag, (2) bostäder, (3) jordbruk och (4) storföretag.

Frågan om privatisering kan liksom många andra ekonomisk-politiska problem analyseras från tre utgångspunkter, nämligen effektivitet, fördelning och stabilitet. Låt oss förklara dem i tur och ordning.¹

1. *Effektivitet* i produktionen: Hur skall ägandet organiseras för att *existerande* produktionsapparat och fastighetsbestånd skall utnyttjas så effektivt som

möjligt (dvs effektivitet i det korta perspektivet, ofta kallad "statisk" effektivitet)? Härtill kommer frågan om effektivitet när det gäller *investeringar* i produktionskapacitet och fastigheter (effektivitet i ett längre perspektiv, ofta kallad "dynamisk" effektivitet).

2. *Fördelning*: Hur påverkas fördelningen av inkomster och förmögenheter i samhället av olika sätt att privatisera? Även i detta fall finns både ett kortare perspektiv (fördelningen av inkomster) och ett längre (fördelningen av ackumulerade inkomster, dvs av förmögenhet).

3. *Stabiliteten* i samhällsekomin: Hur påverkas makroekonomiska variabler som tex prisnivå och arbetslöshet av olika sätt att privatisera?

* Artikeln bygger på ett kapitel i en kommande lärobok, *Ökonomi. Fra plan til marked er ingen dans på rosor*, avsedd att översättas till ett antal östeuropeiska språk förutom engelska, norska och svenska. Vi tackar för synpunkter från Harry Flam, Thorvaldur Gylfason, Hedvig Jarn, Mats Persson och Anders Åslund.

¹ Detta analyschema är en liten modifiering av det som introducerades på 1960-talet av den amerikanska ekonomen Robert Musgrave.

Docent CARL B HAMILTON är rådsforskare vid HSR och Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet. ARNE JON ISACHSEN är professor vid Institutet för ekonomi, Handelshögskolan BI, Oslo.

Figur 1 Sex aspekter på ett ekonomisk-politiskt problem.

	Kort sikt	Lång sikt
Effektivitet	1 Statisk effektivitet	2 Dynamisk effektivitet
Fördelning	3 Inkomstfördelning	4 Förmögenhets- fördelning
Stabilitet	5 Konjunktur- anpassning	6 Struktur- anpassning

Analys-schemat sammanfattas i *Figur 1*. Dess sex aspekter kompletterar varandra. Figuren skall ses som ett sätt att organisera det egna tänkandet och garanterar naturligtvis inte att man kan fylla alla rutorna med klara svar. Ofta kommer man efter en preliminär genomgång fram till att svaren i bara en eller två av rutorna förefaller vara avgörande för ett beslut.

Effektivitet

Anledningen till att man satt *småföretag* som en särskild privatiseringskategori är att ett småföretag ofta kan överlåtas till en enda ny ägare. Detta är den styrande definitionen av småföretag. Det kan gälla butiker, frisersalonger, hotell, restauranger, lastbilar, taxibilar, små fabriker och reparationsverkstäder osv. Tillkommer så den polsk-ungerska klassificeringen av "småföretag" som ett företag där ägarrollen under kommunismen oftast utövades av lokala myndigheter. Frågan om privatisering av småföretag är följaktligen i Polen och Ungern närmast en kommunal angelägenhet.

Man kan låta individer ge bud på småföretag vid auktioner. Den som anser sig ha bäst förutsättningar att driva småföretaget med vinst kommer också att vara den som är villig att bjuda högst vid en så-

dan auktion. En offentlig auktion med många deltagare ökar sannolikheten för att "rätt person på rätt plats" tar över.

Problemen är emellertid flera redan vid denna relativt enkla form av privatisering.

Seriösa potentiella köpare gör en kalkyl över kostnader och intäkter, innan de lägger ett bud på småföretaget. För att göra kalkylen måste de uppskatta *framtida* priser på företagets insatsvaror och färdigvaror. Detta kan vara svårt nog i en marknadsekonomi. I Östeuropa tillkommer problemet att uppskatta kommande och pågående prisreformers konsekvenser för lönsamheten. Ett exempel är ett företag som idag säljer subventionerade produkter (tex livsmedel) och använder subventionerade insatsvaror (tex energi).

