

Omkring COMECON's 30 års jubilæum

Søren Riishøj

I 1979 fejrer COMECON (»Rådet for gensidig økonomisk Hjælp«, i sovjetisk forkortelse »SEV«) sit 30 år jubilæum. Organisationens 33. rådssession i juni 1979 vil utvivlsomt bære præg heraf. Der er gode grunde til ved studiet af regional integration også at bide mærke i østeuropæisk integration. Først og fremmest fordi COMECON-landene udgør en *økonomisk magtfaktor* - deres andel af verdens industriproduktion udgør ca. 35 pct. og deres andel af verdenshandelen er siden 1970 steget fra 12 til 15 pct. Af medlemslandenes samlede udenrigshandel udgjorde den interne COMECON-handel i 1977 58 pct. Det bør også nævnes, at der inden for COMECON har udkrystalliseret sig bestemte samarbejds mønstre. Studiet heraf kan yde væsentlige bidrag til teoridannelsen inden for faget international politik.

Artiklens disposition

Jeg vil indledningsvis give en kortfattet oversigt over principperne for medlemslandenes økonomiske planlægning - med særlig vægt på de seneste års reformer. Herefter følger en historisk oversigt ud fra følgende inddeling:

1. *Perioden 1949 - 55:* årene umiddelbart efter COMECON's oprettelse. COMECON førte i disse år en yderst tilbagetrukket rolle. Samarbejdets grundlag var det herskende stalinistiske planlægningsprincip, der tildelte den internationale økonomiske arbejdsdeling ringe vægt.
2. *Perioden 1956 - 63:* disse år bragte betydningsfulde fremskridt. I 1956 oprettedes de stående tekniske kommissioner og 1960 vedtoges statutter. Samhandelen udvidedes.
3. *Perioden 1964 - 71:* I 1962 lanceredes et omfattende program til styrkelse af COMECON - bedst kendt som »Basic Principles«, det af Khrustjev lancerede program med elementer af overnational økonomisk planlægning. Programmet måtte opgives, især på grund af rumensk modstand. Samarbejdet antog herefter nye former. På frivillig basis oprettedes en række branchemæssige og finansielle institutioner.

4. *Perioden efter 1971*: efter to års forarbejde vedtoges i 1971 »Det komplekse Program«, et langsigtet program for organisationernes arbejde. I forsøget på at virkeliggøre Det komplekse program har man bl. a. introduceret de såkaldte »langsigtede komplekse målprogrammer« ligesom samhandelen er steget stærkt.

I det følgende vil jeg lægge hovedvægten på samarbejdet efter 1971. Om samarbejdet op til 1971 kan henvises til Jens Gregersens artikel i »Økonomi og Politik«, nr. 4, 1971. Afslutningsvis gives en samlet vurdering.

Grundprincipper i østeuropæisk planlægning

I østeuropæisk økonomisk faglitteratur skelnes skarpt mellem to planlægningsprincipper, *ekstensiv* udvidet reproduktion over for *intensiv* udvidet reproduktion. Ekstensiv planlægning var fremherskende op til 1960'ernes planlægningsreformer og byggede på, at økonomisk vækst primært sikredes ved indsættelse af nye produktionsfaktorer (maskiner, råstoffer, arbejdskraft). Intensiv økonomisk planlægning kendetegnes ved, at vækst i produktionen primært opnås ved vækst i *produktivitet*. Siden 1961 - med lanceringen af den »udviklede socialisme¹⁾» - har man officielt bygget på intensiv planlægning. For Sovjetunionens løbende 10. femårsplan gælder, at 80 pct. af produktionsforøgelsen skal opnås gennem produktivitetstigninger.

Det komplekse planlægningsprincip. I de seneste år er introduceret, hvad der betegnes som »kompleks« planlægning. Dette planlægningsprincip anvendes såvel nationalt (nationale komplekse målprogrammer) som internationalt (internationale komplekse målprogrammer). Komplex planlægning er et nøglebegreb til forståelse af østeuropæisk integration efter vedtagelsen af Det komplekse Program.

