

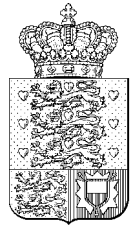


Danmarks
Nationalbank

Marshall-hjælpen

Den Europæiske
Betalingsunion





Danmarks Nationalbank

Del 1
Marshall-hjælpen

Del 2
Den Europæiske
Betalingsunion

**MARSHALL-HJÆLPEN OG SAMARBEJDET I EUROPA
og
DEN EUROPÆISKE BETALINGSUNION, EPU 1950-1958**

November 1999

ISBN: 87-87251-18-3

Forside:

*Udsnit af 500-kronesedlen fra 1945, tegnet af Gerhard Heilmann.
"Plovmanden" blev afløst i 1964, men er fortsat gyldig.*

Denne publikation kan rekvireres ved henvendelse til:
Danmarks Nationalbank, Informationssektionen
Havnegade 5
1093 København K.
Tlf.: 33 63 70 00 (direkte) eller 33 63 63 63
Fax: 33 63 71 03

E-mail: info@nationalbanken.dk
Hjemmeside: www.nationalbanken.dk

Indhold

Forord	5
--------------	---

DEL 1: MARSHALL-HJÆLPEN OG SAMARBEJDET I EUROPA

INDLEDNING	9
HOVEDTRÆK	10
USA's motiver	10
Hjælpens omfang	13
Økonomiske forudsætninger	14
Virkninger	15
Samarbejdet i OEEC	15
BAGGRUND	17
Forskelligartet økonomisk billede	17
Afvigelser mellem store lande	18
Dollarknaphed som fælles problem	20
TALEN	21
REAKTIONEN	22
OEEC	24
LIBERALISERING	26
DANMARK	28
RESULTATER	31
SENERE UDVIKLING	34
LITTERATUR	39

DEL 2: DEN EUROPÆISKE BETALINGSUNION, EPU 1950-1958

FORHISTORIE	43
VALUTA- OG BETALINGSPROBLEMER	46
Englands og pundets rolle	46
Konvertibilitetsforsøget	48
OEEC's kompensationsordninger	50
Nedskrivning af pundet	51
EPU'S TILBLIVELSE	52
Optakt og forhandlinger	52
Danske synspunkter	54
Det videre arbejde	56

EPU'S OPBYGNING	59
EPU-systemet.....	59
Afregningsmekanismen	61
Bestyrelsen – Managing Board	63
Oprindelig dansk skepsis.....	64
DE FØRSTE TO ÅR.....	64
Begyndervanskeligheder.....	64
Tysklandsproblemet.....	67
England og Frankrig	69
Danmark.....	70
Andre lande	71
Afregningerne	71
STRAMNING AF REGLERNE 1952-55.....	72
LIBERALISERING AF VAREIMPORTEN	75
DANMARKS STILLING.....	77
FORBEREDELSE AF VALUTAKONVERTIBILITET	79
Englands forskellige planer.....	79
Praktisk frigørelse af handelen med fremmed valuta	81
Tilrettelæggelse af indre forudsætninger	82
DEN EUROPÆISKE VALUTAOVERENSKOMST	82
HANDELSPOLITISKE OVERVEJELSER.....	84
EPU'S TRE SIDSTE ÅR.....	85
EPU'S OPHØR OG INDFØRELSE AF KONVERTIBILITET	89
SENERE UDVIKLING.....	92
LITTERATUR	94

Forord

For godt og vel 50 år siden blev Marshall-planen iværksat. Lidt senere og generelt set mere upåagtet begyndtes en normalisering af betalings-samkvemmet i Europa med oprettelsen af Den Europæiske Betalingsunion.

Begge initiativer fik væsentlig betydning for den økonomiske udvikling i efterkrigsårenes Vesteuropa.

Mens Marshall-hjælpen har været indgående behandlet ikke alene i udlandet, men også i Danmark, har Den Europæiske Betalingsunion ikke vundet samme opmærksomhed her i landet. Ved sin oprindelse var den nært knyttet til Marshall-hjælpen og blev en vigtig igangsætter for frigørelsen af handelen og betalingerne i Europa.

Nationalbanken har bedt forhenværende nationalbankdirektør Richard Mikkelsen om ved udarbejdelsen af dette skrift at genopfriske disse begivenheder. Gennem sit arbejde fik Richard Mikkelsen i sin tid et førstehåndskendskab til Betalingsunionen og dens funktion og oplevede endvidere Marshall-hjælpen og den daværende overordnede samarbejdsorganisation, OEEC, på nært hold.

Nationalbanken vil sige Richard Mikkelsen tak for beredvilligt at have efterkommet opfordringen hertil.

Del 1

Marshall-hjælpen og samarbejdet i Europa

INDLEDNING

I 1997, der var 50-året for det initiativ, der førte til Marshall-hjælpen, blev denne hjælp med rette trukket frem og hyldet som den storstilede støtte, den var.

Den faldt på et tørt sted og var uden for enhver tvivl gavnlig for den videre udvikling i Europa, ikke alene set fra et snævert økonomisk synspunkt, men også vurderet i et sikkerhedsmæssigt perspektiv. Den var endvidere en vigtig, om end ikke den eneste, inspirationskilde for det samarbejde mellem de vesteuropæiske lande, der tog sin begyndelse i disse år.

Udspillet fra amerikansk side kom i form af den tale, som udenrigsminister George C. Marshall holdt på Harvard Universitetet den 5. juni 1947.

På baggrund af krigsødelæggelserne og de daværende meget anspændte forhold i Europa, økonomisk og sikkerhedsmæssigt, opfordrede han de europæiske lande til at gå sammen om løsningen af de påtrængende opgaver, der forelå.

Han henstillede, at der på europæisk plan blev udarbejdet et oplæg med det sigte at få sat skub i genopbygningsarbejdet og at få fjernet de barrierer, der stillede sig vejen. I så fald ville USA være rede til at støtte økonomisk og finansielt.

De central- og østeuropæiske lande sagde fra, for nogles vedkommende efter udtrykkelig ordre fra Moskva, mens de vesteuropæiske lande, deriblandt Danmark, efter hurtige indbyrdes konsultationer straks gik i gang.

Resultatet blev den plan, der officielt fik navnet European Recovery Program (ERP), men ellers kom til at gå under navnet Marshall-planen.

Ikke uden grund er denne hjælpeaktion siden blevet gennemanalyseret på kryds og tværs. Der er skrevet adskillige bøger og utallige pjecer og artikler om dette emne og dermed om den udenrigspolitik, som USA lagde for dagen ved denne lejlighed. Ikke mindst har man interesseret sig for de konsekvenser, som Marshall-hjælpen fik for Europas senere økonomiske og politiske integration.

Det følgende skal være et forsøg på at indkredse nogle af disse vurderinger og i øvrigt at skildre den vidtrækkende ændring, der blev tale

om, bort fra den nationale selvtilstrækkelighed og over mod et europæisk samarbejde, som sikkert kun de færreste i sin tid betragtede som en realistisk eller nærliggende mulighed.

For en efterfølgende betragtning må man imponeres over den politiske handlekraft, der dengang, trods alle vanskelighederne, blev lagt for dagen, og som gjorde det muligt i løbet af få år at få sat den forvordlingsproces i gang, der har ført til det Europa, som vi kender i dag.

HOVEDTRÆK

USA's motiver

I manges bevidsthed står Marshall-hjælpen formentlig som det, USA dengang "gjorde" for Europa, og det er ikke ganske forkert, når man ser på Europa som region.

Det vil imidlertid ikke være rigtigt at anskue Marshall-hjælpen som en isoleret aktion, der spontant blev sat i gang for at hjælpe Europa ud af den knibe, man befandt sig i efter krigen.

Marshall-hjælpen var led i en række amerikanske initiativer, der havde til formål at vinde freden gennem økonomisk styrke. Man ønskede for alt i verden at undgå de fejltagelser, der havde præget tiden efter den første verdenskrig. At USA samtidig forfulgte egne økonomiske og sikkerhedsmæssige interesser var naturligt nok.

Som politisk og økonomisk stormagt lagde USA sig i spidsen og blev klart toneangivende ved etableringen af det netværk af internationale økonomiske og finansielle organisationer, der så dagens lys i sidste halvdel af 1940'erne.

Amerikanerne satte således et klart fingeraftryk på Bretton Woods-overenskomsterne, der førte til dannelsen af Den Internationale Valutafond og Verdensbanken – Valutafonden med den opgave at arbejde for ordnede valutaforhold og Verdensbanken med det sigte at yde lån til genopbygningsformål.

Ikke længe efter – den 6. december 1945 – spillede USA ud med et ambitiøst oplæg til en international konference om handels- og beskæftigelsesforhold. USA ønskede hermed at lægge op til en frigørelse af den internationale samhandel for dermed at bane vej for en styrkelse af beskæftigelsen og produktionen på verdensplan.

Disse ideer blev nedfældet i Havana-charteret og førte til etableringen af GATT, der skulle danne ramme for de videre forhandlinger om handelshindringernes gradvise afvikling.

Det var et led i dette kompleks, at USA ydede finansiell støtte til Storbritannien, der herved skulle sættes i stand til at gøre pundet konvertibelt ud fra det synspunkt, at også et sådant skridt ville være gavnligt for

verdenshandelen. Eksperimentet løb af stabelen i sommeren 1947, men mislykkedes. Det måtte opgives efter blot fem ugers forløb.

Endelig fik USA i kraft af Marshall-hjælpen stor indflydelse på samarbejdsforholdene i Vesteuropa.

Det var USA, der pressede på for at få oprettet samarbejdsorganisationen OEEC, der blev det operative organ for Marshall-hjælpen.

Selv noget så europæisk som den senere oprettede betalingsunion, EPU, bar i høj grad præg af det forslag til en sådan institution, der forinden var blevet udarbejdet og forelagt fra amerikansk side.

USA's handelspolitik var i de første efterkrigsår især dikteret af udenrigspolitiske hensyn, men samtidig havde man naturligvis en selvstændig økonomisk interesse i at handle, som man gjorde.

At også USA var interesseret i, at der igen kom gang i den internationale handel, kan vel ikke undre, og det er også rigtigt, at den saltvandsindsprøjtning, der blev ydet gennem Marshall-hjælpen, i sidste ende også kom USA til gode.

Det forhold, at pengene blev brugt til køb i USA, og at en stor del af afskibningerne til Europa blev fragtet på amerikansk køl, var en særlig motivation, som fik Kongressen til at stille sig positivt til hele projektet. På en måde var der tale om en gigantisk eksportstøtte til store dele af det amerikanske erhvervsliv.

Marshall-hjælpen er blevet taget som udtryk for, at USA ønskede at demonstrere over for den kommunistiske del af verden, at den samfundsøkonomi og den samfundsorden, som USA betjente sig af, og som også var fremherskende i Vesteuropa, var langt overlegen.

Udenrigsminister Marshalls invitation gjaldt ganske vist hele Europa. Han udtalte herom, at USA's politik ikke var rettet mod noget land eller nogen doktrin, men imod sult, fattigdom, fortvivlelse og kaos.

Men han sagde også, at enhver regering, som søgte at lægge hindringer i vejen for andre landes genrejsning, ikke kunne vente hjælp fra USA. Og endvidere, at regeringer, politiske partier eller grupper, som søgte at bevare menneskehedens elendighed for at drage fordel heraf i politisk henseende eller på anden måde, ville møde modstand fra De forenede Stater.

I denne tilkendegivelse lå der en advarsel og samtidig en klar amerikansk sikkerhedsmæssig interesse i at stive Vesteuropa af.

Det har været meget omdiskuteret, hvorvidt Marshall-hjælpen var den rette vej til styrkelse af Europa, og om ikke europæerne kunne have gjort det lige så godt eller måske bedre selv, havde de villet dette.

Adskillige fremtrædende amerikanske økonomer betragtede dengang Marshall-hjælpen som et fejlgreb ud fra det synspunkt, at vanskelighe-

derne bundede i europæiske uligevægtsproblemer hidført af en forkert økonomisk politik.

Professor Charles P. Kindleberger fortæller i sin bog, "Marshall Plan Days", om et seminar på Princeton (USA) i foråret 1948, hvor han forsvarer Marshall-planen, men blev mødt med følgende salve fra en af sine professorkolleger: "I cannot recall when I have heard so much nonsense delivered in such a short space of time" – jeg kan ikke huske, hvornår jeg har hørt så meget sludder på så kort tid.

Den pågældende og med ham andre amerikanske økonomer var af den opfattelse, at uligevægtsproblemerne i Europa bedst blev korrigeret ved at skaffe balance på statsbudgettet og tilpasse valutakurserne, så de kom i trit med virkeligheden.

Dette har utvivlsomt en del på sig og var en væsentlig faktor bag den dollarknaphed, der dengang gjorde sig gældende, men realpolitisk var sagen ikke så ligetil endda. På grund af datidens indre politiske spændinger var der grænser for, hvor hårdt der kunne eller burde strammes til i den økonomiske politik. USA kunne selv have ydet et bidrag ved nedsættelse af sine toldsatter.

Rent teknisk skyldtes dollarknapheden, at Europa ikke formåede at udvide sin eksport til dollarområdet i et sådant omfang, at det blev muligt at betale for den import, man gerne ville have fra dette område, især i form af indkøb af udstyr og råmaterialer til brug ved genopbygningsarbejdet.

Erik Hoffmeyer har foretaget en indgående analyse af dette fænomen i sin afhandling, "Dollar Shortage", fra 1958. Som forklaring lægger Hoffmeyer vægt på de handelsmæssige fordele, der fulgte af det forspring, som USA dengang havde, hvad angik forskningsintensive varer.

En anden indfaldsvinkel til samme spørgsmål var de ændringer, der indtraf i handelsvejene taget i bred forstand.

Det handelsmønster, som man kendte før krigen, var brudt op. Krigsødelæggelserne havde gjort deres, men dertil kom den spærring af grænserne, der fulgte af politiske forhold. Den tidligere omfattende samhandel mellem Vest- og Østeuropa faldt til en brøkdel af, hvad den før havde været, og de vigtige råvaremarkeder i Fjernøsten var langt fra leveringsdygtige eller tilgængelige i samme omfang som tidligere.

Under disse forhold blev Nordamerika en vigtig forsyningskilde, men dollarindtægterne slog ikke til, og dengang var det så som så med lån og kreditter. Samtidig var guld- og dollarreserverne yderst beskedne.

Situationen blev yderligere anspændt af det forhold, at de europæiske valutaer ikke – eller kun i meget begrænset omfang – var indbyrdes omvekslelige (konvertible). Valutalikviditeten afhang derfor ikke alene

af guld- og valutareservernes absolutte størrelse, men også af valuta-reservernes fordeling på valutaer.

Under disse omstændigheder var der en udpræget tendens til, at landene fortsatte mellemkrigsårenes selvforsynings- og restriktionspolitik simpelthen for valutamæssigt at beskytte sig. Man søgte at skabe balance i samhandelen mellem landene to og to med det resultat, at samhandelen hæmmedes, hvor det var det modsatte, der skulle have været tilfældet.

