

Plan og marked – marked eller plan?

Jørn Henrik Petersen

Økonomisk Institut, Odense Universitet

SUMMARY: The paper revives the well-known Hayek distinction between constructivist and evolutionary thinking with respect to social institutions (central planning versus market). Based on this dichotomy it is argued that recent developments in Eastern European economic thinking mirrors a basic change of paradigm: from plan and market towards plan or market. The issues of macroeconomic stabilization and privatization are discussed along lines inter alia suggested by the Hungarian economist Janos Kornai.

Planlægning og centraldirigeret planlægning

Planlægning er et plusord. Planlægning er forudsætning for rationel adfærd. Planlægning betyder, at vi forud overvejer, hvad vi agter at gøre. Planlægning indebærer, at vi klargør vore mål, før vi handler. Planlægning er bestemmelse af knappe ressourcers bedste fordeling mellem konkurrerende mål. Planlægning er efterstræbelsesværdig; men planlægning har også sine grænser, der sættes af mulighederne for at indsamle, transmittere, lagre og bearbejde information.

Allerede før oktoberrevolutionen tilkendegav Kerenskij's regering at arbejde på en økonomisk plan baseret på en statslig regulering af *prioritetsindustrieme*: De industrier som før andre skulle have deres behov for produktionsmidler tilfredsstillet, jf. Smolensky (1967). I en resolution fra bysovjetten i Petrograd blev det fastslået, at regeringen skulle foreskrive industriernes økonomiske mål og deltage i fordelingen af råmaterialerne, fordelingen af produktionen og prisfastsættelsen. Trotskij erklærede, at målet måtte være en *komplet centraliseret og planlagt økonomi uden markeder og betalingsmidler*.

Planlægningen opfattedes som den absolutte antitese til markedstilpasningen og kapitalismens »anarki«.

Af den første sovjetiske femårsplan fra 1928/29 udkrystalliseredes den centralt planlagte eller centralt administrerede økonomi.¹ I princippet træffes der *centralt* en for

Artiklen bygger på et bidrag til Studenterrådets og Yngre Civiløkonomers Østeuropa konference på Odense Universitet, onsdag d. 20. februar 1991.

1. Sammenlignes virkeligheden med en formel beskrivelse af »plansystemet« kan man med Zaleski (1980) komme til den konklusion, at den centralt fastsatte nationale plan er en myte, og at det er mere realistisk at beskrive den sovjetiske »model« som en administreret økonomi. »Instead of a plan and planning process governing economic operations, one finds an ever-changing process of administrative corrections of »the plan« actually characterising economic activity«, se Wilhelm (1985).

Plan og marked – marked eller plan?

Jørn Henrik Petersen

Økonomisk Institut, Odense Universitet

SUMMARY: The paper revives the well-known Hayek distinction between constructivist and evolutionary thinking with respect to social institutions (central planning versus market). Based on this dichotomy it is argued that recent developments in Eastern European economic thinking mirrors a basic change of paradigm: from plan and market towards plan or market. The issues of macroeconomic stabilization and privatization are discussed along lines inter alia suggested by the Hungarian economist Janos Kornai.

Planlægning og centraldirigeret planlægning

Planlægning er et plusord. Planlægning er forudsætning for rationel adfærd. Planlægning betyder, at vi forud overvejer, hvad vi agter at gøre. Planlægning indebærer, at vi klargør vore mål, før vi handler. Planlægning er bestemmelse af knappe ressourcers bedste fordeling mellem konkurrerende mål. Planlægning er efterstræbelsesværdig; men planlægning har også sine grænser, der sættes af mulighederne for at indsamle, transmittere, lagre og bearbejde information.

Allerede før oktoberrevolutionen tilkendegav Kerenskij's regering at arbejde på en økonomisk plan baseret på en statslig regulering af *prioritetsindustrieme*: De industrier som før andre skulle have deres behov for produktionsmidler tilfredsstillet, jf. Smolensky (1967). I en resolution fra bysovjetten i Petrograd blev det fastslået, at regeringen skulle foreskrive industriernes økonomiske mål og deltage i fordelingen af råmaterialerne, fordelingen af produktionen og prisfastsættelsen. Trotskij erklærede, at målet måtte være en *komplet centraliseret og planlagt økonomi uden markeder og betalingsmidler*.

Planlægningen opfattedes som den absolutte antitese til markedstilpasningen og kapitalismens »anarki«.

Af den første sovjetiske femårsplan fra 1928/29 udkrystalliseredes den centralt planlagte eller centralt administrerede økonomi.¹ I princippet træffes der *centralt* en for

Artiklen bygger på et bidrag til Studenterrådets og Yngre Civiløkonomers Østeuropa konference på Odense Universitet, onsdag d. 20. februar 1991.

1. Sammenlignes virkeligheden med en formel beskrivelse af »plansystemet« kan man med Zaleski (1980) komme til den konklusion, at den centralt fastsatte nationale plan er en myte, og at det er mere realistisk at beskrive den sovjetiske »model« som en administreret økonomi. »Instead of a plan and planning process governing economic operations, one finds an ever-changing process of administrative corrections of »the plan« actually characterising economic activity«, se Wilhelm (1985).

hver »underordnet« enhed *forpligtende* beslutning om en *specificeret* gennemførelse og finansiering af produktions-, investerings- og beskæftigelsesomfang. Hver virksomhed *foreskrives* hvad og hvordan, den skal producere, jf. Petersen (1971). De sociale institutioner opbygges med fysisk mængdestyring for øje. Priserne skal alene anvendes til aggregations- og kontrolformål. Med femårsplanen var den planlagte virksomhedsdrift, den sovjetiske prototype født.² Virksomheden udfører de direktiver, den har fået »fra oven«. Virksomheden planlægger ikke.³

Hermed havde begrebet planlægning fået et nyt og snævrere indhold. Det drejede sig ikke længere om den enkelte beslutningstagers intelligente afvejning af mål og midler, men om en overordnet, *centralt* fastsat plan til fastlæggelse af *alle* økonomiske dispositioner.

