SOCIALISTISK ØKONOMISK INTEGRATION

JENS GREGERSEN

Mens bestræbelserne på nøjere at sammenknytte de vesteuropæiske landes økonomier inden for rammerne af et udvidet EF gennem en årrække har været genstand for udbredt opmærksomhed, lever tilsvarende forsøg på at integrere de østeuropæiske økonomier en temmelig upåagtet tilværelse her i landet. Dette forhold kan forklares dels med disse landes ubetydelige rolle for den danske økonomi, dels med vanskelighederne ved overhovedet at trænge ind i de betingelser, der ligger til grund for det økonomiske samkvem mellem de centraldirigerede økonomier i Østeuropa. I litteraturen fra de pågældende lande, især Sovjetunionen, fremstilles de indbyrdes økonomiske relationer som regel stærkt idealiseret, og de eksisterende problemer behandles ofte i et formelsprog, som kan være svært tilgængeligt for den uindviede.

Dette bør dog ikke afskrække. Det må i sig selv have interesse at undersøge, hvorledes en række socialistiske stater har organiseret deres indbyrdes økonomiske samkvem. Men i et lidt længere perspektiv kan man også forestille sig, at de to store økonomiske grupperinger på hver side af skillelinien i Europa kan drage gensidig nytte af de institutioner, som vil blive opbygget. En fremstilling af, hvad »socialistisk økonomisk integration« dækker over, har derfor mere end blot akademisk interesse.

Årsagen til den tåge af almindeligheder og halve oplysninger, som omgiver integrationsprocessen i Østeuropa, må søges i de pågældende landes socio-økonomiske system. En vestlig definition af økonomisk integration som »forholdsregler, der tager sigte på at nedbryde forskelsbehandling mellem økonomiske enheder hjemmehørende i forskellige nationalstater«[1]), er kun anvendelig over for markedsøkonomier, hvor regeringerne fastlægger rammerne for landenes økonomiske samkvem, som principielt formidles af private beslutningstagere. I de planøkonomiske socialistiske lande tager man afstand fra den »spontaneitet«, som et sådant system indebærer, og insisterer på såkaldt bevidst og planmæssig ledelse af den økonomiske integration, der derved på ethvert trin politiseres. Oprettelse af et datterselskab i et andet land er f. eks. en ret banal affære inden for markedsøkonomier-

[1]) Balassa 1961, p. 1.

nes kreds; i Østeuropa er iværksættelse af produktionssamarbejde med et af de øvrige socialistiske lande en sag, som forudsætter nøje overvejelse af nationale interesser i et centralt planlægningsorgan. Endnu mindre end i den markedsøkonomiske integration kan økonomi og politik derfor adskilles, når integrationen omfatter socialistiske planøkonomier.

Gangen i fremstillingen er følgende: I det indledende afsnit gives der en oversigt over de vigtigste træk ved de to økonomiske systemer med hovedvægten på det socialistiske af hensyn til læsere, som er fremmede over for problematikken. Derefter redegøres der for forløbet af det hidtidige samarbejde mellem de østeuropæiske lande som baggrund for nyligt vedtagne planer om yderligere integration i de kommende 15–20 år. Med dette udgangspunkt gennemgås de gældende spilleregler og den aktuelle situation vedrørende samhandel, kapital- og arbejdskraftbevægelser mellem landene, og på alle tre områder sammenholdes det nuværende system med de forudsete skridt. Det er her fremstillingens hovedvægt ligger, og de to første afsnit tager derfor kun sigte på at tilvejebringe det nødvendige institutionelle og historiske perspektiv. En egentlig analystisk fremstilling er ikke tilstræbt. Formålet er blot at vise, hvorledes man i praksis formidler og søger at udvikle det økonomiske samkvem mellem de socialistiske lande.

1. KARAKTERISTIKA VED MARKEDS- OG PLANØKONOMIER

a. *markedsøkonomier*

Principielt er den økonomiske integration af de vestlige markeds- eller rammeøkonomier indirekte. Det er regeringernes opgave at nedbringe eller helt fjerne hindringer for det økonomiske samkvem over landegrænserne, men det overlades til markedskræfterne at sikre udnyttelse af de fordele, som et større marked åbner mulighed for. Denne indirekte styring af integrationen indebærer, at der ikke normalt forekommer direkte konfrontationer vedrørende økonomiske spørgsmål på regeringsniveau. Den engelske økonom Wiles har rammende påpeget, at EF (som eksempel på en gruppe markedsøkonomier) »integreres roligt og upersonligt, mens statsministrene sover«[2]). Nedbrydning af handelsskranker og betalingsrestriktioner er løftestænger for integrationsprocessen, og selv om politisk bestemte indgreb i forbrugersuveræniteten påvirker tilpasningen, er det i princippet muligt at fastslå de reale omkostninger, der er forbundet med alternative produktionsmuligheder, og dermed sikre rationel økonomisk kalkulation.

b. *planøkonomier*

Grundlaget for det økonomiske samkvem mellem de socialistiske lande, der er medlemmer af CMEA, jvf. nærmere afsnit 2, adskiller sig væsentligt

[2]) Wiles 1969, p. 328.

fra de betingelser, som markedsøkonomiernes indbyrdes forbindelser er underkastet.

Af historiske årsager er de østeuropæiske økonomier i det store og hele opbygget med det sovjetiske system som model. I dette system er de enkelte virksomheders opgave reduceret til at opfylde den centralt fastsatte plan. Spillerummet for selvstændigt initiativ på virksomhedsniveau er stærkt begrænset, eftersom alle væsentlige indikatorer eller måltal (f. eks. samlet varesalg, produktionens fordeling på hovedvarer, lønudgifter, profitsum og rentabilitet, betalinger til og fra statsbudgettet, hovedparten af kapitalinvesteringerne) fastsættes i et centralt planlægningsorgan. Fra central side fastlægges endvidere, hvem virksomhederne skal afsætte færdigvarerne til, og hvorfra de skal indkøbe råvarer og halvfabrikata. Alle transaktioner finder sted til centralt fastsatte priser, der kun ændres med års mellemrum.

