

Axel Hadenius

Ole Nørgaard: *Economic Institutions and Democratic Reform: A Comparative Analysis of Post-Communist Countries*, 2000

Detta är en avhandling om ekonomisk reformpolitik i det forna Sovjet och Östeuropa. Syftet är att belysa denna process i sig, men också att belysa olika förklarande faktorer. Författaren prövar hur olika sociala och ekonomiska förhållanden har spelat roll för reformprocessen. Han prövar också hur politiska förhållanden under processen har spelat in. Frågan om demokratin och hur den är utformad, kommer med i bilden.

Det är 20 länder som väljs. Alla tillhör det gamla östblocket. De har antingen varit en del av det forna Sovjet eller del av det kommunistiska Östeuropa. Alla var inte med i Warszawapakten och det av Sovjet dominerade handelssystemet (Albanien är exempel på det). Men alla länder har det gemensamt att de vid slutet av 1980-talet hade ett ekonomiskt system präglad av planhushållning och statligt ägande – och ett politiskt system präglad av ofrihet och enpartistyre. Och båda dessa system – det ekonomiska och det politiska – har alla länder, men i växlande grad, förändrat under 1990-talet. Detta ger ett mycket bra underlag för komparativ analys. Det finns en grundläggande likhet i utgångsläget, när reformprocessen börjar. Och den processen sker i någon mån i alla länder – och vid samma tid – men med rätt olika utfall.

Varför blir utfallen så olika? Beror det på (1) skillnader i utgångsläget, socialt och ekonomiskt, som ju ändå fanns? Beror det på (2) hur reformprocessen var upplagd, eller på (3) den politiska inramningen, på demokratin?

Reformprocessen: kriterier

Författaren börjar i det andra och tredje kapitlet med att beskriva reformprocessen. Han föreslår följande kriterier för att avläsa skillnader mellan länderna:

Sequencing: ordningsföljden i stort. Vad som kommer först: demokratiska eller ekonomiska reformer.

Scope: de ekonomiska reformernas omfattning. Här står en radikal, ekonomiskt liberal strategi och en mer försiktig, socialliberal eller socialdemokratisk strategi mot varandra.

Phasing: ordningsföljden på de ekonomiska reformerna. Om man ska börja genast med privatisering och liberalisering av ekonomin för att stoppa inflation och få fri prisbildning – eller om man ska börja med att bygga upp institutioner, av legal och administrativ sort, innan ekonomin släpps fri. Detta går över i det fjärde kriteriet:

Pace: hur fort det hela ska gå. Ska det ske en snabb, chockartad förändring eller en lugnare, stegvis förändring.

Två skolor

De radikala har förordat stora, snabba reformer där man går direkt på en privatisering och liberalisering, utan att vänta på att den institutionella infrastrukturen blivit uppbyggd (vilket är en långsam process). Och för att kunna genomföra dessa reformer – som medför stora ekonomiska påfrestningar för befolkningen – är det en fördel att *inte* demokratisera först. För då gör folk motstånd. Det som förordas är med andra ord en strategi top-down. Det är ett teknokratiskt synsätt. Folket ska hållas utanför. I det långa loppet är detta ändå bra för folket, för resultatet blir att de får det mycket bättre än om de själva varit med och bestämt.

Det finns också ett annat skäl för stora och snabba reformer. Den gamla eliten – de som sitter inne i systemet och kan bromsa eller skaffa sig egna fördelar – har svårare att göra sig gällande om det blir snabba, omfattande förändringar.

Både folket och den gamla eliten gäller det med andra ord att gå förbi. Mot detta synsätt kan följande argument anföras:

1. Det som föreslås är en odemokratisk strategi, vilket inte kan accepteras på principiella grunder.
2. Reformprocessen ges ingen folklig uppbackning och legitimitet. Det kan slå tillbaka och hejda processen senare, då de sociala kostnaderna får effekt.
3. Den radikala framfarten gör att man inte prövar sig fram i Poppers reformistiska anda. Det för med sig stora risker.
4. Man bygger inte de nödvändiga institutionerna först. Den nya okontrollerade marknadsekonomin kommer att präglas av laglöshet, korruption och oordning, vilket missgynnar ekonomisk utveckling.

Så kan man sammanfatta de två skolornas argument. Författaren ger i kapitel 3 en mycket klar bild av debatten.

Reformprocessen

I kapitel 4 och de följande kapitlen redovisas olika index för att mäta den ekonomiska förändringen. Författaren visar att det finns ett geografiskt mönster: det är en skillnad mellan länderna i öster och de i väster (Centraleuropa). De senare har varit klart mer reforminriktade. Författaren visar också att stora, snabba förändringar för med sig stora sociala kostnader. Men det leder också till bättre ekonomisk tillväxt som i sin tur långsiktigt kan förbättra den sociala situationen. På så sätt beläggs, kan man säga, den kända J-kurveteorin – som hävdar att det måste först bli sämre för att det senare ska kunna bli ordentligt bättre.