När det gäller varor som går i internationell handel kan man ta världsmarknadspriserna som utgångspunkt, lägga på framtida transportkostnader, framtida tull, etc och på så sätt försöka räkna ut framtida priser. Av de insatsvaror och produkter som är viktiga för ett småföretag går dock sannolikt bara en mindre del i utrikeshandel. Vad man då kan försöka göra är att uppskatta världsmarknadspriser på insatsvarorna i tillverknings av sådana varor som normalt inte går i interna-

tionell handel (*non-tradeables*), tex energi, sätta in dessa världsmarknadspriser i stället för dagens subventionerade priser och på så sätt räkna sig fram till en ungefärlig uppfattning om lönsamheten till världsmarknadspris. (Se Hughes & Hare [1991] för beskrivning av en metod som är särskilt lämpad för Östeuropa.)

När subventioner tas bort går priset upp och ersätter kvantitativa ransoner, köer och köer som metod att bestämma vem som får tillgång till olika varor och tjänster. Producenternas reaktion på stigande priser är att successivt öka sin tillverkning (tex genom övertidsarbete eller nyinvesteringar). Priset kan alltså stiga för att därefter sjunka tillbaka när utbudet "hunnit ikapp". Just en sådan uppgång och nedgång i priserna inträffade i Polen under de första månaderna efter att de flesta priser släppts fria den 1 januari 1990.

Men ödmjukhet påbjudes. Även för en erfaren och i marknadsekonomi vältränad ekonom är det svårt att beräkna många priser i det långsiktiga jämviktssläget, när man har att göra med så stora prisförskjutningar på så olika marknader som de i Östeuropa nu aktuella.

Så länge som osäkerhet råder om de långsiktiga jämviktpriserna kommer företagsköp att genomföras som är baserade på felaktiga prisantaganden. Det innebär att mera försiktiga – men kanske mycket kompetenta – personer pga rådande osäkerhet tills vidare avstår från att köpa och driva företag.

Det finns även en dynamisk aspekt på frågan om låga priser som upprätthålls genom subventioner och reglerad utrikeshandel. Av samhällsekonomiska skäl vill man undvika att investeringar genomförs som är baserade på sådana långsiktigt felaktiga priser. Annars riskerar samhället att stå inte bara med olönsamma investeringar utan dessutom med politiskt inflytelserika grupper, som motsätter sig prisreformer just med hänvisning till nyligen gjorda investeringar.

Både statisk och dynamisk effektivitet talar alltså för en tidig prisreform, syftande till världsmarknadspriser och fritt etablerade inhemska jämviktpriser på *non-tradeables*.

En andra fråga gäller om också *utländska medborgare och företag* skall få köpa förstärkt egendom, bl a småföretag. Från effektivitetssynpunkt vore detta bra, eftersom det skulle medföra import inte bara av hårdvaluta utan också "import" av managementkompetens och teknisk kompetens. Sådan import kan dels vara inbyggd i från väst importerade maskiner och annan utrustning (tex datorer och dataprogram), dels vara ett resultat av utländska ägares direkta engagemang i skötseln av företaget och bevakning av avkastningen på satsade pengar.

En tredje fråga gäller *finansiering* av företagsköp. I en marknadsekonomi går den potentiella köparen till banken och förhör sig om ett lån. En investeringsbedömare på banken skulle analysera hans/hennes affärsidé, i detta fall köpet av småföretaget. Om banken av siffror och diskussion övertygas om att lånet kommer att kunna återbetalas med ränta – kapitalanvändningen blir effektiv! – så ställer banken ett lån till förfogande. Men i dagens Östeuropa finns ännu så länge inget västerländskt banksystem, än mindre kompetenta investeringsbedömare och kreditchefer som kan hjälpa till med bevakning av effektivitet i kapitalanvändningen.

Jordbrukets omvandling ställer två frågor, dels eventuell uppdelning av stora jordbruk i mindre enheter, dels privatisering. Den första frågan reser ett klassiskt problem i samband med jordreformer: genom att stycka en stor gård i mindre enheter kan man förlora stordriftsfördelar, vilket är negativt från effektivitetssynpunkt.

Från effektivitetssynpunkt kan man motivera viss preferensbehandling av personer som idag brukar jorden, eftersom de bättre än andra kan förväntas känna

till gårdens speciella produktionsförutsättningar (markförhållanden, mikroklimat, etc). Men detta gäller bara om gården överläts gratis. Om politiken istället är att privatiseringen av jordbruk skall ske genom att gårdar säljs, t ex vid auktion, kan man förvänta att, allt annat lika, de människor som bäst känner gårdens produktionsförutsättningar är beredda att lägga ett något högre bud än andra, eftersom de redan gjort den nödvändiga investeringen i kunskap om gårdens produktionsförutsättningar. De som inte från början har denna kunskap får räkna med något eller några magrare år i början, innan de lärt känna åkerjordens kvaliteter, gårdens mikroklimat, byggnadernas reparationsbehov etc.