Det økonomiske samkvem med udlandet formidles af udenrigshandelsmonopolet, der gennem sine organisationer forestår eksport og import. Den enkelte virksomhed er derfor helt isoleret fra udlandet og dermed ligegyldig overfor, om produktionsmidlerne eller færdigvarerne krydser landegrænserne. Overskud og underskud i udenrigshandelen forårsaget af forskelle i de inden- og udenlandske priser udlignes via statsbudgettet[3]).

I de årligt udarbejdede detailplaner for den økonomiske udvikling i de enkelte lande fastlægges behovet for importvarer fordelt på hovedgrupper. Dette behov bestemmes som forskellen mellem det indenlandske forbrug og den indenlandske produktion, og det er dermed temmelig godt defineret for råvarernes og investeringsgodernes vedkommende. Disse varer er nødvendige for at sikre planopfyldelse, og det bliver dermed forbrugsgoderne, der fungerer som stødpude ved den endelige afstemning af import og eksport. Hovedformålet med eksporten er at finansiere importen. Dette tilsyneladende selvfølgelige udsagn har betydning over for dels de vestlige markedsøkonomier, dels de øvrige socialistiske lande. I handelen med den første gruppe er den øvre grænse for importen bestemt af mulighederne for eksport og af kreditmulighederne. Landene ønsker i så stor udstrækning som muligt at drage nytte af den mere avancerede vestlige teknologi, og de anvender derfor så meget konvertibel valuta hertil, som de er i stand til at erhverve. I handelen med de socialistiske lande er der en meget stærk tilskyndelse til at balancere handelen bilateralt, fordi et overskud indtjent i samhandelen med et andet land ikke kan anvendes til indkøb i tredjeland, jvf. afsnit 3. a. nedenfor. Et eksportoverskud over for det andet CMEA-land er derfor ensbetydende med en urationel ressourceanvendelse.

Trods bestræbelser siden slutningen af halvtredserne på at indføre en selvstændig prisbasis i intra-CMEA-handelen er det ikke lykkedes at nå til

[3]) For Ungarns vedkommende må disse betragtninger modificeres.

enighed herom, og landene handler derfor i princippet fortsat til »verdensmarkedspriser« indbyrdes. Disse priser har naturligvis ingen sammenhæng med landenes interne priser, og de valutakurser, som anvendes, tjener kun rent bogholderimæssige formål. Beregning af udenrigshandelens økonomiske effektivitet er derfor udelukket, men man har sådan set heller aldrig tilstræbt rationalitet i det udenrigsøkonomiske samkvem, lige så lidt som man har gjort det internt. Hovedmålsætningen har altid været hastig økonomisk vækst gennem opretholdelse af en høj investeringskvote. Planen udtrykkes derfor i kvantitative mål, og de fastlåste priser fungerer således ikke gennem markedsbestemte bevægelser som signal for produktionsbeslutninger, men tjener kun til aggregering af fysiske mængder. Det ville derfor være inkonsistent, om man tilstræbte en særlig effektivitet i udenrigshandelen. Formålet med udenrigshandelen er alene at erhverve varer, som kun under prohibitive omkostninger kan produceres indenlands. Den eneste form for rationalitet i udenrigshandelen består i en indsats for at sikre ækvivalens i handelen med de øvrige CMEA-lande, jfr. afsnit 3. a.

De økonomiske reformer, som påbegyndtes i samtlige CMEA-lande i sidste halvdel af tresserne, har søgt at imødegå de problemer, som den teknologiske udvikling førte med sig, og som kom til udtryk i en faldende økonomisk vækstrate. Man erkendte, at det ikke længere var muligt fra central side detaljeret at planlægge og kontrollere en økonomi, der producerede stadig mere differentierede varer, og man søgte derfor at øge virksomhedernes operative ansvarsområde, således at de centrale planlægningsmyndigheder i større omfang kunne koncentrere sig om hovedretningerne for økonomiens udvikling. Samtidig gennemførtes en række forholdsregler til sikring af en vis rationalitet. Der fastsattes således en afgift for virksomhedernes benyttelse af deres produktionsanlæg, og engrospriserne justeredes, så de i højere grad afspejlede de realøkonomiske omkostninger ved produktionen.

Disse ofte omfattende indenlandske reformer havde ikke umiddelbart nogen konsekvenser for forbindelserne mellem landene. Selv om utilfredsheden med de eksisterende betingelser for det gensidige økonomiske samkvem var voksende, er det først efter afslutningen af de indenlandske reformer, at intra-CMEA-forbindelsernes problemer og fremtidige udvikling på ny er genstand for opmærksomhed på højeste niveau.

c. *konklusion*

De metoder, som landene kan anvende for at fremme den økonomiske integration, er helt bestemt af deres socio-økonomiske system. Traditionelle begreber til analyse af markedsøkonomiernes integration har ingen fornuftig anvendelse i en undersøgelse af planøkonomiernes integration. Socialistisk økonomisk integration fremkommer ikke som resultat af markeds-

kræfternes spontane udnyttelse af de muligheder, som en nedbrydning af skrankerne for det internationale økonomiske samkvem åbner, men følger af beslutninger fra CMEA-landenes myndigheders side vedrørende ikke alene rammerne for det gensidige samkvem, men også dets konkrete indhold. Mens den økonomiske ansvarsfordeling i markedsøkonomierne er diffus, har CMEA-landenes regeringer i kraft af deres magtmonopol et betydeligt udenrigsøkonomisk råderum, hvorfor ethvert skridt på integrationsområdet i høj grad er politisk motiveret.

2. CMEA OG VEDTAGELSEN AF DET KOMPLEKSE PROGRAM

Samarbejdet mellem hovedparten af de europæiske socialistiske lande formidles af CMEA[4]), der oprettedes i januar 1949 som reaktion på Marshall-hjælpen og de vesteuropæiske samarbejdsbestræbelser. Organisationen spillede i sine første leveår ingen nævneværdig rolle, hvilket fremgår af det forhold, at det øverste og dengang eneste organ, rådet, overhovedet ikke samledes i årene 1950–54. Sovjetunionens indflydelse i de øvrige lande var så stor i denne periode, at et formaliseret samarbejde var unødvendigt. Men efter Stalins død i 1953 og den 20. sovjetiske partikongres i 1956 svækkedes den sovjetiske dominans gradvis, og i takt med de fleste østeuropæiske landes øgede selvstændighed udbyggedes CMEA's organisatoriske grundlag. I 1956 blev de første permanente kommissioner dannet, i 1959 vedtoges organisationens statutter (10 år efter oprettelsen!), og i 1962 oprettedes eksekutivkomiteen[5]). CMEA's øverste organ er som nævnt rådet, der mødes mindst en gang om året på regeringschefsniveau, mens eksekutivkomiteen, hvor medlemslandene er repræsenteret af viceregeringschefer, samles mindst en gang hver anden måned. I de efterhånden 20 permanente kommissioner holdes der møde, når behov opstår, som regel et par gange om året. CMEA råder over et sekretariat i Moskva med en stab på flere hundrede økonomer.