Et grundtræk ved kompleks planlægning er, at der arbejdes såvel langsigtet som på tværs af brancher og regioner. Med andre ord brydes med eet af de traditionelle træk ved østeuropæisk planlægning: brancheprincippet. Planlægningen er projektorienteret og det overordnede succeskriterium er projektets »slutresultat«, dvs. i hvilken grad projektet er gennemført til tiden, med indfrielse af de tilsigtede kvalitetskrav og med hurtige økonomiske resultater. I det overordnede styrende organ indgår de berørte brancheministerier, enkeltvirksomheder, forskningsinstitutter, læreanstalter, fagforeninger etc. I den sovjetiske 10. femårsplan er igangsat 200 komplekse programmer, for en stor dels vedkommende inden for energisektoren²⁾.

1. Se f. eks. Ole Nørgaard: De sovjetiske forfatninger I - II, Dansk videnskabsforlag 1978, Peter Neersø: Planlægningsreformer i Østeuropa, Sydjysk Universitetsforlag 1978, Søren Riishøj: Fra oktoberrevolutionen til den udviklede socialisme, Økonomi og Politik, nr. 4, 1977.
2. Den komplekse planlægning omtales rigt i østeuropæisk økonomisk faglitteratur. F. eks. kan henvises til Voprosy Ekonomiki nr. 5, 1978, samt til bogen: Kompleksny programmi razvitia v stranach SEV, forlaget »Mjisl«, 1977.

COMECON's historie i grundtræk

1. Perioden 1949 - 55

COMECON var et produkt af de dybtgående forandringer, der fandt sted i det internationale system umiddelbart efter 2. verdenskrig. COMECON var den første formelle østeuropæiske organisation på *statsplan*; Cominform, grundlagt i 1947, var et samarbejdsorgan på *partiplan*. Og det militære samarbejde blev først formaliseret i 1955 med oprettelsen af Warszawa-pagten.

COMECON's oprettelsesdato fortaber sig delvis i det uvisse, bedst er nok som oprettelsesdato at regne den 22. januar 1949, dvs. datoen for vedtagelsen af organisationens første fælles kommuniké, tiltrådt af Bulgarien, Tjekoslovakiet, Ungarn, Polen, Rumænien og Sovjetunionen. DDR opnåede fuldt medlemskab i 1950. Senere er med fuldt medlemskab indtrådt tre udviklingslande: Ydre Mongoli, Cuba og senest (i 1978) Vietnam. Oprettelses-kommunikéet fik stor betydning, idet det helt frem til vedtagelsen af statutter i 1960 var organisationens eneste retsgrundlag.

COMECON's betydning var i de første 6 leveår minimal. Frem til 1953 omtaltes organisationen overhovedet ikke i den sovjetiske presse og der afholdtes ingen rådsmøder. De »stalinistiske« planøkonomier hvilede på en høj grad af selvforsyning, udenrigshandel trådte først til når de nationale forsyninger slap op. Voznesenskys³⁾ reformplaner sigtede mod en rationel international socialistisk arbejdsdeling, men med hans afsættelse fra chefposten i GOSPLAN (1949) blev det autarkiske planlægningsprincip enerådende. Handelen førtes bilateralt, priserne var ubevægelige over lang tid og kun i ringe overensstemmelse med de faktiske omkostninger. »Den nye kurs« umiddelbart efter Stalins død medførte en midlertidig lempelse af det stalinistiske planlægningssystem, men med Khrustjeps sejr over Malenkovs »forbrugerisme« vendte man omend ikke fuldstændigt - tilbage til det stalinistiske plansystem. Derfor er det berettiget af føre COMECON's »døde« periode frem til 1955.

2. Perioden 1956 - 63

Fra 1956 kom der gang i samarbejdet. I 1956 oprettedes 16 faste tekniske kommissioner, man forsøgte - dog uden held - en samordning af de økonomiske planer fremt til 1960 og man gik for alvor i gang med produktspecialisering og fælles investeringsprojekter. I 1960 vedtoges statutter for organisationen.

Under indtryk af begivenhederne i Ungarn og Polen i 1956 og ikke mindst oprettelsen af EEC lanceredes i 1962 et omfattende program til styrkelse af COMECON. Programmet ville, hvis det blev realiseret, bryde med det nationale suverænitetsprincip, der var nedfældet såvel i oprettelsesdokumentet som i 1960-statutterne. Men programmet måtte opgives først og fremmest på grund

3. Nærmere om Voznesenskys reformtanker, se f. eks. Kaser: COMECON, integration problems of the planned Economies, 1967, side 23, ff.

