

De aktuelle økonomiske aspekter i det tysk/tyske forhold*

Claus Vastrup, Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

1. Indledning

Med den korte tid jeg har til rådighed, er der ingen grund til at forklare, hvorfor det især er de økonomiske forhold i DDR, som tiltrækker sig opmærksomhed.

Den økonomiske vækst i DDR har i de sidste 25 år fulgt stort set samme mønster med faldende vækstrater som i andre centraldirigerede østøkonomier. Forklaringen kan enten være effektiviteten i udnyttelsen af den forhåndenværende arbejdskraft og realkapital, hvor væksten kan have været aftagende og måske negativ, eller en for kraftig stigning i indsatsen af kapital ved uændret vækst i effektiviteten. For de fremtidige vækstmuligheder er det forholdsvis underordnet, hvilken af disse forklaringer der er den rigtige. DDR kan som andre Østlande i fremtiden ikke klare sig alene med øget indsats af kapital. Hvis man vil forøge væksten, er det nødvendigt med økonomiske reformer.

Det absolutte niveau for levestandarden er dog højere i DDR end i andre Østlande. Derfor er det formentlig ikke så meget hverken de dårlige vækstudsigter eller det absolutte niveau for levestandarden isoleret betragtet, som har skabt et pres for økonomiske reformer i DDR. Forklaringen skal derimod søges i den meget kraftige stigning i udvandringen til Vesttyskland, der bl.a. er en følge af den

store og synlige forskel i levestandard mellem de to Tysklunde. Den generelle levestandard er i Østtyskland formentlig omkring det halve af standarden i Vesttyskland.

2. Økonomiske reformer i DDR

Betydningen af denne udvandring og dermed også betydningen af murens fald den 9. november kan formentlig vanskelig under vurderes, når man skal vurdere det tidsmæssige pres for økonomiske reformer i Østtyskland. På dette punkt adskiller situationen i Østtyskland sig også klart fra situationen i f.eks. Sovjet.

Til og med 1988 var vandringen fra Øst- til Vesttyskland mindre end 50.000 personer årlig og ofte det halve. I 1989 steg udvandringen til mere end 300.000 og synes at være tiltaget efter murens fald. I modsætning til de etniske tyskere fra det øvrige Østeuropa har østtyskerne let ved at finde job i Vesttyskland. De har ingen sprogproblemer, er ofte rimeligt veluddannede og lige som andre flygtninge ofte unge mennesker.

De økonomiske reformer, som er nødvendige i DDR, er først og fremmest en prisreform. I nær sammenhæng hermed er der behov for ændringer i industristrukturen samt denationalisering af ejendomsretten eller i

hvert fald ændringer i formen for aflønning af de ansvarlige for pris-, produktions- og beskæftigelsesbeslutningerne. Som en direkte følge af udvandringen til Vesttyskland er der endvidere behov for en valutareform.

Behovet for en prisreform svarer fuldstændig til behovet i andre Østlande. Derimod er organisationsstrukturen formentlig mere centraliseret i Østtyskland, idet industriproduktionen og byggevirksomhed foregår i såkaldte Kombinatorer, der typisk omfatter hele brancher med flere produktionssteder og ofte 30-60.000 beskæftigede. Med en sådan struktur vil fri prisdannelse være ensbetydende med monopolpriser og formentlig begrænset effektivitet. En reform med fri eller friere prisdannelse kræver derfor også en ændret industristruktur – herunder at Kombinatorerne opløses.

Ændringer i ejendomsretten eller aflønningsforholdene for de ansvarlige er nødvendig for at sikre, at priserne bliver fastsat i overensstemmelse med markedsvilkårene og omkostningerne. De ansvarlige skal på en eller anden måde bære i hvert fald en del af konsekvenserne af deres beslutninger.

Fri prisdannelse vil uden forudgående købekraftopsugning eller en valutareform udløse en betydelig inflation. Det skyldes et købekraftoverskud og dermed tvungen opsparring, som på linie med forholdene i andre Østlande nu også findes hos befolkningen i Østtyskland. Forklaringen er både tidligere og aktuelle underskud på de statslige finanser, som på grund af centralt fastsatte priser og produktion ikke har kunnet bruges til andet end bankindskud og ophobning af pengesedler. De statslige underskud stammer blandt andet fra subsidier til husleje, fødevarer m.v. En prisreform, der ikke skal føre til fortsat inflation, forudsætter derfor enten en kraftigere beskatning eller afskaffelse af i hvert fald mange af subsidierne. Disse subsi-

dier er i øvrigt årsag til, at prisstrukturen er meget forskellig mellem Østtyskland og f.eks. Vesttyskland.