Ifølge statutternes formålsparagraf skal CMEA »organisere det multilaterale økonomiske og videnskabelig-tekniske samarbejde mellem rådets medlemslande med henblik på den mest rationelle udnyttelse af deres naturressourcer og fremskyndelse af produktivkræfternes udvikling«. Endvidere skal CMEA »medvirke til at forbedre den internationale socialistiske arbejdsdeling gennem koordinering af medlemslandenes planer for den

[4]) The Council for Mutual Economic Assistance. Den russiske forkortelse er SEV = Sovyet Ekonomicheskoj Vzaimopomoshchi. På tysk anvendes forkortelsen RGW. En populær betegnelse er Comecon, en pendant til Comintern og Cominform. CMEA blev grundlagt af Bulgarien, Czekoslovakiet, Polen, Rumænien og Sovjetunionen. Nuværende medlemmer er foruden disse lande DDR (fra 1950) og Mongoliet (fra 1962); Jugoslavien har siden 1965 været associeret medlem.

[5]) Se CMEA's nuværende opbygning i appendix.

økonomiske udvikling og for produktionsspecialisering og -samarbejde«. CMEA kan træffe *rekommandationer* i spørgsmål vedrørende det økonomiske og videnskabelig-tekniske samarbejde ved enstemmighed, men disse er ikke bindende, eftersom »rådets medlemslandes gennemførelse af de af dem trufne rekommandationer finder sted efter beslutning af disse landes regeringer eller kompetente organer i overensstemmelse med deres lovgivning«. Landene har erklæret sig *enige* i at ville sikre gennemførelse af de vedtagne rekommandationer – men de har ikke *forpligtet* sig dertil. CMEA's organer træffer endvidere *beslutninger* i organisatoriske og proceduremæssige spørgsmål. Alle rekommandationer og beslutninger træffes kun med de interesserede landes samtykke, men ethvert land kan erklære sig interesseret i ethvert spørgsmål, der behandles af rådets organer. Denne bestemmelse er blevet fortolket derhen, at et land har vetoret i samtlige spørgsmål, selv om det ikke er direkte indblandet eller forpligter sig på nogen måde. Rumænien har benyttet denne bestemmelse ved flere lejligheder til blokering af planer, som det mente indebar en indskrænkning af national suverænitet. Den rumænske holdning blev særlig klart markeret i 1962, hvor Sovjetunionen tilkendegav et ønske om oprettelse af et overnationalt organ, der skulle sikre en rationel arbejdsdeling inden for CMEA-området som helhed. Rumænien fandt sig reduceret til producent af rå- og landbrugsvarer, hvis de sovjetiske hensigter førtes ud i livet, og indledte en sej modstand, som bevirkede, at Sovjetunionen til sidst frafaldt forslaget[6]).

Den ambitiøse integrationsmålsætning blev afløst af en mere pragmatisk holdning, som indebar koncentration om projekter af umiddelbar interesse for medlemslandene. Med henblik på smidiggørelse af de indbyrdes betalinger dannedes Den internationale Bank for økonomisk Samarbejde forkortet IBEC efter den engelske betegnelse, der indledte sin virksomhed 1. januar 1964, jvf. nærmere afsnit 3. c. Uden for CMEA's rammer og uden Rumænien som medlem oprettedes i 1964 Intermetal, der fik til opgave at koordinere medlemslandenes metallurgiske industrier; en lignende organisation oprettedes på kuglelejeområdet. Manglen på flydende brændsel og energi i de nordlige CMEA-lande søgtes afhjulpet gennem anlæg af olieledningen »Druzhba« og elektricitetsnettet »Mir«. En fælles godsvognspulje blev dannet. Der var således bevægelse i samarbejdet mellem CMEA-landene, men det fandt sted på konkrete felter, hvor landenes interesser var sammenfaldende, og det foregik i vidt omfang uden for CMEA's rammer. Planer for mere dybtgående reformer af samarbejdet blev skudt til side til fordel for arbejdet med de indenlandske reformer. Samhandelen foregik fortsat på bilateral basis.

Formentlig tilskyndet af de øvrige CMEA-landes øgede manifestation

[6]) Om Rumæniens holdning, se Montias 1967, pp. 187–230 især p. 205 ff.

af national selvstændighed (f. eks. udviklingen i Czekoslovakiet i 1967–68), der indebar øget handel og samarbejde med Vesteuropa, besluttede Sovjetunionen sig for endnu en gang at gøre en indsats for at knytte CMEA-landenes økonomier fastere sammen. Indledningen blev gjort på den 23. rådssamling i april 1969, hvor man vedtog at påbegynde udarbejdelse af »hovedretningslinier for videre udvikling af det økonomiske og videnskabelig-tekniske samarbejde mellem CMEA-landene samt konkrete skridt vedrørende deres gennemførelse over en længere periode«[7]). Ordet integration benyttedes ikke i kommuniqueet, men blev hurtigt samlebetegnelse for arbejdet. Et foreløbigt resultat opnåedes på den 24. rådssamling i maj 1970, hvor beslutning om oprettelse af Den internationale Investeringsbank eller IIB, jvf. nærmere afsnit 4., blev truffet. Fra rumænsk side var man yderst vagtsom over for den nye integrationsbølge, og man spildte ingen lejlighed til at påpege, at et udvidet samarbejde ikke måtte begrænse landenes suverænitet. Da CMEA's princip om enstemmighed i alle afgørelser ifølge IIB's statutter afløstes af princippet om kvalificeret flertal i en række spørgsmål, valgte Rumænien i første omgang ikke at tilslutte sig banken, og først da det havde opnået garanti for, at der ikke ville blive truffet beslutninger, som var uacceptable, lod landet sig i februar 1971 optage som medlem.