Planlægning var som begreb kompromitteret. Kompromitteringen er i den sovjetiske prototype komplet; men den er ingenlunde ukendt i andre sammenhænge.⁴ Dybest set udspringer den af spændingerne mellem to grundsynspunkter: det *konstruktive* og det *evolutionære*, det *udformede* og det *spontane*, jf. Hayek (1973).

Konstruktivisme og evolution

Det første synspunkt tillægger mennesket ubegrænset magt til at realisere dets ønsker. Det andet har en mere ydmyg holdning til menneskets muligheder.

Konstruktivismen mener, at menneskelige handlinger skal udspringe af kendte formål, at de sociale institutioner kun tjener disse formål, hvis de er bevidst udformet med dette for øje, og at alene den menneskelige fornuft kan konstruere det ønskede samfund.

Den evolutionære tænkning ser på de sociale institutioner som slutresultat af en proces. Sociale institutioner kan være udviklet af andre årsager, måske tilfældigt. Nogle viser sig levedygtige. Andre ikke. Samfundsinstitutioner, der er uomgængelige betingelser for succesrig realisering af bevidste mål, kan være resultat af sædvaner og praksis, som hverken er bevidst udformet eller kan observeres som tjenende disse mål.

2. Denne institutionelle struktur opbyggedes for at forcere en industriel udvikling, hvor ressourcerne mobiliseredes med et begrænset antal mål for øje. Dette mål fik varige konsekvenser for de institutioner og principper, der karakteriserer den sovjetiske planmodel som prototype.

3. Dette er kun principielt rigtigt. Gennem det incitativsystem, som virker sideløbende med det vertikale direktivsystem, og som ofte bygger på monetære størrelser, får priserne en funktion. At det kan skabe spændinger mellem direktiver og virksomhedens bestræbelser på at realisere profitabilitet i den sovjetiske forstand er vel dokumenteret. Systemet er udtryk for, at intet centraldirigeret system fuldt ud kan følge sin egen indre logik.

4. Med megen ret noterer Kornai (1986), at »The Western reader will recognize many issues familiar to him from his experiences in his own economy or, at least, in the public sector and administration of his own country.« De Østeuropæiske erfaringer kaster i ikke ringe grad empirisk lys over store dele af det, som under et betegnes den nye institutionelle økonomi, se Grosfeld (1990a).

Rationaliteten i den konstruktive forstand forudsætter *fuld information* om alle relevante kendsgerninger. En ingeniør har behov for alle data og magt til at kontrollere og manipulere dem, hvis han skal organisere de materielle objekter med et bestemt resultat for øje. *Men* handlingssucces i samfundsmæssig forstand fordrer langt flere informationer, end nogen kan besidde, jf. Hayek (1937). Hvert enkelt samfundsmedlem, hver enkelt virksomhed, råder kun over en beskedent andel af den samlede viden og er uvidende om størsteparten af de kendsgerninger, hvorpå samfundets funktion beror. Det er en fiktion, at al relevant information kan samles et sted,⁵ og at det på det grundlag skulle være muligt at konstruere en ønskelig samfundsmæssig tilstand. Det dokumenteres til overmål af erfaringerne i det Østeuropa, som i forsøget på at udvikle rationel kontrol har forenet sig med det irrationelle.⁶

Markedet

Marked og økonomi er to forskellige ting. En husholdning og en virksomhed er begge *en økonomi*, som løser et planlægningsproblem. Givne midler (indkomst eller til rådighed værende produktionsfaktormængder) fordeles mellem konkurrerende formål (forbrugs- eller produktions sammensætning) under hensyn til den vægt, beslutningstageren tillægger dem.

Markedet selv har ikke et formål. Den danske økonomi og den internationale økonomi er et netværk af sammenflettede enkeltøkonomier, hverken mere eller mindre. Markedet er en mekanisme, som ved de mange enkeltøkonomiers indbyrdes samspil tilvejebringer *en spontan orden*. Ejendomsret, kontraktfrihed og kontraktoverholdelsesregler sikrer, at husholdninger og virksomheder med vidt forskellige mål kan indgå i bytte med hinanden. Byttet øger alles mulighed for at realisere deres specielle mål. Den enkelte økonomi bidrager til at tilfredsstille de andre økonomiers behov, som de end ikke kender.

Markedet er ikke »opfundet«. Markedet har gennem årtusinder udviklet sig som ramme om byttet. Markedet er ikke konstrueret. Markedet er spontant. Markedet forudsætter ikke fuld information noget steds. Markedet beror ikke på fælles mål, men virker bedst når målene er forskellige.

5. Derfor har man da ej heller nogensinde kunnet gennemføre en altomfattende direktivstyring i Sovjetunionen. I modstrid med direktivstyringens iboende natur har man måttet acceptere den sideløbende anvendelse af et incitivsystem baseret på succesindikatorer. At det ofte har ført til et vanskeligt håndterligt principal-agent problem, er en anden historie.

6. Det er i sammenhængen ikke uden interesse at hæfte sig ved Kornais (1986) kommentar til de ungarske reformer i 1980'ernes første halvdel: »The »rules of the game« are not generated in a *natural, organic way* by economic and social progresses; rather they are elaborated *artificially* by the officers and committees of the administrative authorities. They are, of course, never perfect: they do not produce exactly the results expected and are therefore revised time and time again. Hence they are unable to provide stable guidance for the behavior of the firm. Once the reactions of the firms become manifest, the rules are revised again.« (mine fremhævninger).

Et fælles mål er således ikke en nødvendighed for en samordning af individuelle aktiviteter i en samfundsmæssig orden. Det er netværket af bytterelationer, som knytter de enkelte økonomier sammen. Den spontane orden resulterer derfor ikke i den størst mulige realisering af et specifikt resultat, men forøger for enhver tilfældig valgt økonomi mulighederne for at realisere dens egne mål.

Markedspriserne giver den enkelte økonomi, husholdningen eller virksomheden, den information, som er fornøden. Skofabrikanten producerer ikke sko, fordi Petersen har brug for dem. Han producerer sko, fordi han ved, at grossisterne til en bestemt pris vil købe en bestemt mængde sko. De vil købe denne mængde, fordi de ved, at den kan videresælges til detailhandlerne, som ved, at forbrugerne, der ikke kendes af producenten, vil købe dem.