Man fik ikke den frihed i verdenshandelen og dermed den arbejdsdeling og effektive anvendelse af produktionsfaktorerne, der var en forudsætning for at opnå det fredsmål, man dengang talte så meget om, nemlig høj beskæftigelse og levestandard som en basal forudsætning for stabile freds- og sikkerhedsforhold.

Dette var den egentlige motivering for den hjælpeaktion, som USA satte i gang.

Hjælpens omfang

Marshall-hjælpen kom op på at udgøre 13 mia.dollar i de fire år, den dækkede over. Heraf blev langt størstedelen ydet i form af vareleverancer inden for et særligt autorisations- og bevillingssystem, men ellers ved anvendelse af de sædvanlige handels- og betalingskanaler.

Resten blev givet som lån eller som betinget hjælp afhængig af tilsvarende støtte fra det modtagende land til andre OEEC-lande.

Næsten halvdelen af hjælpen faldt i det første Marshall-år, hvorefter hjælpen var aftagende og i realiteten udløb et år før tiden. Til gengæld øgedes USA's militærbistand til Vesteuropa betydeligt. Årsagen var Korea-krigen, der satte en ny oprustning i gang.

Som en konsekvens heraf overgik administrationen af hjælpen fra 1. januar 1952 til Mutual Security Agency (MSA). Det var herefter det sikkerhedsmæssige aspekt, der var afgørende for USA. Efterfølgende samledes administrationen af samtlige amerikanske hjælpeprogrammer i Foreign Operations Administration (FOA).

For Danmarks vedkommende blev hjælpen på 278 mio.dollar eller godt og vel 2 pct. af de samlede Marshall-midler. Hertil kom en indirekte hjælp på netto 26 mio.dollar i form af trækingsrettigheder på andre Marshall-lande. Målt pr. indbygger var hjælpen til Danmark blandt de største og lå – stadig pr. indbygger – på niveau med støtten til England, Frankrig og Belgien. Ud fra samme målestok fik Norge en lidt større hjælp end Danmark. Sverige modtog ikke gavestøtte, men fik bevilget et lån. Schweiz fik som det eneste OEEC-land ikke del i hjælpen.

USA anvendte således en del af sin opsparring til dette formål. Beregnet over samtlige fire år svarede hjælpen i gennemsnit til godt og vel

1 pct. af det amerikanske bruttonationalprodukt pr. år eller nogenlunde svarende til, hvad Danmark i en årrække har anvendt på ulandsbistand.

Det hører dog med i billedet, at USA også før 1948 ydede værdifuld hjælp, og at den efterfølgende militærbistand blev meget omfattende.

For OEEC-landene, der dengang tilsammen havde et nationalprodukt på knap 60 pct. af det amerikanske, var hjælpen af relativ større betydning.

Den afgørende målestok var imidlertid betalingsbalance- og valutaforholdene, der havde været en stopklods for importen af de nødvendige råvarer og det nødvendige udstyr til genopbygningsformål.

På dette felt blev Marshall-hjælpen særdeles mærkbar.

Økonomiske forudsætninger

Et andet punkt, hvor der har været en vis tilbøjelighed til at forenkle, er synet på den økonomiske situation i Vesteuropa umiddelbart før Marshall-hjælpens iværksættelse. Forholdene var ikke så elendige, som de undertiden er blevet gjort til.

Selvfølge var man stadig berørt af krigens forstyrrelser og ødelæggelser, og der var mangel på mange essentielle produkter, fx jern, stål og brændselsstoffer samt råvarer til landbruget.

Endvidere var produktionen og samhandelen endnu væsentlig lavere end før krigen, og levestandarden nåede i OEEC-området som helhed først i 1950 op på samme niveau som i 1938.

Alligevel var det lykkedes forbavsende hurtigt at få gang i hjulene. Det var et generelt træk, at der igen var opdrift i de vesteuropæiske landes økonomier. Dette gjaldt såvel England som de kontinentaleuropæiske lande med Tyskland som den markante undtagelse.

I den første efterkrigstid var Tyskland kun en skygge af sig selv industrielt og handelsmæssigt, men dette var et overgangsfænomen, som efter få år blev afløst af en kraftig opgang.

Ser man på Danmark, var situationen præget af fuld beskæftigelse, men samtidig af fald i produktiviteten inden for industrien. Den høje beskæftigelse kunne dog ikke holde som følge af de stramninger af den økonomiske politik, der blev nødvendiggjort af bytteforholdsforringelsen over for udlandet efter devalueringen i efteråret 1949 og de store råvareprisstigninger efter Korea-krigens udbrud året efter.

For Europa som helhed lå Marshall-hjælpens styrke først og fremmest i den brèche, der blev slået i det dengang meget snævre vesteuropæiske handels- og betalingssystem med det udbredte net af tosidige handels- og betalingsaftaler.

Dette system var nok faldet under alle omstændigheder, men Marshall-hjælpen gav det ekstra skub, der gjorde det muligt for rege-

ringerne at skifte over til frie forhold inden for en forholdsvis kort tidsperiode.

Virkninger

Noget præcist udtryk for de økonomiske virkninger af Marshall-hjælpen er det ikke muligt at give.

I sin publikation fra april 1958, "A Decade of Co-operation – Achievements and Perspectives", tegner OEEC et meget positivt billede, men naturligt nok med den tilføjelse, at resultaterne ikke alene kunne henføres til samarbejdet i OEEC, men også beroede på andre forhold.

OEEC var dog af den opfattelse, at de fremskridt, der kunne registreres, ikke ville være blevet opnået så hurtigt, som det skete, uden OEEC's medvirken.

Ud fra de opgørelser, der foreligger, var udviklingen på en række centrale områder imponerende.

Dette gjaldt således industriproduktionen, der efter 1947 steg kraftigt for i 1952 at komme op på et niveau, der for Vesteuropa som helhed lå ikke mindre end 50 pct. over niveauet i årene umiddelbart før krigen.

Samhandelen mellem de vesteuropæiske lande øgedes ligeledes stærkt. Også her nåede man op på omsætningstal, der mængdemæssigt lå væsentligt over førkrigsniveauet.

Den vigtige dollarbalance, der havde givet stødet til Marshall-hjælpen, gik også i en for Vesteuropa rigtig retning. Fra 1948 og de næste 5-6 år frem blev guld- og dollarreserverne stort set fordoblet.

Udviklingen på disse og mange andre områder er grundigt beskrevet i en rapport fra februar 1953 med titlen "Economic Survey of Europe since the War", udarbejdet af FN's økonomiske kommission for Europa (ECE) i Genève.

Samarbejdet i OEEC

OEEC, der senere blev omdannet til OECD, udspillede i løbet af forholdsvis få år sin oprindelige rolle, men blev siden et værdsat organ for økonomisk samarbejde i bredere forstand.

I de første år var det nyt at skulle finde fælles løsninger på de spørgsmål, der rejste sig i forbindelse med Marshall-hjælpen. Den indledende fase kom da heller ikke til at forløbe uden svære brydninger.

Udgangspunktet for de enkelte lande var vidt forskelligt, og samarbejdet havde det forståeligt nok bedst i opgangstider, men sværere under mindre gunstige konjunkturforskeligheder eller under omstændigheder, hvor fx Korea-krigen lagde sig i vejen.

Endvidere var der delte meninger om, hvor langt man skulle gå for at bøje sig mod hinanden. Især Storbritannien skilte sig ud ved sin udtalte

uvilje mod at indordne sig under forhold, hvor man måtte give køb på selvbestemmelsesretten.

Samarbejdsbestræbelserne fortsatte imidlertid og blev efterhånden en naturlig foreteelse. OEEC blev herigennem en vigtig inspirationskilde for de kræfter i Vesteuropa, der ønskede et endnu tættere samarbejde økonomisk, politisk og kulturelt.

Visse OEEC-lande fandt da også hurtigt sammen i andre og mere forpligtende organisatoriske forgreninger, der endte op i det mønster, som vi kender i dag med Den Europæiske Union som det sidste og mest markante skud på stammen.

Det er ikke for meget sagt, at dette samarbejde – set i sin helhed – har tjent os særdeles vel. Vi har herigennem opnået en levestandard og en ydre sikkerhed, som mange synes at tage for givet, men selvfølgelig ikke er det.

Netop samarbejdet, og hvad heraf fulgte, er da også det, som mange kommentatorer siden har hæftet sig ved.

Jens Otto Krag udtrykte det i et indlæg i Udenrigsministeriets tidsskrift nr. 21 fra 1967 på denne måde:

"Marshall-planen lykkedes først og fremmest, fordi den var et nøje samordnet program, hvis hele virkeliggørelse beroede på et nært samarbejde ... Den europæiske økonomiske samarbejdsorganisation blev hurtigt skabt, og OEEC blev rammen om et forbilledligt effektivt samarbejde, som fortsatte efter Marshall-planens ophør og førte til den liberalisering af handelen og frigørelsen af de internationale betalinger, der i så høj grad har været forudsætningen for det videregående samarbejde i de vesteuropæiske markedsdannelser."

I samme tidsskrift, der var viet 20-året for Marshall-hjælpen, udtalte Thorkil Kristensen, der dengang var generalsekretær i OECD, følgende om de amerikanske motiver:

"Forslaget om Marshall-planen blev naturligvis stillet i bevidstheden om, at det var i USA's egen, velforståede interesse; men det betød, at USA forstod at se sine egne problemer i en større sammenhæng. Det er at håbe, at Vesteuropa nu – tyve år efter – forstår at se sine problemer på samme måde."

Denne sidste bemærkning har i dag, hvor udvidelsen af EU med lande i Central- og Østeuropa står for døren, lige fuld gyldighed.

BAGGRUND

I den første tid efter 1945 havde man i Europa endnu krigsårene med deres afsavn og menneskelige ofre tæt inde på livet og var taknemmelig over hvert et fremskridt, der kunne gøre tilværelsen lidt lettere at komme igennem.

Og man var i høj grad opmærksom på initiativer og politisk fremsyn, der kunne skabe håb om, at dette mareridt ikke ville gentage sig.

Det er svært at forestille sig den stemning, der rådede dengang. Man havde været lukket inde i fem lange år, og der var en almindelig længsel efter, at grænserne igen blev åbne, at man kunne rejse frit omkring, at man igen i forretningerne kunne købe de ting, man satte pris på, og at man i det hele taget kunne tillade sig at se lyst på tilværelsen.

Det var håbets og visionernes tid, og heldigvis fandtes der statsmænd, der med ildhu gik ind for, ikke alene at Europa blev genopbygget, for det var noget nær en selvfølge, men at Europa blev sammentømret med det ene formål at sikre freden og skabe forudsætninger for økonomisk fremgang og social tryghed.

Forskelligartet økonomisk billede

Det blev ikke nogen nem opgave.

Der var mange hindringer at rydde af vejen. Den nationale egoisme, der var blevet en tro følgesvend til udviklingen af nationalstaterne, skulle brydes. Og man skulle gøre op med gamle vaner og forestillinger i det vigtige handels- og betalingssamkvem. Mellemkrigstidens selvforsyningsfilosofi og protektionisme sad endnu dybt i blodet.

Det, der tiltrængtes, var en koordineret indsats, hvor europæerne søgte at løfte deres respektive lande ud af den spændetrøje, de befandt sig i, økonomisk, handelsmæssigt, finansielt og valutarisk.

Nøgleordet var samarbejde – noget så simpelt som at arbejde sammen om løsning af fælles problemer. Dette krævede, at man udviste en hidtil uset åbenhed over for hinanden.

Samtidig skulle det sikres, at de resultater, der blev opnået, ikke senere blev sat over styr, men tværtimod blev befæstet, så de kunne give grundlag for yderligere fremskridt.

Et sådant samarbejde havde man ikke prøvet før. Men det blev man nu tvunget ind i takket være Marshall-hjælpen.

Som nævnt, var de første efterkrigsår præget af en ikke ringe økonomisk vækst båret frem af en stærk indre efterspørgsel.

Beskæftigelsen var høj i lande som England, Holland, Danmark, Norge og Sverige, men væsentlig lavere i det sydlige Europa.

Det gennemgående træk var mangler af den ene eller anden art.

På kraft-varmeområdet var der alvorlige flaskehalsproblemer så godt som overalt, mange steder var transportsystemet endnu i uorden, og de store tab af skibstonnage skulle genoprettes. Industrien manglede vigtigt udstyr, og også inden for landbruget var der hårdt brug for produktivtetsforbedrende investeringer.

Varelagrene var små og valutareserverne beskedne.

Endvidere var levestandarden faldet betydeligt og gav visse steder anledning til social uro.

Inflationen var et problem, og så godt som overalt var det vanskeligt at skaffe dollars til betaling for køb af udstyr og råvarer fra lande i dollarområdet.

Selv for et land som Belgien, der havde store indtægter fra eksporten af kul og stål, var det svært at få tilfredsstillet behovet for hård valuta.

I den økonomiske politik gjorde man i vidt omfang brug af direkte kontrolforanstaltninger og forlod sig herudover på finanspolitikken som det vigtigste styringsinstrument. Pengepolitikken gik nærmest ud på, at renten skulle holdes så lav som muligt. I denne henseende var Danmark dog ikke så doktrinær som mange andre lande.

Sverige og Schweiz skilte sig ud som forholdsvis velstående lande med et intakt produktionsapparat og især for Schweiz's vedkommende en komfortabel valutaposition. Schweizerfrancen var dengang og i mange år fremover en særdeles stærk valuta.

Holland førte i de første efterkrigsår en aktiv investeringspolitik og havde underskud i betalingsforholdet over for udlandet. Dette vendte i 1951, hvorefter Holland blev et overskudsland.

I modsætning til Danmark havde Norge lidt stærkt under krigen og havde svært ved at affinde sig med de liberaliseringstendenser, der begyndte at gøre sig gældende. Begge lande følte dengang sammen med Sverige et stærkt interessefællesskab med England.

Afvielser mellem store lande

Oven i alt dette havde de store lande deres egne problemer.

Dette gjaldt således England, der før krigen havde været et velhavende land, men som nu måtte se sig reduceret til at være en debitornation, altså et i sammenligning med fordums pragt fattigt land.

Til finansiering af krigsanstrengelserne havde England realiseret sine store oversøiske formueværdier, optaget lån i dollars og samtidig skaffet sig en enorm sterlinggæld på halsen i form af andre landes tilgodehavender i London.

De engelske guld- og dollarreserver var små og Englands valutalikviditet derfor særdeles anstrengt. Et forsøg på i 1947 at gøre pundet kon-

vertibelt endte som nævnt i fiasko efter kun få ugers forløb. I stedet for fik man en alvorlig valutakrise på halsen.