Efter over to års arbejde i CMEA's organer fremlagdes resultatet på den 25. rådssamling, der fandt sted i slutningen af juli 1971, under betegnelsen »Det komplekse program«[8]). Dette program er det hidtil vigtigste dokument i CMEA's historie både med hensyn til emnekreds og tidshorisont. Det omfatter alle aspekter af integrationsproblematikken – plankoordinering, produktionsspecialisering og -samarbejde, samhandel, betalinger, prisdannelse og kreditydelser. En betydelig del af programmet behandler det fremtidige samarbejde inden for industri, landbrug, byggeri og transport med detaljeret redegørelse for specifikke felter, som indsatsen skal koncentreres om. Programmet skal gennemføres over en periode på 15–20 år.

a. *den socialistiske integrations mål og midler*

Den integration, som CMEA-landene tilsigter, defineres i det komplekse program som »en af CMEA-landenes kommunistiske partier og regeringer bevidst og planmæssigt reguleret proces i retning af (i) international socialistisk arbejdsdeling, (ii) tilnærmelse af landenes økonomier og dannelse af en moderne, højeffektiv struktur i de nationale økonomier, (iii) gradvis tilnærmelse og udjævning af landenes økonomiske udvikling, (iv)

[7]) Pravda, 27. april 1969, p. 1.

[8]) Pravda, 7. august 1971, pp. 1–7. Den fulde titel er: »Det komplekse program for videre uddybning og forbedring af samarbejdet og for udvikling af socialistisk økonomisk integration mellem CMEA-landene«.

skabelse af snævre og stabile forbindelser inden for økonomiens hovedbrancher og inden for videnskaben og teknikken, (v) udvidelse og styrkelse af landenes internationale marked samt (vi) forbedring af vare–penge-relationerne«. Dette mål skal nås, uden at de enkelte lande afgiver nogen suverænitet, idet »den socialistiske økonomiske integration forløber på grundlag af fuldstændig frivillighed, og den ledsages ikke af oprettelse af overnationale organer«. Fra CMEA-landenes side fremhæves dette forhold som et særligt positivt træk ved den socialistiske integration sammenholdt med integrationen inden for EF. Landenes interne økonomiske politik berøres åbenbart heller ikke. De midler, der skal tages i anvendelse for at nå målet, er nemlig »(i) gennemførelse af multilaterale og bilaterale konsultationer vedrørende den økonomiske politiks hovedspørgsmål, (ii) uddybning af det multilaterale og bilaterale samarbejde på planlægningsområdet, (iii) planmæssig udvidelse af specialiseringen og samarbejdet på produktionsområdet samt (iv) planmæssig udvidelse og forøgelse af samhandelens effektivitet, forbedring af dens organisationsformer på grundlag af statsmonopolet, udvidelse af de indbyrdes handelsforbindelser koordineret med en forbedring af valuta- og finansrelationerne og af udenrigshandelspriserne«.

Denne noget omstændelige formulering af den økonomiske integrations mål og midler gør det klart, at der ikke kan forudses kvalitative ændringer i CMEA-landenes indbyrdes forbindelser. Nogen form for automatik indbygges ikke i samarbejdet. Alle beslutninger træffes fortsat efter gensidige forhandlinger, og der åbnes i det »planmæssigt regulerede« samkvem ikke noget spillerum for markedskræfternes udfoldelse. På dette generelle plan fremtræder programmet derfor som noget af et antiklimaks.

b. *den socialistiske integrations problemer*

Følgende er centrale punkter i de socialistiske landes integration:

- *udenrigshandel* især
  - planlægning og koordinering af samhandelen
  - prisdannelsesproblemer
  - betalingsproblemer
- *kapitalbevægelser* (kreditydelser)
- *arbejdskraftbevægelser*

Arbejdskraftens mobilitet over landegrænserne er ikke omtalt i programmet, men de øvrige punkter gøres alle til genstand for en mere eller mindre indgående behandling. I en række væsentlige spørgsmål er det dog åbenbart, at man ikke har kunnet nå til enighed, og programmet fastlægger da blot de tidsfrister, inden for hvilke nærmere forhandlinger skal gennemføres med henblik på at træffe beslutninger.

I det følgende skal der foretages en mere detaljeret gennemgang af disse centrale problemer, som må afklares, før en egentlig integration er realistisk sammen med en forelæggelse og vurdering af de i det komplekse program forudsete skridt.

3. UDENRIGSHANDEL

a. *planlægning og koordinering*

CMEA-landenes indbyrdes samhandel finder reelt fortsat sted på bilateral basis, således at et land søger at opnå balance i samhandelen med ethvert af de øvrige medlemslande på årsbasis: »Under udenrigshandelsforhandlingerne tilstræber man fortsat nøje bilateralisme«[9]). Samhandelen mellem landene foregår inden for rammerne af femårige handelsaftaler, hvori væksten i den samlede handel og handelens fordeling på hovedvaregrupper er fastlagt. Konkrete aftaler om den gensidige vareudveksling er indeholdt i de årlige samhandelsprotokoller. Som ovenfor gennemgået (afsnit 1. b.) søger det enkelte land her først og fremmest at sikre sig de varer, som er nødvendige for at opfylde den indenlandske plan. Det vil i så stor udstrækning som muligt søge at erhverve »hårde« varer dvs. varer af verdensmarkedskvalitet, som uden for CMEA er omsættelige i konvertibel valuta. Hvis et land kan købe sådanne varer inden for CMEA uden brug af konvertibel valuta, er det fordelagtigt, fordi der herved frigøres konvertibel valuta til andre formål. Begge parter er ved de årlige handelsforhandlinger selvfølgelig klar over graden af »hårdhed« for de varer, som de tilbyder, og resultatet bliver derfor nogenlunde ækvivalens, således at »hårde« varer byttes med »hårde« varer til samme værdi. Derudover søger parterne så vidt muligt at komme af med »bløde« varer til hinanden. Det er klart, at der i denne forhandlingsform er en stærk tilskyndelse til balance i samhandelen. Wyczalkowski et al. har hævdet, at der på dette første stadium af CMEA-landenes forhandlinger ikke behøver at være balance i samhandelen. Først på andet stadium, når den multilaterale afstemning af handelen foregår, skal der sikres balance i hvert lands samhandel med de øvrige CMEA-lande som helhed[10]). Hensigten med oprettelsen af IBEC var netop at nå frem til en sådan multilateralisering af samhandelen, men den er forblevet et ideal. Den ungarske økonom Ausch vurderer betydningen af andet stadium således: »Såkaldte multilaterale samtaler finder sted ved hvert års slutning med henblik på at finde en aftager til de normalt »blødeste« varer, som ikke kunne sælges bilateralt. Handelen er ubetydelig og overstiger ikke 1 pct. af den samlede omsæt-