Hvis skoproducenten konstaterer, at gummiprisen, af årsager han ikke kender, stiger i forhold til prisen på læder, vil han erstatte gummisåler med lædersåler. Vokser efterspørgslen efter sko, stiger prisen. Det gør det mere profitabelt at producere sko. Skofabrikanten, der oplever at »kunne tjene« på en knaphed, øger sin produktion. Samtidig vil det være attraktivt for andre at begynde at producere sko. Efterspørgslen efter læder eller gummi stiger. Dette øger prisen på læder/gummi. Derved får producenter af læder/gummi et signal om, at det er fordelagtigt at øge produktionen. Virkningen er et forøget udbud af sko, der påvirker prisen i nedadgående retning o.s.v. o.s.v. Producenter af læder/gummi kender ikke skofabrikanterne, som ikke kender grossisterne, der ikke kender detailhandlerne, og ingen af dem kender forbrugerne; men markedspriserne sikrer information, koordination og motivation, så forbrugernes efterspørgsel tilfredsstilles, og det efterspurgte produkt frembringes til den lavest mulige pris.

Motiveret af en synlig gevinst for sig selv tilfredsstiller den enkelte aktør behov, som er usynlige.⁷ Under hensyn til ukendte omstændigheder, som imidlertid afspejles i priserne, tilfredsstilles behovene til den mindst mulige omkostning udtrykt ved den mistede produktion af andre goder, der alternativt kunne have været frembragt.

Priserne signalerer, hvad der på et givet tidspunkt under særlige omstændigheder, som den enkelte ikke kender, bør gøres. Konkurrencen er en »opdagelses procedure«, som giver *alle* en mulighed for at udnytte særlige omstændigheder profitabelt. Ikke alene giver priserne viden om, hvad der er behov for, men de signalerer samtidig, hvordan behovene tilfredsstilles til mindst mulig omkostning. Ændres forhold, man ikke kender,

7. »What made liberal capitalism into such a dynamic system was the energy and drive of tens of thousands of individuals striving to enrich themselves. What makes managerial capitalism into such a dynamic system was the energy and drive of tens of thousands of individuals striving to enrich themselves, the dynamic of the large companies, and the actions of the state. Schumpeter had much more insight into the capitalist system than Walras«, se Ellman (1971).

ændres priserne. Reagerer den enkelte aktør ikke på ændringssignalerne, slår hans planer fejl. Han kan gå fallit. Fallitten er markedets sjæl.⁸

Den østeuropæiske situation

Ved de kommunistiske magtovertagelser i Østeuropa kopieredes den sovjetiske prototype. Efter Stalins død i 1953 eksperimenteredes med en ændret økonomisk politik, men inden for prototypens rammer. Fra begyndelsen af 1960'erne er en såkaldt reformbølge gået over Østeuropa inklusive Sovjetunionen. Udviklingen har på en og samme tid vist tilskyndelser til at ændre på den centraldirigerede planlægning og eksistens af en stærk inert, som har frustreret reformaktiviteterne. Selv om de enkelte lande siden slutningen af 1960'erne har udviklet sig forskelligt og har valgt en forskellig vej i deres bevægelse væk fra prototypen, er det dog ud fra et overordnet synspunkt stadig muligt at behandle dem under et.

Ved 1990'ernes begyndelse er fællestrækkene i Polen, Tjekkoslaviet og Ungarn, at kommunistpartiets monopol er brudt, at de har omfattende offentlige sektorer, at markedssystemet kun sporadisk gør sig gældende, at priser incl. rentesatser og valutakurser er forvredne og uden økonomisk indhold, at de er små åbne økonomier, at et omfattende bureaukrati gennemtrænger hver eneste celle i den økonomiske organisme, at ressourcefordelingen mellem sektorerne er inefficent, at der er betydeligt ressource-spild i virksomhederne, at motivationen til omkostningsminimering er svag, at der har været stagnation i realproduktionen, at der er en større eller mindre åben eller undertrykt inflation, at der er en større eller mindre udlandsgæld, at der er kronisk knaphed, at der er omfattende fysiske reguleringer, at der er stærke begrænsninger på privat aktivitet, at innovationsaktiviteten er yderst ringe etc.

De tidligere reformer forblev inden for grundmodellens rammer.⁹ Hvordan kunne man udnytte elementer af markedssystemet i en ellers planlagt økonomi? Hvordan kunne man simulere et markeds funktion? Hvordan kunne man få de statsejede

8. Fraværet af en reel fallit- eller lukningsmulighed er et af problemerne i de Østeuropæiske økonomier, hvis indre logik betinger, at bureaukratiet føler en forpligtelse overfor tabsgivende virksomheder: »If a wrong adjustment to relative prices does not entail an automatic penalty through a well-functioning selective market process, the firm does not have a strong stimulus for quick and complete adjustment,« se Kornai (1986).

9. Således understreger Adam (1987) i en belysning af de ungarske reformer i 1980'ernes første halvdel, at nok er plansystemet reduceret til kun at være en af ledelsessystemets komponenter, »though the most important one.« »Planning has still to play a paramount role in the formulation of the direction and objectives of economic policy. These are pursued not only by indirect but also by direct measures.« Kornai (1986) beskriver det ændrede system som en blanding af bureaukratisk- og markedskontrol og tilføjer: »The frequency and intensity of bureaucratic intervention into market processes have certain critical values. Once these critical values are exceeded, the market becomes emasculated and dominated by bureaucratic regulation. It is exactly the case in the Hungarian state-owned sector.«

virksomheder til at opføre sig, *som om* de var i et markedssystem? Kunne man lade computeren simulere markedet? Kunne man gøre brug af de adfærdsregler for virksomhedsledelse, Oskar Lange (1936) i sin tid foreskrev? Markedet blev opfattet som et korrektiv på en imperfekt planlægning. Talen var om plan og marked, jf. f.eks. Sik (1967).