Denne forskel i prisstrukturen fører til kunstigt fremkaldte opkøb og privat eksport af bl.a. fødevarer, og gør det i øvrigt vanskeligt at sammenligne prisniveauerne og dermed pengenes købekraft i de to Tysklande. Købekraftssammenligninger er ellers traditionelt udgangspunkt for beregninger i forbindelse med fastsættelse af nye valutakurser. Men netop på grund af de store forskelle mellem prisstrukturen i Øst og Vest er sådanne sammenligninger i bedste fald meget vanskelige og derfor ikke særlig relevante i forbindelse med østtysk valutareform.

Baggrunden for tanker om en sådan reform er igen udvandringen fra Østtyskland. Der er formentlig østtyskere, som er bange for en yderligere devaluering af øst-marken, for inflation som følge af købekraftoverskuddet eller for direkte indgreb over for den østtyske pengeregulering. Østtyskere vil derfor have stærke motiver til at veksle deres penge og bankindeståender til DM. Forudsætningen for at kunne veksle større indeståender fra øst- til vestmarken er formentlig udvandring til Vesttyskland. Derfor forøges udvandringen, samtidig med at der opstår pres mod øst-marken.

Valutarestriktioner kunne selvfølgelig reducere presset for en valutareform, men det vil kræve en grænsekontrol, som efter murens fald formentlig er politisk uacceptabel. En anden mulighed er hurtigt at stabilisere kursforholdet og især forventningerne, hvilket er baggrunden for V-SPD's og nu også den vest- og østtyske regerings forslag om valuta-samarbejde og eventuelt en møntunion mellem de to Tysklande.

Det kan imidlertid – som det også kendes fra vestlig valutarisk samarbejde – være proble-

matisk med fuldstændig fastlåste valutakurser inden prisstrukturen, lønniveauerne og de reale forhold har tilpasset sig, og der er ro over feltet. Ingen ved i dag, hvordan de økonomiske reformer vil påvirke den fremtidige produktivitet, løn og beskæftigelse i DDR. Der vil derfor være realøkonomiske omkostninger ved endegyldigt at låse valutakurserne fast mellem Øst- og Vesttyskland. Samtidig er det østtyske købekraftoverskud et problem i en sådan valutareform. Hvis ikke det opsuges, skal Vesttyskland være villig til at betale de fulde omkostninger ved en omveksling til DM af denne tvungne, østtyske opsparring og dermed byrderne ved den østtyske statsgæld.

Omvendt vil det incitament til befolknings- og pengeflugt, som følger af usikre valutaforhold og -kurser, også have sine omkostninger. Der er derfor en vanskelig politisk afvejning, man skal foretage – formentlig efter valget i marts d.å.

I henhold til vesttysk lovgivning har øst- og vesttyskerne samme rettigheder i det sociale system i Vesttyskland. Det er ensbetydende med, at f.eks. pensionsrettigheder optjent i øst også kvalificerer til vesttysk pension, som udmåles på et højere niveau end i Østtyskland.

Den ældre generation har derfor på trods af lave huslejer også et incitament til at flytte vest på. Hidtil synes det dog ikke at have givet anledning til en omfattende udvandring. På længere sigt – når de unge er flyttet, og man har vænnet sig til frit at rejse frem og tilbage mellem øst og vest – er det dog sandsynligt, at denne udvandring vil tage til. Det vil selvfølgelig være en byrde for Vesttyskland, på samme måde som de unges udvandring er en byrde for Østtyskland.