Usikkerheden om pundet, der stadig var en vigtig reservevaluta, kom til at plage England i mange år endnu. Der var tale om en besværlig for ikke at sige pinefuld proces, hvor pundets rolle som international valuta efterhånden måtte vige pladsen til fordel for dollar, yen og D-mark.

I sin bog fra 1992, "The International Monetary System", omtaler Erik Hoffmeyer, hvordan England i 1977 i forbindelse med endnu et støttearrangement for pundet måtte acceptere, især efter pres fra USA, at pundet blev udfaset som reservevaluta.

England måtte også kæmpe sig ud af de toldlempelser, som var blevet aftalt mellem Commonwealth-landene i Ottawa i 1932, de såkaldte imperiepræferencer.

I det hele taget begyndte Englands nedtur som stormagt i disse år. England havde bygget sin styrke og prestige på det britiske statssamfund, pundets rolle som reservevaluta og landets "særlige forhold" til USA.

Alle tre grundpiller smuldrede. England var på vej til blot at blive et andet land i Europa.

Også Frankrig var en faldende stjerne på stormagtshimlen og måtte finde sin plads i det nye Europa. Jalousien over for Tyskland gærede stadig. Af frygt for en genoplussen af tysk industriel dominans forsøgte Frankrig enkelte gange – uden held – at forhale den indslusning af Tyskland i den europæiske økonomikreds, som især USA ret hurtigt gjorde sig til talsmand for.

I de første år efter krigen var fransk økonomi plaget af en voldsom inflation. Francen måtte nedskrives, men uden at det hermed lykkedes at skabe stabile finansielle forhold.

Et særtræk var den meget ambitiøse og omdiskuterede Monnet-plan opkaldt efter erhvervs- og finansmanden Jean Monnet, der under og efter krigen udførte forskellige opgaver for Frankrig og franske regeringer. Planen gik ud på gennem et omfattende statsligt investeringsprogram at søge fransk industri løftet op i et væsentligt højere plan.

De balanceproblemer, der opstod, blev i vidt omfang søgt imødegået eller dækket over ved omfattende direkte kontrolforanstaltninger.

I så henseende førte Italien en efter omstændighederne forholdsvis liberal politik.

Det blev en hovedopgave at bekæmpe inflationen, og i dette øjemed blev der ført en stram kreditpolitik. Også hvad angik budgetforholdene blev der anlagt en forsigtig linje.

På valutaområdet var man fleksibel ved at tillade en gradvis nedadgående kurstillpasning af liren.

Det var kendetegnende for alle tre lande, at alle vigtige nøgleindustrier var blevet nationaliseret. I England og Frankrig skete dette efter krigen. I Italien var der tale om en arv fra Mussolini-tiden.

I England og Frankrig overtog regeringerne endvidere kontrollen med centralbanken, og i Frankrig nationaliseredes en stor del af det private bankvæsen.

Det hører med i billedet, at England og Frankrig var økonomisk belastet af deres deltagelse i okkupationen af Vesttyskland, og at begge lande havde store militærudgifter som følge af konflikterne i Nordafrika, Mellemøsten og Fjernøsten.

Rent politisk skabte det opmærksomhed, at de kommunistiske partier i Frankrig og Italien fik et ganske betydeligt tag i de to landes vælgerbefolkninger.

Det fjerde store land, Vesttyskland, kom forbavsende hurtigt på benene, uanset den ilde medfart, landet havde fået.

Før krigen havde Tyskland været et vigtigt led i det europæiske produktions- og handelsmønster, men efterfølgende var landets industrielle formåen stærkt reduceret og blev yderligere ramt af de begrænsninger, som besættelsesmagterne i medfør af Potsdam-erklæringen fra august 1945 gennemførte i form af snævre grænser for jern- og stålproduktionen og demontering af tyske fabrikker.

Da det trak op til konfrontation mellem øst og vest, blev denne politik først lempet og siden opgivet i de af vestmagterne kontrollerede zoner – selvfølgelig under sovjetisk protest.

Med oprettelsen i marts 1948 af Bank deutscher Länder (senere omdannet til Deutsche Bundesbank), pengereformen i juni samme år med indførelsen af D-marken og dannelsen af forbundsregeringen et års tid senere med Ludwig Erhard som økonomiminister blev grunden lagt til det, der senere skulle blive til det tyske økonomiske mirakel.

Dollarknaphed som fælles problem

Det europæiske landskab var således præget af store forskelle landene imellem. Man var endnu langt fra den økonomiske integration og holdningsmæssige konformisme, der er kendetegnende for situationen i dag.

Der var gjort fremskridt i de første efterkrigsår, men situationen var skrøbelig, og meget blev slået omkuld af den ekstraordinært hårde vinter i 1946/47 og af tørken i den følgende sommer.

Dollarknapheden var et fælles problem. Den gnavede næsten overalt og blev følt som en alvorlig hindring for yderligere fremskridt.

I sin rapport fra efteråret 1947 skønnede den europæiske samarbejdskomité (CEEC), at Vesteuropa i 1948 ville få et løbende betalings-

balanceunderskud over for det amerikanske kontinent af størrelsesordenen 8 mia.dollar. Til sammenligning faldt Vesteuropas guld- og dollarreserver i løbet af 1947 til et niveau, der lå under dette skøn.

Altså en meget anspændt valutarisk situation, der truede med at få de vesteuropæiske samfundsøkonomier til at krympe.

TALEN

Det var da også med udgangspunkt i dollarknapheden, at USA greb ind ved den tale, der blev holdt af udenrigsminister Marshall den 5. juni 1947.

Udenrigsministeren havde forinden – i marts/april – sammen med sine kolleger fra England og Frankrig, Ernest Bevin og Georges Bidault, deltaget i en konference i Moskva om forskellige fredsspørgsmål, herunder styringen af økonomien i de okkuperede zoner af Tyskland. Ved denne lejlighed havde samtaler med Stalin og Molotov efterladt ham med et forstemmende indtryk. Sovjetunionen ønskede helt afgjort at gå sine egne vegne og var absolut ikke indstillet på at medvirke til afspænding.

I Washington havde man i nogen tid gjort sig overvejelser om, hvordan man kunne bidrage til en stabilisering af forholdene og tilskynde til et samarbejde, der kunne styrke Europa.

En lille gruppe af topfolk i den amerikanske administration, heriblandt Dean Acheson og George Kennan og ikke mindst Will Clayton, der ved selvsyn havde orienteret sig om forholdene i Europa, spillede en central rolle i denne indledende fase.

Situationen blev nu bedømt som værende så kritisk, at man bestemte sig for, at der skulle ske noget, og det hurtigt.

Forberedelserne til udenrigsminister Marshalls tale blev derfor kortvarige, men yderst intense. Tilsvarende, da talen var holdt, fik man i Europa kun kort tid til at gøre op med sig selv, hvordan sagen rent praktisk skulle gribes an.

Talen var ikke en opskrift på, hvordan støtten skulle udformes, eller hvor stort et beløb, der kunne komme på tale. Dette sidste kom der et bud på i den følgende november fra en komité med den amerikanske handelsminister, Averell Harriman, som formand. Komiteen anslog bistandsbehovet til at ligge imellem 12 og 17 mia.dollar fordelt over en fireårig periode.

Udgangspunktet for udenrigsministerens forholdsvis korte indlæg var Europas manglende evne til at betale for de forsyninger, man havde brug for – *"The truth of the matter is that Europe's requirements for the next three or four years ... are so much greater than her present ability to pay that she must have substantial additional help or face economic, social, and political deterioration of a very grave character"*.

Han lagde vægt på, at hjælpen skulle være helbredende, ikke blot smertestillende – *"Any assistance that this Government may render in the future should provide a cure rather than a mere palliative..."*

Og så skulle europæerne selv opstille et økonomisk genopretningsprogram – *"It would be neither fitting nor efficacious for this Government to undertake to draw up unilaterally a program designed to place Europe on its feet economically. This is the business of the Europeans".*

Men USA ville støtte – *"The role of this country should consist of friendly aid in the drafting of a European program and of later support of such a program so far as it may be practical for us to do so..."*

Endelig skulle programmet være udtryk for et fælles oplæg med tilslutning fra de europæiske lande, der ønskede at være med – *"The program should be a joint one, agreed to by a number, if not all, European nations..."*

Det var altså hele Europa, han henvendte sig til, både landene i vest og øst.

Talen havde form af en politisk erklæring og i sammenhæng hermed fremsættelsen af en idé om, hvordan man inden for en kort årrække kunne afhjælpe Europas økonomiske vanskeligheder.

Hovedbudskabet blev gentaget af præsident Harry S. Truman ved en tale i Ottawa nogle få dage senere.

REAKTIONEN

Svaret kom prompte. Såvel den engelske som den franske regering satte sig straks i bevægelse for at få sat sving i de europæiske overvejelser.

Især Ernest Bevin lagde sig i selen, mens Bidault måtte overvinde visse franske betænkeligheder ved udsigten til den konkurrence, der ville opstå fra et genrejst Tyskland, og de skår, der kunne opstå i relation til Moskva. Lignende politiske hensyn gjorde sig gældende andre steder, bl.a. i de nordiske lande, der trådte varsomt af hensyn til forholdet mellem stormagterne, men ellers reagerede positivt. Ved siden af de udenrigspolitiske overvejelser spillede det givetvis en rolle, at der var gode amerikanske dollars i sigte.

I midten af juni mødtes Bevin og Bidault i Paris for at drøfte, hvordan man kom videre. Senere på måneden havde de to ministre et møde, ligeledes i Paris, med Sovjetunionens udenrigsminister Molotov, som imidlertid var afvisende. Ikke over for hjælpen som sådan, men over for formen og udsigten til, at Vesttyskland hermed uden videre ville blive indkapslet i Vesteuropa. Han kunne ikke gå med til et fælles oplæg, men ønskede forhandlinger og udveksling af oplysninger på individuel basis. Som det blev sagt: Han mødte blot op med en "shopping list".

Efterhånden skærpedes tonen, og det hed sig nu, at der var tale om et stykke amerikansk imperialism, der bl.a. ville sætte de små lande i et afhængighedsforhold til de store (!). Senere historikere har i den sovjetiske holdning set et udtryk for, at man med Marshall-planen ikke alene ville danne en vesteuropæisk blok, men samtidigt trække Østeuropa væk fra sovjetisk indflydelse.

Det var vigtigt, at Sovjetunionen blev indbudt, men om indbydelsen var på skrømt, har der siden været delte meninger om. I realiteten var formentlig hverken USA eller de to store vesteuropæiske lande interesserede i sovjetisk deltagelse.

Var Sovjetunionen gået med, havde planen sandsynligvis lidt skibbrud i den amerikanske kongres. Det var derfor noget af et paradoks, at netop Molotovs opbrud fra Paris var med til at fremme den plan, som han og Stalin var så meget imod.

Sammenholdet i den vestlige lejr blev yderligere cementeret, da en række kommunistpartier, deriblandt det franske og italienske, i begyndelsen af oktober 1947 genoplivede Komintern i skikkelse af Kominform, der havde til formål at arbejde for indførelse af kommunisme overalt. Den kommunistiske magtovertagelse i Tjekkoslaviet i februar 1948 og Berlin-blokaden i sommeren samme år virkede i samme retning.

Efter at Sovjetunionen således var bakket ud, indbød de to initiativtagerlande andre europæiske lande, heriblandt Danmark, til en konference i Paris om udarbejdelsen af et fælles oplæg.

Tjekkoslaviet tilkendegav offentligt og Polen underhånden, at man gerne ville deltage, men trak sig efter tryk fra Moskva. Den tjekkoslovakiske udenrigsminister, Jan Masaryk, forsøgte at overtale lederne i Kreml, men forgæves.

Forberedelserne til konferencen, der således alene kom til at omfatte vesteuropæiske lande, bortset fra Spanien, der ikke var indbudt, og Finland, der holdt sig i kulissen, foregik så at sige fra den ene dag til den anden.

I sin bog, "The Marshall Plan and Its Meaning", fortæller Harry Bayard Price, hvorledes den britiske delegation begyndte at arbejde på sagen om mandagen, som man skulle til møde i Paris om onsdagen, og da man mandag aften bad Bevin om visse retningslinjer, var svaret: "You go to Paris and do your best" – tag til Paris og gør jeres bedste.

Konferencen, der indledtes den 12. juli under Bevins formandskab, varede i fire dage og endte med nedsættelsen af en komité (Committee of European Economic Co-operation, CEEC), der fik til opgave at udarbejde et program for europæisk genopretning. Leder af dette praktiske arbejde blev englænderen, Sir Oliver Franks.

Komiteens rapport, der efter mange tovtrækkerier frem og tilbage, mundede ud i en behovsvurdering på 19 mia.dollar, forelå færdigudarbejdet den 22. september og blev straks overgivet til den amerikanske administration, der allerede den 19. december kunne forelægge et lovforslag i Kongressen om økonomisk støtte til Europa. Lovforslaget blev godkendt den 2. april 1948 og underskrevet af præsident Truman den 3. april.

Paris-konferencen trådte sammen på ny den 15. marts 1948, denne gang for at udarbejde retningslinjer for genopbygningsprogrammet og statutter for den organisation, der på europæisk side skulle danne ramme for de fremtidige forhandlinger og praktiske gøremål.

Arbejdet gik hurtigt fra hånden, og den 16. april kunne de 16 deltagende lande og de vestlige besættelsesmagter i Tyskland underskrive konventionen om det europæiske økonomiske samarbejde, den såkaldte Paris-konvention. Samtidig oprettedes organisationen for dette samarbejde – Organisation for European Economic Co-operation, OEEC.

Også med oprettelsen af dette organ satte USA sin vilje igennem. Der var ikke udelt europæisk begejstring for at skulle indordne sig under institutionelle forhold af denne art, men der var ingen vej udenom.

Arbejdet med at få skabt rammerne for Marshall-planen blev således tilendebragt blot 10 måneder efter, at udenrigsminister Marshall havde holdt sin tale.

Samordningen med de europæiske lande og styringen af planen på amerikansk side blev lagt i hænderne på en særlig Marshall-administration med Paul G. Hoffman som administrator – European Co-operation Administration, ECA. Averell Harriman overtog hvervet som USA's særlige repræsentant i Europa og trådte dermed tilbage som handelsminister.

OEEC

På baggrund af den hast, hvormed det hele foregik, er det forbløffende, at det i skikkelse af OEEC lykkedes at få stablet et apparat på benene, der skulle vise sig at komme til at fungere særdeles effektivt, i hvert fald efter den første læretid.

Det blev to overbeviste europæere, der kom til at lede organisationens arbejde i den første tid, nemlig den belgiske statsmand, Paul-Henri Spaak, der blev den første formand for OEEC's ministerråd, og franskmanden, Robert Marjolin, der blev organisationens første generalsekretær.

Marshall-hjælpen skulle strække sig over fire år til 1952. Det mål, man satte sig, var, at OEEC-landene derefter økonomisk skulle kunne stå på egne ben uden hjælp fra amerikansk side. Heri lå, at der til den tid skulle være balance i handels- og betalingssamkvemet med USA.