Beträffande *bostäder* är erfarenheten att lägenhetsinnehavare ofta är mycket benägna att sätta sitt sparande i underhåll av och investeringar i den egna bostaden. I det av dåligt bostadsunderhåll präglade Östeuropa talar denna erfarenhet för bostadsrätter snarare än hyresrätter.

I de fall man privatiserar hyresfastigheter är det från dynamisk effektivitetssynpunkt viktigt att reducera eller helt ta bort hyresregleringar. Sådana motverkar såväl upprustning som osubventionerad nyproduktion.

En privatisering av bostadsbeståndet möjliggör en tidigare okänd rörlighet på bostadsmarknaden och därmed också ökad rörlighet på arbetsmarknaden. Människor kan framdeles lättare bosätta sig där de helst vill och landets arbetskraft utnyttjas bättre. Det är en viktig effektivitetshöjande konsekvens av bostadsprivatiseringen i Östeuropa.

Privatiseringen av *storföretag* reser helt nya frågor. Från effektivitetssynpunkt är det önskvärt att storföretagen arbetar i en miljö präglad av konkurrens dem emellan. Detta innebär att bryta upp existerande monopol och andra konkurrensbegränsningar genom fri utrikeshandel, möjligheter för utländska producenter att köpa egendom och göra investeringar,

lagstiftning om öppen och icke-diskriminerande offentlig upphandling, lagstiftning som säkerställer etableringsfrihet för dem som vill starta företag, förbud mot pris- och anbudskarteller etc (s k näringsfrihetslagstiftning). Allt detta är åtgärder för att hålla ett högt *utifrån kommande* konkurrenstryck på företagen.

Ledningen i ett storföretag måste dessutom stå under ett *inifrån kommande* tryck att sköta företaget väl och att hela tiden maximera vinsten. Hur skall det interna trycket på företagsledningen komma till stånd och upprätthållas? Svaret är sannolikt starka "professionella" andels- eller aktieägare. Det som är karaktäristiskt för ägarintresset – och från ren effektivitetssynpunkt utomordentligt värdefullt – är dess enkla, endimensionella mål: maximera vinsten! Det tar inga sociala eller andra hänsyn utan strävar enbart efter största möjliga vinst inom de av lag och författning satta ramarna.

Aktieäggande kan i princip utövas på två olika sätt. Det första är att vara *aktiv* och noga följa företagets skötsel. Om företaget missköts framtvingar ägarna förändringar, t ex att företagsledningen byts ut och ny styrelse tillsätts. Detta aktiva sätt att utöva ägande kallas ofta "*voice-metoden*", eftersom ägarna engagerat protesterar mot missförhållanden.

Det andra sättet att utöva ägande är *passivt*. Aktieägare som är missnöjda med företagets skötsel säljer sina aktier, t ex på en aktiebörs. Detta sätt att utöva ägande kallas "*exit-metoden*", eftersom ägarnas missnöje visar sig genom att de går ur, drar sig undan, lämnar det sjunkande skeppet. Om många aktieägare använder sig av exit-metoden och säljer sina aktier, sjunker priset på dessa aktier, vilket så småningom framkallar förändringar i företagets skötsel. Så blir det t ex allt svårare att skaffa kapital på kapitalmarknaden, vare sig det gäller att få ett lån i banken eller att skaffa kapital genom att sälja (emittera) nya aktier. Ju lägre kursen är på existerande aktier, desto fler

nya måste emitteras för att inbringa ett visst kapitaltillskott, dvs en större del av företaget måste säljas ut till ägarna av ny-emitterade aktier.

För att voice-metoden skall kunna utövas måste ägandet vara koncentrerat så att det finns någon eller några större ägare: dels ger detta ägarna väsentligt inflytande och insyn (röststyrka på bolagsstämman och plats i företagsstyrelsen), dels genererar det ett starkt egenintresse att engagera sig i företagets skötsel. Om inte, riskerar ägarna att förlora stort om företaget missköts, och eventuellt blir de ruinerade.

Om ägandet istället är splittrat på många små aktieägare, blir varje akteägarers engagemang i motsvarande mån litet. Det finns då ingen väldefinierad grupp som känner starkt för företagets skötsel. I det läget finns det en betydande risk att ingen aktieägare avkräver företagsledningen vinstmaximering.