af rumænsk modstand. Størst støtte havde programmet i organisationens mest udviklede lande, DDR og Polen, der utvivlsomt ville opnå de største økonomiske fordele ved en »rationel« overordnet planlægning. Priserne på færdigvarer var på det tidspunkt gunstige i forhold til priserne på råvarer. Rumænerne frygtede naturligt nok at realiseringen af »Basic Principles« ville hæmme landets industrialiseringsprogram. Begivenhederne i Polen og Ungarn i 1956 fik også alvorlige konsekvenser. Planerne for 1956 - 60 måtte revideres før deres udløb og både Polen og Ungarn måtte tilføres ekstraordinær økonomisk hjælp. Samtidig forværredes forholdet til Jugoslavien og i 1960 brød den kinesisk-sovjetiske konflikt ud åbenlyst for omverdenen. Sammenbruddet for den »store« integrationsplan var med andre ord nært forbundet med sammenbruddet inden for den verdenskommunistiske bevægelse.

3. Perioden 1964 - 1971

Sammenbruddet for 1962-planen betød at samarbejdet i COMECON ændrede form. Man gik bort fra, at *alle* medlemsstater skulle deltage i projekter, der i *princippet* berørte alle medlemslande. Uden rumænsk deltagelse oprettedes i 1964 IBEC, Den internationale bank for økonomisk Samarbejde, og - formelt uden for COMECON - oprettedes samme år INTERMETAL, et fælles styrende organ for metalbranchen. IBEC skulle - gennem swingkreditter og den transferable rubel - lette finansieringen af den interne handel, og INTERMETAL og de brancheorganisationer der fulgte efter skulle lette planharmoniseringen, bl. a. gennem en kraftig udvidelse af produktspecialiseringsaftalerne.

Modsat forrige periode lettedes samarbejdet af den internationale afspænding. 1960'erne oplevede ikke begivenheder, der som Ungarn og Polen i 1956 alvorligt kunne ryste organisationen. Opførelsen af Berlinmuren i 1961 styrkede DDR's økonomi og begivenhederne i Tjekoslovakiet i 1968 fik ikke alvorlige følger for COMECON.

I samme periode indtraf et stærkt opsving i det teknisk-videnskabelige samarbejde med den kapitalistiske verden. Det var derfor naturligt, at man mod 1960'ernes slutning - under indtryk af udsigterne til EEC's udvidelse - fandt tiden moden til et nyt »spring fremad« - denne gang i form af det »komplekse program«, der vedtoges i 1971.

Det komplekse program. Det komplekse program vedtoges ensstemmigt, først og fremmest fordi vetoretten (retten til at være »ikke interesseret part«) fastholdtes. Men programmet er interessant som et officielt manifest for socialistisk international integration frem til 1990. Og det sammenfatter på god måde hovedproblemerne i COMECON-samarbejdet. I overensstemmelse med oprettelsesdokumentet peges på ønskeligheden af en fortsat integration af medlemslandenes økonomier, af en økonomisk »udligning« mellem de højt og lavest udviklede medlemslande, af snævrere teknisk-videnskabelige forbindelser

og af en udvidelse af vare-penge-relationerne (værdiloven). Økonomisk vækst fastholdes som et overordnet mål.

Til sikring af målenes virkeliggørelse peges på en intensivering af de samarbejdsformer, der udviklede sig i 1960'erne, i første række produktspecialisering, planharmonisering, teknisk-videnskabeligt samarbejde og udvidet samhandel.

4. Perioden siden 1971

Perioden frem til 1990 bliver perioden, hvor det komplekse program skal virkeliggøres. Siden 1971 har organisationen haft en »grundlov« (statutterne fra 1960), et langsigtet program (det komplekse program), en fast organisatorisk opbygning og et sæt af ikke nedskrevne »arbejdsvaner« (ikke lovfæstet praksis). Det gør det muligt at standse op og gøre status.

Jeg vil indlede med tal, der viser noget dels om integrationens retning, dels om hvor langt man er nået i dag. Tabel 1 viser udviklingen siden 1970 i nationalindkomst, investeringer og industriproduktion. Det fremgår, at væksten har været særlig stor i de mindst udviklede lande, Rumænien og Bulgarien. Dog ses at Polen - efter stagnation i 1960'erne - i 1970'erne har oplevet et stærkt økonomisk opsving. Af tabel 2 fremgår, at væksten i samhandel i hele perioden efter 1960 har oversteget væksten i nationalindkomst. Det fremgår også, at væksten i samhandelen har været særlig stor efter 1971. Denne tendens er fastholdt i 1976 og 1977. Alle medlemslande har siden organisationens grundlæg-

Tabel 1. Udvikling i nationalindkomst, investeringer og industriproduktion 1970 - 77, indeks med 1970 lig 100

	Bulgarien	Ungarn	DDR	Polen	Rumænien	Sovjetunionen	Tjekoslovakiet
Nationalindkomst	165	151	142	180	208	146	143
Kapitalinvesteringer	172	159	143	244	244	208	165
Industriproduktion	175	151	155	195	231	159	154

Kilde: Voprosy Ekonomiki nr. 5. 1978, side 90.