[9]) Ausch 1969, p. 30.
[10]) Wyczalkowski 1966, p. 189 f.
Francuz 1969, p. 492.

ning«[11]«. Russeren Mazanov hævder, at 1,5 pct. af samhandelen foregår på multilateralt grundlag, men er i øvrigt af samme opfattelse[12]). Det erkendes da også af Francuz, at »der er intet tegn på, at graden af bilateral afbalancering af eksport og import mellem de enkelte CMEA-lande er faldet som resultat af transaktionerne inden for IBEC«[13]). Endelig bekræfter Bogomolov, den mest fremtrædende russiske specialist på CMEA-området, den bilaterale afbalancering såvel totalt som inden for varegrupper: »Som tidligere bliver handelsaftalerne og varelisterne mellem CMEA-landene afsluttet hhv. udarbejdet på bilateralt grundlag. Heri forudses ikke blot gensidig udligning af de samlede betalinger, men endda også af betalingerne inden for enkelte varegrupper«[14]). Det skal i denne forbindelse påpeges, at mekaniske forsøg på at opstille et mål for graden af multilateralisering på grundlag af landenes udenrigshandelsstatistik overvurderer graden af den reelle multilateralisering. Vareleverancer i forbindelse med fælles projekter, jvf. afsnit 4., må nemlig antages at være holdt uden for de omtalte forhandlinger, således at der kun rent tilfældigt bliver ex post-balance i samhandelen mellem de enkelte CMEA-lande.

I det komplekse program forudses større smidighed i samhandelen gennem opdeling af de gensidige vareleverancer i tre grupper. For den første gruppe, der omfatter vigtige varer som råstoffer, brændsel, maskiner og udstyr, fastsættes der fortsat kontingenter i mængdemæssige udtryk. Den anden gruppe indeholder varer, for hvilke kontingenterne fastsættes i værdier, mens der for varer i den tredje gruppe slet ikke fastsættes kontingenter. Det konkrete indhold af de to sidste kategorier aftales efter nærmere forhandlinger. For den tredje kategoris vedkommende skal leverancerne »ikke nødvendigvis balancere bilateralt, eftersom afregninger for disse leverancer kommer til udtryk i hvert lands samlede indtægter og udgifter«. På dette begrænsede område forudses der således en multilateralisering af samhandelen, men det er nærliggende at antage, at landene først og fremmest vil søge at afsætte deres »bløde« varer på denne måde, og at virkningen derfor bliver begrænset. Foreløbig skal problemet studeres nøjere, og i 1973 er det hensigten at nedfælde mere konkrete retningslinier.

Mens indsatsen for at effektivisere samhandelen således kun har givet beskedne resultater, er der opnået større fremskridt med hensyn til specialisering af produktionen og samarbejde omkring konkrete projekter. Generelle retningslinier for udviklingen på dette felt er givet i »Hovedprincipper for den internationale socialistiske arbejdsdeling«, et dokument, som blev vedtaget på den 15. rådssamling i 1961. Der består i dag et net af

11) Ausch 1969, p. 30 n.
12) Mazanov 1970, p. 102.
13) Francuz 1969, p. 495.
14) Bogomolov 1969, p. 176.

hovedsagelig bilaterale aftaler mellem CMEA-landene. Tilskyndelsen til samarbejdet på området er affødt af de mindre landes erkendelse af deres manglende muligheder for ved egne kræfter at følge med i den teknologiske udvikling.

Koordinering af de samfundsøkonomiske planer er således fortsat hovedmidlet til fremme af integrationen. En ulempe ved den eksisterende koordineringsprocedure er, at indpasningen af de udenrigsøkonomiske forbindelser finder sted på et så fremskredent stadium af landenes interne planlægning, at et egentligt samspil mellem produktionskapaciteten og udenrigshandelen kun foregår i begrænset omfang. Denne mangel vil blive søgt afhjulpet gennem en udbygning af CMEA's organer. Det er hensigten, at lederne af landenes centrale planlægningsorganer »skal gennemføre et systematisk samarbejde inden for CMEA's rammer med henblik på at udarbejde effektive veje til løsning af vigtige samarbejdsproblemer inden for økonomiernes hovedbrancher«. Til dette formål oprettes to komiteer, der direkte underordnes eksekutivkomiteen (se appendiks). Man håber herved at kunne styrke CMEA's kontakt med medlemslandenes ansvarlige organer på to centrale områder og dermed at øge organisationens operative funktion.

b. *prisdannelsesproblemet*

De enkelte CMEA-landes virksomheder er som ovenfor nævnt isoleret fra det udenlandske marked, og de interne priser spiller ingen rolle i udenrigshandelen. Da landenes engrosprissystemer kun tjener bogholderimæssige formål, er deres niveau og relative struktur naturligvis forskellige. Lige så lidt som de interne priser har valutakurserne nogen realøkonomisk funktion. For overhovedet at kunne opretholde et økonomisk samkvem indbyrdes har landene været nødsaget til at finde et prisgrundlag, hvis »objektivitet« alle kunne godkende, og man har derfor valgt at handle til såkaldte »verdensmarkedspriser« (VMP). Af praktiske årsager har man taget gennemsnittet af VMP over en årrække og søgt at rense dem for konjunkturmæssige og spekulative elementer; ved den seneste ændring af prisgrundlaget i 1966/67 lagde man VMP i 1960–64 til grund.