Mod slutningen af 1980'erne ændredes problemstillingen. Flere og flere erkendte, at det var planlægningssystemet selv, snarere end »konservative« politikere og bureaukrater, som blokerede for en øget anvendelse af markedet. »Privatisering« og privat ejendomsret som forudsætning for markedets funktion blev sat på dagsordenen. »Plan og marked«-paradigmet erstattedes af »plan *eller* marked«-paradigmet. Herved bliver reformerne systemoverskridende.

Netop i dette paradigme-skift ligger den voksende erkendelse af begrænsningerne på Oskar Langes markedssocialistiske model, som i sin indre logik er en afspejling af konstruktivismen. Langes Central Planning Board er med Kornais (1986) ord en reinkarnation af Platons filosoffer, uselviske og vise; men magt skaber uimodståelig fristelse til at bruge den. Derfor vil plan og marked hurtigt degenerere til plan uden marked. Lige så tvivlsomme er grundantagelserne om regelfølgende virksomhedsledelser. Forsøg på markedssimulering fører ikke til marked, men til en konflikt- og/eller forhandlingssituation mellem de regulerede og dem, der regulerer. Samtidigt lægges der i ræsonnementerne al for stor vægt på prisfastsættelsesreglerne og for ringe vægt på konkurrencen som den dynamiske stimulans til ændringer.¹⁰

De påtænkte ændringer vedrører da regler og institutioner, som sætter rammer for de enkelte aktørers adfærd. Ændringerne sigter på at skabe forudsætninger for et egentligt markeds funktion, hvilket igen forudsætter en forudgående makroøkonomisk stabilisering, jf. Portes (1990) og Lipton og Sachs (1990).

Makroøkonomisk stabiliseringspolitik

Inflation svækker tilskyndelsen til den opsparing, der er nødvendig for udvikling af en privat sektor. Inflation skaber omfordeling til ugunst for personer med faste indkomster. Inflation umuliggør rationel økonomisk kalkulation. Inflation vanskeliggør »styringen« af de statslige virksomheder. Derfor er inflationsbekæmpelse et centralt mål i Østeuropa, jf. det omfattende polske stabiliseringsprogram fra 1989, se Gomulka (1990),

10. »What got lost was the crucial Mises-Hayek-Schumpeter idea regarding »rivalry«. In a genuine market process actors participate who want to make use, and can make use, of their specific knowledge and opportunities. They are rivals. In that sense the market is always in a state of dynamic disequilibrium. The total potential of all rivals normally exceeds actual demand. Some win and some lose. Victory brings rewards: survival, growth, more profit, more income. Defeat brings penalties: losses, less income, and in the ultimate case, exit«, se Kornai (1986) og Lavoie (1985).

og det makroøkonomiske stabiliseringsprogram i Ungarn, se Hillman (1990). For en glimrende analyse af den undertrykte inflations problemer, se Lipton og Sachs (1990).

Skal inflationen bremses, må der skabes offentlig budgetbalance og en styring af den efterspørgsel, som udgår fra de statslige virksomheder. Midlerne er flere.

Der må udvikles et hensigtsmæssigt skattesystem, der skal være så enkelt og i forhold til prisfastsættelsen så neutralt som muligt. Af hensyn til udviklingen af en privat sektor bør det stimulere arbejdsudbud, opsparing og investering. Proportional merværdiafgift, proportional pay-roll beskatning og proportional profitbeskatning fremtræder som egnede muligheder.¹¹ For en drøftelse af skattereformer i Ungarn, se Newbery (1990). På udgiftssiden skal subsidier til forbrug og produktion elimineres, jf. Abel (1990).¹²

Givet at den statslige efterspørgsel er bragt under kontrol, er det væsentligt at »styre« den efterspørgsel, som udgår fra de statslige virksomheder. Disse har generelt været drevet under en såkaldt blød budgetrestriktion, se Kornai (1979, 1980, 1986). Holdningen har været denne: »Lad det koste, hvad det vil. Det væsentlige er at sikre sig materialer og kapacitet. Den finansielle dækning findes nok på den ene eller anden måde. Har vi en leverandør, skal vi ikke standse en investering, fordi vi ikke har dækning for udgiften. Indtræder der tab, dækkes det nok af statsbudgettet eller gennem en bankkredit«, se Hillman (1990).¹³

Omend begrebsdannelsen har været kritiseret, se f.eks. Hare (1989), erkender de fleste dog, at det opfanger noget væsentligt i den traditionelle østeuropæiske virksomhedsadfærd, se Hare (1990). Derfor er det nødvendigt, at realrenten sættes op, at der udvikles et økonomisk begrundet kreditsystem, og at der til beskyttelse af den private sektor fastholdes restriktioner på statsvirksomhedernes kreditoptagelse og deres valutaefter-

11. Disse skatteformer har den yderligere fordel, at de ikke fordrer indgående kontrol på individniveauet.

12. Abel (1990) understreger, at den eneste vej til at bryde subsidieringssystemet er en ændret markedsstruktur, nedbrydning af de store virksomheders monopolmagt og et brud med den gængse forhandlingsrelation mellem virksomheder og myndigheder, se også fodnote 13.

13. Den bløde budgetrestriktion er ikke mindst sammenhængende med, som Portes (1990) udtrykker det: »Ministries bargain with enterprises over taxes and subsidies and at the same time endeavour to negotiate favourable treatment for the enterprises for which they are responsible.« Om den nye ungarske ledelsesstruktur fra midten af 1980'erne skriver Adam (1987): »Apart from the instruments for influencing enterprise decision making, the authorities can use enterprises' dependence on their benevolence (enterprises may need government loans, support in securing foreign exchange and construction capacity and, last but not least, subsidies and tax exemptions or reductions in order to assert their wishes.« Det betyder, som fremhævet af Kornai (1986), at »The state bureaucracy exhibits a paternalistic attitude toward state-owned firms. This is understandable for they are creations of the state, and the creator cannot let them down.« En række ungarske økonomer fremhæver derfor forhandlings aspektet som en endnu mere central karakteristik af det økonomiske system end begrebet knaphedsøkonomi. Derfor fremhæver Hare (1990) da også som en nødvendighed i udviklingen af et marked, at det omfattende netværk af vertikale relationer mellem virksomheder og overordnede myndigheder nedbrydes.

spørgsel. Hertil kommer nødvendigheden af en fortsat stram lønkontrol i de statslige virksomheder.