Tabel 2. Gennemsnitlig årlig vækst i samhandel og nationalindkomst, pct. Samtlige medlemslande

	årene 1961 - 65	1966 - 70	1971 - 75
Nationalindkomst	6,0	7,4	6,3
i vareudveksling	9,1	8,2	14,4

Kilde: Voprosy Ekonomiki nr. 7, 1977

Tabel 3. Vækst i den samlede industriproduktion og maskinproduktionen siden 1971, indeks med 1970 lig 100

	Bulgarien	Ungarn	DDR	Polen	Rumænien	Sovjet-unionen	Tjekoslovakiet
Industriproduktion, i alt	155	136	137	164	184	143	138
Maskinproduktion	199	147	138	194	230	172	150

Kilde: Voprosy Ekonomiki, nr. 7, 1977

Tabel 4. Antal beskæftigede i industri / byggeri i pct. af samtlige ansatte

	Bulgarien	Ungarn	DDR	Polen	Rumænien	Tjekoslovakiet	Sovjet-unionen
1950	11,4	23,3	43,7	26,2	14,2	36,3	27,0
1976	41,9	43,5	49,6	39,4	39,6	48,2	39,0

Kilde: Voprosy Ekonomiki, nr. 9, 1978

gelse gennemgået en kraftig modernisering, under eet er industriens andel af nationalindkomsten steget fra 46 til 68 pct. Tendensen bekræftes af tallene for erhvervsfordelingen (tabel 4), hvor det fremgår, at industriens andel af de erhvervsmæssigt beskæftigede i 1976 nåede 40 - 50 pct. Lægges hertil uddannelses-, sundheds- og socialektoren nås tal for byerhvervene på mellem 65 og 80 pct., skiftende fra land til land. Endvidere fremgår, at der er sket en markant tilnærmelse af medlemslandenes erhvervsstruktur. Mens spændvidden i industriandelen i 1950 var 11,4 - 43,7, var den 1976 39,0 - 49,6. Ændringerne har tydeligt været mindst i DDR og Tjekoslovakiet - de to lande der ved organisationens grundlæggelse var de mest udviklede medlemslande.

Kort sagt har medlemslandene oplevet a) en kraftig økonomisk vækst, b) en særlig stor vækst i industriproduktionen, herunder maskinproduktionen, c) en høj stigningstakt i samhandelen, der dog fortsat er under niveauet for OECD og d) en kraftig urbanisering. I østeuropæisk samfundsvidenskab tales om at medlemslandene er blevet »udviklede socialistiske samfund«⁴⁾, i trotskistisk terminologi socialistiske »overgangssamfund«, andre taler om konvergens mellem de kapitalistiske og socialistiske industrisamfund og endelig hævder nogle⁵⁾, at de østeuropæiske lande er blevet »statslige industrisamfund«. Uenigheden

4. Se f. eks. Ole Nørgaard og Søren Riishøj: Østeuropa - en politisk-økonomisk introduktion, SP-forlag, 1978 og, David Lane: »The socialist industrial State«, Georg Allen og Unwin, 1978.

5. Denne opfattelse er særlig tydelig hos David Lane, f. eks. i det i note 4 omtalte værk samt hans omfattende værk: »Politics Society in the USSR«, Martin Roberson og co., London 1978.

drejer sig om *udviklingsretningen*, spørgsmålet, om COMECON-landene bevæger sig mod kommunismen eller modsat mod en kapitalistisk samfundsformation.

Den officielle opfattelse. De østeuropæiske integrationsopfattelser bygger på det marx-leninistiske idegrundlag, hvorefter integrationsretningen bestemmes af produktivkræfternes udvikling. Produktivkræfternes vækst vil føre til stadig større velstand, til stadig større koncentration af produktionen, til stadig større økonomisk arbejdsdeling og til økonomisk udligning mellem »fattige« og »rige« medlemslande. Samtidig harmoniseres medlemslandenes erhvervs- og socialstruktur. Hermed skabes forudsætningerne for, at de udviklede socialistiske samfund kan overgå til kommunismen.