Den formelle anvendelse af VMP indebærer imidlertid betydelige praktiske vanskeligheder. For standardvarer kan man forholdsvis let indhente oplysninger om de realiserede priser, men for varer, der er blot en smule differentierede, er det næppe muligt at konstatere VMP. Landene fremlægger da også deres egne »VMP« ved de gensidige handelsforhandlinger, og VMP tjener da nærmest som udgangspunkt for den endelige prisfastsættelse, som også andre faktorer øver indflydelse på. En hollandsk økonom, Brabrant, konkluderer på grundlag af en ungarsk undersøgelse, at »jo lettere det er at sammenligne med VMP, jo mindre er afvigelsen fra de kapitali-

stiske relative priser tilsyneladende«[15]). Hele prisproblemet er i øvrigt stærkt politisk ladet. Sovjetunionen, der er hovedleverandør af råvarer til de øvrige CMEA-lande, har ofte beklaget sig over den ugunstige udvikling i forholdet mellem VMP for rå- og færdigvarer og argumenteret for en forhøjelse af råvarepriserne i intra-CMEA-handelen med den begrundelse, at råvareeksporten ikke er rentabel for Sovjetunionen.

Foreløbig er CMEA-landene ikke nået til enighed i prisdannelsesspørgsmålet, selv om der siden slutningen af halvtredserne er blevet fremsat en række forslag om skabelse af en selvstændig CMEA-prisbasis, der afspejler de reale produktionsforhold i medlemslandene. I det komplekse program hedder det, at »CMEA-landene i den nærmeste periode tager udgangspunkt i de gældende principper for prisdannelsen i samhandelen, dvs. fastsætter dem på grundlag af verdensmarkedspriserne med fjernelse af den skadelige indflydelse fra det kapitalistiske markeds konjunkturmæssige faktorer. CMEA-landene gennemfører efter et aftalt program et dybtgående studium af problemer vedrørende forbedring af udenrigshandelsprissystemet inden udgangen af 1972«. Afklaring af problemet er således foreløbig udsat.

c. *betalingsproblemet*

Betalinger i forbindelse med varetransaktioner mellem landene formidles af IBEC. Som fælles valuta anvendes den »transferable rubel« (TR), hvis formelle guldindhold svarer til den sovjetiske rubels. TR eksisterer dog ikke fysisk, men anvendes udelukkende ved bogholderimæssige afregninger på landenes konti i IBEC. Banken oprettedes som nævnt med henblik på multilateralisering af udenrigshandelen. Til dette formål stillede landene kredit til rådighed for IBEC i form af TR og konvertibel valuta. Af en planlagt grundkapital på 300 mio TR var der ved udgangen af 1970 indbetalt knapt 90 mio TR, heraf 30 mio TR i konvertibel valuta. Hovedparten af bankens balance på 1.161 mio TR bestod dog af medlemslandenes korte (111 mio TR) og lange tilgodehavende (904 mio TR). Sidstnævnte kategori opstår ved konvertering af korte tilgodehavender, som landene indtjener gennem eksportoverskud, og renten herfor andrager efter en nylig forhøjelse ikke over 5 pct. p. a. mod en forrentning af de korte indskud på 2 pct. p. a. Ligesom banken er debitor over for overskudslandene, stiller den kredit til rådighed for underskudslandene; disse kreditter androg ultimo 1970 520 mio TR. Sammenholdt med en samlet betalingsformidling i 1970 på 35,4 mia TR forekommer disse beløb dog temmelig små. Årsagen hertil er, dels at landenes indbyrdes samhandel i princippet skal balancere på kalenderårsbasis, og dels af IBEC's kreditfor-

[15]) Van Brabant 1970, p. 181.

midlingsrolle er begrænset, således at banken reelt fungerer som clearingcentral for landenes bilaterale transaktioner. Mazanov siger herom: »Nødvendigheden af at sikre ligevægt i betalingerne over for en bestemt gruppe lande på årsbasis undergraver grundlaget for anvendelse af kredit og begrænser dens selvstændige rolle som en af de vigtigste løftestænger for overvindelse af bilateralitet i handelsforbindelserne og for udvikling af et multilateralt handelssamkvem«[16]).

Overskud i handelen med et land kan kun anvendes i tredjeland, hvis der er truffet særlig aftale mellem parterne. Den transferable rubel er således ikke transferabel inden for CMEA-området[17]). Den transferable rubel kan heller ikke omveksles til konvertibel valuta. Et overskud i samhandelen med et andet CMEA-land kan derfor kun udlignes gennem vareleverancer fra dette land. Selv om landene i princippet tilstræber bilateral balance, opstår sådanne overskud, når et land ikke opfylder sine eksportforpligtelser. Overskudslandene har derfor argumenteret for, at kreditbalancer i IBEC efter et nærmere aftalt tidsrum skal forfalde til delvis betaling i konvertibel valuta for derved at tilskynde landene til større leveringsdisciplin. Forslaget er aldrig blevet gennemført, men med samme formål for øje er IBEC's rentesatser som nævnt sat i vejret (til max. 5 pct. p. a.), således at debitorlandene ikke længere automatisk får stillet gratis eller meget lavt forrentet kredit til rådighed.

I det komplekse program forudses gradvis overgang til transferabilitet gennem tilpasning af landenes interne priser og fastsættelse af realistiske valutakurser. I 1972–74 skal der forhandles nærmere om mulighederne for at gøre TR og de nationale valutaer gensidigt transferable. Da kurserne i forbindelse med vare- og tjenestetransaktioner er forskellige, forudsætter dette fastsætttelse af en enhedskurs for de nationale valutaer – et problem, der skal arbejdes med i anden halvdel af halvfjerdserne. »Beslutning om indførelse af en enhedskurs samt om tidspunktet for dens indførelse træffes i løbet af 1980«. Kun hvis ikke-kvotehandelen, jvf. afsnit 3. a ovenfor, kommer til at spille nogen væsentlig rolle, kan man imidlertid forestille sig, at indførelse af transferabilitet bliver andet end en formel gestus.

På denne baggrund er det klart, at konvertibilitet vis-a-vis de vestlige valutaer ligger langt ude i fremtiden. En forudsætning herfor er formentlig, som påpeget af Ausch, indførelse af markedsøkonomi i CMEA-landene: »Man kan ikke gå ind for transferabilitet (og konvertibilitet) af valutaerne inden for området ... uden at gøre det samme for dannelse af en planlagt og kontrolleret markedsøkonomi i de enkelte socialistiske lan-

16) Mazanov 1970, p. 92. Alle tal vedr. IBEC hidrører fra »Udenrigshandel«, nr. 9, 1971, pp. 27–30.