Udover en stabilisering af prisniveauet er en rationel fastsættelse af de relative priser alfa og omega i et nyt økonomisk system. Prisfastsættelsen i alle transaktioner i den private sektor, herunder valutatransaktioner, bør være fri. Efter fastsættelse af initialpriser på de statsligt producerede goder bør disse justeres, så der etableres markedslige vægt.¹⁴

Disse og andre elementer skal gennemføres simultant. Om de hidtidige ungarske indgreb siger Kornai (1990): »The problem lies in the fact that the implementation of these changes is inconsistent and sluggish. The ambiguity in one set of measures reduces the efficiency of another set. The sum total of ten different kinds of half results is not five full successes but five full fiascos.«¹⁵

Mikroøkonomisk systempolitik

Mikroøkonomisk har diskussionerne drejet sig om at tilvejebringe rationelle priser som grundlag for forbrugs- og produktionsbeslutninger (liberalisering), om at finde veje til stimulering af foretagsomhed og initiativ (privatisering), og om samspillet mellem liberalisering og privatisering for at udvikle et egentligt marked.¹⁶

Just her ligger den store vanskelighed. Det er let pr. dekret at slå et marked i stykker; men det er umuligt pr. dekret at udvikle et marked. Konstruktivismen har sine indlysende begrænsninger, og det evolutionære lader sig ikke konstruere. Grosfeld (1990) understreger i en fortrinlig analyse af privatiseringsargumentet, at »Competition cannot be decreed or organized. It must be the result of the natural behaviour of self-interested

14. Prisforvridningerne er på en og samme tid årsag til og konsekvens af skatte-subsidiesystemerne. Subsidiereduktioner og skatteomlægninger må derfor gå hånd i hånd med forsøget på at udvikle økonomisk begrundede relative priser.

15. I sin vurdering af de tidligere 1980er reformer konkluderer Adam (1987), at de er »the result of many compromises in order to accommodate the conflicting interests of various parts of the government administration, social organisations and groups, with representation involved in its design. Compromises usually generate inconsistencies; indeed the Hungarian reform is marked by several.... The tendency to compromise has been one of the main reasons why the pace of the reform has been too slow: many needed changes have been unnecessarily delayed.« Også Lipton og Sachs (1990) understreger behovet for simultane indgreb.

16. Blandt vestlige økonomer møder man undertiden en skepsis overfor den umodificerede tilslutning til et markedssystem, fordi også markedet har sine imperfektioner. Det er i den sammenhæng værd at hæfte sig ved Lipton og Sachs (1990) synspunkt: »The bureaucracy provides an extraordinarily important practical argument for radical free market policies, even in circumstances where »market failures« exist and pure theory might suggest more nuanced policies. It is naive to think of the existing bureaucracy as equipped, professionally or temperamentally, to implement sophisticated policies based on Western-style theories of welfare economics of the »second best«. The bureaucracy cannot be relied upon for efficiency in regulating monopoly prices, promoting infant industries, or implementing industrial policy.«

owners sensitive and responsive to unforeseen changes. If such a »real« market, based on private ownership, dominates the economy, then its logic can spill over into the non-market sector and benefit public enterprises.«

Omend indirekte finansiel regulering siden de økonomiske reformer i Ungarn i slutningen af 1960'erne har erstattet de administrative direktiver som grundlag for virksomhedernes adfærd, beskriver Kornai (1990) systemet således: »Statsejede virksomheder simulerer profitmaximerende virksomheders adfærd. Bureaukratisk industripolitik, der regulerer branchernes ekspansion og kontraktion, simulerer konkurrencens rolle. Priskontrolkontoret simulerer markedet med hensyn til prisdannelsen. Nu tilføjer man simulerede aktieselskaber og et simuleret kapitalmarked. Sammen udgør dette Ungarns Wall Street – alt i en plasticversion.«¹⁷

Selv hvis man antog, at prisdannelse, konkurrence, faktorkombination m.v. kunne simuleres, ville man fremdeles ikke kunne realisere dynamikken. Igen formuleres dette meget klart af Grosfeld (1990):

Another powerful argument in favour of private enterprise is provided by the evolutionary theory of economic change which puts emphasis not on the resource allocation mechanism but on the dynamic aspect of the search for efficient organization. Private market economy is considered as offering a continuous evaluation of the firms' assets by the capital market and favouring the selection of organizations which have the best combination of trial-generation and error-elimination capacities (i.e. equivalent of Schumpeterian creative destruction). In such a dynamic perspective what is important is not only static efficiency of existing economic structure but the capacities of institutions to stimulate technological innovations and to allow for a permanent restructuring. The rigidity and inertia of East European economic organizations give strong evidence of the failure of institutional change entrusted exclusively to the State.

Skal disse fordele ved markedet udvikles, fordres en proces, som nok kan stimuleres, men som er tidkrævende. Udgangspunktet må være frembringelsen af institutionelle rammer, som stimulerer udviklingen af de rudimentære elementer af en privat sektor, der allerede nu eksisterer.¹⁸ Det er netop den tanke, som er bærende i Kornais (1990) bog *The Road to a Free Economy*.