Sammanfattningsvis: Från effektivitetssynpunkt bör inte ägandet vara utspritt på alltför många händer. Istället bör företaget sannolikt ha ett mindre antal "professionella" ägare.

Vad betyder detta för privatiseringen i Östeuropa? Jo, man kanske borde organisera ägandet på ungefär följande vis:² De nya regeringarna inrättar "investmentbolag" (*holding companies*) vars enda uppgift är att agera som professionell ägare i flera olika företag. I varje land kan man på detta sätt ha kanske 10–30 olika investmentbolag. Aktier/andelar i investmentbolagen tilldelas sedan befolkningen gratis eller säljs.

Men vem övervakar övervakarna, dvs investmentbolagen? De medborgare som är missnöjda med ett investmentbolags avkastning skall kunna sälja sina andelar i detta bolag (exit-metoden). Man kan eventuellt komplettera medborgarnas kortsiktiga engagemang i skötseln av investmentbolagen genom att dessa också ges i uppgift att leverera in en del av sin avkastning till privata pensionsfonder

med reala avkastningskrav för utbetalning av (aktuariskt uträknade) pensioner.

Bör man från effektivitetssynpunkt ge de anställda i ett företag andelar i det egna företaget, eller "rabatt" när andelar skall säljas? Nej. Anledningen är att man då lätt introducerar andra målsättningar än den enkla tumregeln om vinstmaximering, t ex maximering av vinsten per anställd och en tendens till att konservera sysselsättning och produktionsstruktur i det enskilda företaget. Detta får betydelse t ex vid minskad efterfrågan på företagets produkter och minskar viljan att introducera produktivitetshöjande teknik om den skulle leda till en minskning i antalet anställda.³ (Sysselsättningsmål bör istället definieras på nationell eller regional nivå, och uppfyllas främst genom makroekonomiska åtgärder.) När vinstmaximeringsmålet blir uttunnat och oklart får dessutom företagsledningen svårt att låna kapital för nya investeringar.

Men, säger kanske någon, kommer inte människor att vilja arbeta effektivare på grund av större arbetsglädje om de äger en del av det företag som de arbetar i? Detta kan vara riktigt vad gäller småföretag där rollerna som företagsledare och ägare mer eller mindre sammanfaller. I sådana företag är förutsättningarna uppfyllda för att voice-metoden skall fungera (familjeföretag är kanske bästa exemplet). Men i storföretag befinner sig den enskilde mera i en exit-situation, med ett individuellt inflytande som är så litet att det i praktiken är försumbart.

² Se diskussion i Blanchard & Layard [1990], Blanchard m fl, [1991], Grosfeld & Hare [1990], Lipton & Sachs [1990b] och Newbery [1990].

³ Dessa från effektivitetssynpunkt negativa verkningar mildras om de anställda är helt fria att genast sälja sina andelar och faktiskt också utnyttjar möjligheten. Men i så fall förefaller, å andra sidan, preferensbehandlingen av just företagets anställda poänglös.

Erfarenhetsmässigt har heller inte företag som ägs av de anställda varit någon succé där de prövats. Ett illustrativt exempel är det jugoslaviska systemet med arbetarstyrda företag. I marknadsekonomier förekommer knappast alls arbetarstyrda företag. Hade arbetarstyre varit en överlägsen företagsform, hade den för länge sedan i hägn av marknadsekonomiernas etableringsfrihet konkurrerat ut alternativa organisationsformer. Men så har inte skett, utan aktiebolaget är den typiska organisationsformen för större företag.

Från dynamisk effektivitetssynpunkt är det viktigt att företag omorganiseras, läggs ned eller säljs när de går med förlust. Om så inte sker låser man in produktionsfaktorer i dessa företag och förvägrar därigenom inte bara lönsamma företag möjligheten att utnyttja just dessa produktionsfaktorer (arbetskraft, byggnader etc) utan tvingar dem dessutom att betala mera än eljest för redan engagerade produktionsfaktorer (t ex drivs lönerna upp av företag som kan rekrytera och behålla arbetskraft med hjälp av subventioner). Man måste alltså ha en konkurslagstiftning som säger att när företags skulder definitivt överskrider dess tillgångar skall företagsledningen begära företaget i likvidation eller konkurs. Statliga lån eller subventioner skall inte träda emellan. De leverantörer som inte får betalt gör en förlust, och kommer nästa gång att vara mer försiktiga med till vilka de levererar på kredit. (I många länder har man en lagfäst förtursrätt eller garanti för de anställdas inestående löner.) Om man i en ekonomi inte har fungerande obändiga, "hårda" budgetrestriktioner för företag kan snabbt stora delar av landets näringsliv bli ineffektivt.

