

# Kommentarer

## Østeuropa: Vækst, udenrigshandel og reformer

Niels Kærgård

Den kongelige Veterinær- og Landbohøjskole

### 1. Indledning

Der er få begivenheder pr. århundrede, der ændrer det økonomiske og politiske verdensbillede; ændrer det, så udviklingen skifter spor på en række centrale områder. Det er ikke vanskeligt at se, at det er omvæltninger af denne størrelsesorden, der siden 1989 er sket i Øst- og Centraleuropa.

Hvad der kommer ud af disse omvæltninger, er det derimod endnu meget vanskeligt at se. Et scenario, i hvilket et flertal af landene i Øst- og Centraleuropa kommer ud i eskalerende økonomiske kriser, tiltagende opløsning med ustabile og udemokratiske styre, social uro og nationalisme til følge, forekommer lige så realistisk en mulighed som et scenario, i hvilket landene efterhånden udvikler styre og økonomier i stil med de vesteuropæiske demokratier.

Det er ikke sikkert, vi kan påvirke, hvad vej udviklingen går, særligt meget. Men det er oplagt, at det er så betydningsfuldt også for os, hvad vej den går, at vi må gøre alt, hvad vi kan for at påvirke den. Og EU er en så dominerende faktor i Europa, at den har et betydeligt ansvar også for udviklingen i Østeuropa.

I dette indlæg diskuteres indledningsvis de økonomiske vækstmuligheder i Østeuropa og dernæst analyseres landenes indplacering i den internationale handel. Afslutningsvis behandles overgangen fra plan- til markedsøkonomi noget mere generelt.

### 2. Den økonomiske vækst

Der har i mange årtier, ja når det kommer til stykket vel altid, været en debat om det ønskelige i økonomisk vækst. Det udtømmer vo-

re ressourcer og forurener naturen, siger man. Den debat er imidlertid næppe særlig aktuell for Østeuropas vedkommende lige i øjeblikket. En central årsag til utilfredsheden med det gamle styre var, at det ikke kunne skaffe den forbrugsvækst, der sås i markedsøkonomierne. Det er således en mere eller mindre eksplisit forudsætning, der ikke er til debat, at en vækst i materiel forbrug er et afgørende gode.

Det betyder imidlertid ikke, at man er nødt til at se stort på miljøet og naturressourcerne. Der er ikke nogen simpel sammenhæng mellem produktion og miljøpåvirkning. Med samme teknik vil der selvfølgelig normalt være en nærmest proportional sammenhæng mellem produktion og miljøpåvirkning, men teknikken er jo normalt ikke den samme før og efter en vækstproces. Man har netop mange steder i Østeuropa og i u-landene set eksempler på, hvordan man ikke har »haft råd« til at rense spildevandet eller sætte filtre på skorstenene. Miljøkrav er som alle andre krav stigende med stigende velstand. Det er også oplagt, at resourceforbruget og forureningsgraden er endogene økonomiske variable, der kan påvirkes med økonomisk-politiske instrumenter – energibesparelser og isolering er noget, der sker, når energipriserne er høje. Man kan således godt forene målsætningerne om vækst, rent miljø og nænsomt resourceforbrug.

Et ønske om vækst i Øst- og Centraleuropa må anses for givet, og man kan så håbe, at en øget velstand også vil give en øget interesse for miljøet og en bedre udnyttelse af ressourcerne.

Somme tider skildres situationen som en fattig østblok over for et meget rigt Vesteuropa. Der kan dog indledningsvis være grund til at understrege spredningen begge steder, jvf. tabel 1. De bedst stillede østlande, specielt

Dette og det følgende bidrag bygger på forfatterens indlæg ved et møde i Nationaløkonomisk Forening d. 28. februar 1984.

# Kommentarer

## Østeuropa: Vækst, udenrigshandel og reformer

Niels Kærgård

Den kongelige Veterinær- og Landbohøjskole

### 1. Indledning

Der er få begivenheder pr. århundrede, der ændrer det økonomiske og politiske verdensbillede; ændrer det, så udviklingen skifter spor på en række centrale områder. Det er ikke vanskeligt at se, at det er omvæltninger af denne størrelsesorden, der siden 1989 er sket i Øst- og Centraleuropa.

