

## VIETNAMSVÄG TILL VÄLSTÅND

LISA ROMÁN

*Det sker spännande saker i Vietnam. Den gamla kommunistiska diktaturstaten präglas numera av ivrigt småföretagande, utländska investeringar och en tillväxttakt på betydande åtta procent. Mot en fortsättning på den utvecklingen står maktelitens vilja att styra; En gammal maktelit med en gammal ideologi som alltjämt önskar förtrycka folket med den statliga centralmaktens verktyg. Utgången är ännu oviss.*

”**V**i tar det steg för steg”, förklarar en vietnamesisk ekonom gång på gång. I Vietnam skyr man radikala reformer och alltför omvälvande samhällsförändringar – till trots eller på grund av augustirevolutionen 1945 och ett långt och i sanning samhällsförändrande krig. Vietnams omvandling till marknadsekonomi har pågått sedan tidigt åttiotal. Förändringarna har kommit nerifrån och uppifrån. Ett växande antal småföretagare har tänjt gränserna för tillåtlig affärsverksamhet. Statsföretagen har brutit upp stängslan (ett Vietnamesiskt uttryck för processen) och sålt delar av sin produktion på en friare marknad. De har etablerat bilaterala relationer mellan kunder och kollegor bortom den centrala planen. I de högre politiska sfärerna har man – likt pragmatiska kineser i samma

tidsperiod – reviderat uppfattningen om vilken färg katten kan få ha för att fånga råttan.

### *Generösa subventioner*

Till att börja med tilläts företag och kollektivjordbruk sälja vissa kvoter av produktionen till fria priser på den fria marknaden, medan resten levererades till statssektorn enligt plan. Men de initiala reformåtgärderna var inte tillräckliga och inte tillräckligt samordnade. Inte minst fortgick ett generöst subventionerande av statsföretagen, finansierat via sedelpressarna och följt av tärande hyperinflation – 1986 var den årliga inflations takten hela 700 procent. Ökande inkomstmöjligheter bland bönder och företag gav inte tillräckligt starka incitament för ökad produktivitet när konsumtionsmöjligheterna fortfarande var begränsade i det isolerade Vietnam och inflationen snabbt åt upp förtjänsten. Det var sådana akuta ekonomiska problem

---

LISA ROMÁN är doktorand på Handelshögskolan i Stockholm.

som ställde krav på mer omfattande reformer.

### *Betydande tillväxt*

I slutet av det förra decenniet liberaliserades nästan alla priser, jordbrukskollektiven avskaffades och ersattes med familj jordbruk, statsföretagen erhöll ökad självständighet medan de direkta subventionerna till företagen från statsbudgeten upphörde. Resultatet av dessa mer genomgripande reformer har – i stort sett – varit mycket goda: Uppseendeväckande är att man från att ha tvingats importera ris för att (knappt) kunna livnära befolkningen i mitten av åttiotalet, sedan 1989 förvandlats till världens tredje största risexportör. Inflationstakten har gradvis sjunkit och sedan 1993 har den hållit sig under en årlig takt om tio procent. Vietnam har inte bara ökat risexporten utan också haft tur med omfattande oljefyndigheter som gett stora exportinkomster. Samtidigt har ekonomin expanderat inom landet. Resultatet av ett ivrigt småföretagande är synligt i varje gathörns utbud av konsumtionsvaror. Utländska investerare söker sig till Vietnam för att dra nytta av en relativt billig och välutbildad arbetskraft. Tillväxttakten i ekonomin är betydande åtta procent och talet om Vietnam som en blivande drake vid sidan av sina redan framgångsrika sydostasiatiska grannar är numera väletablerat.

### *Viktiga banker*

Men helt utan skuggor glittrar inte Vietnam i den asiatiska solen. Med omvand-

lingen följer sociala problem: Nedskärningar i statsföretagen och i armén, samtidigt med förändringar på landsbygden leder till farhågor om ökad arbetslöshet. Statens resurser är knappa och maskorna i det sociala nätverket blir större. Intresset för Vietnam som produktionsland och marknad mattas också med bestående byråkratiskt krångel och ökande etableringskostnader för utlåningar. Många av de sistnämnda problemen hänger samman med att förändringar i den institutionella infrastrukturen – liksom förändring av fysisk infrastruktur – inte kan genomföras i ett slag: När statsföretagens direkta överföringar till statsbudgeten upphör krävs istället ett fungerande skattesystem. Som ersättning för centralplanens allomfattande juridiska auktoritet behövs lagstiftning som reglerar kommersiella förhållanden – såväl inhemska som gentemot utlandet. I tillägg behöver den gryende marknadsekonomin en fungerande finansiell sektor – i Vietnam i första hand ett fungerande banksystem.