Konkurslagstiftning och hårda budgetrestriktioner är ett viktigt exempel på en princip som erfarenhetsmässigt visat sig mycket betydelsefull för ekonomisk effektivitet: att samhället i behandlingen av företag och banker drar en skarp gräns

mellan politikens sfär och marknadsekonominens sfär. Gränsdragningen mellan politik och ekonomi har naturligtvis också en djupare politisk-konstitutionell betydelse som säkerhetsvalv för det öppna samhället. En invändning som framförts i Östeuropa mot investmentbolag av den typ som diskuterats tidigare är just av denna innebörd.

Om man inrättar ett fåtal investmentbolag skapas potentiella instrument inte bara för utövande av professionellt ägande utan samtidigt också för politisk maktutövning. Först när man kan garantera att den gamla *nomenklaturen* för alltid är utestängd från inflytande i sådana investmentbolag – hävdar skeptikerna – bör man inrätta sådana investmentbolag. Beroende på hur djupt förankrad demokrati och politisk pluralism är kan det alltså finnas en målkonflikt mellan kravet på ekonomisk effektivitet och kravet på robusta spärrar mot inflytande för det gamla gardet.

En mera traditionell målkonflikt är den mellan fördelningspolitik och ekonomisk effektivitet.

Fördelning

Hur skall förmögenhetsobjekten fördelas?

Beträffande *småföretag* har man i Östeuropa som regel beslutat att bjuda ut dem till försäljning. En återkommande fråga är om man bör inskränka gruppen köpare på något sätt, t ex utesluta medlemmar av den tidigare *nomenklaturen* (eftersom de på otillåtliga sätt tillskansat sig sin köpkraft), utlänningar eller ännu inte privatiserade företag.

Jordbruk kan bjudas ut till den som betalar bäst. Emellertid var i många fall brukaren av jorden (t ex en kooperativmedlem) under den förkommunistiska tiden dess ägare. Det kan då vara naturligt att nu återbörda jorden till den forne ägaren. Denne kan naturligtvis välja att sälja jorden till högstbjudande. I de fall när det

inte är aktuellt att återlämna jorden till några tidigare ägare (tex tidigare tyskägd jord i Polen), anses ofta brukaren med åren ha förvärvat besittningsrätt eller åtminstone förköpsrätt. Detta förefaller vara en instinkt som är djupt rotad hos människor över hela världen. "Jorden till brukaren!" är ett slagord som förvisso klingat inte bara i Östeuropa.

Samma fördelningsprincip förefaller nu komma även Östeuropas *hyresgäster* tillgodo. I Östeuropa har i praktiken ofta hyreslägenheter ärvts, och personer och familjer har under årens lopp förvärvat en faktisk besittningsrätt. Om gratis överlåtelse av bostäder till innehavarna blir regel innebär det en förmögenhetsomfördelning av gigantiska mått som kommer att prägla Östeuropa under flera generationer.

Återigen reser *storföretagens* privatisering mera besvärliga frågor. Tillhör storföretagen dem som arbetar där? De anställda själva hävdar ofta detta, liksom företagets ledning (särskilt om den tillsattes på den gamla tiden). Å andra sidan kan man hävda att företagen tillhör hela folket. Bara på grund av att en person i det förgångna fick sitt arbete just i ett storföretag snarare än tex i ett småföretag kan man väl inte adla honom/henne till legitim innehavare av idag värdefulla andelsbevis i storföretaget?

Det finns också ett annat argument mot att anställda äger företaget, nämligen riskspridning. Om en person både har sin anställning och sina tillgångar (sparande) i ett och samma företag drabbas han eller hon dubbelt om företaget går i konkurs: dels förlorar man kanske jobbet, dels blir sparandet kanske värdelöst. Från riskspridningssynpunkt är det då bättre att individen placerar sparandet på annat håll – inte minst med tanke på att konkurserna kan bli många under kommande år.

I praktiken kompromissar man i dagens Östeuropa på denna punkt. Merparten av aktier/andelar i Polens storföretag skall säljas och en mindre del erbjudas de an-

ställda till rabatterat pris. I Tjeckoslovakien är kraven på andelar till de anställda obetydliga (se *Box 1* och *Box 3*, s 412–413).