De langsigtede komplekse målprogrammer

Tidligere er omtalt hvordan den komplekse planlægningsmetode har vundet indpas i planlægningen på nationalt niveau. Siden 30. rådssession (juli 1976) har komplekse målprogrammer fået en fast plads også i COMECON-regi. Det blev fremhævet at kompleks planlægning er problemorienteret, langsigtet og bryder med den traditionelle, brancheopdelte planlægningsform. I forbindelse med hvert projekt afgøres alle spørgsmål, som er forbundet med forskning, med finansiering af nødvendige byggeprojekter, med materiale- og arbejdsressourcer, med udvidelse og omlægning af produktionen, med forsyning med råstoffer og med transport. På 30. rådssession vedtoges at igangsætte fem fælles langsigtede målprogrammer: for energi, brændsel, råstoffer, maskiner, fødevarer, almindelige forbrugsvarer samt transport. Som styrende organ oprettedes COMECON's komite for plansamarbejde, hvorunder der er oprettet særlige arbejdsgrupper netop med henblik på realiseringen af de komplekse målprogrammer⁶). Også andre COMECON-organer medvirker, f. eks. komiteen for teknisk-videnskabeligt samarbejde, komiteen for forsyning med teknik og materialer, faste branchekommissioner samt adskillige forskningsinstitutioner. Der er med andre ord tale om en omfattende organisatorisk nydannelser. De komplekse målprogrammer er intimt forbundet med den generelle harmonisering af medlemslandenes økonomiske planer.

Samarbejdet omkring de komplekse målprogrammer er frivilligt. Selv om der i de seneste år er sket en forskydning henimod et langsigtet og multinationalt plansamarbejde foregår størstedelen dog fortsat bilateralt og kortsigtet. Det beklages officielt⁷), men understreger at den komplekse planmetode indtil nu ikke har fjernet eet af samarbejdets grundproblemer: bilateralismen. Indtil nu er - på 32. rådssession i 1978 - vedtaget komplekse målprogrammer for energi-

6. Se f. eks. Voprosy Ekonomiki, nr. 5, 1978, s. 96.

7. Se note 6.

maskin- og fødevareområdet. Efter hensigten skal målprogrammer for forbrugsvarer og for transport vedtages på jubilæumssessionen i juni 1979.

De fælles projekter. Fælles projekter har siden 1957 været en fast bestanddel i COMECON-samarbejde. Det har drejet sig om projekter inden for energi, råstoffer, industri og i de senere år også landbrug. Af betydningsfulde projekter kan fremhæves den fælles olieledning (»Druzha«), opført i 1960'erne samt - fra nyere tid - opførelsen af den fælles gasledning - »Sojus« - fra Orenburg i Sovjetunionen til de andre medlemslande. Dette projekt er næsten færdiggjort. Det fælles el-ledningsnet mellem Sovjetunionen og Ungarn er taget i brug og i 1979 indledes produktionen på den gigantiske cellulosevirksomhed i Ust-Ilimsk i Sibirien. På Cuba arbejdes på et nikkel-projekt og i Ydre Mongoli er - i jagten på nye råstofforekomster - igangsat et større geologisk efterforskningsprojekt. De fælles projekter rettes i første række mod medlemslandenes økonomiske infrastruktur, men berører i stigende grad også den materielle produktion.

Det var med henblik på finansieringen af de fælles projekter, at man i 1970 oprettede IIB, Den internationale Investeringsbank. Banken ydede i 1976 kreditter til et samlet beløb på godt 88 mill. transferable rubler. Indtil nu er ydet kreditter til 50 forskellige projekter.

Produktspecialisering. Produktspecialisering går helt tilbage til starten af 1950'erne, men vandt først for alvor frem i begyndelsen af 1960'erne. Det kan dreje sig om *intraproduktspecialisering*, hvorefter de enkelte medlemslande koncentrerer sig om eet bestemt led i produktionen af et produkt, eller *interproduktspecialisering*, hvorefter bestemte lande koncentrerer sig om produktionen af bestemte produkttyper. Rumænien har traditionelt været mest betænkelig ved at indgå i produktspecialisering af frygt for at få tildelt en permanent råvarestatus. Produktspecialisering er i dag særlig udbredt for *maskinproduktionen*⁸). Her er i alt 80 aftaler i funktion og produktionen af maskiner under produktspecialiseringsaftaler udgør en trediedel af den samlede indbyrdes handel med maskiner.