Rammerne for hjælpen blev aftalt mellem USA og OEEC-landene med udgangspunkt i den amerikanske samarbejdslov og ved overenskomster indgået mellem USA og hvert enkelt medlemsland.

Landene forpligtede sig heri til at følge de retningslinjer, der var nedfældet i Pariserkonventionen, dvs. i hovedsagen fremme af investeringer og økonomisk vækst, afskaffelse af handels- og betalingsrestriktioner, sikring af ordnede valutaforhold og effektiv udnyttelse af arbejdskraften.

De beløb, der stilledes til rådighed, blev bevilget over de årlige amerikanske finanslove og fordelt efter et forarbejde i OEEC på basis af importprogrammer udarbejdet af de enkelte lande.

Som hensigten var, kom OEEC således til at spille en vigtig rolle ved realiseringen af Marshall-hjælpen. Organisationen blev samtidig forum for forhandlingerne om de strategier, der skulle følges.

I første omgang blev fordelingen af Marshall-hjælpen en enorm opgave på grund af de åbenbare konfliktmuligheder, der forelå.

I princippet aftaltes hjælpen mellem det enkelte land og Marshall-administrationen, som imidlertid i realiteten støttede sig til de resultater, man nåede frem til i OEEC.

Udgangspunktet var de enkelte landes "dollargab", som selvfølgelig var en usikker størrelse baseret på behovsvurderinger og skøn over den nærmeste tids betalingsbalanceudvikling.

Situationen var særlig prekær, da hvert land havde en potentiel veto, men det lykkedes at nå til enighed, dog først efter svære forhandlinger. Under disse forhold kom den amerikanske Marshall-administration til at spille en central rolle ved de endelige afgørelser. Senere forenkledes proceduren, så OEEC kunne bruge mere tid på andre opgaver.

Der blev også brugt mange kræfter på at få hjælpen anvendt bedst muligt. Bortset fra import af landbrugsprodukter havde forbrugsvarer lav prioritet. Derimod lå råvarer, maskiner og andre produktionsmidler højt på listen.

Det var i det hele taget styrkelse af produktionen, herunder fødevarereindustrien, det gjaldt. De importbevillinger, der blev udstedt, vedrørte da også i overvejende grad råmaterialer og hjælpeudstyr til industrielle og landbrugsmæssige formål.

LIBERALISERING

Frigørelsen af samhandelen og den bedre udnyttelse af produktionsfaktorerne, der ville følge heraf, havde ligeledes til formål at styrke produktionsapparatet.

Det var en vigtig forudsætning for denne frigørelse, at der blev skabt bedre og smidigere betalingsforhold mellem landene.

De betalingsordninger, man i første omgang fandt frem til, var imidlertid ikke meget bevendte, og det var først med oprettelsen af EPU i sommeren 1950, at man fik et system, der på effektiv måde understøttede liberaliseringsbestræbelserne.

De handelshindringer, man satte ind overfor, var de kvantitative importrestriktioner, der i mellemkrigsårene havde fået et meget betydeligt omfang og stort set stillet de toldskrænker, man også havde, i skyggen.

Med udgangspunkt i importen fra OEEC-området i 1948 startede man i november 1949 ud med en 50 pct.'s liberalisering af import for privat regning inden for varegrupperne landbrugsvarer, råvarer og bearbejdede varer.

Efter oprettelsen af EPU blev procenten sat yderligere op, og der indførtes en liberaliseringskode med det formål at gøre liberaliseringen mere ensartet mellem landene. Overvågningen af området blev i marts 1952 overdraget en til formålet oprettet "Steering Board for Trade".

I 1956 nåede liberaliseringsgraden op på næsten 90 pct. svarende til det mindstemål, man dengang havde sat sig. Året efter svandt gennemsnittet ind på grund af Frankrigs midlertidige tilbagetrækning af sine liberaliseringsbestemmelser, men rettede sig siden igen, jf. figur 1.

Undervejs var der flere alvorlige vanskeligheder.

Udbruddet af Korea-krigen i sommeren 1950 og den deraf følgende oprustning samt stigende priser på råvarer gjorde et afbræk. Flere lande fik betalingsbalanceproblemer og genindførte midlertidigt visse af de gamle indførselsbegrænsninger.

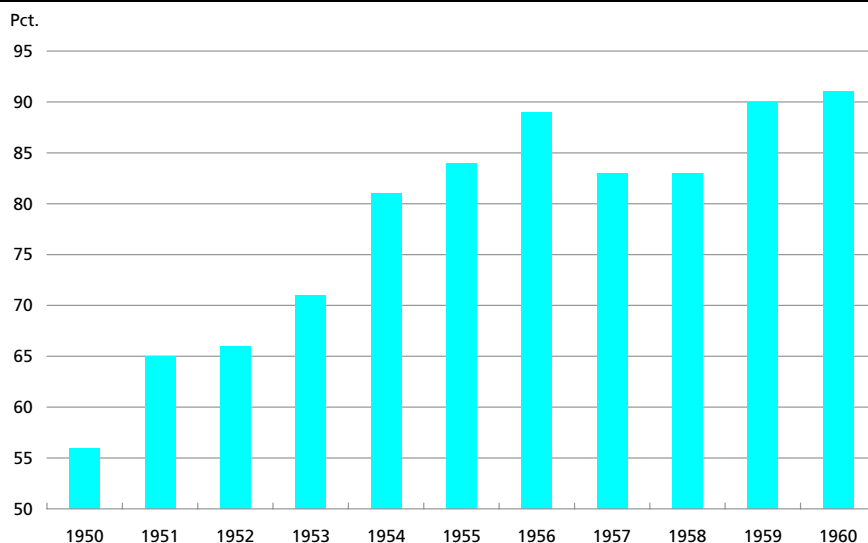
Endvidere var der i adskillige lande, deriblandt Danmark, med en vis succes blevet opbygget industrier i ly af importrestriktionerne, så der var vigtige industripolitiske og beskæftigelsesmæssige hensyn at tage vare på. Der var derfor nogle smertegrænser, der skulle overvindes.

Af samme skuffe var der lande, der af frygt for USA's klare teknologiske forspring fandt det betænkeligt at være for ambitiøs.

Ånden var redebon, men særinteresserne særdeles nærværende. De mål, man satte sig, blev imidlertid nået, og der blev herved gjort et væ-

LIBERALISERING AF OEEC-LANDENES INDBYRDES SAMHANDEL 1950-60¹⁾

Figur 1



Kilde: OEEC's 12. økonomiske årsoversigt, september 1961.

¹⁾ Andel af privat samhandel fritaget for kvantitative importrestriktioner pr. 30. juni i de anførte år.

sentligt indhug i den diskriminering i handelspolitikken, der hidtil havde været vidt udbredt.

I 1954 gik man i gang med at liberalisere importen fra dollarområdet, men her gik det langsomt. Især England havde svært ved at opgive sine restriktioner på importen af industrivarer fra Nordamerika.

Med liberaliseringen af vareimporten i gang, begyndte man at interessere sig for tjenesteydelser og kapitalbevægelser.

Også på disse områder blev der opstillet liberaliseringskoder samt – i november 1955 – oprettet en komité, "Committee for Invisible Transactions", der skulle følge udviklingen og komme med forslag til yderligere skridt i liberal retning samt herudover gennemgå medlemslandenes opfyldelse af de i liberaliseringskoderne indeholdte bestemmelser.

Det lykkedes hurtigt at få fjernet tilbageværende restriktioner på tjenesteydelser, der havde direkte forbindelse med varehandelen, hvorimod det kneb gevaldigt med generelle beskyttelsesforanstaltninger på så vigtige områder som forsikring og transport. Også restriktionerne på rejsevaluta var svære at få bugt med.

Kapitalbevægelserne var også et ømt område. Varekreditter og lignende var der ikke de store problemer med, og man havde også en positiv holdning til direkte investeringer, hvorimod mange lande var imod at give slip på kontrollen med andre kapitalbevægelser, herunder de såkaldte porteføljeinvesteringer i værdipapirer.

Erfaringerne med destabiliserende kapitalbevægelser i mellemkrigsårene virkede afskrækkende. Endvidere gav Den Internationale Valutafond ifølge sine statutter mulighed for at opretholde kapitalrestriktioner, og det var ligefrem forbudt at bruge Fondens midler for at imødegå virkningerne af kapitaludstrømning af betydende og vedvarende karakter.

Ser man tilbage på restriktionerne fra dengang, må man forbavses over, at man nåede så vidt, som man gjorde. Det må erindres, at OEEC ikke havde egentlige tvangsmidler, men at det alene var gennem forhandlinger, gode argumenter og overtalelse, at der kunne slås et slag for opfyldelsen af de mål, man havde sat sig.

OEEC blev således en bredt favnende organisation, der også kom til at omfatte vurderinger af de enkelte landes økonomiske forhold og drøftelser på højt plan af målsætningen for og indretningen af den økonomiske politik.

OEEC blev et organ, hvor man søgte at nå frem til "consensus on sound policies".

På to for Danmark vigtige punkter kom OEEC til kort.

Det gjaldt toldskrankerne, som man ikke fik gjort noget ved, trods forskellige tilløb, og samhandelen med landbrugsvarer, der ikke fik den opmærksomhed, som Danmark kunne ønske sig.

Efterhånden som de kvantitative importrestriktioner blev afviklet, kom toldskrankerne til syne med det resultat, at lande med lave toldsatser, som fx Danmark, blev udsat for en konkurrencemæssig forvridding over for lande med høje satser.

I OEEC var man naturligvis opmærksom på dette problem, og efter at 6 medlemslande havde besluttet sig for at gå sammen i en toldunion, blev der på engelsk foranledning gjort tilløb til dannelsen af et frihandelsområde i OEEC's regi, men uden resultat.

Vanskelighederne i samhandelen med landbrugsvarer skyldtes ikke alene økonomiske overvejelser, men tillige hensyn af social, politisk og strategisk karakter. Også på dette område gjorde "de seks" som bekendt fælles sag.

DANMARK

I 1947 var dansk økonomi, som i mange andre lande, præget af høj beskæftigelse og stigende indkomster og priser, men med stagnation eller tilbagegang i udenrigshandelen.

Den høje beskæftigelse blev betragtet som et gode, men den bidrog til, at forbruget steg i et tempo, der ikke var foreneligt med genopbyg-

ningen. Den tilsigtede forøgelse af nationalproduktet kunne under disse omstændigheder kun tilvejebringes ved produktivitetsfremmende investeringer, og dette krævede import af moderne udstyr og ikke mindst dollars til betaling af importen.

Som i andre lande blev det derfor valutaforholdene, der virkede bremsende. I hvert af årene 1946 og 1947 havde Danmark forholdsvis store underskud på betalingsbalancen, og valutasituationen forværredes kraftigt. En positiv valutastilling for Nationalbanken på 200 mio.kr. ved udgangen af 1945 blev i løbet af de næste to år vendt til en negativ position på henved 700 mio.kr. Endvidere var det ikke muligt at få udgifterne i dollars matchet i et tilfredsstillende omfang med indtægterne i andre valutaer, herunder især pund sterling.

Det prekære i situationen viste sig bl.a. deri, at Danmark uanset optagelsen af nye lån i udlandet en overgang var bagud med betaling af renter og afdrag på gamle lån.

Situationen var så trykket, at Nationalbanken i oktober 1947 skriftligt henvendte sig til Den Kgl. Bankkommissær, daværende handels- og forsyningsminister, Axel Kristensen, for at gøre regeringen opmærksom på de utilstrækkelige dollarindtægter. Som følge af den fortsatte forværring af valutaforholdene gav banken udtryk for, at det ville være "uomgængeligt nødvendigt, at der træffes indgribende foranstaltninger til standsning af den udvikling, der har fundet sted".

Marshall-hjælpen kom derfor også for Danmark som en umådelig lettelse. Herom skrev Nationalbanken i sin årsberetning for 1948:

"Da Marshall-planen begyndte at virke til gavn for Danmarks økonomi, var denne stærkt anspændt på grund af mangelen på dollars. Dollarknapheden truede med at nedsætte eller helt afskære tilførslerne af råvarer, brændsel, maskiner og transportmidler fra Nord- og Sydamerika, hvis produktion er af afgørende betydning for Europa efter den anden verdenskrigs hærgninger i denne verdensdel. Uden Marshall-hjælpen ville Danmark have været meget vanskeligt stillet, og det ville have været nødvendigt at tilvejebringe balance i dollars ved dybtgående indskrænkninger i vareindførselen vestfra med heraf følgende forsinkelse i landets genopbygning."

Hovedparten af hjælpen til Danmark blev ydet i form af import af råvarer og udstyr til de forskellige dele af erhvervslivet, der herved blev sat i stand til at komme hurtigere på fode end ellers.

Mekaniseringen af landbruget og udviklingen af industrien var et vigtigt led i den danske strategi. Investeringer begge steder skulle gøre det

muligt at forøge produktiviteten i landbruget samtidig med, at industrien og andre byerhverv blev i stand til at absorbere den arbejdskraft, der blev ledig i landbrugssektoren. Effektiviseringen af landbruget kom bl.a. til udtryk ved stigningen i antallet af traktorer, der i årene fra 1948 til slutningen af 1950'erne forøgedes fra 6.500 til 96.000.

Rent teknisk foregik Marshall-importen inden for bevillingsrammer, der blev aftalt mellem regeringen og den amerikanske Marshall-myndighed. Importørerne skulle selvfølgelig betale for deres køb, men betalingen foregik i kroner, der via danske banker blev indsat i Nationalbanken. Danmark skulle således ikke bruge dollars til denne import.

Indbetalingerne til Nationalbanken skete på særkonti, hvorover der blev disponeret ved særlovgivning efter regler aftalt mellem regeringen og de amerikanske myndigheder.

For perioden indtil udgangen af 1953 kom kroneindbetalingerne op på at udgøre godt og vel 1.700 mio.kr.

Heraf blev knap 900 mio.kr., eller lidt over halvdelen, anvendt til nedbringelse af gælden på statens reguleringskonto i Nationalbanken, der rummede de udgifter, som Danmark var blevet påført ved den tyske besættelse i årene 1940-45.

Denne anvendelse af midlerne var ensbetydende med en tilsvarende absorbering af likviditet og bidrog dermed til den pengesaning, der var et vigtigt led i pengepolitikken i de første efterkrigsår.

Den øvrige del af kroneprovenuet blev anvendt til lavtforrentede lån til erhvervslivet eller som tilskud til særlige formål, ligesom der blev reserveret et beløb til tilbagebetaling af den – mindre – del af Marshall-hjælpen, der blev ydet som lån.

Det beløb, som Danmark modtog på 278 mio.dollar, synes måske ikke særlig stort set med nutidens øjne. Kronebetalingerne på 1.700 mio.kr. svarede ikke desto mindre til 7-8 pct. af årsgennemsnittet af det daværende bruttonationalprodukt på 22 mia.kr.