De praktiska problemen har visat sig nog så allvarliga när det gäller fördelning av aktier/andelar. I varje land har man att privatisera tusentals storföretag (tex i Polen ca 3200). Om man skall sälja företagen måste deras värde uppskattas, lånemöjligheter erbjudas till potentiella köpare i en situation där banker som kreditgivare knappast existerar. Dessa och andra praktiska problem hotar idag nästan att stoppa privatiseringsprocessen. Myndigheterna står inför valet att antingen införa enkla tumregler eller acceptera att processen drar ut på tiden med oklara eller perversa incitament och effektivitetsförluster i företagets skötsel som följd. Man får allt mindre användning för mera sofistikerade förslag till organisatorisk fingerfärdighet när det gäller privatiseringen.

En första förenkling vore att inte ta betalt för aktier/andelar i storföretag. Dessa kan då antingen "parkeras" direkt hos hushållen, eller hos investmentbolag som i sin tur ägs av hushållen. Vad händer då?

1. Privatiseringen går snabbare genom att man undviker kravet på uppskattning av framtida priser och värdering av företagen.
2. Man undviker problem med att skapa kreditmöjligheter för potentiella köpare. Dock måste man för att uppnå effektivitetskontroll genom exit-metoden skapa en marknad för aktier och andelar.
3. På relativt kort tid blir reformprocessen politiskt irreversibel och man försvårar för dem som vill genomföra "vilda" privatiseringar (se *Box 4*). Det gäller både *nomenklaturen* och anställda som vill ta över företaget. Tex förefaller företagsledning och anställda i rådande oklara rättsläge ibland kunna skaffa sig en besittnings-

Box 1 Polen

I Polen har förts en intensiv diskussion huruvida storföretagen skall anses tillhöra hela folket eller den del av folket som arbetar i det aktuella företaget. Utgången blev en kompromiss: de anställda garanteras rätten att köpa maximalt 20 procent av företagets aktier till halva det pris som andra aktieägare får betala. De 80 procenten kan säljas eller delas ut gratis till befolkningen, av vilka dock 10 procent alternativt kan säljas till utlänningar. För en större utlandsandel än 10 procent krävs särskilt tillstånd. Eftersom den polska regeringen välkomnar utländska investeringar, försäkras den att sådana tillstånd närmast kommer att bli en formalitet.

En tanke är att de flesta storföretag skall privatiseras på så sätt att 70 procent av andelarna distribueras fritt bland medborgarna, de anställda (upp till gränsen 20 procent), socialförsäkringsfonder och finansinstitut. Restande 30 procent delas ut i form av "inköpsrättigheter" (*vouchers*) till alla medborgare. Dessa inköpsrättigheter kan de sedan byta mot aktier i olika privata "privatiseringsfonder". Dessa skall till att börja med skötas av erfarna utländska investeringsbedömare. Varje privatiseringsfond skall i sin tur använda de inbytta inköpsrättighe-

terna till att köpa aktier i företag, t ex i samband med av myndigheterna organiserade aktieauktioner. Ledningen för en privatiseringsfond skall ges sådana incitament för sin verksamhet att den på ett professionellt sätt bevakar ägarintresset, t ex att övervaka och omstrukturera företaget. Privatiseringsfondernas uttryckliga målsättning skall vara att maximera värdet av fondens aktieportfölj (ledningens löner kan t ex göras beroende av aktieportföljens värde).

Den centralt initierade privatiseringen av de sju första storföretagen i Polen fick privatiseringsprocessen att stanna av på grund av sin administrativt överlastade utformning. Ett fenomen har bli därför blivit att företag begär sig själva i likvidation och sedan — genom juridiska teknikaliteter — likt fågeln Fenix återuppstår under ändrat ägarskap (se Box 4).

Ett starkt incitament att ta egna initiativ till privatisering i Polen är att privata företag numera inte betalar skatt på löneglidning — i motsats till statligt ägda företag. Följaktligen pressar inte minst de anställda på för en snabb privatisering. Se Grosfeld & Hare [1991], Lipton & Sachs [1990b] och *The Economist* [1991].

Box 2 Ungern

I vissa företag i Ungern kommer 10 procent av företagets aktier att säljas till rabatterat pris till anställda, som dessutom kan få subventionerade lån för ytterligare aktieköp i företaget.

I Ungern är en stor fråga i vilken utsträckning man skall fortsätta som idag med privatisering initierad av centrala

myndigheter. Centraliseringen har i praktiken inneburit att privatiseringsprocessen är långsam och byråkratisk. Allt flera förordar därför att företagen själva skall uppmannas ta initiativ genom att själva förbereda privatiseringsplaner. Se Grosfeld & Hare [1991] och *The Economist* [1991].