Pris- og betalingsspørgsmålet. Pris og betalingsspørgsmålet er COMECON's største, uløste problem. Og det skærpes i takt med den stigende samhandel. I mangel af et internt prissystem har man anvendt verdensmarkedspriserne, renset for tilfældige, »spekulative« udsving. Hvad angår prisernes basisår har medlemslandene altid haft naturlige modstridende interesser. I starten af 1960'erne klagede Rumænien - og Sovjetunionen - over de lave råstofpriser, efter 1974 har spørgsmålet været, i hvor høj grad råstofpriserne i COMECON skulle følge med verdensmarkedspriserne op. Af tabel 5 fremgår, at energi- og rå-

8. En god aktuel oversigt findes i »*Ekonomicheskaja gazeta*«, nr. 3, 1978, s. 20.

stofpriserne er fulgt med op et stykke, omend der i 1976 stadig var en betydelig difference (177 - 258). Tilnærmelsen mellem COMECON-priserne og verdensmarkedspriserne er fortsat i 1977 og 1978. Det bemærkes, at overensstemmelsen med verdensmarkedspriserne er størst for maskiner og udstyr - mindst for landbrugsvarer, hvor forskellen er øget. Trods hensigtserklæringer, bl. a. i Det komplekse Program, er man ikke nået meget nærmere et uafhængigt prissystem for COMECON.

Tabel 5. Sammenligning mellem kontraktpriser og verdensmarkedspriser i sovjetisk udenrigshandel. Indeks med 1970 lig 100

<i>Brændsel, råstoffer, metaller</i>	1960	1966	1971	1972	1973	1974	1975	1976
kontraktpriser	131	101	105	110	113	119	175	177
verdensmarkedspriser	94	94	108	111	168	243	247	258
<i>Landbrugsvarer, incl. forarbejdede landbrugsvarer</i>								
kontraktpriser	97	100	96	107	108	111	135	148
verdensmarkedspriser	89	101	103	121	176	216	201	203
<i>Maskiner og udstyr</i>								
kontraktpriser	85	100	101	108	105	116	127	145
verdensmarkedspriser	78	89	103	112	117	128	141	148

Kilde: Beregninger i Voprosy Ekonomiki, nr. 8, 1978, uddrag

Til finansieringen af samhandelen - og dermed til løsning af betalingsproblemet - lanceredes fra 1957 den *transferable rubel*, formidlet siden 1964 gennem IBEC, Den internationale bank for økonomisk Samarbejde. I de senere år er anvendelsen af den transferable rubel stærkt forøget. De samlede overførsler via IBEC udgjorde i 1977 100 mia. rubler, en vækst på 14,8 pct. i forhold til 1976, og der ydedes kreditter på i alt 7 mia. tranf. rubler, 60 pct. over 76-niveauet⁹). Men den transferable rubel er uforandret kun indløselig over for de østeuropæiske valutaer, hvilket kraftigt forringer dens værdi i forhold til andre reservevalutaer ligesom det fastholder bilateralismen i samhandelen med 3. lande.

Øst-vest-handelen. På verdensmarkedet indtager COMECON-landene en særstilling. Deres pris- og betalingssystemer er som omtalt helt specielle. De er næsten holdt ude fra konkurrencen på verdensmarkedet samt fra de internationale organisationer, der søger at regulere verdenshandelen. Vigtigst er at de er holdt uden for IMF. Med øst-vest-aftalerne og Helsinki-konferencen indtraf et kraftigt opsving i det handelsmæssige og teknologiske samarbejde med den kapitalistiske verden. Men på grund af det teknologiske efterslæb i for-

9. Pravda, 10.10 1978.

hold til de udviklede kapitalistiske lande indtager de østeuropæiske lande hovedsageligt stillingen som leverandør af lavt forarbejdede varer.

Samhandelen med USA indtager en særstilling. Den sovjetisk-amerikanske handel har ikke levet op til de forventninger, som parterne havde for få år siden. I 1971 udgjorde den blot 219 mill. dollar, i 1976 nåede den op på 2 mia. dollar. Sovjetunionen har altid haft et stort underskud i samhandelen med USA.

