

Omfang, varighed og betydning af reformerne i Østeuropa

Søren Elkjær Frandsen, Det økonomiske Råds Sekretariat
Niels Kærgård, Københavns Universitet
og medlem af Det økonomiske Råds formandskab

1. Indledning

De økonomiske og politiske omvæltninger, der er sket i Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen siden 1989, giver ændringer i det økonomiske og politiske verdensbillede af et omfang, som kun opleves enkelte gange pr. århundrede; og hele Europas fremtid afhænger i høj grad af integrationen af de østeuropæiske lande og SNG-landene i verdensøkonomien. Dermed har de vestlige landes beslutningstagere et stort ansvar for at medvirke til at gennemføre den meget vanskelige omstilling fra planøkonomi til markedsøkonomi. Mens en vellykket integration af landene i verdensøkonomien på lidt længere sigt giver betydelige indkomstgevinster såvel i Østeuropa som i en række vestlige lande, herunder Danmark, kan en fejlslagen omstilling føre til sociale og nationale spændinger i Østeuropa og SNG-landene med ustabilitet i Europa til følge.

Skal man analysere Europas økonomiske og politiske fremtid, er det derfor afgørende at prøve at sige noget om, hvad der sker i Østeuropa og SNG-landene. I den forbindelse er det imidlertid vigtigt for det første at gøre sig klart, at omstilling fra planøkonomi til markedsøkonomi og integration i det internationale samarbejde er noget, der tager tid, måske årtier, og for det andet, at forudsigelser

af sådanne forløb må være langt mere usikre end »normale« prognoser for f.eks. den danske økonomiske udvikling, fordi prognoserne ikke bygger på erfaringer med lignende »eksperimenter« i tidligere perioder – det er jo noget principielt nyt og uprøvet, man går i gang med. Endelig kan der også være grund til at være opmærksom på, at kortsigtsudviklingen må ventes at afvige ganske markant fra den langsigtede udvikling; selv i heldigste tilfælde vil en nedbrydning af et gammelt system og opbygning af et nyt give anledning til usikkerhed og store omstillingsomkostninger i en overgangsperiode. Man kan således under ingen omstændigheder vente en jævn vækstproces, der starter med det samme.

I dette indlæg skal fremstillingen koncentreres om Østeuropa, idet udviklingsprocessen for SNG-landene endnu forekommer for uforudsigelig.¹ I afsnit 2 skal landenes situation og historie skitseres; i afsnit 3 ses på omfanget af den omstillingsproces og det vækstforløb, der skal til, hvis de østeuropæiske lande skal nå vesteuropæisk indkomstniveau. I afsnit 4 ses på landenes potentielle betydning for verdenshandelen. Til sidst søges nogle centrale konklusioner sammenfattet. Det grundforløb, der regnes på, er altså ét, ifølge hvilket de østeuropæiske lande

konvergerer mod et økonomisk system og velstandsniveau, som svarer til det vesteuropæiske. Det svinger utvivlsomt en hel del fra land til land, hvor realistisk et sådant forløb er, og for alle landene må det betragtes som det mest optimistisk tænkbare forløb.

2. Østeuropas økonomiske situation og udvikling

Internationale sammenligninger af indkomstniveau og vækstrater er altid yderst diskutabel. Der er alle mulige indeks- og måleproblemer. En simpel sammenligning af nationalindkomst må derfor tages med alle mulige forbehold, specielt når lande med vidt forskellige relative priser sammenlignes. I tabel 1 er (med alle disse forbehold) anført

nogle hovedindikatorer for de østeuropæiske lande sammenlignet med udvalgte lande. Det er tydeligt, at der i Østeuropa er tale om en række meget forskellige lande.

Det er således bemærkelsesværdigt, at når der tales om et indkomstgab mellem Østeuropa og EF-landene, så er det et gab i gennemsnitsindkomster – de bedst stillede østeuropæiske lande (specielt Tjekkioslovakiet) har et højere indkomstniveau end de dårligst stillede sydeuropæiske EF-lande (Grækenland og Portugal). Det er karakteristisk, at der er en vis tendens til lave eksportkvoter og høje opsparingskvoter i flere af de østeuropæiske lande, men tendensen er næppe så systematisk, som de fleste ville have ventet.