Förklarande faktorer

Hur ska skillnaderna i reformstrategi förklaras? Varför har processen varit snabbare och mer omfattande i vissa länder? Den frågan behandlar författaren i kapitel 5 och 6.

Skillnader i utgångsläget

En möjlig förklaring är de skillnader som rådde i utgångsläget, vid kommunisttidens slut. Här tittar författaren på två faktorer: graden av *modernisering* (utbildningsnivå, teknisk utveckling, urbanisering och liknande) samt graden av *distorsion* (avvikelsen från marknadsmodellen: inslag av offentligt ägande, planering, monopol, svart ekonomi m.m.). Hur länderna faller ut i dessa avseenden kan avläsas i skillnader dels i geografisk position, öst/väst, dels i integration med sovjetekonomin. Dessa skillnader har i sin tur effekter på reformprocessen. I de östra med Sovjet integrerade länderna har – enligt författarens tolkning – den gamla eliten haft en starkare ställning, som gjort det möjligt att bromsa reformer. Samtidigt är det så att förändringar här skulle ge större sociala kostnader, eftersom större ingrepp i det rådande systemet måste göras. Också detta är en hindrande faktor.

Skillnader partier emellan

Partipolitiska skillnader, regeringsbyten – och även reformerade kommunistpartier vid makten – visar sig, intressant nog, inte spela stor roll. Har reformprocessen väl kommit igång ändras inte mycket om det parti som startat det hela förlorar val och byts ut. De som kommer efter fortsätter i allt väsentligt på samma vis (även om de i opposition varit kritiska).

Demokrati

Hur är det med demokratin; är den ett hinder eller en tillgång i den ekonomiska omgestaltningen? Resultaten visar att *första valet* är mycket avgörande. Om det är demokratiskt och fritt är det stor chans att få bort det gamla gardet. Då kan aktiv förändring börja; och inleds en förändring har den, som sagt, en stark tendens att fortsätta, trots följande regeringsskiften. Om det däremot inte sker ett regeringsskifte i det första valet kommer inget igång, och så fortsätter det.

Demokrati direkt är alltså bra. Då får man bort dem som bromsar och kan komma igång med reformer, vilka sedan fullföljs. Detta är samma slutsats som Joel Hellman dragit i en artikel i ämnet 1998.

Typ av demokrati

Spelar det roll om man tillämpar den parlamentariska formen av demokrati eller den presidentiella? För att besvara den frågan gör författaren en omfattande inventering av graden av presidentialism i de undersökta länderna. Detta är i sig ett mycket värdefullt bidrag. Spelar det då någon roll för reformpolitiken om det är parlamentarism eller presidentstyre? I bivariata prövningar framkommer ett samband. Men det sambandet försvinner vid kontroll för modernisering och distorsion. Slutsatsen blir att demokrati är viktigt, men vilken form den tar sig spelar liten roll.

Yttre förhållanden

I kapitel 7 kommer bland annat yttre ekonomiska och politiska förhållanden in i bilden. Det handlar om lån, bistånd och handel och om relationerna till IMF och

EU. Här ställs det stränga krav. Men hur dessa krav har inverkat på reformprocessen utreds inte närmare. Dock kan vi se ett grovt samband. De stater som reformerats mest är de som fått mest inflöde av resurser och som haft starkast ekonomisk interaktion externt.

Författarens slutsatser

I kapitel 8 sammanfattar och kommenterar författaren sina resultat. Han kritiserar dem som rekommenderat en strategi top-down. Demokrati är viktig för att få bort gamla insiders och få igång reformprocessen. En fortsatt demokratisk legitimitet under reformprocessen är också viktig.

Tvärt emot vad top-down-strategins advokater gjort gällande har vanligt folk en stor tålighet att ta de omställningskostnader som reformer för med sig. De accepterar det om de tror det är bra för landet. Men efter hand kräver de i regel ett utbyte för egen del. Så det gäller att kunna förbättra levnadsstandarden rätt snart. Sådana förbättringar har också börjat ske i flera av de undersökta länderna. Det bidrar till demokratisk konsolidering. På aggregatnivå finner vi starka samband mellan tillfredsställelse med demokrati och olika mått på ekonomiska prestanda. Slutsatsen blir att demokrati *kan* bidra till ekonomisk förändring. Men i längden behöver demokratin för sin del lyckade ekonomiska resultat.