17) Selv om Francuz 1969, p. 493, hævder det modsatte.

de«[18]). Sammenholdes dette med den sovjetiske afvisning af anvendelse af markedsrelationer[19]), må konklusionen blive, at indførelse af konvertibilitet for CMEA-landenes valutaer forudsætter revolutionerende omdannelser i disse landes økonomiske systemer. Behandlingen af problemet i det komplekse program er da også helt uforpligtende: »Den kollektive valuta (TR) kan i takt med styrkelsen af dens rolle i fremtiden blive benyttet i afregninger med tredjelande og indtage en plads blandt andre valutaer, der benyttes til internationale afregninger, som svarer til CMEA-landenes rolle og betydning i verdensøkonomien«.

4. KAPITALBEVÆGELSER

Det er indlysende, at der som følge af landenes økonomiske struktur ikke foregår spontane kapitalbevægelser over grænserne. Långivning og -optagelse fastlægges i de nationale planer. Hovedparten af lange kreditter blandt CMEA-landene formidles på bilateral basis, ofte således at kreditgiveren leverer maskiner og udstyr til en virksomhed, hvis produktion benyttes til tilbagebetaling af lånet. Som delvis kompensation for de urentable råvarepriser ved eksport til de øvrige CMEA-lande har Sovjetunionen siden midten af tresserne modtaget lån fra DDR, Polen og Czekoslovakiet til udvikling af de sibiriske naturressourcer og anlæg af olie- og naturgasledninger.

Multilateral kreditgivning er sjældent forekommende. Det var oprindelig hensigten, at IBEC skulle stille lange kreditter til rådighed for de enkelte lande. Banken viste sig imidlertid ikke i stand til at løse denne opgave, og på CMEA's 24. rådssamling i maj 1970 blev det derfor besluttet at oprette IIB netop med henblik på at yde lange kreditter. IIB indledte sit arbejde 1. januar 1971 med en grundkapital, der efter Rumæniens tilslutning med tiden skal udgøre 1.053 mio TR, hvoraf en trediedel skal bestå af guld eller konvertibel valuta. Landenes første indbetaling til grundkapitalen udgjorde 180 mio TR. På bankrådets tredie samling i juni 1971 blev det besluttet at fordoble dette beløb i 1972, hvorefter banken vil råde over 240 mio TR og et beløb i konvertibel valuta svarende til 120 mio TR. De enkelte landes bidrag til grundkapitalen fastlægges på grundlag af deres andel af CMEA's samlede eksport.

IIB skal fortrinsvis formidle kredit til projekter, der fremmer arbejdsdelingen mellem CMEA-landene. Foreløbig er der ydet lån til et beløb af

[18]) Ausch 1969, p. 48.

[19]) Jvf. Kosygins bemærkning herom ved forelæggelsen af direktiver for den nye femårsplan på den 24. sovjetiske partikongres: »Det er klart, at vi afviser alle fejlagtige forestillinger, der sætter en regulering via markedet i stedet for den centrale statslige planlægning«. Pravda, 7. april 1971, p. 5.

47 mio TR til Ungarn og Polen. Det polske lån på 14,6 mio TR består for 10 mio TR's vedkommende af konvertibel valuta. Beløbene skal anvendes til modernisering af en finmekanisk fabrik, og det oplyses, at Polen efter afslutningen heraf vil kunne nedskære importen fra de kapitalistiske lande med mere end 8 mio dollars om året[20]). Hvis sådanne overvejelser er afgørende ved långivningen, har man åbenbart valgt at se stort på landenes komparative fordele i verdensmålestok. Bankens rentesatser kan sammenlignes med de vestlige kapitalmarkeders, og det er da også hensigten, at man på et tidspunkt skal emittere værdipapirer i Vesten for at øge bankens beholdning af konvertibel valuta. Bl. a. dette forhold tyder på, at IIB vil få en vis betydning som formidler af lange kreditter mellem CMEA-landene, men det er selvsagt ikke muligt på nuværende tidspunkt at vurdere bankens resultater.

5. ARBEJDSKRAFTBEVÆGELSER

CMEA-landene kan ikke fremvise et sidestykke til tressernes omfattende arbejdskraftbevægelser i Vesteuropa. Selv om der er mangel på arbejdskraft i DDR og Czekoslovakiet (og delvis i Sovjetunionen), mens der er overskud i de øvrige lande, har man afvist at lade arbejdskraften vandre over landegrænserne. Nogle mindre forsøg på at indføre mobilitet på bilateralt grundlag synes ikke at være faldet tilfredsstillende ud[21]).

Man vil formentlig heller ikke i fremtiden åbne mulighed for vandring af arbejdskraft mellem CMEA-landene. En fremtrædende russisk økonom, Senin, har ganske vist argumenteret for et nøje studium af problemerne og tilbagevist de ideologiske skrupler, der måtte være forbundet med »eksport« og »import« af arbejdskraft[22]), men det er karakteristisk, at der i det komplekse program overhovedet ikke findes nogen omtale af spørgsmålet.

6. DEN FREMTIDIGE UDVIKLING

Den økonomiske integration mellem CMEA-landene lader sig kun realisere, hvis den nødvendige politiske vilje er til stede i medlemslandene. Det komplekse program bærer i vidt omfang præg af, at der på en række vitale områder fortsat hersker uenighed mellem landene. Synspunkterne spænder fra nødvendigheden af at indføre markedsøkonomi til ønskvær-

[20]) Tallene vedr. IIB hidrører alle fra Ekonomicheskaya Gazeta, nr. 39, september 1971, p. 21.

[21]) Se nærmere herom i Heiss 1970, p. 540 f.

[22]) Senin 1969, p. 325 f. Senin er siden udnævnt til direktor for det i 1971 oprettede institut for studium af CMEA-landenes økonomiske problemer (se appendix).

digheden af at oprette overnationale organer til planlægning af landenes økonomier. I det komplekse program afvises begge dele, men virkningen på den økonomiske vækst af de alternativer, der opstilles, kan der på nuværende tidspunkt siges meget lidt om, fordi de endnu ikke er præciseret i tilstrækkeligt omfang. At CMEA-landenes økonomiske struktur hidtil har hæmmet det udenrigsøkonomiske samkvem kan der imidlertid næppe herske tvivl om. En indikation herpå er, at mens deres andel af verdens totale nationalindkomst andrager 27 pct., tegner de sig kun for 12 pct. af verdenshandelen[23]).