Tabel 1. Udvalgte indikatorer for de østeuropæiske lande og det tidligere Sovjetunionen samt for udvalgte andre lande.

	BNP pr. indb. PPP-1990-\$	Folketal Mio. pers.	Eksport Pct. af BNP	Opsparing Pct. af BNP
Bulgarien	5430	9,0	31	30
Polen	3910	38,0	19	27
Rumænien ^b	2950	23,0	12	32
Tjekkioslovakiet ^a	7940	15,6	35	17
Ungarn	5920	10,6	36	25
SNG-landene ^b	5060	286,4	7	–
Grækenland	7403	10,0	25	13
Portugal	7514	10,3	37	26
Spanien	11075	38,8	19	21
Tyrkiet	4957	54,0	25	24
Danmark	15462	5,1	31	19
EF	13314	326,0	29	21

a) Eksport- og opsparingskvoten er beregnet på basis af »Net Material Product«, dvs. ekskl. mange tjenesteydelser.

b) Eksportens andel af BNP vedrører alene vareeksporten.

Anm.: Nationalindkomsten for SNG-landene og de østeuropæiske lande er beregnet af det amerikanske institut PlanEcon. PPP angiver, at der er benyttet købekraftspariteter. Eksport og opsparing som andel af BNP er estimeret udarbejdet på basis af data fra Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW).

Kilde: Tabellen er hentet fra Dansk Økonomi, maj 1992 s. 105, hvor mere præcise kilder og beregningsmetoder er anført.

Det er et interessant spørgsmål, hvordan man er kommet i den situation, man er i. Har de østeuropæiske lande altid været fattigere end de vesteuropæiske, eller har planøkonomien genereret lavere vækstrater end markedsøkonomien? Eller skyldes forskellene, at nok producerede man en masse i planøkonomierne, men ikke noget, der var noget værd, hvis det skulle måles til markedspriser? Den type af spørgsmål er det endnu sværere at svare på, for det kræver ikke kun sammenlignelige indkomsttal for de forskellige lande for én periode, men for hele udviklingsforløbet. Et forsigtigt forsøg er gjort i tabel 2, og man kan næppe sige, at resultaterne er lysende klare. Der er sket store forskudninger også mellem de vesteuropæiske lande indbyrdes, sammenlign f.eks. Storbritannien og Vesttyskland. Man skal derfor nok være forsigtig med at drage for håndfaste konklusioner, og meget tyder vel på, at det lavere indkomstniveau i østlandene i dag er fremkommet som en kombination af et lavere udgangspunkt og lavere vækstrate, idet de individuelle forskelle fra land til land i både øst og vest er store.

Tabel 2. Bruttonationalprodukt pr. indbygger i 1980-dollars for udvalgte lande.

	1913	1950	1973	1987
Vesttyskland	1.907	2.508	7.595	9.922
Danmark	2.246	3.895	7.845	9.912
Storbritannien	3.065	4.171	7.413	9.139
Østrig	1.985	2.123	6.434	8.765
Østtyskland	1.907	1.769	4.533	7.704
Tjekkoslaviet	1.554	2.596	5.226	6.224
USSR	973	2.265	5.066	5.948

Kilde: Maddison, 1989

3. Økonomisk konvergens

Indtil nu er alene omtalt den historiske udvikling. Skal man derimod sige noget om udviklingen i Østeuropa og det tidligere Sovjet-