Herover for står, at samhandelen med *vesteuropæiske* lande er seks gange større end samhandelen med USA - og den stiger stadig. Vesttyskland, Sovjetunionens førende ikke-socialistiske samhandelspartner, nåede i 1977 op på en eksport på 2,8 mia. dollar - og den samlede vareudveksling nåede 4,7 mia. dollar. Aftalerne, indgået under Brezhnevs besøg i Bonn maj 1978, vil yderligere styrke det tysk-sovjetiske samarbejde. Faldet i den amerikansk-sovjetiske samhandel skyldes for en stor del styrkelsen af den anti-sovjetiske del af den amerikanske kongres. Aftaler med Sovjetunionen sammenkædes ofte med politiske krav. Det er ikke tilfældet i det sovjetisk-vesteuropæiske samarbejde. Her er den alvorligste hindring snarest Sovjetunionens vægring ved at anerkende EF-kommissionen som forhandlingspartner.

En sammenfatning

Jeg vil afslutningsvis forsøge at sammenfatte den lære, der kan drages af studiet af COMECON's 30-årige historie. Jeg mener, at samarbejdet har båret præg af følgende syv hovedtendenser:

a) trods betydningsfulde planlægningsreformer har COMECON - i lighed med den nationale planlægning - et *optimeringsproblem*. Trods stigning ligger samhandelen langt under det økonomisk optimale og de komplekse målprogrammer har indtil nu ikke formået effektivt at mindske bilateralismen og samarbejdets kortsigtede karakter. Materialebalanceprincippet har indtil nu ikke evnet den tilpasning til markedet, som privatkapitalismen og markedssocialismen »løser« gennem fri prisdannelse og fri bevægelighed over landegrænser for varer og produktionsfaktorer.

b) en følge har været et betydeligt *teknologisk efterslæb* i forhold til de udviklede kapitalistiske lande. Det udvidede teknisk-videnskabelige samarbejde inden for COMECON's faste tekniske kommissioner har ikke effektivt formået at indsnævre det teknologiske »gab«.

Det teknologiske efterslæb har tilskyndet medlemslandene til at udvide det handelsmæssige og teknisk-videnskabelige samarbejde med kapitalistiske lande, i særlig grad med Vesttyskland. Dette samarbejde har svækket COMECON, har skabt et gældsproblem og kan få politiske konsekvenser, jfr. USA's forsøg på at udnytte øst-vest-handelen politisk.

c) Hermed har vi berørt betydningen af *eksterne* faktorer (det ydre miljø)¹⁰. Ændringerne i integrationsretningen har ofte været »svar« på ændringer i det internationale system. Oprettelsen af COMECON i 1949 var intimt forbundet med integrationsbestræbelserne i den kapitalistiske verden (OEEC, Marshall-hjælpen); på samme måde var forsøget på det »store spring fremad« i integrationen i 1962 (»Basic Principles«) i høj grad et svar på fremskridtene i vest-europæisk integration (oprettelsen af EEC 1958 og udsigten til Englands og nordiske landes medlemskab). Rumæniens enegang i COMECON var ikke upåvirket af Frankrigs enegang i EEC. Den her omtalte interdependens er velkendt i forholdet mellem andre regionale sammenslutninger¹¹), bedst kendt i forholdet mellem rivaliserende militære organisationer.

Også kolonisystemernes opløsning, den internationale afspænding, splittelsen i den verdenskommunistiske bevægelse er faktorer, der har berørt COMECON. Den internationale afspænding er bestemmende for graden af handelsmæssigt og teknisk-videnskabeligt samarbejde mellem øst og vest. Opløsningen af de engelske og franske kolonisystemer har styrket samarbejdet med »venligsindede« 3. lande. Cuba, Ydre Mongoli og Vietnam har opnået fuldt medlemskab; Nordkorea, Laos, Ethiopien og Mosambique observatørstatus. Splitelsen i den verdenskommunistiske bevægelse har i særlig grad berørt forholdet til Jugoslavien og Kina. Kinas samarbejde med COMECON er ophørt, mens Jugoslavien siden 1965 har haft observatørstatus.

d) dermed har vi berørt *nationalismen*, forstået som de enkelte medlemslandes interesse i bestemte nationale mål, om nødvendigt på bekostning af andre medlemslandes mål. Nationalismen fik sit mest drastiske udslag i striden omkring »Basic Principles« i begyndelsen af 1960'erne (Rumæniens enegang). Men den interne prisfastsættelse og produktspecialiseringsaftalerne har løbende været påvirket af medlemslandenes særinteresser.

e) COMECON-samarbejdet har taget form af *integration »fra neden«*, bygget op omkring et i høj grad bilateralt og frivilligt samarbejde omkring enkeltspørgsmål. Sagt med andre ord har integrationen antaget en funktionalistisk form¹²). Der har været en betydelig spill-over effekt i samarbejdet omkring fællesprojekterne og inden for produktspecialisering. Den stigende samhandel samt fællesprojekterne har »spillet over« på det finansielle samarbejde gennem skabelsen af de fælles finansieringsinstitutter, IBEC og IIB.