Dette ville svare til, at Danmark i dag modtog hjælp udefra over en fireårig periode på i alt 90 mia.kr.

I juni 1953 meddelte regeringen den herværende Marshall-administration og dermed også den amerikanske regering, at udviklingen i Danmark havde formet sig således, at Danmark ikke påregnede at modtage yderligere direkte økonomisk hjælp fra USA.

Ligesom i andre lande viste den umiddelbare effekt sig i handels- og valutaforholdene og selvfølgelig specielt i dollarbalancen.

I de første år blev ca. halvdelen af importen af råvarer og maskiner til landbruget finansieret ved hjælp af Marshall-midler, og også en stor del af industriens importbehov blev dækket på denne måde.

DANMARKS VARE- OG TJENESTEBALANCE 1948-53

Tabel 1

Mio.kr.	1948	1949	1950	1951	1948-51	1952	1953
Vare- og tjenestebalancen	-288	-272	-829	-273	-1.662	153	98
Marshall-finansieret vareimport.....	233	562	410	405	1.610	58	59

Kilde: Det Statistiske Departement – Statistisk Oversigt 1948-1958 – og Nationalbankens årsberetning 1953, side 18.

Det Økonomiske Sekretariat skrev herom i sin årsoversigt fra marts 1954:

"Den økonomiske hjælp har ikke alene haft betydning derved, at den har muliggjort import af knappe råvarer, som kun kunne købes mod dollarbetaling, men tillige derved, at den har gjort det muligt at finansiere en større samlet import og dermed gennemføre en større produktion, end det ellers ville have været muligt i disse år."

Også i Danmark mærkedes de forstyrrelser, der fulgte af Korea-krigen, men ellers var helhedsbilledet en klar forbedring af de balanceproblemer, man tidligere havde stået overfor.

Som et synligt udtryk for de gunstige virkninger fik man en som helhed bedre udvikling på betalingsbalancen, valutastillingen blev forbedret, og Nationalbanken fik opbygget en efter forholdene rimelig reserve i dollars. Som det fremgår af tabel 1, blev underskuddet på vare- og tjenestebalancen i årene fra 1948 til 1951 i alt væsentligt dækket ind ved Marshall-finansieret import.

Selvom man ikke talmæssigt kan fastslå betydningen af Marshall-hjælpen på investeringerne og produktionen, da man ikke kan beregne, hvordan det ville være gået uden denne hjælp, er der ingen tvivl om, at der også her var særdeles positive virkninger.

Som andre lande kom Danmark således hurtigere til kræfter efter krigen takket være den amerikanske bistand.

RESULTATER

Virkningerne af Marshall-hjælpen er omtalt foran i store træk.

Ser man på den økonomiske side af sagen, er det utvivlsomt, at hjælpen var særdeles gavnlig. Vurderet ud fra realiseringen af de mål, man satte sig, må operationen som helhed betegnes som en ubetinget succes.

Europas underskud over for dollarområdet blev kraftigt reduceret og forsvandt stort set efter nogle års forløb. I 1947 var underskuddet så højt som 8 mia.dollar, men ændredes til nogenlunde balance i 1. halvår 1953.

OEEC-LANDENES BETALINGSBALANCE OVER FOR RESTEN AF VERDEN

Tabel 2

Mia.dollar	I alt ¹⁾	Dækket ved:	
		Hjælpeydeler ²⁾	Monetære bevægelser ³⁾
1947	-8,3	5,8	2,5
1948	-5,3	5,2	0,1
1949	-3,7	4,5	-0,8
1950	-2,0	3,0	-1,0
1951	-3,2	2,3	0,9
1952	-0,1	1,5	-1,4
1953	0,8	0,9	-1,7

Kilde: IMF's Balance of Payments Yearbook, vol. 5 1947-53, pag. 3 – Area Statements.

¹⁾ Bortset fra transaktioner mellem OEEC-landene indbyrdes.

²⁾ Fortrinsvis kreditter og økonomisk hjælp fra USA.

³⁾ Hovedsagelig ændringer i guld- og dollarreserver, træk på IMF og ændringer i Englands sterlingforpligtelser.

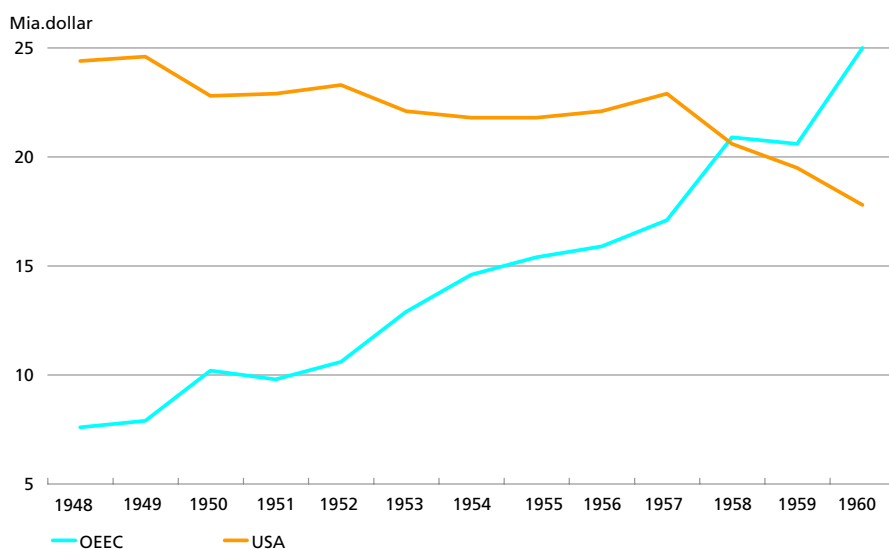
Fremgangen ses klart af tabel 2, der viser OEEC-landenes samlede betalingsbalance over for resten af verden, hvoriblandt USA og andre lande i dollarområdet indgår med stor vægt.

Betalingsbalanceforholdene forbedredes således i alle årene undtagen 1951, der afspejlede en kraftig forværring i Englands betalingsbalancesituation. Samtidig reduceredes den del af underskuddsdækningen, der hidrørte fra kreditter og økonomisk hjælp, fortrinsvis fra USA.

Parallelt hermed forøgedes landenes guld- og valutaeserver, herunder landenes dollarbeholdninger, stærkt. I 1948 var USA i kraft af sin guldbeholdning langt overlegen, men mistede efterhånden sit forspring, hvorefter balancen tippede i 1958, således som det fremgår af figur 2.

OFFICIELLE GULD- OG VALUTARESERVER 1948-1960 (BRUTTO ULTIMO ÅRET)

Figur 2



Kilde: IMF's International Financial Statistics og OEEC's 12. økonomiske årsoversigt, september 1961.

En vigtig præstation var den gradvise afskaffelse af de kvantitative importrestriktioner. Den Europæiske Betalingsunion, EPU, der også hører med til OEEC's og dermed indirekte Marshall-hjælpens fortjeneste, fik stor betydning for denne udvikling.

Det var karakteristisk for den generelle forbedring, at en stor del af dollarimporten efterhånden kunne flyttes over på andre lande.

Endelig nåede industri- og landbrugsproduktionen op på et niveau, der væsentligt oversteg de vækstmål, man havde opstillet. Udviklingen kan illustreres ved den kraftige fremgang i bruttonationalproduktet sammenholdt med den tilsvarende udvikling i USA, jf. figur 3.

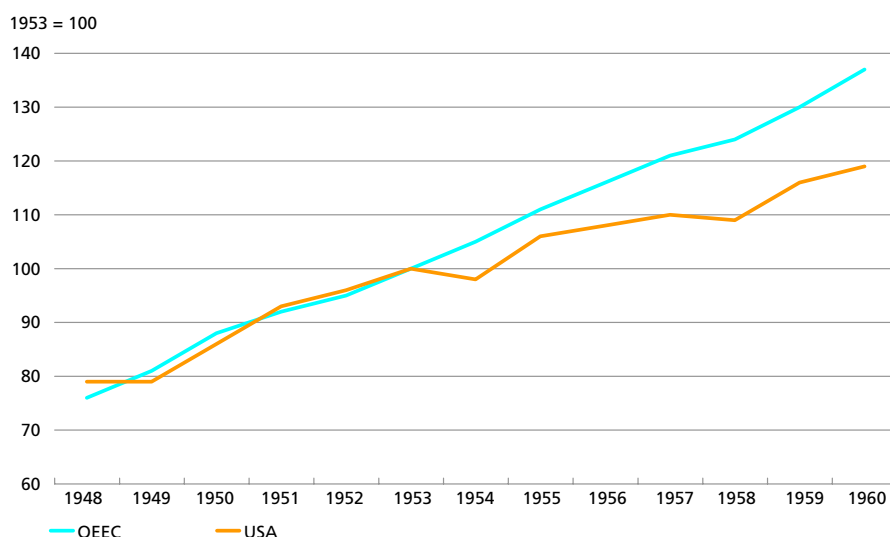
Som tidligere nævnt, kan man ikke udskille, hvor stor en del af fremgangen, der skyldtes Marshall-hjælpen, og hvor langt man var nået under alle omstændigheder.

Et skridt, der må tillægges stor selvstændig betydning, var den engelske devaluering af pundet i september 1949 med 30,5 pct., hvorved værdien af 1 dollar i engelsk valuta steg med 43,9 pct. England fik følgeskab af en lang række andre lande, deriblandt Danmark.

Medvirkende til devalueringen var et stærkt pres fra amerikansk side. Pundets kurs over for dollaren havde været uændret siden begyndelsen af 1940, men efterfølgende var der indtrådt så stærke forskydninger i pris- og omkostningsrelationerne mellem de to valutaområder, at pundet og de valutaer, der var knyttet til pundet, efterhånden var stærkt overvurderet.

MÆNGDEINDEKS FOR BRUTTONATIONALPRODUKTET I MARKEDSPRISER

Figur 3



Kilde: OEEC's 12. økonomiske årsoversigt, september 1961.

I USA, der på dette tidspunkt var inde i en nedgangskonjunktur, var det en udbredt opfattelse, at behovet for amerikansk bistand burde begrænses ved en sanering af de europæiske landes indre økonomier og ved en passende regulering af valutakurserne. Dette ville sætte de europæiske lande i stand til at tjene de dollars, de havde brug for, fremfor at få dem foræret.

Den engelske regering havde ved forskellige lejligheder inden devalueringen tilkendegivet, at man ikke ønskede en sådan tilpasning. De foreliggende problemer var imidlertid ikke til at komme uden om, og da skridtet først var taget, blev det åbenbart, at man hermed fik bragt mange ting på plads.

Marshall-hjælpen skal således også ses i sammenhæng med de vest-europæiske landes egne bestræbelser for at komme uligevægtsproblemerne til livs og bringe deres samfundsøkonomier på fode igen.

Et andet punkt, der er blevet tillagt stor betydning, er det samarbejde, der kom i gang gennem oprettelsen af institutioner på europæisk plan.

At Europa under alle omstændigheder selv havde fundet ud af dette, er muligt og sandsynligt, men at Marshall-hjælpen blev en vigtig igangsætter på dette område, kan der ikke være tvivl om.

Endelig har man i Marshall-hjælpen set et værn mod den politiske radikaliserings, der var i gang i Vesteuropa i de første efterkrigsår, hvor kommunismen flere steder fik et betydeligt tag i vælgerbefolkningen, især i Frankrig og Italien.

Med hjælpen fra USA blev det muligt at føre en mindre streng økonomisk politik og dermed at opnå en afspænding i forhold til de ekstreme politiske kræfter, der var på spil.

Forskellen mellem at være i stue sammen med USA eller Sovjetunionen kom bl.a. til udtryk ved, at mens USA via Marshall-hjælpen pumpede 13 mia.dollar ind i Vesteuropa, trak Sovjetunionen fra 1948 og indtil Stalins død i 1953 omkring 14 mia.dollar ud af Østeuropa.

I et essay, "The European Response", i "A Foreign Affairs Reader", New York 1997, skriver den engelske historiker, David Reynolds, herom: *"These statistics are crude but telling. They deserve a place in any history of postwar Europe"* – Denne statistik (talmæssige sammenligning) er grov, men sigende. Den fortjener en plads i enhver historie om efterkrigstidens Europa.

SENERE UDVIKLING

Nøgternt betragtet så man i Europa i første omgang Marshall-hjælpen som et middel til at få overvundet dollarproblemet, så man kunne fort-

sætte den genopbygning, man allerede var i gang med, hverken mere eller mindre.

Nogle havde sikkert en anelse om noget mere vidtrækkende, men uden nærmere præcision af, hvad det var.

Amerikanerne så klarere for sig, at der var behov for et nært europæisk samarbejde og insisterede derfor på oprettelsen af OEEC, men hvordan og hvorledes det herefter skulle udvikle sig, måtte europæerne selv om.

Holdningen på europæisk side til OEEC og den samarbejdsform, der herved kom i stand, var præget af en vis resignation. Når det nu skulle være, så hvorfor ikke, men næppe mange havde en sikker fornemmelse af, hvor det ville bære hen.

Englands politiske sympatier og bindinger lå andetsteds og med kun en lille del af sin udenrigshandel koncentreret på europæiske lande var de handelsmæssige interesser til at overskue.

Den engelske trang til at gå enegang manifesterede sig ved flere lejligheder. I sin bog, "Years of Recovery", fra 1985 skriver Alec Cairncross herom: *"Economic integration was felt by the British to be little more than a slogan and a facade behind which each country went its own way"*.

Frankrig og Tyskland var gamle rivaler, hvilket også skinnede igennem i de første efterkrigsår. Hertil kom forskelligheder ud over Europa i de politiske forhold og det næsten vanemæssige forsvar for egne erhvervsmæssige interesser.

Man lærte imidlertid at sætte pris på det samarbejde, der kom i gang. Drøftelserne om Marshall-hjælpen virkede inspirerende. Man opbyggede hurtigt et gensidigt tillidsforhold, blev mere åbne over for hinanden og så perspektivet i et samarbejde på tværs af grænserne mellem lande, der i global sammenhæng hver for sig havde, og stadig har, en forholdsvis begrænset styrke.

Tiden efter OEEC's oprettelse blev derfor en brydningstid, hvor landene søgte at finde nye veje, visse af dem med det formål at indgå i interessefællesskaber, der rakte ud over OEEC's rammer.

OEEC havde sine egne begrænsninger og byggede endvidere på det grundprincip, at der var tale om et samarbejde mellem suveræne stater, således at de beslutninger, der blev truffet i organisationen, ikke umiddelbart fik gyldighed i medlemslandene. Dette passede visse af dem godt, bl.a. England.

De progressive kræfter i Europa ønskede imidlertid at komme videre, og med visse fremtrædende politikere i spidsen blev der igangsat overvejelser om et tættere samarbejde, hvor det overnationale element kom ind i billedet.