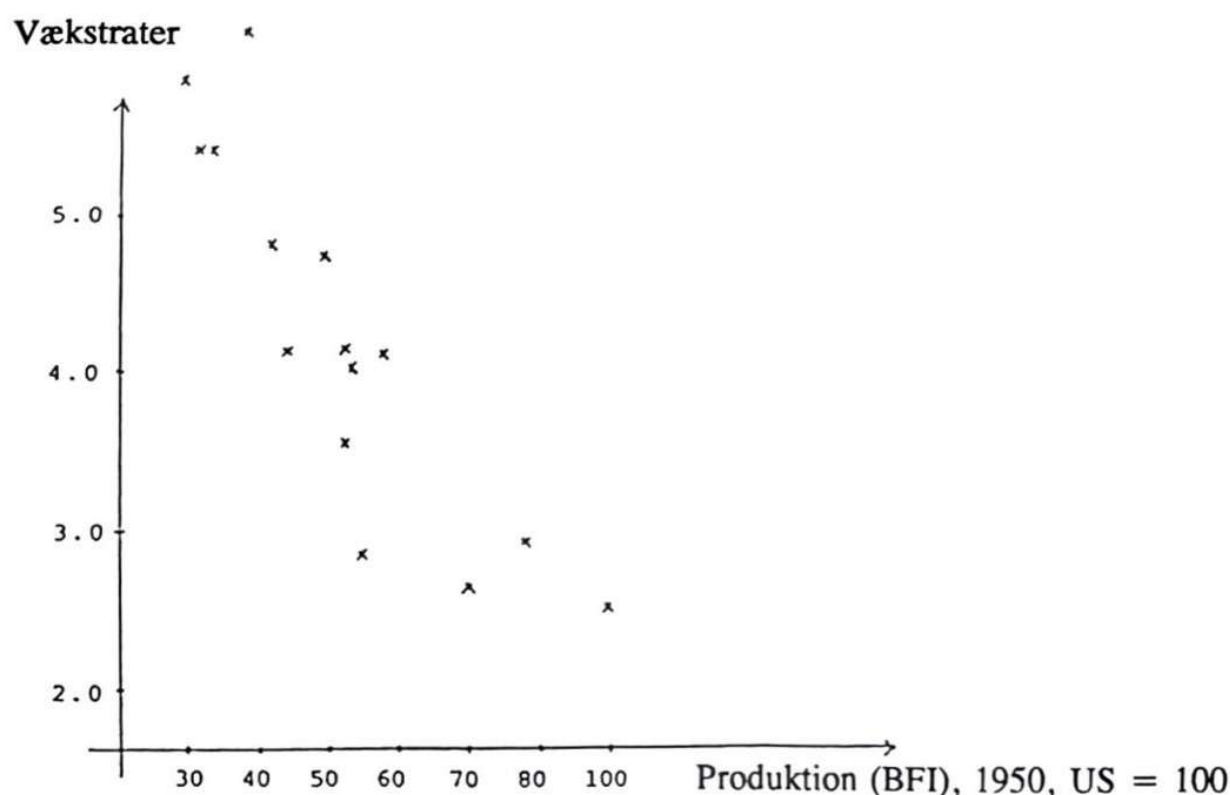
unionen i de kommende år, må man selvfølgelig i gang med endnu dristigere analyser. Og i den forbindelse skal som nævnt regnes på betingelserne for en udligning af indkomstforskellene mellem Øst- og Vesteuropa.

Det er klart, at den grundlæggende udfordring for de østeuropæiske lande relaterer sig til en fundamental rekonstruktion af de østeuropæiske samfund, hvilket vil kræve høje opsparingskvoter og store investeringer til skabelsen af et produktivt kapitalgrundlag. Husholdningernes tilskyndelse til at spare op skal styrkes, det offentlige forbrug skal reduceres, og endelig skal der skabes et institutionelt system, som sikrer, at de opsparede midler og kapitaltilførslerne fra vest anvendes effektivt.

Indsnævringen af indkomstforskellene imellem Øst- og Vesteuropa kan begrundes på mange måder. Konvergens kan betragtes som en neutral beregning af et for de fattige nationer (de østeuropæiske lande) bedst tænkeligt alternativ (nemlig at de indhenter de rige nationer). Det kan mere diskutabelt betragtes som et udsagn om, at østlandenes lavere indkomst skyldes, at de havde et mindre effektivt system end det markedsøkonomiske, og nu hvor de går over til markedsøkonomien, vil denne forskel udlignes. Endelig har en generel konvergens mellem rige og fattige lande været fremført, jvf. fig. 1; se Nørregaard Rasmussen (1989) og Dansk Økonomi, maj 1991 s. 91 ff. for en diskussion af denne hypotese, der sjældent fremtræder så klart som i figuren.

Skal man regne på konvergenskravene, må man bl.a. gøre nogle antagelser om tilpasningsperiodens længde og de nuværende indkomstforskelle imellem Øst- og Vesteuropa. I tabel 3 er tilpasningsperioden antaget mellem 15 og 30 år, og indkomsten pr. indbygger i Østeuropa i gennemsnit højst 50 pct.

Figur 1. Produktionsniveau og vækstrater for 15 OECD-lande i efterkrigstiden.