3. De europæiske virkninger af økonomiske reformer i DDR

Både i øst og vest har man derfor en interesse i at stoppe eller i hvert fald at reducere flygtningestrømmen. Foruden demokratiske reformer kræver det en udligning af forskellene i levestandard. Derfor har både Øst- og Vesttyskland interesse i økonomiske reformer og almindelig økonomisk vækst i øst. På den baggrund er det en forholdsvis sikker prognose, at Vesttyskland i egen interesse er villig til at støtte reformerne økonomisk, og at Østtyskland med hastige og store skrift vil tilnærme sig vesttysk produktivitet og levestandard. Det vil have en positiv virkning på den økonomiske vækst i Vesteuropa i flere år, men sandsynligvis også på inflationstakten.

Udviklingen i Østtyskland og resten af Østeuropa vil også få afgørende betydning for udviklingen inden for EF. Hidtil har EF's holdning været, at man først ville have det indre marked og muligvis også den monetære og økonomiske union på plads, inden man optager nye medlemmer.

Denne køreplan bliver nu forstyrret. Det gælder også, selvom man traktatmæssigt eller på anden vis ikke foretager sig noget. I tilknytning til Rom-traktaten er det i et særligt protokolat anerkendt, at samhandel mellem DDR og Vesttyskland skal betragtes som indenrigshandel uden væsentlige restriktioner. Også samhandelsaftalen mellem EF og Østtyskland åbner for EF-import fra Østtyskland uden kvantitative restriktioner.

Derfor vil ændrede produktionsbetingelser og større produktion som følge af økonomiske reformer i Østtyskland gennem især den indre tyske handel vise sig i Vesttyskland og gennem afskaffelse af grænsekontrollen i forbindelse med det indre marked formentlig også i det øvrige EF. Som det væsentligste kommer hertil selvfølgelig de EF-vedtagel-

ser, der vil blive gennemført i forbindelse med ændringer i Østtysklands retlige status. Da det ligesom reformerne formentlig vil ske hurtigt, kommer EF ikke uden om at ændre på sin køreplan. Det er vist også klart tilkendegivet fra alle sider.

Hvis man skal vurdere, hvilke ændringer der er behov for set fra en økonomisk synsvinkel, er det naturligt at tage udgangspunkt i de langsigtede virkninger af Østtysklands (og det øvrige Østeuropas) indlemmelse i det vestlige økonomiske kredsløb.

COMECON's princip om bilateral byttehandel har sammen med mangel på fornemelse af omkostninger medført, at produktionsstruktur i de østeuropæiske lande langt fra svarer til, hvad man skulle vente i henhold til økonomernes princip om de såkaldte komparative fordele. Ifølge dette princip vil der med konkurrence i den internationale handel være en tendens til, at lande med f.eks. relativ meget og effektiv arbejdskraft, men ikke ret meget kapital, producerer arbejdsintensive varer og handler en del af dem bort mod kapitalintensive varer.

Med omdannelse og senere formentlig ophævelsen af COMECON til fordel for markedsmekanismen i Østlandenes udenrigshandel, må man derfor vente store ændringer såvel i deres indbyrdes handel som i deres handel med andre lande. Østeuropa incl. Østtyskland vil formentlig efter en effektivisering af deres landbrugsproduktion begynde at eksportere landbrugsvarer. Bl.a. som følge af Østtysklands handelsaftale vil det medføre et pres på EF's landbrugsordninger. Fra andre østlande vil der tilsvarende, men indirekte komme virkninger via verdensmarkedspriserne.

Foruden landbrugsvarer vil Østlandene formentlig også begynde at eksportere arbejdskraftintensive industriprodukter, som

nu produceres af især de sydeuropæiske lande og NIC-landene. Det vil betyde et relativt tilbageslag for de nævnte lande, herunder færre investeringer og større behov for støtte fra EF's strukturfonde. Behovet for indkomstfordeling via disse fonde vil derfor stige, hvilket selvfølgelig også vil være tilfældet, hvis Østtyskland og andre østeuropæiske lande som følge af EF-medlemskab el.lign. får mulighed for at få del i denne støtte.