OEEC-rådet havde selv opfordret til overvejelser i den retning ved i sin beslutning af 2. november 1949 at indføje: "Rådet erkender, at det kan være ønskeligt at gennemføre yderligere økonomisk og valutamæssigt samarbejde på regional basis mellem visse lande, hvor de fornødne betingelser er til stede".

Benelux-landene, dvs. Belgien, Holland og Luxembourg, havde allerede i januar 1948 påbegyndt oprettelsen af en toldunion med det sigte senere at etablere en egentlig økonomisk union.

I slutningen af 1949 blev der optaget forhandlinger mellem disse lande og Frankrig og Italien om et nærmere regionalt samarbejde på det valutamæssige og kommercielle område, først benævnt Fritalux og senere Finebel, men uden resultat.

Megen omtale fik også de såkaldte Stikker – Pella – Petche planer, der ligeledes sigtede mod øget integration, men hver på sin måde.

Den franske finansminister, Maurice Petsche, lagde op til oprettelsen af en investeringsbank, der skulle støtte moderniseringen af den europæiske industri, italieneren Pella foreslog en indbyrdes reduktion af OEEC's todsatser, mens den hollandske udenrigsminister Dirk Stikker gik ind for en branchevis liberalisering af samhandelen.

Ingen af disse ideer blev gennemført i OEEC-regi, men det betød ikke, at de faldt på gulvet. De blev realiseret på anden vis. Daværende handelsminister, Jens Otto Krag, var en overgang en del optaget af Dirk Stikkers tanker. Han så heri en mulighed for etablering af en europæisk landbrugsordning. En sådan ordning kom også senere i stand, men inden for EF.

Dirk Stikkers ideer var de samme, som lå til grund for Schuman-planen, fremsat af den franske udenrigsminister, Robert Schuman, i maj 1950. Denne plan, der var et værk af Jean Monnet, førte senere til oprettelsen af Den Europæiske Kul- og Stålunion (CECA).

Udover de økonomiske fordele ved denne union havde samarbejdet klart videregående perspektiver. I sin erindringsbog fra 1978, "Mémoires", skriver Jean Monnet, at formålet dybest set var politisk, nemlig at knytte Frankrig og Tyskland tættere sammen, så de i fællesskab kunne arbejde for et føderalistisk Europa med fred som det vigtigste mål.

I bestræbelserne for at finde ørenlyd for disse tanker blev Monnet bistået af Bernard Clappier, der var kabinetschef for Schuman først i Finansministeriet og efterfølgende i Udenrigsministeriet. Clappier blev senere chef for Banque de France.

Samarbejdet var åbent for andre, og her tænkte især på England, som havde forståelse for ideen, men ikke brød sig om de magtbeføjelser, der blev tillagt unionens Øverste Myndighed. Foruden Frankrig kom samarbejdet, der trådte i kraft i juli 1952, derfor alene til at omfatte

Vesttyskland, Italien og Benelux-landene, dvs. den landekreds, der kom til at gå under benævnelsen "de seks".

Disse seks lande gik få år efter et betydeligt skridt videre. På et møde i Messina i juni 1955 satte de et undersøgelsesarbejde i gang efter recepten:

"Regeringerne er af den mening, at oprettelsen af et forenet Europa må søges nået ved udviklingen af fælles institutioner, en fremadskridende sammensmeltning af de nationale økonomier, skabelsen af et fælles marked og gradvis harmonisering af de enkelte landes socialpolitik. En sådan politik forekommer dem uomgængelig for at bevare den plads, Europa indtager i verden, for at gengive Europa dets indflydelse og prestige og for stadig at højne befolkningens levestandard."

Arbejdet, der blev ledet af Paul-Henri Spaak, blev færdiggjort i løbet af mindre end et års tid og derefter forelagt på et ministermøde i Venedig, hvor man besluttede af nedfælde resultatet i traktater, der blev undertegnet i Rom i marts 1957 som traktaterne om Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EEC) og Atomenergifællesskabet (EURATOM). Traktaterne trådte i kraft den 1. januar 1958.

Kernen i det samarbejde, der herved blev sat i gang, var oprettelsen af en toldunion med afvikling af todsatserne indadtil og etablering af fælles todsatser udadtil samt opbygningen af et marked for landbrugsprodukter. Sigtet var at få skabt et fælles, frit marked for varer og tjenesteydelser, dog således at markedet på landbrugsområdet blev et reguleret marked.

Ideen om et forenet Europa i politisk forstand vandt således ikke indpas ved denne lejlighed. Traktaterne byggede på økonomisk, og altså ikke politisk, integration og fælles institutioner som de bærende elementer i samarbejdet, der selvfølgelig efterhånden kunne udvikles inden for disse givne rammer.

I bogen, "Danmark og EU i Europa", fra 1998 skriver ambassadør Niels Ersbøll under overskriften "Unionen er stendød – og blev begravet i 1957" herom:

"Det geniale i Romtraktaten var, at den i stedet for en forbundsstats-konstruktion opbyggede et overnationalt beslutningssystem omkring medlemslandene som en del af det institutionelle system og vel at mærke som det centrale led, Ministerrådet med den endelige beslutningsmyndighed. Man skabte en mellemstatslig institution med overnational kompetence, dvs. ret til at træffe beslutninger

med direkte virkning for medlemslandenes borgere og virksomheder og med vide beføjelser."

Den drejning, der skete ved samarbejdet imellem "de seks", fik England til at foreslå, at der inden for rammerne af OEEC blev oprettet et frihandelsområde for industrivarer, men uden resultat.

Til gengæld oprettedes i 1960 Det Europæiske Frihandelsområde (European Free Trade Association, EFTA) med deltagelse af lande uden for "de seks", heriblandt de nordiske lande, der i årene 1954-58 forgæves havde forsøgt at få skabt en nordisk toldunion.

OEEC's oprindelige arbejdsopgaver var på daværende tidspunkt fuldført. I 1961 ophørte organisationen med at være europæisk og blev omdannet til OECD omfattende samtlige hidtidige medlemslande og herudover i første omgang USA og Canada. Senere udvidedes medlemskredsen med en række yderligere lande, deriblandt Japan, Finland og Australien. I de seneste år er også lande i Central- og Østeuropa blevet optaget som medlemmer.

Efter folkeafstemningen den 2. oktober 1972 tilsluttede Danmark sig sammen med England og Irland – med virkning fra 1. januar 1973 – samarbejdet i EF, der siden er blevet udbygget på forskellig vis.

Udviklingen siden Marshall-hjælpen har således været præget af en fortsat styrkelse af det europæiske samarbejde. Der har været perioder, hvor valutaproblemer og afmatning af konjunkturforsøholdene har bremset op for integrationsbeftæbelserne, men det er bemærkelsesværdigt, at den politiske vilje til at intensivere samarbejdet har været latent til stede og igen har fået overtaget, når der har vist sig grundlag herfor.

LITTERATUR

- Andersen, P. Nyboe. 1950. Den internationale handels frigørelse. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 88: 270-278.
- Bartels, E. 1949. Den europæiske samhandels frigørelse. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 87: 139-152.
- Boserup, Ester. 1947. Dansk importregulering gennem 15 år. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 85: 37-67.
- Cairncross, Alec. 1985. *Years of Recovery, British economic policy 1945-51*.
- CEEC. 1947. *Volume I General Report. Volume II Technical Reports*.
- Danmarks Nationalbank. *Arkiv og årsrapporter 1947-1961*.
- Danmarks Nationalbudget, 1948, 1949 og 1950.
- Danmarks Statistik. 1961. *Statistisk Oversigt 1950-60*.
- Det Økonomiske Sekretariat. *Årsoversigt* marts 1954.
- EEC. 1953. *Economic Survey of Europe since the War*.
- Ersbøll, Niels og Jens Bostrup. 1998. *Danmark og EU i Europa*.
- Hansen, Svend Aage. 1977. *Økonomisk vækst i Danmark*. Bind II: 1914-1975.
- Hoffmeyer, Erik, 1958. *Dollar Shortage*.
- Hoffmeyer, Erik, 1992. *The International Monetary System*.
- Kindleberger, Charles P. 1986. *Marshall Plan Days*.
- Larsen, Heinrich Schlebaum. 1948. De internationale bestræbelser for en friere verdenshandel. *Økonomi og Politik*. 139-150.
- Monnet, Jean. 1978. *Memoirs*.
- Nielsen, Svend. 1948. Marshall-planen og dens betydning for dansk økonomi. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 86: 176-190.
- OECD Observer. 1967. *Marshall-Plan, 20th Anniversary*.
- OEEC. 1951. *Economic Progress and Problems of Western Europe*.
- OEEC 1952. *Europe – the way ahead*.
- OEEC 1954. *Progress and problems of the European Economy*.

OEEC 1955. 6th report. *From Recovery towards Economic Strength*.

OEEC 1956. 7th report. *Economic Expansion and its Problems*.

OEEC 1958. *A Decade of Co-operation*.

Paldam, Jørgen. 1948. *Marshall-planen og Danmark*.

Paldam, Jørgen. 1949. *Danmark udnytter Marshall-hjælpen*.

Price, Harry Bayard. 1955. *The Marshall Plan and its meaning*.

Reynolds, David, m.fl. 1997. *The Marshall Plan and Its Legacy* redigeret af Peter Grose. A Foreign Affairs Reader New York.

Tabor, Hans. 1952. *Danmark og Marshall Planen*.

Udenrigsministeriet. Maj 1997. *Marshall-Planen 50 år*.

Udenrigsministeriet. Juli 1997. *Det åbne Europa*.

Udenrigsministeriet. August 1997. *Danmark i det europæiske samarbejde i 25 år*.

Udenrigsministeriets Tidsskrift. Nr. 71 1967.

Forskellige indlæg i anledning af Marshall-planens tyveårs dag.

Udvalget vedrørende Danmark og de Europæiske Fællesskaber. Beretninger 1968-1972.

Økonomi og Politik. 1946. USA og verdenshandelens genopbygning: 96-110.

Økonomi og Politik. 1947. *Marshall-planen*: 101-112.

Økonomi og Politik. 1987. *Marshall-planen 1947-1987*: 197-305. Indlæg af P. Nyboe Andersen, Svend Andersen, Alec Cairncross, Jørgen H. Gelling, Leon Dalgas Jensen, Charles P. Kindleberger, Otto Müller, Erik Ib Schmidt og Niels Thomsen.

Del 2

Den Europæiske Betalingsunion, EPU 1950-1958

FORHISTORIE

I de første år efter den 2. verdenskrig virkede betalingssystemet i Vest-europa begrænsende på udenrigshandelen. I dag, hvor valutaoverførsler og valutaarbitrage stort set kan foregå frit, kan det være svært at forstå, at netop betalingsforholdene kunne være en hæmsko og dermed dæmme op for den liberalisering af varehandelen, der siden blev en altafgørende brik i den markedsøkonomi, som vel efterhånden nærmest betragtes som givet.

Dengang bestod valutasystemet – i hvert fald set med danske øjne – af dollarområdet, sterlingområdet og de såkaldte tredjelandsvalutaer.

Den amerikanske dollar kunne anvendes overalt, mens brugen af sterling var begrænset til sterlingområdet, medmindre der var opnået tilladelse i London til at omveksle sterling til fx dollars. Disse forhold var reguleret i Englands betalingsaftaler med andre lande.

Tredjelandsvalutaerne kunne kun benyttes inden for deres egne valutaområder, og også her blev betalingsforholdene reguleret gennem bilaterale betalingsaftaler.

Dollaren var således nøglevalutaen, som der imidlertid var mangel på. Pundet kunne anvendes bredt i sterlingområdet, men også i London var der dollarknaphed.

I alle andre tilfælde blev handelssamkvemmet og de hermed forbundne betalinger reguleret gennem det net af tosidige handels- og betalingsaftaler, der var karakteristisk for handels- og betalingssystemet i Vesteuropa i de første år efter 1945. Varekøb i et land blev normalt betalt med valuta indtjent ved eksport til det samme land, således at samhandelen og betalingerne herved stort set blev bragt i balance.

Dette system fungerede naturligvis, men var ensbetydende med, at landene blev kapslet inde to og to, så man ikke gennem en fri international konkurrence fik den effektivisering af erhvervslivet, der var en nødvendig forudsætning for højnelse af levestandarden og kunne bidrage til gode beskæftigelsesforhold.

Samtidig med de snærende bånd, der fulgte af disse aftaler, var valutasituationen de fleste steder anspændt, præget som den var af den

herskende dollarknaphed. I de indbyrdes mellemværender kunne centralbankerne gøre brug af guld, ligesom schweizerfrancen spillede en vis rolle som konvertibel valuta.

Det væsentlige, set i lys af nutidens forhold, var mangelen på et internationalt kreditmarked, som landene kunne støtte sig til i tilfælde af betalingsbalanceunderskud. Under disse omstændigheder blev den handels- og betalingspraksis, man fulgte, ekstraordinært restriktiv.

For den europæiske samarbejdsorganisation, OEEC, der blev oprettet i april 1948 som led i Marshall-planen, blev det en hovedopgave at få gjort en ende på disse forhold ved at tilvejebringe fuld liberalisering af samhandlen i OEEC-området og som forudsætning herfor at få skabt et betalingssystem, der gjorde det muligt overalt i området at anvende valuta indtjent i den løbende omsætning med andre OEEC-lande.

Først med oprettelsen af Den Europæiske Betalingsunion – European Payments Union, EPU – i sommeren 1950 lykkedes det at få etableret en betalingsordning, der på effektiv måde kunne understøtte liberaliseringen af varehandelen.

Betalingsunionen skulle tillige bane vejen for valutakonvertibilitet, dvs. fri ombyttelighed af landenes valutaer med andre valutaer, herunder den amerikanske dollar. Dette mål blev nået i december 1958, da de fleste EPU-lande, heriblandt Danmark, efter nærmere fastsatte regler gjorde deres valutaer konvertible for valutaudlændinge, dvs. personer, virksomheder eller institutioner hjemmehørende i andre lande.

For Danmark betød dette i praksis, at stort set hele EPU-området, dvs. EPU-landenes møntområder, herunder sterlingområdet, i valutamæssig henseende blev slået sammen med dollarområdet, mens de bilaterale aftaler med andre lande indtil videre blev opretholdt.

Hermed var vejen også banet for den fulde liberalisering af samhandelen med USA og Canada, et arbejde, der havde været i gang i OEEC siden 1954.

Med konvertibilitetens indførelse blev EPU bragt til ophør og efterfulgt af Den Europæiske Valutaoverenskomst – European Monetary Agreement, EMA. Denne overenskomst var dog kun en afglans af det samarbejde, der var foregået i EPU.

Omend handels- og valutaforholdene fortsat forblev et vigtigt område for europæisk samarbejdspolitik, faldt man herefter på bredere basis tilbage på den regulering af handelen og valutaforholdene, der fulgte af den internationale told- og handelsoverenskomst, GATT, og af bestemmelserne i Den Internationale Valutafond, IMF.