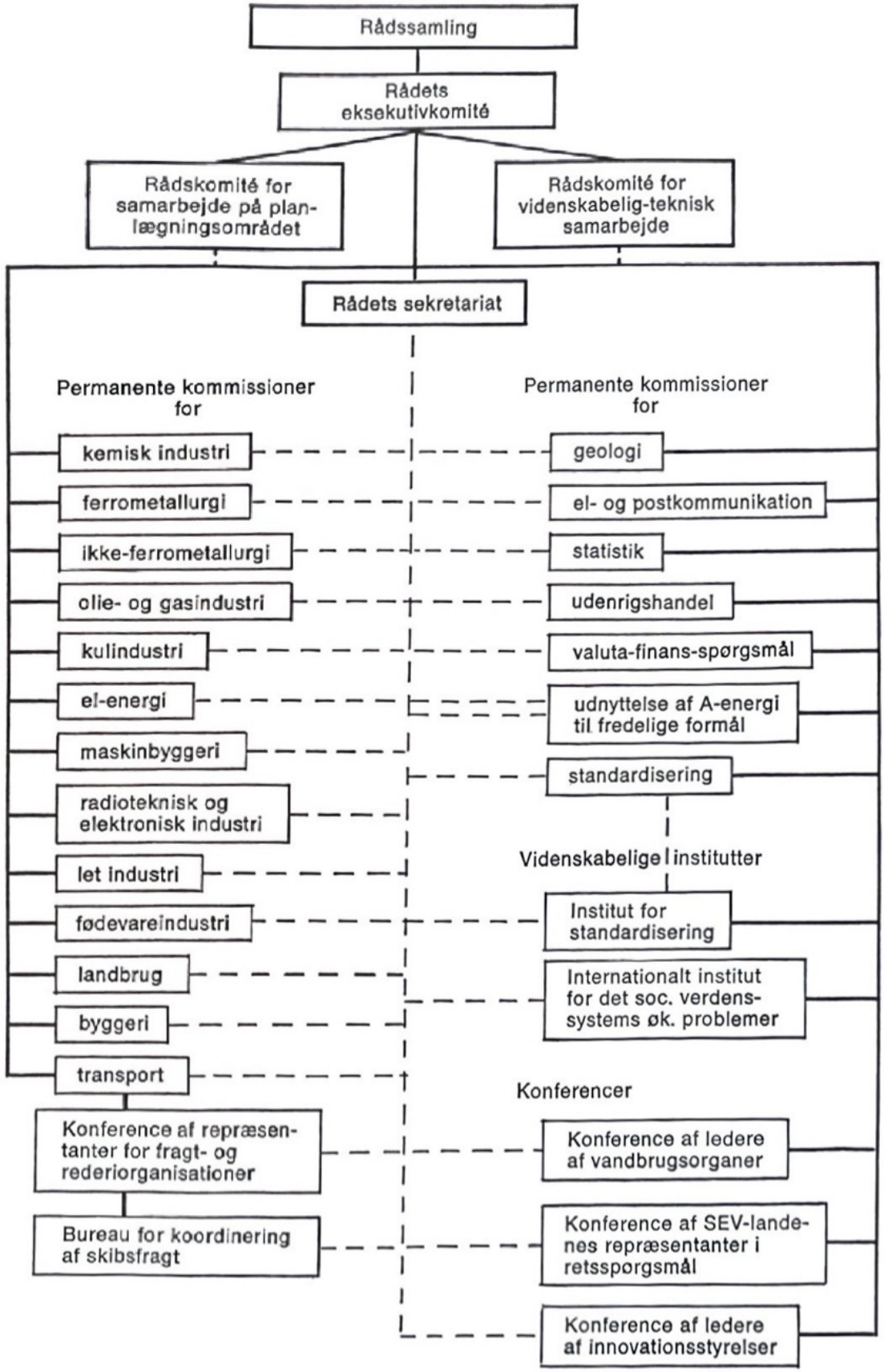
LITTERATUR

Alekseyev, A. M. & Shiryayev, Yu.S., ed. 1970. De socialistiske landes økonomiske samarbejdsmekanisme (russisk). Moskva.
Ausch, Sandor. 1969. Bilateralism and multilateralism in the CMEA. Budapest.
Balassa, Bela. 1961. The theory of economic integration. London.
Bogomolow, O. T. 1969. Theorie und Methodologie der internationalen sozialistischen Arbeitsteilung. Berlin (øst).
Ekonomicheskaya Gazeta (ugentlig). Moskva.
Francuz, Henryk. 1969. The international Bank for Economic Cooperation. IMF Staff Papers. Washington D.C.
Heiss, Hertha W. 1970. CMEA – Developments since the mid-1960's i Economic developments in countries of Eastern Europe. JEC. Washington D. C.
Kaser, Michael. 1967. Comecon. Integration problems of the planned economies. 2nd ed. London.
Köhler, H. 1965. Economic integration in the Soviet Bloc. New York.
Mazanov, G. 1970. Internationale afregninger mellem SEV-landene (russisk). Moskva.
Montias, J. M. 1967. Economic development in communist Rumania. Cambridge.
Multilateralt økonomisk samarbejde mellem de socialistiske stater (dokumentsamling, russisk). 1967. Moskva.
Pravda (daglig). Moskva.
Pryor, Frederic L. 1963. The communist foreign trade system. London.
Senin, M. V. 1969. Socialistisk integration (russisk). Moskva.
Sorokin, G. M. & Alampiyev, P. M., ed. 1970. Problemer vedrørende SEV-landenes økonomiske integration (russisk). Moskva.
Udenrigshandel (flere sprog, månedlig). Moskva.
Van Brabrant, Jozef M. 1970. Socialist world market prices: content and controversy. Osteuropa Wirtschaft, nr. 3.
Wiles, P. J. D. 1969. Communist international economics. Oxford.
Wyczalkowski, Marcin R. 1966. Communist economics and currency convertibility. IMF Staff Papers. Washington D. C.

[23]) Andel af nat.indk.: Ekonomicheskaya Gazeta, nr. 40, oktober 1971, p. 20. Andel af verdenshandelen: »Udenrigshandel«, nr. 2, 1971, p. 55.

Appendix

CMEA's STRUKTUR



Kilde: Ekonomicheskaya Gazeta, nr. 33, august, 1971, p. 18.