Box 3 Tjeckoslovakien

I Tjeckoslovakien skall småföretag säljas på auktion. I en första omgång får endast landets medborgare delta, förutsatt att de betalat en relativt hög deltagaravgift. Myndigheterna sätter utgångsbudet. Om inga inhemska köpare finns kan auktionen göras om, och även utlänningar tillåts då bjuda.

Ägandet av de tjeckoslovakiska storföretagen (mellan 1000 och 2000 stycken) skall spridas bland befolkningen med hjälp av inköpsrättigheter (*vouchers*). Medborgarna kan använda dessa vid auktioner. Vissa företag undantas för att möjliggöra *joint ventures* med utlänningar, som får

köpa sina andelar i hårdvaluta. Mellan 40 och 80 procent av ägandet kan på detta sätt spridas bland medborgarna genom inköpsrättigheter. Resten, dvs 20 till 60 procent, kan tilldelas eller säljas till anställda och utlänningar. Man funderar för närvarande på att lära av Polen och införa något som liknar privatiseringsfonder, som skall kunna utöva en professionell ägarroll. Se Grosfeld & Hare [1991] och *The Economist* [1991].

Box 4 Exempel på vilda privatiseringar: Polen

Grosfeld [1990] ger några exempel på tillvägagångssätt för "vild" företagsprivatisering i Polen.

Exempel 1. Direktören för ett statligt företag grundar ett privat företag med hjälp av nomenklaturafolk eller administrationen i det statliga företaget. De mest lönsamma av inkommande order lägger man undan till det nya privata företaget. Kapital och arbetskraft i det statliga företaget hyrs ut till det privata gratis eller för en symbolisk summa.

Exempel 2. Den mest lönsamma delen av det statliga företaget går i likvidation. Istället bildas ett nytt privat företag, som innehållsmässigt överensstämmer med den avskaffade delen av det statliga företaget. Det nya privata företaget hyr ut sina tjänster till det statliga företaget mot höga avgifter. Problem med "vilda" och "spontana"

privatiseringar finns också i Ungern; se Blanchard m fl [1991]. Även om det är rimligt att ta avstånd från dessa privatiseringar ur fördelningspolitisk aspekt, är de inte självklart negativa från effektivitetssynpunkt. De personer/grupper som tar över, kan vara de som mest effektivt förmår hantera både övergången och det nya livet i en marknadsekonomi – liksom de var anpassningsbara och framgångsrika i det gamla systemet. Här kan verkligen konflikten mellan effektivitet och fördelning komma att ställas på sin spets!

rätt som kan vara politiskt svår att i efterhand riva upp. Det oklara rättsläget medför också att individer och företag ägnar resurser till att försöka påverka fördelningen av äganderätter till sin fördel. Ett relativt snabbt sätt att klargöra rättsläget vore, som Lipton och Sachs [1990b] föreslår, att först raskt göra om statliga företag till aktiebolag där staten äger samtliga aktier, och därefter privatisera dem.

Vilda privatiseringar förekommer inte bara i företag utan har också förekommit i kombination med spontana jordreformer i t ex Ungern.

4. Om privatiseringen går långsamt skapas starkare incitament än eljest för nyetableringar. Potentiella entreprenörer kommer knappast att i åratal sitta med armarna i kors utan kommer att vilja ta saken – vinstmöjligheterna! – i egna händer. Sådana nyetablerade företag kommer att konkurrera med bla resterande statliga företag och eventuellt konkurrera ut dem.
5. Om man inte tar betalt för andelarna berövar man automatiskt en resursstark f d nomenklatura möjligheten att i kraft av sina resurser vinna inflytande över fördelningen av andelarna. Detta är en viktig fördelningssynpunkt.

Den ovanstående diskussionen av fördelningsproblemen har syftat till att vara en lågmäld problemgenomgång. Men vi vet att få saker kan sätta människornas känslor i svallning så som fördelningsproblem. "Frihet! Jämlikhet! Broderskap!" skalade redan 200 år före 1989 års revolutioner. Idag vet vi inte mycket om vilka nya klyftor som kan komma att uppstå i Östeuropa, eller hur toleranta människorna där kommer att vara tex beträffande framväxten av en ny klass av välsituerade entreprenörer. Toleransen blir säkert mindre ju mera den nya klassen visar sig bestå av medlemmar ur den gamla nomenklaturen (punkt 5 ovan).

Idag är utländskt kapital mer än välkommet. Men det kommer en dag imorgon också. Om det skulle visa sig att uppbyggnaden av Östeuropa på ett framträdande sätt gynnar utlänningar, kommer det då att accepteras, och vilka blir de politiska konsekvenserna?