### *Fungerande lagsystem*

Steg för steg har skattesystem, lagstiftning och banksektor varit föremål för omfattande reformer, men nya regler och system etableras inte över en natt: Varken företag eller individer har någon vana av att bli beskattade. Att etablera ett fungerande lagsystem handlar om mer än att bara fatta beslut om att vissa lagar ska råda. Lagarna måste vara väl kända och accepterade bland människorna och det

måste finnas ett juridiskt system som kan se till att lagstiftningen efterlevs. Och banker blir inte genast väl fungerande och allmänt spridda, bara för att landet har behov av fungerande och spridda banker. För att förtydliga de institutionella problem Vietnam har att tampa med, får händelserna i banksystemet utgöra blickfång.

#### *Sprida risker*

Ett banksystem fyller flera funktioner i en ekonomi: Banksystemet förmedlar resurser från sparare till låntagare som annars skulle ha svårigheter att finna varandra och på så sätt ökar tillgången på kapital för produktiva investeringar. Banksystemet kan effektivt sprida och hantera risker och därmed minska osäkerheten i ekonomin. Och genom bankernas betalningssystem underlättas affärsuppökelse och andra överenskommelser. Relaterat till betalningsfunktionen är den speciella roll centralbanker oftast spelar i penningpolitiskt avseende att centralbanken kan – eller bör kunna – driva penningpolitik i syfte att kontrollera inflationstendenser och på så sätt bidra till ekonomisk stabilitet. Ett fungerande banksystem effektiviserar ekonomisk verksamhet vilket gagnar tillväxt och levnadsstandard.

#### *Kortfristigt kapital*

Det banksystem som fanns i Vietnam fram till slutet av åttiotalet fungerade anorlunda: Systemet bestod av en statsbank och utgjorde en del av statsapparaten. Därtill fanns ett par special-

banker. Statsbankens och specialbankernas uppgifter var helt fokuserade på statsföretagen. Parallellt med de plandokument som angav företagens användande av insatsfaktorer och produktionsvolym i fysiska mått, beräknades också finansiella flöden på basis av planerade priser. Bankfilialerna förmedlade kredit i form av kortfristigt kapital – som framförallt skulle täcka betalningar av insatsfaktorer till andra företag och löneutbetalningar. En av specialbankerna förmedlade långfristigt kapital för företagens investeringar – bestämda enligt plan. Den andra specialbanken skötte alla statens och företagets transaktioner med utlandet.

#### *Tre delar*

Omorganisationen i slutet av åttiotalet innebar att den stora statsbanken delades upp i tre delar: en centralbank och två kommersiella banker skapades – en jordbruksbank och en industri- och handelsbank. Idén var att de två sistnämnda bankerna tillsammans med specialbanken för utrikeshandel skulle utgöra kärnan i ett framväxande marknadsanpassat banksystem (och specialbanken för investeringar skulle också bli något av en kommersiell bank, men samtidigt behålla karaktären av utvecklingsbank med fokus på långsiktiga, statliga infrastrukturinvesteringar). I systemet skulle också ett växande antal nya små banker och utländska bankfilialer få plats och bidra till nyttig konkurrens inom banksektorn.

### *Informell finansiell sektor*

Och hur har då denna omorganisation lyckats? Grovt sett ungefär så som beskrivits, men processen är ingalunda avslutad. Fortfarande är Vietnams finansiella system i en mycket tidig utvecklingsfas. De fyra statsbankerna utgör kärnan i banksystemet, men deras dominans är i mycket en produkt av att banksystemet totalt sett spelar en så pass litet roll i ekonomin. Bankernas tillgångar är små, inlåningen begränsad, utlåningen till största delen riktad mot statsföretagen. Banksystemet fungerar ännu inte som en effektiv förmedlare av resurser mellan sparare och utlånare. Ofta skylls den begränsade inlåningen i banksystemet på landets fattigdom: Vietnameserna har ingenting att spara. Men även om fattigdomen är svår för många människor, tyder det mesta på att det finns ett betydande sparande i befolkningen – precis som i många andra asiatiska länder – men resurserna når sällan bankerna. Istället sparar människor i guld och amerikanska dollar, ibland i ris och ofta i olika sparklubbar. De sistnämnda utgör en del av en informell finansiell sektor som förmodligen spelar en viktig roll i Vietnam – det är per definition svårt att mäta den informella sektorn som betecknar alla slags privata lån och sparformer som sker utanför den (i Vietnam bristfälliga) formella lagstiftningen.