17. Jf. Adam (1987): »... it must be clear that the reform (i Ungarn) of the 1980s does not mean a transition to market socialism; the role of planning has not been changed radically.«

18. Ikke mindst i Ungarn er den private sektor, der er udviklet siden 1968, blevet fremhævet som årsag til en relativt gunstig økonomisk udvikling, se Grosfeld (1990). Dette på trods af at der på flere områder er administrative adgangsbarrierer, at de private virksomheder har været begrænset i deres aktivitet via restriktioner på deres adgang til inputerhvervelse, og restriktioner på deres adgang til kreditmarkedet, jf. Hillman (1990). Kornai (1986) noterer, at den private sektor i Ungarn fremdeles er et mindre segment i økonomien: »Nevertheless, its rate of growth is remarkable: mere permission to exist and perhaps also some encouragement in official speeches were enough to induce a sudden boom.«

Det forudsætter bl.a., at den private sektor liberaliseres fuldt ud,¹⁹ at den frie kontraktsindgåelse ledsages af lovgivningsgarantier for kontraktsoverholdelse, at den private ejendomsret garanteres, at skattesystemet indrettes med henblik på fremme af opsparing, investering og arbejdsudbud, at private investeringer fremmes via kreditmuligheder,²⁰ og at fallitmuligheden er en realitet.²¹ Entreprenører er dem og kun dem, der er villige til at løbe en risiko for personligt, finansielt tab. Hvis disse ydre rammer, der sikrer beslutningsautonomi, fri kontraktsindgåelse og privat ejendomsret, er tilvejebragt, kan der ikke pr. dekret gøres mere for at fremme markedet. Det må gro organisk frem som den sociale ændring, det er udtryk for.²² I Polen frygtes det, at den private sektor ved valg af denne vej vil blive af en så beskeden størrelse, at den ikke i afgørende grad vil kunne påvirke det miljø, virksomhederne fungerer i. Den naturlige evolution vil gå for langsomt og vil i for ringe grad tvinge de store statsvirksomheder til omstilling.²³ Et virkeligt gennembrud forudsætter derfor, argumenterer nogle, »privatization from above«, se Grosfeld (1990).

De statslige virksomheder har været og er en del af et hierarkisk bureaukrati. De vil i bedste fald tilnærme sig *som om* adfærden, hvis de er omgivet af en fri, privat sektor. Så lidt som vestlige bureaukratier skal de på det korte sigt liberaliseres. De er ikke ledet af entreprenører, som løber en personlig risiko. De er vant til at »blive hjulpet« over statsbudgettet eller gennem statslig kreditgivning. De er vant til den »bløde« budgetrestriktion.²⁴ Derfor gælder det om, så langt som muligt, at stimulere dem til ønsket adfærd

19. Kornai (1990) opregner følgende elementer i liberaliseringen af den private sektor: fri ret til at oprette produktionsvirksomheder, fri prisfastsættelse baseret på kontraktsindgåelse, fri ret til at udleje privat ejede aktiver til en kontraktmæssig fastsat pris, fri ret til at beskæftige andre på basis af fri lønfastsættelse, fri ret til at akkumulere og sælge goder af værdi, fri udenrigshandelsaktivitet, fri dispositionsret over udenlandsk valuta erhvervet i private transaktioner, fri ret til at låne og udlåne på kontraktmæssige vilkår, fri ret til at foretage finansielle investeringer.

20. En del af det samlede kreditvolumen foreslås reserveret den private sektor for at undgå en »crowding out« effekt, fordi statsvirksomhederne beslaglægger hele volumen. Kreditgivningen skal selvsagt følge gængse økonomiske kriterier.

21. Lovgivningen om virksomhedslukninger er højst mangelfuld og virksomhedslukninger er sjældent set i praksis. Om den ungarske situation siger Hillman (1990): »Although bankruptcy is legally possible, instances of enterprises succumbing to financial difficulties have, in accord with the soft-budget conception, been rare.«

22. Der burde være gode muligheder for udvikling af små og mellemstore virksomheder, som kan producere halvfabrikata, mellemprodukter, komponenter m.v. til de store virksomheder, der – økonomisk inefficent – hidtil har søgt at være selvforsynende i disse henseender, fordi udbudet har været usikkert.

23. På trods af den i Ungarn trods alt gennemførte privatisering, er det Adams (1987) opfattelse, at »market forces are still weak and therefore cannot exert pressure on enterprises in the direction of rational behaviour.«

24. »Despite frequent calls for a tougher financial discipline and »normative« control, the authorities have not usually felt able to act against large firms even when they have performed very badly; rather, they have tended to provide support.«, se Hare (1990).

ved at stramme de restriktioner, de er stillet overfor.²⁵ Der må være restriktioner på deres kreditmuligheder,²⁶ på deres mulighed for tabsdækning over statsbudgettet, på deres lønfastsættelse, på deres køb af udenlandsk valuta²⁷ og på deres investeringsaktivitet, for så vidt den ikke er egenfinansieret.²⁸ Derimod bør de stå frit i henseende til produksammensætning, produktionsmetode, køb af produktionsfaktorer og salg af produktion, ansættelse og afskedigelse af arbejdskraft, ligesom de skal kunne fastlægge deres salgspriser.

Med dette udgangspunkt kan man forestille sig en gradvis privatiseringsproces. I det omfang, det er økonomiske fornuftigt, kan de meget store enheder opdeles med salg for øje;²⁹ men det er ikke en proces, som skal forceres. Salg skal ske til markedspriser, der f.eks. kan fastsættes med udgangspunkt i en analyse af, hvor meget der skal investeres for at frembringe en lignende produktionsenhed.³⁰ For at fremme privatiseringen skal der etableres et kreditmarked med stramme kreditregler og med reel personlig tabsrisiko. Leasing på adækvat økonomisk grundlag kan fremmes som led i den gradvise privatisering. Aktieselskabskonstruktioner er kun egnede, såfremt de ikke spreder ejendomsretten for kraftigt. Det afgørende er, at der etableres en direkte ejendomsret, der kan påvirke den ledelse, de nye ejere selv har valgt.

Det er ikke nogen tilfældighed, at Kornai argumenterer for at fare med lempe i henseende til privatisering af statsvirksomhederne. Beskrivelsen hos Hare (1990) og Grosfeld (1991) af hhv. de ungarske og polske procedurer antyder, at der i økonomisk forstand næppe er meget at vinde ved den form for »privatisering«. I Polen drøftes som led i »privatiseringen fra oven« forskellige muligheder:³¹

En mulighed er etablering af aktieselskaber, hvor aktiebesiddelsen beror hos forskellige finansielle institutioner. Problemet er i den sammenhæng, at ledelserne af disse

25. »The lack of a hard budget constraint, for which both the economic policy and the system of management can be blamed, is a major reason for the weakness of the market«, se Adam (1987).