Stabilitet

"Vi har inte råd att skänka bort företagen!" är en ståndpunkt som brukar framföras i t ex Ungern. Varför?

Jo, man pekar på de inflationsdrivande underskotten i statsbudgeten. Om staten säljer företagen skulle man med intäkternas hjälp kunna minska både statsskulden ("stocken") och räntebetalningarna ("flödet"). En förutsättning för minskat nettoflöde ur statskassan är dock att räntan staten måste betala på statsskulden är högre än avkastningen som staten får från de statliga företagen som man överväger att sälja.

Det stora problemet idag med växande budgetunderskott och snabb inflation – koncentrerade till Sovjetunionen och Balkanländerna – kan dock inte lösas genom att statens förmögenhet omfördelas till mindre statsskuld och mindre statligt ägande. Den viktiga åtgärden är istället att tillflödet av ny likviditet stängs av. Detta kan ske t ex genom permanent minskade subventioner till företag, banker osv; med andra ord måste de styrande ålägga staten en "hård" budgetrestriktion. En utförsäljning av statliga företag åstadkommer bara en engångsindragning av likviditet. Detta är mycket kortfattat om stabiliseringsproblemet; se vidare Blanchard m fl [1991].

Avslutning

Privatiseringen är en viktig del av övergången till marknadsekonomi. Under processens gång kommer många företag

att minska sin sysselsättning.⁴ Observera att en konkurs inte behöver innebära att alla arbetsplatser försvinner, utan först och främst innebär att företaget finansiellt rekonstrueras och dess bokförda kapitaltillgångar och skulder skrivs ned. Att skriva ned skulderna har i sin tur konsekvensen att utlånares, det vill säga den statliga bankens, bokförda tillgångar också måste skrivas ned (bl a fordringar). En rekonstruktion av bankväsendet blir bl a av detta skäl en nödvändig del av privatiseringsprogrammet.

Eftersom många storföretag till slut kommer att få läggas ned, är det viktigt att den under kommunismen ekonomiskt diskriminerade småföretags- och tjänstesektorn nu uppmuntras att expandera bl a genom snabb privatisering och nytabletering. Detta gäller särskilt om ordet privatisering i det allmänna medvetandet börjar uppfattas som synonymt med arbetslöshet – vilket skulle kunna stoppa hela privatiseringsprocessen. Som komplement kan man dessutom försöka att vid arbetslöshet säkerställa ett visst grundskydd för hushållens inkomster och försöka organisera omskolning av arbetslös arbetskraft.

Referenser

- Blanchard, O & Layard, R, [1990], "Economic Change in Poland". Discussion Paper No 3. Centre for Economic Performance, London School of Economics, UK.
- Blanchard, O, Dornbusch, R, Krugman, P, Layard, R & Summers, L, [1991], *Reform in Eastern Europe*. MIT Press, Cambridge Mass.
- Grosfeld, I, [1990], "Prospects for Privatisation in Poland". *European Economy*, nr 43, mars.
- Grosfeld, I & Hare, P, [1991], "Privatisation in Hungary, Poland and Czechoslovakia". Discussion Paper nr 544, Centre For Economic Policy Research, London. Även *European Economy*, kommande.
- Havel, V, [1991], "President Václav Havels nya nyårstal". *Svenska Dagbladet*, 1991-03-17.

Hughes, G & Hare, P, [1991], "Competitiveness and Industrial Restructuring in Czechoslovakia, Hungary and Poland". Discussion Paper nr 543. Centre for Economic Policy Research, London. Även *European Economy*, kommande.

Lipton, D & Sachs, J, [1990a], "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland". *Brookings Papers on Economic Activity*, nr 1.

Lipton, D & Sachs, J, [1990b], "Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland". *Brookings Papers on Economic Activity*, nr 2.

Newbery, D, [1990], "Reform in Hungary: Sequencing and Privatisation". Department of Applied Economics, University of Cambridge, UK. Presenterad vid The European Economic Association Annual Conference, Lisbon.

The Economist, [1991], "Creating the Invisible Hand". 1991-05-11.

Åslund, A, [1991], "Principles of Privatisation for Formerly Socialist Countries". Working Paper nr 18. Stockholm Institute of Soviet and East European Economics, Stockholm School of Economics, Stockholm.

⁴ Se Hughes & Hare [1991], som bl a innehåller beräkningar av industribranschens lönsamhet och förädlingsvärde till världsmarknadspris.