Det økonomiske grundlag for EF's planer om en økonomisk og monetær union vil også blive påvirket af udviklingen i Østeuropa. Den pludselige åbning af grænserne og dermed forøget tilgang til især det vesttyske arbejdsmarked og forøget vareefterspørgsel i Vesttyskland som følge af boligbyggeri, forbrugsstigning og eksport, til hjælp og investeringer i Østtyskland, vil som ringe i vandet brede sig til hele Østeuropa. Den nødvendige tilpasning af løn, produktion og udenrigshandel vil nødvendigvis tage et par år. At der vil være behov for tilpasninger følger af, at den østtyske udenrigshandel i dag for 70% vedkommende er med andre østlande, mens det for Vesttysklands vedkommende er mindre end 4%, men selvfølgelig af en meget større handel. Samtidig har den samlede indvandring til Vesttyskland fra hele Østeuropa medført, at det vesttyske folketal fra stagnation eller fald i de sidste 15 år vendte til en vækst i 1989 på mere end 1 pct., og denne vækst ser ud til at ville fortsætte.

En monetær union med fastlåste valutakurser er med Vesttyskland som prisstabilt ankerland velegnet til at bekæmpe inflationen i andre unionslande, men ikke nødvendigvis særlig hensigtsmæssigt til at tage sig af de forstyrrelser, som i en arrække følger af de her omtalte stød.

Fra en økonomisk synsvinkel vil det derfor være hensigtsmæssigt fortsat at forstærke den indbyrdes koordination af den økono-

miske politik i EMS-landene. Men som følge af den nye udvikling vil det formentlig kræve en længere tilpasningsperiode, inden det økonomisk er hensigtsmæssigt fuldstændigt at fastlåse valutakurserne i Vesteuropa. Det gælder også, selvom Øst- og Vesttyskland indbyrdes etablerer deres egen valutaunion.

For så hurtigt at sprede virkningerne af det omtalte stød til alle medlemslandene kunne man imidlertid overveje at fremme den realøkonomiske integration. Det kunne ske ved meget hurtigt at implementere den resterende del af planerne om fjernelse af handelshindringer og udbygning af konkurrencepolitikken i forbindelse med etableringen af det indre marked. Med hensyn til konkurrencepolitikken forestår der en væsentlig opgave for EF med at sikre demonteringen af de østtyske Kombiner, der ellers vil kunne udvikle sig til store monopolforetagender.

Af hensyn til den økonomiske stabilitet gælder det om, at den realøkonomiske integration falder sammen med eller løber forud for den monetære, således at der ikke som følge af ændringer i udenrigshandelens mønster og omfang opstår spændinger f.eks. omkring medlemslandenes konkurrenceevne.

Slutning

Denne skitse af nogle økonomiske virkninger af reformerne i Østtyskland skal selvfølgelig vurderes i forhold til Østtysklands relative størrelse. Den vesttyske befolkning er på 61 mill. og den østtyske på 16,6 mill. (1987) eller 27 pct. af den vesttyske. Da den østtyske erhvervsfrekvens er højere end den vesttyske, udgør den østtyske arbejdsstyrke imidlertid 32% af den vesttyske. Ved en sammenslutning af de to Tysklænder og under forudsætning af en udligning af produktivitetsskellene på vesttysk niveau, er det ensbetydende med en forøgelse af den vesttyske produktion m.v. med ca. 1/3, hvilket er tilstræk-

keligt til at forrykke den allerede skæve ligevægt mellem de 4 store medlemsstater i EF. På den anden side er Østtysklands størrelse begrænset, hvis man sammenligner med hele det nuværende EF.

Hvis man betragter hele Østeuropa, er befolkningens størrelse her på ca. 140 mill., mens Sydeuropa dvs. Spanien, Italien og Portugal og Grækenland i alt har ca. 120 mill. indbyggere. Det er ensbetydende med, at det samlede Østeuropas medlemsskab eller associering med EF vil betyde en alvorlig handelsmæssig udfordring for især Sydeuropa.

Hvorvidt en sammenslutning af Øst- og Vesttyskland og dermed en større samlet økonomisk magt vil have andet end økonomiske virkninger, er vanskeligt at udtale sig om. Japan er imidlertid et eksempel på en økonomisk magt, som i hvert fald i de sidste 40 år ikke har udnyttet denne til andre formål.

*) Manuskriptet var grundlaget for forfatterens indlæg ved den høring, som Folketingets Udvalg vedrørende Dansk Sikkerhedspolitik den 5. februar 1990 afholdt om »De sikkerhedspolitiske aspekter af den økonomiske, politiske, nationalitetsmæssige og militære udvikling i Østeuropa«.