Inden man nåede så vidt, havde man i Vesteuropa været igennem en periode på mere end en halv snes år med mange vanskeligheder og megen dramatik. Flere lande forfulgte særinteresser, der stillede sig i vejen

for en intereuropæisk tilnærmelse. Eksempelvis var England i lang tid mere optaget af pundets rolle som reservevaluta og af hensynet til Commonwealth fremfor at indgå i et snævert samarbejde med det kontinentale Vesteuropa. I alle lande skulle der gøres op med den mangeårige bilaterale praksis i handels- og betalingsamkvemmet med andre lande, og det var svært.

I princippet kunne man godt være enige i det fornuftige i at overgå til flersidige eller multilaterale ordninger, men det kneb gevaldigt, når ideerne skulle føres ud i praksis.

De betalingsoverenskomster, der blev indgået efter krigen, blev betragtet som et fremskridt i forhold til førkrigstidens og krigsårenes clearing-aftaler.

I modsætning til disse aftaler var betalingsoverenskomsterne forsynet med et vist albuerum i form af korte centralbankkreditter, også kaldet svingkreditter, der kunne opfange midlertidige udsving i betalingerne til den ene eller anden side, uden at det i den anledning blev nødvendigt at foretage afregninger i guld, dollars eller anden konvertibel valuta.

Betalingsoverenskomsterne havde altså indbygget et vist element af smidighed. Endvidere blev det et normalt led i disse overenskomster, at selve betalingsformidlingen herefter – således som det stort havde været tilfældet før krigen – igen kunne foregå gennem det private banksystem.

Betalingsoverenskomsterne var og blev imidlertid bilaterale ordninger, der ikke tillod underskud på et land at blive opvejet ved overskud på et andet land, og var svingkreditte først udtømt, skulle der afregnes i hård valuta.

Da der endvidere var en tendens til, at nogle lande oparbejdede overskud og andre underskud over for samhandelspartnerne enkeltvis, gik systemet hurtigt i baglås.

Især Belgien og Schweiz, der havde overskud over for deres europæiske partnere, pressede på for at få overskuddet betalt "kontant". De forfægtede typiske kreditorsynspunkter ved at hævde, at debitorlandenes vanskeligheder var selvforskyldte som følge af en økonomisk politik, der tog for lidt hensyn til balanceproblemerne.

Andre lande, deriblandt Danmark, satte beskæftigelsen og økonomisk vækst i højsædet og var i dette øjemed indstillet på at bruge styringsinstrumenter af direkte karakter i den økonomiske politik.

Man havde svært ved at sætte sig ud over den snævre tankegang, der var forbundet med bilateralismen. Tværtimod følte man en vis tryghed ved at kunne forhandle sig til rette med samhandelspartnerne hver for sig og var usikre over for at skulle overlade alt for meget til markedskræfterne.

Af samme grund fik valutakursproblematikken ikke den opmærksomhed, den fortjente. Man forsøgte at styre udviklingen på betalingsbalancen ved direkte reguleringer og ved støtteforanstaltninger af hensyn til konkurrenceevnen uanset de forvridninger i de relative internationale prisforhold, som dette uvægerligt førte med sig.

I den makroøkonomiske politik var det især finanspolitikken, der måtte holde for. Pengepolitikken blev betragtet som et underordnet instrument. Gik det galt med inflationen og konkurrenceevnen, var der en udbredt tilbøjelighed til at forlade sig på indkomstpolitikken som det middel, der skulle bringe orden i tingene.

Derimod var man ikke meget for at tilpasse valutakurserne, men det skete dog i Frankrig, der allerede i december 1945 gennemførte en kraftig devaluering af francen. Godt to år efter – i januar 1948 – foretoges yderligere en nedadgående regulering ved en ret så kompliceret valutakurstilpasning. I 1949 foretog England langt om længe en hårdt tiltrængt devaluering af pundet med helt eller delvist følgeskab af en lang række andre lande, deriblandt Danmark.

Det var imidlertid kun nølende, at man brugte dette redskab. Regeringerne skulle være meget trængt, før de reagerede.

VALUTA- OG BETALINGSPROBLEMER

Englands og pundets rolle

England var i en særlig situation som følge af pundets rolle som handels- og reservevaluta samtidig med, at England havde hensynet til sterlingområdet at tage vare på.

Pundet var endnu en vigtig international valuta, og England ønskede, at det skulle forblive sådan, men dette forudsatte, at der var tillid til pundet, og her kneb det.

Især de store sterlingforpligtelser, som England havde pådraget sig under krigen, dvs. andre landes kortfristede tilgodehavender i London, skabte vanskeligheder.

I 1948 udgjorde disse forpligtelser 3,4 mia.pund fordelt med 2/3 på kolonier og sterlinglande og 1/3 på andre lande.

Beløbet svarede efter datidens kursforhold til knap 14 mia.dollar. Heroverfor stod de centrale guld- og dollarreserver i London på 2 mia.dollar. Englands valutalikviditet var således særdeles anstrengt og skabte hyppigt situationer med pres på pundet.

Som det fremgår af tabel 1, var valutasituationen mindre spændt 10 år senere, da valutakonvertibiliteten stod for døren, men England formåede dog langt fra at styrke sin valutaposition i samme grad som andre OEEC-lande taget som helhed.

OEEC-LANDENES OFFICIELLE GULD- OG VALUTARESERVER SAMT
ENGLANDS STERLINGFORPLIGTELSE

Tabel 1

Mia.dollar – ultimo året	1938	1948	1958
OEEC i alt.....	10,3 ¹⁾	7,6	20,9
Heraf:			
England	3,3	2,0	3,1
Andre lande	7,0	5,6	17,8
Englands sterlingsforpligtelser omregnet til dollar	2,8	13,8	9,4
Dollar pr. pund	4,64	4,03	2,80

Kilde: OEEC's 6. rapport, marts 1955, og 12. økonomiske årsoversigt, september 1961. Ellers IMF's International Financial Statistics.

¹⁾ Guld og dollarreserver. Inkl. private kortfristede tilgodehavender i USA.

England følte sig stadig som stormagt, og briterne var derfor på vagt over for enhver tendens, der kunne svække denne stilling. Man ønskede ikke indblanding udefra og var principielt imod internationalt samarbejde, der indeholdt overnationale toner.

Endvidere var man imod ethvert skridt, der kunne true pundets rolle som handels- og reservevaluta eller underminere den dengang så vigtige sterlingblok.

Disse forhold kom i høj grad til at præge de senere forhandlinger om EPU.

Med England som centrum omfattede sterlingområdet de britiske kolonier, Commonwealth med undtagelse af Canada, samt visse andre lande. Inden for dette område kunne betalingerne stort set foregå frit, mens betalinger ud af området, fx til dollarlandene, var underlagt begrænsninger enten ved udtrykkelige eller stiltiende aftaler herom. De centrale guld- og valutareserver befandt sig i og blev administreret fra London.

I systemet lå der en klar diskrimination imod import af varer fra dollarområdet, hvilket var en torn i øjet på amerikanerne, der heller ikke brød sig om de imperiepræferencer i toldmæssig henseende, som var blevet aftalt i Ottawa så langt tilbage som i sommeren 1932.

At sterlingområdet og pundets rolle som reservevaluta i realiteten var en klods om benet blev først sent erkendt i London.

Danmark befandt sig dengang – sammenlignet med mange andre lande – i den usædvanlige situation hurtigt at blive debitor over for England med et beløb, der i 1946 kom op på 650 mio.kr., dvs. en efter datidens forhold meget stor gæld.

Årsagen var den frie bevillingsudstedelse på sterlingområdet, der siden det tidlige efterår 1945 var blevet flittigt udnyttet og dermed gav

anledning til denne såkaldte valutapukkel. Danmark havde ingen egentlig handelsaftale med England, men derimod hyppige forhandlinger om det for Danmark og ikke mindst dansk landbrug så vigtige handelssamkvem med briterne.

Som et engelsk tilgodehavende gav mellemværendet anledning til bekymring i London på grund af den kursrisiko, der lå i, at tilgodehavendet var denomineret i danske kroner.

Af samme grund fik vi sat stolen for døren, hvad angik erhvervelse i Bank of England af dollars, såfremt den engelske kreditorposition som modstykke hertil blev yderligere forøget.

Selvom kursproblemet blev løst ved garantistillelse fra dansk side, måtte regeringen i gang med en opstramning bl.a. baseret på udarbejdelsen af såkaldte balanceplaner, der skulle sikre – eller mere forsigtigt udtrykt forudsatte – balance i det samlede betalingsforhold over for udlandet.

Baggrunden for denne – skulle det vise sig – ikke særligt effektive styringsmekanisme var den bilaterale kontrol med udenrigshandelen, der muliggjorde skridt, der var udtryk for en form for valutarationering.

Det gav en yderligere kurre på tråden i de ellers nære økonomiske og finansielle bånd mellem Danmark og England, da kronens paritet i 1946 skulle anmeldes over for Den Internationale Valutafond.

Ved denne lejlighed valgte regeringen efter stærkt pres fra daværende nationalbankdirektør, C.V. Bramsnæs, at benytte de kurser, der var blevet fastlagt ved kroneopskrivningen i januar 1942, dvs. en dollarkurs på 4,79 og en pundkurs på 19,34.

På engelsk side havde man ellers ladet forstå, at man gerne så en vis nedskrivning, selvfølgelig i egen selvforståede interesse, så landbrugsvarer importeret fra Danmark blev billigere udtrykt i pund, men det kom der altså ikke noget ud af.

Konvertibilitetsforsøget

Situationen i Europa var således på en måde fastlåst, og under disse forhold var det især amerikanerne, der pressede på for at få løst op for de bindinger, der fulgte af bilateralismen.

I USA så man Europa som en samling af større og mindre stater, der kun ville kunne hævde sig globalt og dermed bidrage til at styrke verdensøkonomien, såfremt de gik sammen på regional basis.

Nøgleordet fra amerikansk side blev europæisk "integration", uden at det dog blev nærmere præciseret, hvad der lå heri. Visse kredse foretrak det klarere og mere målrettede begreb "unification", men af politiske grunde holdt man sig til det første mindre følelsesladede udtryk.

I disse bestræbelser havde USA især blikket rettet mod England som følge af Englands centrale position i økonomisk og finansiell henseende.

England blev brugt som en slags spydspids for at få lukket op for de europæiske lønkamre, men selvom England var en gammel frihandelsnation, var briterne alligevel knibske partnere på dansegulvet.

I et velment forsøg på at gøre indhug i de restriktive europæiske ordninger indlod USA og England sig i et eksperiment, der skulle få katastrofale følger.

Man ville gøre pundet konvertibelt ud fra det synspunkt, at blev pundet, som den nøglevaluta, det var, rehabiliteret, ville der herved blive ydet et vægtigt bidrag til multilateraliseringen af handelen og betalingerne.

Aftalen blev indgået allerede den 6. december 1945 som led i et stort anlagt amerikansk fremstød for at fremme verdenshandelen.

I aftalen indgik der et lånearrangement, hvorved England til formålet modtog et lån fra USA på 3.750 mio.dollar. Også Canada ydede et bidrag med et lån på 1.250 mio.dollar. Det samlede lånebeløb svarede rundt regnet til 75 pct. af værdien af Englands daværende årsimport.

Et år efter aftalens ratifikation skulle England gøre pundet konvertibelt for pund indtjent ved løbende transaktioner af valutaudlændinge, dvs. personer eller institutioner med hjemsted uden for sterlingområdet.

De engelske forhandlere – med John Maynard Keynes i en central position – så heri en mulighed for at styrke pundets rolle, mens man fra amerikansk side som modydelse forlangte, at England ophørte med at diskriminere imod vareimport fra USA og i øvrigt tillige ratificerede overenskomsten om Den Internationale Valutafond.

Som led i forberedelserne oprettede England det såkaldte "transferable account"-system, der var tænkt som et middel til at styrke efterspørgslen efter pund ved at gøre det lettere at anvende pund i de lande, der blev tilsluttet systemet.

De bilaterale betalingsoverenskomster blev tilpasset i overensstemmelse hermed, således at lande, der gik med i ordningen, herefter kunne anvende pund ved løbende betalinger overalt i systemet samt herfra foretage overførsler til lande i dollarområdet, når konvertibiliteten var indført.

Man var på engelsk side klar over risikoen ved konvertibilitetseksperimentet, men håbede på herigennem at få taget brodden af det pres mod pundet, der latent var til stede.

Aftalen blev ratificeret af den amerikanske kongres den 13. juli 1946 og to dage senere forsynet med præsidentens underskrift. I overensstemmelse med tidsplanen blev pundet herefter erklæret konvertibelt den 15. juli 1947, men allerede den 20. august måtte forehavendet suspenderes, kun ca. fem uger efter dets iværksættelse.

Begge parter havde undervurderet pundets underliggende svaghed og styrken i den valutaspekulation, der kunne opstå, og som rent faktisk opstod. Uanset støtten fra amerikansk side var Englands guld- og valuta-reserver fortsat beskedne sammenholdt med andre landes store pundtilgodehavender.

Modsat hensigten blev resultatet en alvorlig international valutakrise, der medførte, at landene opførte sig endnu mere rigoristisk for at skaffe sig dollars eller spare dollars.

Valutarestriktionerne florerede som aldrig før. I Valutafondens regi var den slags restriktioner ganske vist ikke tilladt, men overgangsreglerne var så lempelige, at der i realiteten var frit slag.

OEEC's kompensationsordninger

Under disse anspændte forhold blev betalingsproblemerne inddraget i det arbejde, der i sommeren og sensommeren 1947 blev udført af den såkaldte Paris-konference, der stod for udarbejdelsen af rammerne for Marshall-hjælpen og for oprettelsen året efter af OEEC.

Selve Marshall-hjælpen indebar selvfølgelig i sig selv en betydelig aflastning af betalingsproblemerne, ikke alene i forholdet til dollarområdet, men også i sine videre virkninger i det indbyrdes europæiske betalingsnet.

Alligevel var situationen utilfredsstillende på grund af det dominerende bilaterale element i de ordninger, man arbejdede under.

De undersøgelser og overvejelser, man gjorde sig i den anledning, foregik i en af konferencen nedsat komité af finansielle eksperter samt i en særlig arbejdsgruppe vedrørende betalingsoverenskomster.

Bestræbelserne førte til en serie af intereuropæiske betalingsordninger, der havde det til fælles, at de stort set ikke duede.

I første omgang blev der den 18. november 1947 undertegnet en overenskomst i Paris om flersidig valutakompensation – First Agreement on Multilateral Monetary Compensation.

Ved aftalen blev der åbnet mulighed for periodisk udligning mellem de deltagende lande/centralbanker af mellemværender, som blev anmeldt til ordningens agent. Hertil valgtes Banken for Internationale Betalinger, BIS, i Basel.