Hvad der kommer ud af disse omvæltninger, er det derimod endnu meget vanskeligt at se. Et scenario, i hvilket et flertal af landene i Øst- og Centraleuropa kommer ud i eskalerende økonomiske kriser, tiltagende opløsning med ustabile og udemokratiske styre, social uro og nationalisme til følge, forekommer lige så realistisk en mulighed som et scenario, i hvilket landene efterhånden udvikler styre og økonomier i stil med de vesteuropæiske demokratier.

Det er ikke sikkert, vi kan påvirke, hvad vej udviklingen går, særligt meget. Men det er oplagt, at det er så betydningsfuldt også for os, hvad vej den går, at vi må gøre alt, hvad vi kan for at påvirke den. Og EU er en så dominerende faktor i Europa, at den har et betydeligt ansvar også for udviklingen i Østeuropa.

I dette indlæg diskuteres indledningsvis de økonomiske vækstmuligheder i Østeuropa og dernæst analyseres landenes indplacering i den internationale handel. Afslutningsvis behandles overgangen fra plan- til markedsøkonomi noget mere generelt.

### 2. Den økonomiske vækst

Der har i mange årtier, ja når det kommer til stykket vel altid, været en debat om det ønskelige i økonomisk vækst. Det udtømmer vo-

re ressourcer og forurener naturen, siger man. Den debat er imidlertid næppe særlig aktuell for Østeuropas vedkommende lige i øjeblikket. En central årsag til utilfredsheden med det gamle styre var, at det ikke kunne skaffe den forbrugsvækst, der sås i markedsøkonomierne. Det er således en mere eller mindre eksplisit forudsætning, der ikke er til debat, at en vækst i materiel forbrug er et afgørende gode.

Det betyder imidlertid ikke, at man er nødt til at se stort på miljøet og naturressourcerne. Der er ikke nogen simpel sammenhæng mellem produktion og miljøpåvirkning. Med samme teknik vil der selvfølgelig normalt være en nærmest proportional sammenhæng mellem produktion og miljøpåvirkning, men teknikken er jo normalt ikke den samme før og efter en vækstproces. Man har netop mange steder i Østeuropa og i u-landene set eksempler på, hvordan man ikke har »haft råd« til at rense spildevandet eller sætte filtre på skorstenene. Miljøkrav er som alle andre krav stigende med stigende velstand. Det er også oplagt, at resourceforbruget og forureningsgraden er endogene økonomiske variable, der kan påvirkes med økonomisk-politiske instrumenter – energibesparelser og isolering er noget, der sker, når energipriserne er høje. Man kan således godt forene målsætningerne om vækst, rent miljø og nænsomt resourceforbrug.

Et ønske om vækst i Øst- og Centraleuropa må anses for givet, og man kan så håbe, at en øget velstand også vil give en øget interesse for miljøet og en bedre udnyttelse af ressourcerne.

Somme tider skildres situationen som en fattig østblok over for et meget rigt Vesteuropa. Der kan dog indledningsvis være grund til at understrege spredningen begge steder, jvf. tabel 1. De bedst stillede østlande, specielt

Dette og det følgende bidrag bygger på forfatterens indlæg ved et møde i Nationaløkonomisk Forening d. 28. februar 1984.

Tabel 1. Indkomst og befolkningsstørrelse for udvalgte lande.

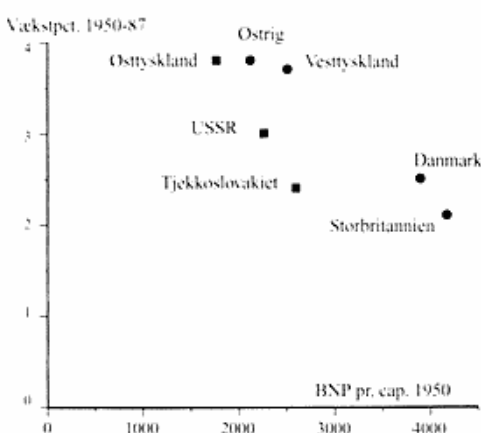
	BNP pr. indb. PPP-1990-S	Folketal Mio. pers.
Bulgarien	5430	9,0
Polen	3910	38,0
Rumænien	2950	23,0
Tjekkoslavakiet	7940	15,6
Ungarn	5920	10,6
SNG-landene	5060	286,4
Grækenland	7403	10,0
Portugal	7514	10,3
Spanien	11075	38,8
Tyrkiet	4957	54,0
Danmark	15462	5,1
EF	13314	326,0

Kilde: Tabellen er hentet fra Dansk Økonomi maj 1992, side 105, hvor mere præcise kilder og beregningsmetoder er anført; tallene er i videst mulig omfang fra 1990. PPP angiver, at der er brugt købekraftspariteter.