Kilde: Nørregaard Rasmussen (1989)

af den gennemsnitlige indkomst i EF, jvf. i øvrigt tabel 1. Desuden er antaget, at EF-landenes indkomster i fremtiden vokser med 2,5 pct. årligt. Med disse antagelser er kravene til Østeuropas vækstrater ved konvergens vist i tabel 3. De er ganske høje, men dog ikke helt ude af trit med, hvad man har set i højvækstperioder i andre lande. For hele 5-årsperioder var vi i Danmark oppe på 5,1 pct. p.a. i 1960-65 (se Kærgård, 1992 s. 12), og i Maddisons tal (Maddison, 1989, jvf. tabel 2) for perioden 1950-73 topper Grækenland med en gennemsnitlig vækstrate på 6,2 pct. p.a. og Portugal med en på 5,5 pct. p.a. I højvækstperioden i Vesttyskland var man i 1951-1960 oppe på 8,0 pct. p.a. i gennemsnit (se Smith, 1983 s. 33).

Tabel 3. Årlig vækstrate i Østeuropa som sikrer en fuldstændig indkomstmæssig udligning pr. indbygger mellem Østeuropa og EF-landene, pct.

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

Anm.: Den forudsatte årlige vækst i EF-landene er 2,5 pct. og folketallet antages konstant i såvel Østeuropa som i EF. Vækstraterne er beregnet på basis af BNP pr. indbygger målt ved købekraftspariteter.

Kilde: Dansk Økonomi 1992, s. 106.

Vil man regne videre på, hvad dette kræver af investeringer, nødvendiggør det en række ekstra antagelser om det nuværende kapitalapparats størrelse, om kapital/output-forholdet og om afskrivningsrater (jvf. Dansk Økonomi, maj 1992 s. 106-108). Med rimelige antagelser (f.eks. et kapital/output-forhold lig 2,5, en afskrivningsrate på 5 pct. p.a. og en konvergensperiode på 20 år) vil kravet til de østeuropæiske økonomier være en investeringskvote på omkring 30 pct. af nationalindkomsten mod 21 pct. som det gennemsnitlige i EF-landene. Finansieringen af disse store investeringer kan ske enten i form af en stor østeuropæisk opsparring eller i form af betalingsbalanceunderskud, der så må finansieres med vestlig långivning eller bistand.

Hvor store disse underskud bliver, afhænger helt af udviklingen i de østeuropæiske landes egen opsparring. Den var, før omvæltningerne tog fart, ganske høj (i gennemsnit 28 pct. af nationalindkomsten), men må ventes at falde ned mod det vesteuropæiske niveau, idet der utvivlsomt blandt de østeuropæiske forbrugere er en forventning om et stigende forbrug. Antages den østeuropæiske opsparringskvote gradvist at falde fra 28 pct. til 22 pct. i løbet af 20-års perioden, vil de østeuropæiske handelsbalanceunderskud stige fra ca. 0,3 pct. af EFs BNP til ca. 2,5 pct. deraf, hvilket illustrerer størrelsesordenen af behovet for årlig hjælp, hvis EF-landene alene skal finansiere de østeuropæiske handelsbalanceunderskud. Deltager OECD-landene samlet i hjælpen, vil byrden være under 1 pct. af disse landes BNP, men det er oplagt, at der så dertil må regnes med betydelige, vanskeligt kvantificerbare støtteforanstaltninger til SNG-landene, der ikke er med i disse beregninger.

Sammenlignes en sådan støtte med Marshall-hjælpen fra USA til Vesteuropa i 1948 til 1952, udgjorde denne støtte omkring 13

milliarder dollars eller godt 1 pct. af USA's BNP i perioden, hvilket altså er af samme størrelsesorden som en fuld finansiering af de østeuropæiske handelsbalanceunderskud, men til gengæld kun varede knapt fire år.