26. Kreditgivningen må hvile på gængse økonomiske kriterier. Kun derved bryder man den hidtidige situation, som Hare (1990) har beskrevet således: »... the banks are likely to be carrying a large amount of non-performing or poorly performing debt, a situation which can, however, be masked by special subsidies or price allowances.«

27. Så længe der ikke er gennemført et frit valutamarked.

28. Hare (1990) fremhæver netop udenlandsk valuta, kredit, investering og ny teknologi som områder, hvor de store virksomheder har haft privilegeret adgang til ressourcer, når de har argumenteret for en risiko for ikke at kunne forsyne deres hovedmarked.

29. I Ungarn er der allerede i 1980'ernes første halvdel taget skridt til en vis opdeling af en række af de store virksomheder, se Kornai (1986).

30. Prisforvridninger og skatte- og subsidieringssystemets manglende gennemsigtighed gør en værdisætning af aktiver overordentlig vanskelig.

31. Lignende forslag har været fremsat i Ungarn.

finansielle institutioner næppe vil være motiveret til at optræde som egentlige ejere, og at ændringen næppe af befolkningen vil blive opfattet som ændring.³²

En anden mulighed er forskellige former for gruppeejerskab: kooperative, lokale myndigheder, faglige organisationer, andre organisationer, de ansatte selv. Også her er hovedvanskeligheden knyttet til motivationsstrukturen, hvis ejendomsretten ikke kan overføres.³³

En tredje mulighed er en aktieselskabsorganisation baseret på de ansattes aktiebesiddelse. Risikoen er i den sammenhæng en svækket investerings- og innovationsaktivitet, fordi ejendomsretten er knyttet til ansættelsesforholdet.

En fjerde mulighed er etablering af egentlige aktieselskaber baseret på normalt aktiesalg. Herved etableres genuin ejendomsret, og på det kortere sigt medfører det en reduktion af underskudet på de offentlige budgetter og har dermed en antiinflationær effekt. Omvendt er det en langsom og proces, hvis virksomhederne skal privatiseres til deres markedsmæssige værdi, fordi befolkningens finansielle aktiver er begrænsede. Alternativt har det været foreslået at uddele aktier til befolkningen primært for at sikre politisk opbakning og for at gøre privatiseringen til en irreversibel proces.³⁴

Hovedproblemer i systemændringen

Det fundamentale problem er, at et marked kun udvikles i en historisk, evolutionær proces. Det kan ikke etableres pr. dekret. Det er så meget mere kompliceret, fordi det fungerende markeds kultur og etik ikke er internaliseret i befolkningen. Privat ejendomsret, individ suverænitæt, privat foretagsomhed, privat initiativ, respekten for de generelle regler, den politiske og intellektuelle frihed har i generationer været undertrykt. Foretagsomhed og forretning har ikke været accepteret som legitime indkomstkilder. Spekulation og søgen efter profit har været negative størrelser. Det er derfor ikke blot institutioner, der skal ændres. Det er tænkningen. Det er internaliseringen af nye

32. Der kan i sammenhængen ikke drages paralleller til institutionelle investorer i den vestlige verden, fordi disse er underkastet konkurrencens disciplin, og fordi der bag dem står individuelle opsparende, som i sidste instans kan vælge at overføre deres opsparing til andre institutioner.

33. Kornai (1990) drøfter de vilkår, der skal være opfyldt, hvis kooperativ ejendomsret skal være hensigtsmæssig: fri til- og frastrømning; ved frastrømning må den enkelte kunne udtage sin kapital og sin andel i en akkumuleret kapital; kooperativet må frit kunne vælge sin ledelse.

34. Kornai (1990) siger herom: »The proposal has been made that state wealth should be distributed among the people as a matter of civil right. This scheme would entitle each citizen to receive a whit of capital, which he or she would be free to invest or sell. This proposal is mistaken... the state is alive and well, its apparatus is obliged to handle the wealth it was entrusted with carefully until a new owner appears who can guarantee a safer and more efficient guardianship. The point now is not to hand out the property, but rather to place it into the hands of a really better owner. A precondition to this is that genuine private entrepreneurial motivation should gain ground and take hold.«

værdier. I social forstand vil det være vigtigt, at der udvikles en ny middelklasse af foretagsomme entreprenører. Man kan næppe springe dette udviklingsniveau over; men man kan skabe rammer, der virker fremmende på en udvikling i den ønskede retning.

Et andet grundproblem er, at den sideløbende ændring af det politiske system på en og samme tid kan muliggøre og vanskeliggøre gennemførelsen af en række af de fornødne omlægninger. På den ene side betyder omlægningen, at regeringen har en høj grad af folkelig legitimitet, men på den anden side er det i et folkestyre vanskeligt at ophæve velerhvervede rettigheder. Både elimineringen af de omfattende prisforvridninger fremkaldt af subsidiering og en stram lønstyring i de statslige virksomheder kan løbe ind i vanskeligheder, hvilket der allerede er eksempler på. Fænomener svarende til den vestlige stop-go politik synkront med valgcyklus kan hurtigt vise sig at blive et problem.

Om den økonomiske transformation lykkes, beror i høj grad på politiske forhold. Som udtrykt af Kornai (1990): »As for the future coalition (in the broader sense), it needs a truly enterprising private sector with faith in its own future. But this private sector must not be faced by a state bureaucracy that, fearful for its own position, places hurdles in its way at every opportunity. And the government's policy must not be opposed by industrial workers grinding their teeth, because they feel that they are losing from the transformation and are incited to action by competing trade unions. The success of the economic transformation depends on whether the conflicts that may arise between these forces can be bridged and peaceful agreement reached.« Tilsvarende siger Lipton og Sachs (1990): »Indeed, barring a political disaster emanating from the Soviet Union, probably the greatest political risk facing Eastern Europe is not a resurgence of communism, but the Argentine trap of political and social paralysis, in which coalitions of workers, managers, and bureaucrats in the declining sectors succeed in frustrating the needed adjustments.«