Kritik

En första invändning gäller de mått på förändring som tillämpas. Kategorin "phasing" är något oklar; den bli föremål för lite skiftande bestämmingar (till exempel på s. 24 och 71). Dessutom är sambanden mellan de olika måtten inte helt klarlagda. Anmärkas kan också att kategorin "sequencing" försvinner ur bilden när den empiriska undersökningen börjar.

Vidare har förklaringsanalysen sina brister. Modernisering, distorsion, demokrati och parlamentarism kontra presidentialism är de främsta förklaringsfaktorerna. Alla uppvisar bivariata samband med reform. Men vid inbördes kontroller visar det sig att bara för demokrati är sambandet signifikant. Det är ett intressant resultat som borde ha redovisats tydligare. Sålunda borde inte författaren i sin summering framhålla parlamentarism som en viktig förklaringsfaktor. Ty det är inte belagt i undersökningen. Parlamentarismens positiva samband med reform är spuriöst som det verkar.

En förklarande faktor som inte uppmärksammas är det *yttre beroendet*, i form av lån, investeringar, bistånd och medlemskap i mellanstatliga sammanslutningar. Varför provas inte dessa förhållanden mot måtten på reform?

En sak man undrar över är varför inte reformprocessen bryts. Stora sociala påfrestningar och regeringsskiften där reformkritiska partier tar över makten har liten inverkan. Vad beror det på? En tänkbar förklaring, som författaren ansluter sig till, är att folk har stor acceptans för de svårigheter för deras egen del som reformprocessen kräver. En annan tänkbar förklaring är det yttre beroendet: gentemot IMF, Världsbanken, EU etc. Regeringarna har i praktiken inget val. När man satt sig i lån- och bidragsgivarnas knä är det svårt att kliva ur; ty det priset skulle bli mycket högt.

Vidare kan man undra varför vissa stater (som de centralasiatiska republikerna och Ukraina) inte kommit igång med någon reformprocess att tala om – medan andra stater gjort det. Vad beror det på? Den förklaring författaren främst lutar sig mot är graden av distorsion, dvs. avvikelserna mot marknadsmodellen i inledningsskedet. Om den avvikelserna är stor betyder det att den gamla eliten är i en stark position som gör det möjligt att hindra igångsättandet av reformer. En annan förklaring är att hög grad av distorsion medför stora omställningskostnader (med avsevärda sociala konsekvenser) när marknadsekonomi ska införas. Det gör att ledarna inte vågar; de förväntar sig starka folkliga protester. En tredje förklaring är graden av demokrati i det första (och även följande) valet. Med fria och rättvisa val blir det möjligt att sopa bort den gamla, bromsande eliten. Författarens data tyder på att det är den sista förklaringen – *demokrati i valet* – som är den starkaste förklaringsfaktorn.

Men det finns också en annan tänkbar förklaring. De minst reformintresserade staterna ligger inte i Centraleuropa, och alltså *inte* i gränzonen mot väst. För EU, IMF och NATO är dessa stater mindre intressanta att påverka. Omvänt är det så att det stora flertalet av staterna i Centraleuropa är mycket angelägna om medlemskap i EU och NATO. Det förutsätter reformer och hyggliga demokratiska prestanda. Det yttre beroendet – som motsvaras av ett intresse bland staterna att tas upp i den västliga gemenskapen – kan med andra ord ses som en viktig faktor i sammanhanget.

Avslutande kommentarer

Jag har i min kritik pekat på oklarheter i undersökningens uppläggning och i redovisningen av resultaten. Författaren borde också tydligare ha relaterat sina resultat till den tidigare forskningen på området. Nu står hans slutsatser lite för sig själva.

En faktor som jag saknat – som hade kunnat belysas med tillgängligt material – är de internationella relationerna. Det ekonomiska och politiska beroendet gentemot väst har troligen spelat roll i reformprocessen. Men vi vet inte i vilken grad och hur.

Dessa invändningar uppvägs dock klart av avhandlingens stora förtjänster. I sin uppläggning knyter den an till, och sammanfattar mycket väl, den internationella debatten om ekonomiska och politiska reformer. Den bygger på ett stort data-material som på det hela utnyttjas på ett relevant och fruktbart vis med sedvanliga statistiska metoder. Författaren har själv gjort ett väsentligt bidrag på ett område. Jag syftar på det välgjorda indexet över presidentialism.

Undersökningen ger mycket intressanta resultat. Den visar att demokratin verkligen är möjlig, och utgör dessutom en tillgång, i reformprocessen. Det är ett resultat som motsäger top-down-strategin. Undersökningen ger också vissa anvisningar om vilka reformstrategier som varit mest lyckade.

Kort sagt är detta en avhandling som för vår kunskap på det undersökta området väsentligt framåt. Dess författaren är att gratulera.