Alternativet til vestlig støtte af dette omfang, som i de første 5-10 år formentlig med nogen usikkerhed kan anslås til i størrelsesordenen 200-300 mia. kr. pr. år, vil være enten en betydeligt lavere vækst eller en betydelig gældsstiftelse. Udlandsgælden vil uden sådanne vestlige gaver med de nævnte handelsbalanceunderskud vokse markant i Østeuropa. Forudsættes en tilpasningsperiode på 20 år, en gradvis faldende opsparringskvote til et vesteuropæisk niveau, en konstant investeringskvote på omkring 30 pct. af nationalindkomsten og en realrente på 5 pct. p.a., kan udlandsgælden anslås til omkring 95 pct. af de østeuropæiske nationalindkomster. (Fastholdes de østeuropæiske opsparringskvoter på et noget højere niveau, eller forlænges tilpasningsperioden, reduceres gældsopbygningen selvfølgelig). En sådan gældsstiftelse må karakteriseres som alvorlig og vil på længere sigt udgøre en økonomisk byrde for de østeuropæiske befolkninger.

Den sammenfattende konklusion er, at overgangen fra en planøkonomi med lavt indkomstniveau til en økonomi af vesteuropæisk tilsnit tager mange år, sandsynligvis årtier, og at den stiller store krav til investeringer og dermed enten til en stor indenlandsk opsparring i øst eller til store vestlige kapitaloverførsler, i hvert fald hvis en uacceptabelt stor udlandsgæld i disse lande skal undgås.

4. Betydningen for den internationale handel

Tilnærmelsen af de østeuropæiske lande til vesteuropæisk niveau og en integrering af dem i det internationale samarbejde vil na-

turligvis få stor betydning såvel for omfanget af den internationale handel som for det globale handelsmønster. Indkomststigningen er analyseret i de forrige afsnit, men den skal kombineres med virkningen af integreringen af de østeuropæiske lande i det internationale handelssystem. Problemet med at forudsige, hvad det betyder, er, at økonomiers udenrigshandel afhænger af så mange ting (råstofbeholdninger, arbejdsstyrkens kvalifikationer, erhvervsstruktur, størrelse osv.), og specielt for østlandene gælder, at planøkonomierne bevidst prøvede at gøre sig uafhængige af de internationale markeder med en faldende udenrigshandel til følge, jvf. den regionalfordelte eksport i tabel 4. Det er tydeligt, hvorledes Østeuropas andel af verdenshandelen i efterkrigstiden har været markant lavere end i mellemkrigstiden.

Tabel 4. Eksporten for en række udvalgte lande og regioner som andel af den globale eksport.

	Eksport			
	1928	1938	1948	1988
	Pct.			
Nordamerika	20,0	18,1	28,9	16,3
SNG	1,3	1,2	1,4	4,0
Østeuropa	3,8	4,3	3,1	2,4
Øvrige Europa	42,4	43,5	32,9	45,9
Øvrige verden	32,5	33,0	33,6	31,4
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0

Anm.: For en geografisk fordeling af Østeuropa og SNG-landenes eksport i de tilsvarende år, se kil- den s. 116.

Kilde: Dansk Økonomi, 1992 s. 115

Man må altså vente, at Østeuropas handel med Vesteuropa vil stige betragteligt i forhold til 1988-situationen af tre grunde:

1. De østeuropæiske økonomiers produktion må antages at vokse

2. Den del af de østeuropæiske økonomiers produktion, der handles internationalt, må antages at vokse
3. Handelsmønstret må antages ændret, så en større del af de østeuropæiske landes handel går til vestlige lande, herunder specielt Vesteuropa.

Disse effekter har Collins & Rodrik (1991) regnet på, idet man ser på en mellemfristet situation, hvor de østeuropæiske økonomier er af en vesteuropæisk grad af åbenhed, men har det aktuelle indkomstniveau, og en langsigtet situation, hvor de både har en vesteuropæisk grad af åbenhed og et indkomstniveau som EF-landenes. Resultaterne er vist i tabel 5.

Tabel 5. Østeuropas eksport i 1988, på mellemfristet og på langt sigt, pct. af verdenshandelen.

	1988	Mellem- fristet sigt	Langt sigt
		Pct.	
Bulgarien	0,63	0,42	0,98
Polen	0,50	1,42	3,48
Rumænien	0,41	0,65	2,30
Tjekkosllovakiet	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, 1992, s. 121