### *Bristande tillit*

Människor vill inte spara i bankerna därför att allt för mycket restriktioner, kon-

troll och också korruption kringgärdar banksparande. Har man pengar i banken är det inte säkert att man kan ta ut dem när man så önskar. Vietnameserna litar knappt på sin egen valuta och ännu mindre på sitt banksystem. Mer än hälften av penningutbudet utgörs därför av kontanter. De flesta betalningar, både mellan individer och mellan företag, sker med sedlar – som i Vietnam bara finns i små valörer varför själva sedelhanterandet är en otymplig verksamhet för såväl individer som banker. Därtill är landet rejält dollariserat. Nyligen utgick ett påbud om att transaktioner – med få undantag – måste ske i den inhemska valutan. Det är dock tveksamt om man kommer att lyckas med detta försök att driva de stora dollarvolymerna i omlopp in i bankerna.

### *Förlorat pengar*

Bankerna säger sig nu vilja konkurrera med varandra genom att vinnlägga sig om god service till kunderna. Men detta liksom attraktiva räntenivåer är ett nytt sätt att tänka för Vietnamesiska banker. Tidigare var bankerna en statlig kontrollfunktion. Gemene man hade bara att foga sig i de regler som gällde – eller försöka undvika systemet helt och hållet. Att bankerna nu istället ska underordna sig kundernas behov är en nyhet för bägge parter. Också ränteinstrumentet är en nymodighet. Räntor liksom andra priser var i det socialistiska systemet administrativt bestämda enheter av sekundär betydelse. I samband med prisliberaliseringen 1989 vidtogs en kraftig

ökning av inlåningsräntan vilket – till myndigheternas förvåning tycks det – fick en rejäl effekt: Bankernas inlåningsvolym ökte dramatiskt.

#### *Mullrande hot*

Man har därmed lärt en läxa och höga räntor används nu som ett relativt effektivt penningpolitiskt instrument. Men i andra änden av denna penningpolitik finns bankernas begränsade intresse för hushållssparande. När räntorna på utlåning samtidigt reglerats på låg nivå har bankverksamhetens kärna – att tjäna pengar på räntedifferenser mellan ut- och inlåning – snarast förvandlats till det motsatta: Bankerna har förlorat på de pengar de lånat ut. Räntere regleringarna förändras nu gradvis, men stora störningar består när myndigheterna ser ett behov av att trots allt subventionera lån till delar av statssektorn och vidmakthålla en relativt hög inlåningsränta för hushållen men samtidigt hålla räntorna nere för företagens inlåning i bankerna. Billigare än lån från befolkningen är för bankerna att låna från centralbanken. Även om staten numera övergivit det direkta kreditgivandet till företagen – det som var inflationsmotorn under slutet av åttiotalet – utgör centralbankskrediterna idag ett mullrande hot om instabilitet i ekonomin.

#### *Saknas lagstiftning*

Statsbankerna är fortfarande upplåsta till den statssektor från vilken man härstammar. Samtidigt finns en ambition hos statsbankerna – liksom hos de nya banker

som växer fram – att inrikta sig mer och mer mot den privata sektorn. Men att värva kunder bland privata företag stöter på andra problem. Det saknas tillräcklig kommersiell lagstiftning som reglerar företagens organisation och styrelseskick i stort. Central är avsaknaden – fram till slutet av förra året – av konkurslagstiftning, den regel som förmår att effektivt hantera kommersiella misslyckanden och som framförallt fyller en funktion genom att utgöra en lösning de flesta helst vill undvika. En konkurslag finns numera, men som redan sagts krävs mer av en lagstiftning än bara dess formella existens på papperet. Fritt företagande i större skala är i Vietnam i sin linda.

#### *Begränsad kompetens*

Det finns stora brister både i formella regler för och kunskap om bokföring och redovisning vilket gör det svårt för bankerna att bedöma företagens kreditvärdighet. För övrigt finns i bankerna begränsad kompetens vad gäller projektbedömning och kreditvärdering och överhuvudtaget kunskap om kriterier för kommersiell bankverksamhet. Kort sagt blir riskerna med långivning stora. Det finns skäl för statsbankerna att hålla fast vid sin gamla kundkrets. Även om statsföretagen – liksom statsbankerna – ofta är förlustföretag finns en implicit statlig garanti i bakgrunden som gör långivning till dessa företag mindre riskabel. Bankerna förlitar sig också på att systemet inte kommer att avkrävas alltför snabba och radikala nyordningar. Även om stats-

bankernas sitter på stora förluster från det förgångna kommer de inte att tvingas klappa igen. Istället tas ett steg i taget, man reviderar lagstiftning, ökar redovisningskraven, lär sig lite mer och ser framtiden an.