Tjekkoslavakiet, havde før omstillingen en højere indkomst pr. capita end de fattigste EU-lande som Grækenland og Portugal. Det er således oplagt, at man skal være forsigtig med at generalisere både Øst- og Vesteuropa. I gennemsnit er indkomsterne i Østeuropa vel på knap halvdelen af EU's gennemsnit, idet man dog ud over spredningen i begge grupper bør understrege de almindelig kendte vanskeligheder ved internationale indkomstsammenligninger; specielt sammenligninger mellem lande med meget forskellige relative priser kan være meget misvisende.

Man kan spørge om østlandenes lavere indkomster er et bevis på planøkonomiernes mindre effektivitet eller blot skyldes, at landene »altid« har været bagefter. Svaret er nok et både og, men her må forskydningerne også inden for grupperne understreges; f.eks. havde Tyskland en indkomst pr. capita på kun 2/3 af Storbritanniens før første verdenskrig, medens den nu er 10% over Storbritanniens. Fig. 1 tyder dog på, at planøkonomierne systematisk har haft en lidt lavere vækstrate end deres indkomstniveau ville tilsiige.

Målet med reformerne i Østeuropa er utvivlsomt for mange østeuropæere en drøm om at nå et indkomst- og forbrugsniveau som i EU. Men er det overhovedet inden for en overskuelig fremtid en realistisk drøm? Det regnede Det Økonomiske Råds formandskab på i



Figur 1. Vækst og indkomstniveau for udvalgte lande

Kilde: Kærgård (1994, side 73). Tallene oprindeligt beregnet af Angus Maddison.

Dansk Økonomi maj 1992. Med en antagelse om en vækstprocent på 2,5 pct. p.a. i EU er det simpel rentesregning at beregne, hvor høj en vækstprocent Østeuropa skal have for at indhente EU i løbet af 15, 20 eller 30 år givet en antagelse om deres initiale niveau. Resultatet er vist i tabel 2. Det er klart, at de beregnede vækstprocenter er høje, men ikke højere end at man historisk har set lignende i højvækstperioder i Vesteuropa. F.eks. var væksten i Vesttyskland fra 1951 til 1960 oppe på 8 pct. p.a. i gennemsnit (se Kærgård, 1994 side 74 og Smith 1983 side 33) og på omkring 5 pct. p.a. i Danmark i 1960'erne.

De videre beregninger i Dansk Økonomi maj 1992 viser, at med rimelige antagelser om capital/outputforhold og afskrivningsrater (2,5 og 5 pct. p.a.) vil en konvergens på 20 år kræve en investeringskvote på 30 pct mod ca. 25 pct som gennemsnit i EU-landene. Dette kræver enten meget høje opsparingskvoter, hvilket ikke passer så godt med ønskerne om forbrugsudvidelser, eller store betalingsbalanceunderskud finansieret med vestlig långivning eller direkte bistand.

Hvis ikke vesten er villig til at støtte omstillingen med lån, direkte støtte og markedsadgang for østlandenes produkter, vil vækstprocesserne automatisk blive stoppet af kapitalmangel. Handelsudviklingen er derfor afgørende for processen.

Tabel 2. Årlig vækstrate i Østeuropa som sikrer en fuldstændig indkomstmæssig udligning pr. indbygger mellem Østeuropa og EU-landene, pct.

Østeuropas initiale indkomst, pct. af EU's indkomst	Tilpasningsperiode		
	15 år	20 år	30 år
50	7	6	5
40	9	7	6
30	11	9	7

Ann.: Den forudsatte årlige vækst i EU-landene er 2,5 pct. og folketallet antages konstant i såvel Østeuropa som i EU.