Det er oplagt, at en sådan stigning i de østeuropæiske landes eksport også forudsætter en betydelig imødekommenhed fra de vesteuropæiske økonomiers side; EF-landene må være villige til at acceptere, at de østeuropæiske landes eksport kommer ind på markeder, hvor den normalt ikke har været, eller i hvert fald kun i et ubetydeligt omfang. Den udvikling vil turligvis også tage tid, men man må være opmærksom på, at landenes

eksportmuligheder bl.a. er betinget af landenes relative faktorudrustning (kapital, naturressourcer og arbejdsstyrkens kvalifikationer). Dermed synes de østeuropæiske lande og SNG-landene med nogen variation landene imellem at blive betydende producenter af landbrugsprodukter, olie, naturgas, jernmalm og andre naturressourcer, industriprodukter med lavt teknologiindhold, men også af produkter, hvortil der medgår en vis mængde relativt veluddannet arbejdskraft. Konkurrencen fra Østeuropa må således i høj grad ventes på områder, der traditionelt har været »følsomme« i Vesteuropa, såsom landbrugsvarer og tekstiler. På kort sigt kan specielt de sydeuropæiske lande nok opleve en betydelig konkurrence fra Østeuropa, men på længere sigt synes landenes faktorudrustning at pege på en position imellem de nordeuropæiske og de sydeuropæiske lande i produktionssammensætningen. Det er således oplagt, at en positiv udvikling i Østeuropa også forudsætter ofre fra samfundsgrupper i EF-landene.

5. Konklusion

Østeuropa er begyndt en omstillingsproces, som allerede er så langt, at der næppe er nogen vej tilbage til de gamle planøkonomier. Dette betyder imidlertid ikke, at overgangen bliver let eller hurtig. Der må ventes et tilbageslag i overgangsperioden, der langt fra endnu er overvundet.

Den vigtigste vestlige støtte til omstillingsprocessen er utvivlsomt en handelspolitik, der åbner for østlandenes produkter. En integration af østlandene i den internationale arbejdsdeling betyder ifølge sagens natur, at visse produktioner flyttes mellem øst og vest, og det nytter derfor ikke, at vi begejstret taler om nye markeder derovre, men kræver beskyttelse eller støtte, hvis danske produktioner flyttes til f.eks. Polen. Denne proces vanskeliggøres yderligere af, at en betydelig

del af de varer, hvor østlandene står stærkt, findes inden for de politisk følsomme grupper landbrugsvarer og tekstiler.

Der er imidlertid derudover et betydeligt behov for direkte kapitaltilførsel i stil med USA's Marshall-hjælp til Vesteuropa efter 2. verdenskrig.

Lykkes reformprocessen, er der imidlertid betydelige gevinster for hele Europas økonomi ved yderligere arbejdsdeling og nye markeder. Østeuropas andel af den danske udenrigshandel kan således tænkes at stige fra de nuværende omkring 2 pct. til op omkring 10 pct.

Tilsvarende vil fortsat vestlig protektionisme og mangel på konkrete handlinger i form af støtte og liberaliseringer af importen fra Østeuropa hurtigt føre til en østeuropæisk udlandsgæld, der sætter grænser for væksten og reformprocesserne. En sådan udvikling med store indkomstforskelle mellem Øst- og Vesteuropa vil utvivlsomt føre til et Europa med store politiske og sociale spændinger. I en sådan situation vil der næsten også uundgåeligt komme et betydeligt pres for store befolkningsvandring fra de fattige og konfliktfyldte østeuropæiske lande til bl.a. de rige vesteuropæiske områder. At sådanne økonomisk betingede befolkningsvandring kan være af meget betydeligt omfang, kan bl.a. ses af, at der fra Europa til USA fra 1880 til 1915 udvandrede ca. 32 millioner mennesker.

Note

1. Artiklen bygger i stort omfang på kap. III i Dansk Økonomi, maj 1992.

Litteratur

Collins, S. & D. Rodrik (1991), *Eastern Europe and the Soviet Union in the World Economy*, Washington.

Dansk Økonomi maj 1991 (1991), Det økonomiske Råds Formandskab, København.

Dansk Økonomi maj 1992 (1992), Det økonomiske Råds Formandskab, København.

Kærgård, Niels (1992), Stakkels kommende generationer, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, bind 130, s. 11-18.

Maddison, Angus (1989), *Measuring European Growth: The Core and the Periphery*, Paper forelagt på konferencen »Economic Growth in Small Countries«, Leuven, Sept. 1989.

Nørregaard Rasmussen, Poul (1989), Om indkomstfordelingen mellem lande, *Økonomi og Politik*, 62. årgang, s. 125-130.

Smith, Eric Owen (1983), *The West German Economy*, London.