Vi vil uden tvivl i forbindelse med de komplekse målprogrammer opleve øget integration efter det funktionalistiske mønster. Til forskel fra integration i

10. Se f. eks. »Regional Integration«, ed. Lindberg and Scheingold, Harvard University press, 1971, s. 11 ff.

11. Se note 10.

12. Den funktionalistiske integrationsopfattelse vandt for alvor frem i 1960'erne, inspireret ikke mindst af EEC's dannelse. I særlig grad var Ernst B. Hass' og Philippe C. Schmitters arbejder banebrydende.

EF sker integration i Østeuropa efter bestemte administrative og politisk fastlagte procedurer.

f) Som der har været interdependens mellem COMECON og det ydre miljø har der været interdependens mellem integration og forandringer i de *nationale* planlægningssystemer. De forcerede integrationsforsøg i 1960'ernes begyndelse var tæt forbundne med ændringerne i de nationale planlægningssystemer (inspireret af Libermans reformforslag). Alle østeuropæiske lande oplevede på det tidspunkt økonomiske tilbageslag, som naturligt nok satte gang i debatten om planlægningsreformer.

g) Integrationen har været påvirket af *medlemslandenes relative størrelse*, såvel hvad angår geografisk størrelse som økonomisk kapacitet. COMECON er jo sammensat af eet stort land - Sovjetunionen - og en række små eller mellemstore lande. Og ved organisationens start var medlemslandene udviklingsmæssigt stærkt forskellige. De første år bar præg af de dybtgående samfundsforandringer, der omdannede de østeuropæiske stater til »folkedemokratier« efter sovjetisk forbillede. Integrationen tog under denne omformningsproces en *vertikal* karakter, hvorefter een stor stat, Sovjetunionen, kunne diktere de andre medlemslande deres politiske og økonomiske vilkår.

Økonomisk udgligning. COMECON's historie har båret præg af en stærk økonomisk udgligning mellem organisationens »rige« og »fattige« lande. Af tabel 5 fremgik, at COMECON-landene i dag er ret homogene, hvad angår erhvervsfordeling og velstand. Dog skal nævnes, at organisationen - efter Ydre Mongoli, Cubas og Vietnams medlemskab - har fået et »u-landsproblem«. Sovjetunionens ubestridte dominans i de første leveår er mindsket. Fra vertikal integration bærer samarbejdet i stadig højere grad præg af *horisontal* integration - et relativt frivilligt og økonomisk orienteret samarbejde mellem homogene og udviklede industrisamfund. Det socialistiske fundament - samfunds-eje til produktionsmedlerne og central planlægning - står fast, men i langt højeregrad end før satses på en hensigtsmæssig international arbejdsdeling, produktion af kvalitetsvarer, energibesparende produktionsformer og et økonomisk langsigtet samarbejde med såvel u-lande som udviklede kapitalistiske lande.

Fremtiden

Organisationens fremtid vil i høj grad afgøres af dens evne til dels at overvinde de østeuropæiske økonomiers iboende svagheder, dels imødegå de udfordringer, der stilles til *hele* verdensøkonomien. Der kan i særlig grad peges på det teknologiske efterslæb i forhold til den udviklede kapitalistiske verden, på enertien i materialebalancesystemet, på den stadig relativt lave samhan-

del, på pris- og betalingsproblemerne samt bilateralismen. Og der kan peges på *energi- og råstofproblemerne*, der jo er en udfordring til *hele* verdensøkonomien. Endelig kan peges på de *eksterne* faktorer, herunder graden af international afspænding, der vil være bestemmende for rustningsbyrdernes størrelse. Det officielle østeuropa fastholder at problemerne kan løses *inden for* de gældende økonomiske og politiske rammer. Studiet af COMECON's 30-årige historie giver dog anledning til en ikke ubegrundet tvivl.