Litteratur

- Abel, Istvan. 1990. Subsidy reduction in the Hungarian economy, *European Economy*, no. 43, p. 23-34.
- Adam, Jan. 1987. The Hungarian Economic Reform of the 1980s, *Soviet Studies*, 39, p. 610-627.
- Ellman, Michael. 1971. *Soviet Planning Today, Proposals for an Optimally Functioning Economic System*. Cambridge.
- Gomulka, Stanislaw. 1990. Reform and budgetary policies in Poland, 1989-90. *European Economy*, no. 43, p. 127-137.
- Grosfeld, Irena. (1990). Prospects for privatization in Poland, *European Economy*, no. 49. p.139-150.
- Grosfeld, Irena. 1990a. Reform Economics and Western Economic Theory: Unexploited Opportunities, *Economics of Planning*, 23. p.1-19.
- Hare, Paul G. 1989. The economics of shortage in the centrally planned economies. I D. Davis og W. Charamza (eds.), *Models of disequilibrium and shortage in centrally planned economies*, London.

værdier. I social forstand vil det være vigtigt, at der udvikles en ny middelklasse af foretagsomme entreprenører. Man kan næppe springe dette udviklingsniveau over; men man kan skabe rammer, der virker fremmende på en udvikling i den ønskede retning.

Et andet grundproblem er, at den sideløbende ændring af det politiske system på en og samme tid kan muliggøre og vanskeliggøre gennemførelsen af en række af de fornødne omlægninger. På den ene side betyder omlægningen, at regeringen har en høj grad af folkelig legitimitet, men på den anden side er det i et folkestyre vanskeligt at ophæve velerhvervede rettigheder. Både elimineringen af de omfattende prisforvridninger fremkaldt af subsidiering og en stram lønstyring i de statslige virksomheder kan løbe ind i vanskeligheder, hvilket der allerede er eksempler på. Fænomener svarende til den vestlige stop-go politik synkront med valgcyklus kan hurtigt vise sig at blive et problem.

Om den økonomiske transformation lykkes, beror i høj grad på politiske forhold. Som udtrykt af Kornai (1990): »As for the future coalition (in the broader sense), it needs a truly enterprising private sector with faith in its own future. But this private sector must not be faced by a state bureaucracy that, fearful for its own position, places hurdles in its way at every opportunity. And the government's policy must not be opposed by industrial workers grinding their teeth, because they feel that they are losing from the transformation and are incited to action by competing trade unions. The success of the economic transformation depends on whether the conflicts that may arise between these forces can be bridged and peaceful agreement reached.« Tilsvarende siger Lipton og Sachs (1990): »Indeed, barring a political disaster emanating from the Soviet Union, probably the greatest political risk facing Eastern Europe is not a resurgence of communism, but the Argentine trap of political and social paralysis, in which coalitions of workers, managers, and bureaucrats in the declining sectors succeed in frustrating the needed adjustments.«

Litteratur

- Abel, Istvan. 1990. Subsidy reduction in the Hungarian economy, *European Economy*, no. 43, p. 23-34.
- Adam, Jan. 1987. The Hungarian Economic Reform of the 1980s, *Soviet Studies*, 39, p. 610-627.
- Ellman, Michael. 1971. *Soviet Planning Today, Proposals for an Optimally Functioning Economic System*. Cambridge.
- Gomulka, Stanislaw. 1990. Reform and budgetary policies in Poland, 1989-90. *European Economy*, no. 43, p. 127-137.
- Grosfeld, Irena. (1990). Prospects for privatization in Poland, *European Economy*, no. 49. p.139-150.
- Grosfeld, Irena. 1990a. Reform Economics and Western Economic Theory: Unexploited Opportunities, *Economics of Planning*, 23. p.1-19.
- Hare, Paul G. 1989. The economics of shortage in the centrally planned economies. I D. Davis og W. Charamza (eds.), *Models of disequilibrium and shortage in centrally planned economies*, London.

- Hare, Paul G. 1990. Reform of enterprise regulation in Hungary - from »tutelage« to market. *European Economy*, no. 43, p. 35-54.
- Hare, Paul G. 1990a. From Central Planning to Market Economy: Some Microeconomic Issues. *The Economic Journal*, 100, p. 581-595.
- Hayek, Fredrich A. 1937. Economics and Knowledge. *Economica*, N.S. IV, 1937.
- Hayek, Fredrich A. 1973. *Law, Legislation and Liberty*. 3 vol. London.
- Hillman, Arye L. 1990. Macroeconomic policy in Hungary and its microeconomic implications. *European Economy*, no. 43, p. 55-66.
- Kornai, Janos. 1979. Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems. *Econometrica*, 47, p. 801-19.
- Kornai, Janos. 1980. *Economics of Shortage*. Amsterdam.
- Kornai, Janos. 1986. The Hungarian Reform Process: Visions, Hopes and Reality. *Journal of Economic Literature*, 24, p. 1687-1737.
- Kornai, Janos. 1990. *The Road to a Free Economy*. New York.
- Lange, Oskar. 1936/37. On the Economic Theory of Socialism. *Review of Economic Studies*, 41 og 42, p. 53-71 og 123-42.
- Lavoie, Don. 1985. *Rivalry and Central Planning. The Socialist Calculation Debate reconsidered*. Cambridge.
- Lipton, David og Jeffery Sachs. 1990. Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland. *Brookings Papers on Economic Activity*, p. 75-133.
- Newbery, David M. 1990. Tax reform, trade liberalization and industrial restructuring in Hungary. *European Economy*, no. 43, p. 67-95.
- Petersen, Jørn Henrik. 1970. Traditionel og ny sovjetisk økonomisk teori. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 108, p. 1-22.
- Petersen, Jørn Henrik. 1971. *Aspekter af den økonomiske problematik i en centraldirigeret økonomi*. Odense.
- Portes, Richard. 1990. Introduction. *European Economy*, No. 43, p. 11-17.
- Sik, Ota. 1967. *Plan und Markt im Sozialismus*. Wien.
- Smolensky, L. 1967. Planning without Theory. *Survey*, p. 108-29.
- Wilhelm, John H. 1985. The Soviet Union has an Administered, not a Planned Economy. *Soviet Studies*, 37, p. 118-130.
- Zaleski, Eugene. 1980. *Stalinist Planning for Economic Growth*. Chapel Hill.