Kilde: Dansk Økonomi maj 1992, side 106.

### 3. Handelsmønstrenes udvikling

Siden Adam Smiths *Wealth of Nations* fra 1776 har det været en udbredt erkendelse, at arbejdsdelingen er en hovedkilde til økonomisk vækst. Den vesteuropæiske vækst er i høj grad blevet mulig, fordi hvert land har udnyttet og udviklet sine egne komparative fordele. Der er næppe heller tvivl om, at hvis det skal lykkes at gennemføre en vellykket konvergensproces mellem Øst- og Vesteuropa, så må østlandene inddrages i den internationale arbejdsdeling.

Dette er en fundamental ændring i forhold til de gamle planøkonomier, der som hovedregel søgte at gøre sig uafhængige af de internationale markeder og deres konjunktursvingninger. Selv om visse af landene, f.eks. Ungarn, stilede mod en større åbenhed i de seneste perioder af kommunismen, faldt Østeuropas andel af verdenshandelen fra 4,3% i 1938 til 2,4% i 1988. Kommer konvergensprocesserne for alvor igang, vil Østeuropas handel med Vesteuropa stige betragteligt af flere grunde:

1. De østeuropæiske økonomiers produktion og indkomst vil vokse.

2. Den del af de østeuropæiske økonomiers produktion, der handles internationalt, vil vokse.

3. Den del af de østeuropæiske økonomiers handel, der går til Vesteuropa, vil vokse delvist på bekostning af deres indbyrdes handel.

Hvor meget det vil betyde har Collins og Rodrik regnet på (se dansk Økonomi maj 1992 og Frandsen & Kærgård, 1992). De finder jvf. tabel 3 en stigning af Østeuropas andel af ver-

Tabel 3. Østeuropas eksport i 1988, på mellem-langt og på langt sigt, pct. af verdenshandelen.

	1988	Mellem- fristet sigt	Langt sigt
Bulgarien	0,63	0,42	0,98
Polen	0,50	1,42	3,48
Rumænien	0,41	0,65	2,30
Tjekkoslaviet	0,54	0,98	1,63
Ungarn	0,36	0,57	1,15
Østeuropa i alt	2,44	4,04	9,54

Kilde: Dansk Økonomi maj 1992, side 121.

denshandelen fra 2,4% i 1988 til 4% i en »mellemlangt« situation, hvor de har det aktuelle indkomstniveau, men en vestlig grad af åbenhed, og 9,5% i en »langsigtet« situation, hvor også indkomstniveauet er tilpasset til EU-niveau.

Problemet med at gennemføre en sådan proces er naturligvis, at østeuropæerne ikke endnu har nogen naturlige niches i den internationale arbejdsfordeling (men det er vigtigt at understrege, at den slags kun i ringe grad er naturgivet), og at de produkter, de mest oplagt kunne konkurrere med, er produkter som landbrugsvarer, tekstiler og stål, hvor EU har overproduktion, og hvor markedsadgangen er reguleret. Det er markeder, hvor de nuværende vestlige producenter allerede føler sig klemte.

Hvis vi giver østeuropæerne adgang til disse markeder, vil det slå vor produktion i stykker, som vi allerede har set for f.eks. solbær. Samtidig er østeuropæernes priser så lave, at de ikke selv får meget udbytte deraf; vi udnytter dem nærmest. Det er hovedargumenterne imod en liberalisering (se Kærgård, 1993).

Ingen af argumenterne virker overbevisende. Hvis østeuropæiske varer skal ind på de vestlige markeder, kræver det naturligvis strukturændringer også i de vestlige lande. Men der er intet, der tyder på, at det giver et samlet tab. Tværtimod synes beregninger at tyde på, at EU's forbrugere vinder mere end producenterne taber (se Rollo og Smith, 1993, og Kærgård, 1994).

Men får østeuropæerne noget ud af det? De sælger deres solbær under produktionsprisen,

de fælder deres skove og sælger træet til spotpriser o.s.v. Det er der selvfølgelig altsammen noget om, men man skal blot gøre sig klart, at de har så desperat brug for valuta til omstillingen, at de næppe har andre alternativer. Svaret er ikke at tale om dumping og unfair konkurrence og så lukke vore markeder, men derimod at åbne vore markeder og give direkte støtte, så de får så meget økonomisk luft, at de kan tillade sig at tage lidt mere langsigtede hensyn og kun sælge træ og råstoffer, når det kan ske til rentable priser.