### *Förlorade freden*

Det finns svårigheter och förtjänster med denna gradvisa utveckling. Problemen i banksektorn liknar härvidlag kluvenheten i den vietnamesiska reformprocessen generellt. För att få perspektiv på utvecklingen måste man beakta de politiska drivkrafterna bakom det som sker. Vietnam är fortfarande en enpartistat. Kommunistpartiet styr och den officiella retoriken är att syftet med de ekonomiska reformerna är att förbättra förhållanden i den Socialistiska Republiken Vietnam. Vietnam övergav inte centralplaneringen för att den socialistiska ideologin överlevt sig självt. Det var snarare centralplaneringen som övergav Vietnam. Ideologin har varken överlevt eller dött ut utan mest bara hängt med på ett hörn. Även om en betydande framsynthet och djärvhet kännetecknat vissa beslutsfattares insatser under åttiotalet, så var det de djupa ekonomiska problemen som tvingade fram gradvisa reformer av systemet. Någon vietnames lär ha sagt att Vietnam vann kriget men förlorade freden. Under en tid efter Vietnamkrigets slut i mitten av sjuttioalet kunde fattigdomen skyllas på kriget, men under tidigt åttiotal blev den illa fungerande ekonomins problem akuta: Det fanns knappt mat att föda befolkningen med.

### *Marknadsmekanismer bejakas*

Invasionen av Kambodja hade lett till att relationerna med västvärlden var så gott som brutna. Vietnam var i praktiken helt beroende av Sovjetunionen, men deras bistånd förslog inte att täppa igen alla de hål som de bristande incitamenten, i synnerhet i den dominerande jordbrukssektorn, skapat. Åttiotalets reformer avsåg till att börja med att förbättra det befintliga systemet. Först så småningom kom insikten eller erkännandet att marknadsmekanismer måste bejakas i allt väsentligt för att förbättra befolkningens levnadsförhållanden. Till denna välvilliga tolkning av de styrandes reformmotiv kan läggas att bättre levnadsförhållanden för befolkningen i sin förlängning var – och är – en förutsättning för ledarskiktet att behålla sin maktposition och maktens legitimitet. Huruvida den Vietnamesiska centralmakten har en legitimitet eller huvudsakligen är beroende av sina repressiva befogenheter kan diskuteras – det finns en avsevärd bitterhet hos många människor gentemot en regim som genom revolutionsår, krig och kommunistiskt styre har mycket lidande på sitt samvete.

### *Först maten sedan moralen*

Ändå tycks det som att befolkningen i stora delar känner en viss respekt och åtminstone tolerans gentemot landets ledning. De politiska omständigheterna för Vietnams ekonomiska utveckling ställer alltså frågor kring förhållandet mellan demokrati och marknadsekonomi. Genom

det stegvisa förloppet har (ännu inte) reformerna riskerat social och politisk stabilitet. En bidragande orsak till denna relativa stadga har förmodligen varit att sakens tillstånd inte gärna kunde bli värre än de var då de radikala reformerna initierades i slutet av åttiotalet. Även om den ekonomiska återhämtningen stött på bakslag under de senaste fem åren, har ändå nettoeffekten varit mycket positiv: Matbristen är i stort sett eliminerad, det finns ett stort konsumtionsutbud, människornas basala levnadsstandard ökar – framförallt rustas bostäderna såväl i städerna som på landsbygden. Först kommer kanske maten och sen moralen.

#### *Öppen fråga*

Om allt går som det ska – dvs om allt blir som intentionerna tycks vara i Vietnam – kommer det vietnamesiska samhället att i framtiden bli mer och mer monetariserat och formaliserat. Det är en öppen fråga om statsbankerna som nu har en så framträdande position kommer att förbli viktiga aktörer. I flera sydostasiatiska grannländer har informella finansiella inter-

mediärer gradvis formaliserats och utgjort nervsystemet i dessa växande ekonomier. Samma sak kan ske i Vietnam så att formaliserade småbanker och utländska bankfilialer blir de viktiga aktörerna medan de otympliga statsbankerna saktat tynar bort.

#### *Ökade krav*

Man kan vidare spekulera i om inte det nuvarande statsskicket också måste tynat bort därför att ökat välstånd bland befolkningen kommer att leda till ökade krav på politiskt inflytande. Mot en sådan utvecklingen står starka egenintressen bland den nuvarande makteliten som med stöd av den kvardröjande ideologin kan hävda en stark och förtryckande centralmakt. Som motbild finns den pragmatism som redan genomsyrat reformprocessen och som möjligen kan vara ett tecken på att kommunistpartiets överlevnadsstrategi blir att välkomna gradvis ökad öppenhet och politisk pluralism. Om vilka tendenser som är starkast vet man i dagsläget just ingenting.