#### 4. Politik og økonomi ved overgangen fra plan til marked.

Ingen vil hævde, at reformprocessen i alle landene (eller bare i et flertal af landene) foreløber fuldt økonomisk rationelt. Havde overgangen være styret af en neutral ekspertgruppe, kunne den nok have fundet en mere rationel trinvis overgang fra plan til marked. Men det er jo svært at springe over en kløft i etaper, og politiske hensyn har det meste af tiden været mere tungtvejende end de økonomiske. Det ville sandsynligvis have været økonomisk rationelt at starte med at tilpasse priserne i plan-systemet til markedspriser og så derefter begynde at afskaffe planstyringen. Men en reform, der starter med at sætte f.eks. fødevarerpriserne i vejret og så lidt efter lidt indfører demokrati og markedstyring, er jo ikke let at sælge. Og netop i en turbulent fase er det svært at finde et styre, der har autoritet til at gennemføre upopulære, men nødvendige økonomiske indgreb.

Også her må det imidlertid gælde, at jo mere desperat et lands økonomiske situation er, jo svagere står styret, og jo vanskeligere er det at opretholde ordnede forhold, og jo færre muligheder er der for rationel tilrettelæggelse af reformerne. Også her vil vestlig støtte – direkte eller i form af markedsadgang – altså kun kunne gavne processen. Det vil derimod næppe være klogt at stille for mange betingelser til hjælpen; omstillingen er en meget kompliceret proces, hvor politiske og økonomiske hensyn skal afstemmes, og et krav om en udefra set optimal politik kan let blokere for den bedste gennemførlige politik.

Det er oplagt, at processen går meget forskelligt i de forskellige lande. Tjekkiet og Polen melder om positiv vækst, medens forholdene specielt i Rusland og de øvrige SNG-lande kan se noget håbløse ud. Dette kan imidlertid næppe begrunde en koncentrering af indsatsen i de mest lovende lande. Vi får ikke stabilitet i Europa, fordi Tjekkiet, Polen og et par baltiske lande konvergerer mod EU-niveau. Der bor 286 mill. mennesker i SNG-landene mod 96 mill. i Østeuropa under et. Vi er nødt til at satse på, at Rusland også skal med.

Og der er ingen grund til at være karrige med midlerne. Vi er inde i en afgørende fase, hvor Europas fremtid kan ændres radikalt, og så forekommer de 0,02 procent af nationalindkomsten, som OECD-landene jvf. Aage (1994, side 210) giver i øst-støtte ikke meget. Det er nu processen skal påvirkes, og så nytter det ikke at være for forsigtig.

#### Litteratur.

- Collins, S. & D. Rodrik. 1991. *Eastern Europe and the Soviet Union in the World Economy*. Washington.
- Dansk Økonomi maj 1992. 1992. Det Økonomiske Råds formandskab, København.
- Frandsen, Søren & Niels Kærgård. 1992. Omfang, varighed og betydning af omstillingen i Østeuropa, *Økonomi og Politik* 65, årgang nr. 3 side 4-11.
- Kærgård, Niels. 1993. Østeuropa på markedet, *Fyns Stiftstidendes kronik* d. 2. august.
- Kærgård, Niels. 1994. Østeuropa, EF og Landbruget, i J.D. Jensen (red.) *Den internationale udvikling og dansk landbrug – en fordragsamling, Statens Jordbrugsøkonomiske Instituts rapport* nr. 78 side 71-84.
- Rollo, Jim & Alistair Smith. 1993. The Political Economy of Eastern European trade with the European Community: Why so sensitive, *Economic Policy* 16 side 140-181.
- Smith, Eric Owen. 1993. *The West German Economy*. London.
- Aage, Hans. 1994. *Økonomiske omvæltninger i Rusland og Østeuropa - Fortid, Nutid og Fremtid*. Herning.

de fælder deres skove og sælger træet til spotpriser o.s.v. Det er der selvfølgelig altsammen noget om, men man skal blot gøre sig klart, at de har så desperat brug for valuta til omstillingen, at de næppe har andre alternativer. Svaret er ikke at tale om dumping og unfair konkurrence og så lukke vore markeder, men derimod at åbne vore markeder og give direkte støtte, så de får så meget økonomisk luft, at de kan tillade sig at tage lidt mere langsigtede hensyn og kun sælge træ og råstoffer, når det kan ske til rentable priser.

#### 4. Politik og økonomi ved overgangen fra plan til marked.

Ingen vil hævde, at reformprocessen i alle landene (eller bare i et flertal af landene) foreløber fuldt økonomisk rationelt. Havde overgangen være styret af en neutral ekspertgruppe, kunne den nok have fundet en mere rationel trinvis overgang fra plan til marked. Men det er jo svært at springe over en kløft i etaper, og politiske hensyn har det meste af tiden været mere tungtvejende end de økonomiske. Det ville sandsynligvis have været økonomisk rationelt at starte med at tilpasse priserne i plan-systemet til markedspriser og så derefter begynde at afskaffe planstyringen. Men en reform, der starter med at sætte f.eks. fødevarerpriserne i vejret og så lidt efter lidt indfører demokrati og markedstyring, er jo ikke let at sælge. Og netop i en turbulent fase er det svært at finde et styre, der har autoritet til at gennemføre upopulære, men nødvendige økonomiske indgreb.

Også her må det imidlertid gælde, at jo mere desperat et lands økonomiske situation er, jo svagere står styret, og jo vanskeligere er det at opretholde ordnede forhold, og jo færre muligheder er der for rationel tilrettelæggelse af reformerne. Også her vil vestlig støtte – direkte eller i form af markedsadgang – altså kun kunne gavne processen. Det vil derimod næppe være klogt at stille for mange betingelser til hjælpen; omstillingen er en meget kompliceret proces, hvor politiske og økonomiske hensyn skal afstemmes, og et krav om en udefra set optimal politik kan let blokere for den bedste gennemførlige politik.

Det er oplagt, at processen går meget forskelligt i de forskellige lande. Tjekkiet og Polen melder om positiv vækst, medens forholdene specielt i Rusland og de øvrige SNG-lande kan se noget håbløse ud. Dette kan imidlertid næppe begrunde en koncentrering af indsatsen i de mest lovende lande. Vi får ikke stabilitet i Europa, fordi Tjekkiet, Polen og et par baltiske lande konvergerer mod EU-niveau. Der bor 286 mill. mennesker i SNG-landene mod 96 mill. i Østeuropa under et. Vi er nødt til at satse på, at Rusland også skal med.

Og der er ingen grund til at være karrige med midlerne. Vi er inde i en afgørende fase, hvor Europas fremtid kan ændres radikalt, og så forekommer de 0,02 procent af nationalindkomsten, som OECD-landene jvf. Aage (1994, side 210) giver i øst-støtte ikke meget. Det er nu processen skal påvirkes, og så nytter det ikke at være for forsigtig.

#### Litteratur.

- Collins, S. & D. Rodrik. 1991. *Eastern Europe and the Soviet Union in the World Economy*. Washington.
- Dansk Økonomi maj 1992. 1992. Det Økonomiske Råds formandskab, København.
- Frandsen, Søren & Niels Kærgård. 1992. Omfang, varighed og betydning af omstillingen i Østeuropa, *Økonomi og Politik* 65, årgang nr. 3 side 4-11.
- Kærgård, Niels. 1993. Østeuropa på markedet, *Fyns Stiftstidendes kronik* d. 2. august.
- Kærgård, Niels. 1994. Østeuropa, EF og Landbruget, i J.D. Jensen (red.) *Den internationale udvikling og dansk landbrug – en fordragsamling, Statens Jordbrugsøkonomiske Instituts rapport* nr. 78 side 71-84.
- Rollo, Jim & Alistair Smith. 1993. The Political Economy of Eastern European trade with the European Community: Why so sensitive, *Economic Policy* 16 side 140-181.
- Smith, Eric Owen. 1993. *The West German Economy*. London.
- Aage, Hans. 1994. *Økonomiske omvæltninger i Rusland og Østeuropa - Fortid, Nutid og Fremtid*. Herning.