Der skelnedes mellem permanente medlemmer, der underkastede sig automatisk udligning af anmeldte saldi fra andre permanente medlemmer, og fakultative medlemmer, der i hvert enkelt tilfælde tog stilling til de forslag, der fremkom fra agenten.

Den første gruppe omfattede Frankrig, Italien og Benelux-landene, og senere kom Vesttyskland til, altså den kreds af lande, der siden kom til at gå under betegnelsen "de seks".

I en skrivelse til Udenrigsministeriet af 9. december 1947 anbefalede Nationalbanken, at Danmark tilsluttede sig ordningen, men alene som fakultativt medlem. Danmark lå hermed på linje med bl.a. England samt Norge og Sverige.

Om ordningen skal blot siges, at den ikke fik ikke større betydning. Den var indviklet og besværlig. Det var derfor kun en lille del af de indbyrdes valutamellemværender, der blev udlignet ad denne vej.

De videre overvejelser førte til, at der i overenskomsten af 16. april 1948 om det europæiske økonomiske samarbejde – Convention for European Economic Cooperation, CEEC – blev indføjet nogle regler, der i korthed gik ud på, at landene påtog sig at fremme den størst mulige indbyrdes udveksling af varer og tjenesteydelser, og at de i dette øjemed ville fortsætte de allerede indledte bestræbelser på så snart som muligt at nå frem til et indbyrdes flersidigt betalingssystem.

Dette førte til en udbygning af kompensationsordningen ved en ny overenskomst undertegnet i Paris den 16. oktober 1948.

Den gamle ordning blev skærpet ved indførelse af stort set automatisk udligning, og som noget nyt blev der indføjet et system af betingede trækningsrettigheder.

Disse byggede på, at en del af Marshall-hjælpen, ca. 10 pct., blev ydet på betingelse af, at modtagerlandet stillede et tilsvarende beløb i sin egen valuta til rådighed for lande, der havde underskud over for det pågældende land.

Herved fremmedes en vareudveksling, der ellers ville have været hæmmet som følge af blokering på betalingssiden.

Ordningen blev forlænget ved en ny overenskomst af 7. september 1949. Den væsentligste ændring var en vis smidiggørelse af trækningsrettighederne, hvoraf 25 pct. under visse omstændigheder kunne anvendes multilateralt.

Uanset de positive virkninger af disse justeringer var betalingssystemet stadig utilfredsstillende. Det hvilede fortsat i bund og grund på bilaterale arrangementer.

Nedskrivning af pundet

Herefter fulgte det skridt, som mange havde ventet på, nemlig devalueringen af det engelske pund den 18. september 1949 med 30,5 pct. over for dollar.

I Europa fulgte de nordiske lande og Irland pundet fuldt ud. Holland devaluerede næsten lige så meget som England, mens Frankrig, Vesttyskland, Italien, Belgien og Portugal nedskrev deres valutaer i mindre omfang.

Devalueringen kom på et tidspunkt, hvor der var indtrådt en konjunkturaufmatning i den amerikanske økonomi. USA var derfor interesseret i at spare på Marshall-hjælpen og så et middel hertil ved en tilpasning af de europæiske valutakurser kombineret med passende interne saneringsforanstaltninger i de europæiske lande.

Uanset senere ændringer i pris- og omkostningsrelationerne havde pundkursen været uændret siden begyndelsen af 1940. Pundet, og med pundet mange andre valutaer, blev derfor betragtet som overvurderet – et forhold, der var med til at skabe situationen med knaphed på dollars.

Oven i det spekulative markedsmæssige pres kom nu et politisk pres fra USA, ligesom Valutafonden lod skinne igennem, at man gerne så et initiativ i denne retning. I Valutafondens terminologi var der tale om en fundamental valutarisk uligevægt.

Devalueringen blev skelsættende. Ud over at valutaspekulationen straks ophørte, var devalueringen en stærkt medvirkende årsag til den efterfølgende forbedring af de vesteuropæiske landes dollarpositioner.

Man lod prismekanismen virke, og dette bidrog mere end noget andet til den liberalisering af betalingssystemet, der kunne gennemføres et lille års tid senere. Jorden blev gødet på en ganske anden måde end ved de forudgående besværlige kompensationsordninger.

EPU'S TILBLIVELSE

Optakt og forhandlinger

Baggrunden for de følgende forhandlinger var en OEEC-opfordring af 4. juli 1949 til medlemslandene om straks at gå i gang med at fjerne de kvantitative importrestriktioner, så man så vidt muligt nåede frem til fuld liberalisering omkring 1951.

Ikke uinteressant skyldtes denne opfordring et initiativ fra britisk side, men med den bagtanke, at man herved måske kunne svække USA's pres for etablering af en effektiv europæisk betalingsordning. Den britiske regering frygtede, at en sådan ordning, hvilende på multilaterale principper, ville kunne udløse et pres på de britiske guld- og dollarreserver.

I tilknytning hertil forsøgte briterne – for at undgå komplikationer ved deres liberaliseringsinitiativ – at få slettet den bestemmelse i aftalen med amerikanerne af 6. december 1945, der forpligtede dem til at opføre sig med at diskriminere mod vareimport fra USA.

USA havde hidtil set igennem fingre med den manglende opfyldelse af denne bestemmelse og fortsatte rent faktisk hermed, men insisterede på, at den formelt blev bibeholdt, ligesom man holdt England fast på tilsagnet om at gøre pundet konvertibelt.

Det næste træk var et kraftfuldt indlæg i OEEC af lederen af den amerikanske Marshall-administration (ECA), Paul Hoffman, til fordel for europæisk integration og dannelsen af et europæisk fællesmarked.

Han opfordrede de europæiske lande til ved øget eksport og kontrol med inflationen at skabe forudsætninger for, at der blev opnået balance i betalingsforholdet over for USA.

Men dette mål forudsatte vækst og integration i Vesteuropa. Herom blev det sagt: *"The substance of such integration would be the formation of a single large market within which quantitative restrictions upon the movement of goods, monetary barriers and the flow of payments and, eventually, all tariffs are permanently swept away."*

Indlægget faldt på OEEC's rådsmøde den 31. oktober 1949, hvor Vest-tyskland for første gang kunne indtage sin plads som fuldgældigt og ligeværdigt medlem af OEEC.

At dette gjorde indtryk på mødedeltagerne er klart, men samtidig fik mødet sit særlige præg på grund af det amerikanske, vel forberedte og til dels også truende, indlæg.

Endnu engang kunne man tale om det splittede Europa, hvor det var kræfter udefra, i dette som i mange andre tilfælde amerikanerne, der greb ind for at bringe parterne sammen om løsninger, der efterfølgende nærmest tog sig ud som selvfølgelige.

Tiden var kommet til handling, og allerede den 2. november 1949 kunne Rådet konkretisere opfordringen af 4. juli gennem en beslutning om liberalisering af medlemslandenes import for privat regning fra andre medlemslande på mindst 50 pct. inden 15. december samme år.

Dette skridt blev fulgt op af en ny vedtagelse den 31. januar 1950 gående ud på, at liberaliseringen blev sat op til 60 pct. og senere forhøjet til yderligere 75 pct., men forudsat – og dette er meget vigtigt i denne sammenhæng – at der forinden var gennemført en tilfredsstillende betalingsordning med fri ombyttelighed mellem medlemslandenes valutaer.

Allerede på dette tidspunkt var man godt inde i overvejelserne om det system, der et halvt års tid senere blev til Den Europæiske Betalingsunion.

Især amerikanerne havde påbegyndt deres forberedelser i god tid. De lagde stærkt ud med et forslag, der skulle vise sig at blive toneangivende for de videre forhandlinger.

Herudover blev der i december 1949 fremlagt notater og forslag fra OEEC's sekretariat samt fra dansk, engelsk og hollandsk side.

Formålet i alle forslag var at styrke frigivelsen af samhandelen gennem en lettelse af betalingssamkvemmet kombineret med et vist kreditelement. Men her hørte ligheden også op.

Det amerikanske, der var udarbejdet af Richard M. Bissell med bistand af bl.a. Robert Triffin, var vidtgående, men også afbalanceret. Det byggede på en mekanisme, der skulle tilskynde såvel debitor- som kreditorlandene til at træffe forholdsregler med sigte på at skabe balance i betalingsforholdene.

Man forestillede sig, at hvert land fik tildelt en kvote, hvoraf en mindre del kunne bruges til automatisk udligning af over- og underskud. Herefter trådte visse "bremser" i funktion på den måde, at et debitorland skulle afregne en stigende del af sit underskud i guld eller dollars, mens et kreditorland kun fik udbetalt en faldende del af sit overskud på denne måde.

Centralbankernes transaktioner skulle foregå via en clearing-union ved anvendelse af en fælles afregningsenhed. Kun løbende transaktioner skulle omfattes af ordningen, der til gengæld også skulle indbefatte medlemslandenes valutaområder, herunder sterlingområdet. Systemets likviditet skulle understøttes ved tilførsel af midler fra den amerikanske Marshall-administration.

De amerikanske forslagsstillere gik ind for, at der ved siden af det automatiske element i tilpasningsprocessen blev skabt rammer for fælles konsultationer om landenes økonomiske politik. På linje hermed blev det foreslået, at unionens styrende organ fik tillagt visse magtbeføjelser.

Det britiske forslag var på mange måder diametralt modsat.

Man var enige i, at det eksisterende betalingsarrangement var utilstrækkeligt, men havde svært ved at give afkald på de bilaterale betalingsoverenskomster, som man tværtimod ønskede bevaret, men således at kreditelementet i overenskomsterne blev multilateraliseret i en pulje eller clearing-union, der tillige kunne tilføres ECA-midler, men kun til aflastning af strukturelle debitor- og kreditorpositioner.

Puljen forudsattes at skulle være stor nok til at kunne opfange alle normale udsving uden afregning i konvertibel valuta. Guld og dollars skulle nok kunne anvendes, men ikke i samme omfang som i det amerikanske forslag. Brugen af hård valuta skulle snarere være undtagelsen end reglen.

Man så en fremtid for pund sterling og var absolut imod, at der blev oprettet en europæisk institution, der skulle kunne fortælle landene hvilken politik, de burde føre.

Danske synspunkter

I de følgende forhandlinger koncentrerede man sig især om det amerikanske forslag. De andre udspil, herunder det britiske, fik ikke samme opmærksomhed. Dette gjaldt også det danske memorandum, der selvfølgelig indgik i drøftelserne, men heller ikke mere. De danske tanker var især præget af debitorovervejelser.

I det danske oplæg, dateret den 15. december 1949, blev der indledningsvis gjort opmærksom på, at Danmarks muligheder for at ophæve de kvantitative importrestriktioner var begrænset af forhold, som den danske regering ikke kunne se bort fra.

Danmarks utilstrækkelige valutareserver satte i sig selv snævre grænser. Danmark ville ikke kunne ophæve importrestriktionerne, hvis dette førte til betalingsvanskeligheder med det resultat, at det ikke blev muligt at afse valuta til de fornødne indkøb til genopbygningsarbejdet.

Endvidere blev der peget på den ulighed i konkurrencen, der fulgte af deltagerlandenes forskellige toldniveauer, af den statshandel, man gjorde brug af visse steder, og af de bestående dobbeltprissystemer.

En yderligere ubehagelig omstændighed var den forringelse af bytteforholdet, der var fulgt efter devalueringen i september, også i forhold til lande, der havde devalueret i samme udstrækning som Danmark.

Dette blev i Nationalbankens årsberetning for 1949 udtrykt på den måde, at ikke overraskende steg priserne på importen fra dollarområdet, mens det var uventet, at priserne på importen af råvarer fra lande, der havde devalueret i samme omfang som Danmark, også steg. Samtidig faldt priserne på den vigtige landbrugseksport til England i kraft af tidligere indgåede prisaftaler.

Endelig blev det i oplægget nævnt, at eksporten fra Danmark ikke kunne forventes at ville stige i samme omfang som importen, da eksporten af landbrugsprodukter, der var Danmarks hovedeksportområde, kun ville kunne forøges ved en øget import af foderstoffer, der kun kunne skaffes fra dollarområdet, således som forholdene var dengang.

Altså en række skrappe forbehold, som afspejlede de problemer, som den daværende Hedtoft-regering stod overfor. Hovedmålet i den økonomiske politik var høj beskæftigelse, men denne målsætning var svær at realisere som følge af betalingsbalanceproblemer. Det var derfor noget af et offer at skulle give afkald på det styringsinstrument, man mente at have i den direkte importregulering.

Dette hindrede dog ikke, at regeringen ønskede at være konstruktiv, når det drejede sig om det fremtidige handels- og betalingssystem. Regeringen fik herved også lejlighed til at slå et slag for sine generelle synspunkter.

At der var tale om alvorlige sager fremgik af, at statsministeren på et møde i Randers den 6. november havde erklæret, at selvom Danmark tiltrådte OEEC-forslaget om liberalisering af 50 pct. af importen, ville man fra dansk side selv afgøre, i hvilket omfang importen i praksis skulle frigives. Dette var et indenrigspolitisk spørgsmål, og blev der ikke flertal i Rigsdagen for regeringens synspunkter, ville valgklokken falde i slag.

Danmark ønskede ligesom England at bevare de bilaterale betalingsaftaler og foreslog, at disse aftaler blev ændret, så de gav adgang til afvikling af løbende betalinger uden kreditbegrænsning.

Dog skulle der oprettes et valutaråd med den opgave at beregne landenes månedlige saldi over for hinanden. Oversteg saldoen i hvert enkelt tilfælde den kvote, som landet havde fået tildelt, skulle der i valutarådet optages forhandlinger om de forholdsregler, der skulle træffes i den anledning.

På denne baggrund skulle valutaerne gøres frit omsættelige, og landene skulle forpligte sig til at købe og sælge andre deltagerlandes valutaer til faste kurser.

Systemet skulle garanteres af deltagerlandene i fællesskab, og der skulle tilstræbes en vis koordinering af landenes økonomiske politik.

På længere sigt burde der muligvis, som det hed, indføres en europæisk regneenhed, der kunne anvendes som intereuropæisk betalingsmiddel.

I det danske forslag lå der således en understregning af, at også kreditorlandene måtte bære et ansvar. Efter tekstens ordlyd kunne man fristes til at sige – det hele ansvar.

Blev kvoten overskredet, var det ikke forudsat, at der skulle erlægges en betaling i form af guld eller dollars. Ligevægten skulle genoprettes ved tilpasning af den økonomiske politik og ved langfristet kapitaloverførsel garanteret af alle deltagerlande.

På disse punkter afveg forslaget markant fra de andre oplæg, især det amerikanske.

I øvrigt tog man forbehold med hensyn til resultatet af de forhandlinger, der skulle føres mellem Storbritannien og Danmark, Norge og Sverige om de samarbejdsideer, der var indeholdt i et britisk memorandum til de tre lande af 5. december 1949.

Dette memorandum og de efterfølgende forhandlinger førte i januar 1950 til indgåelsen af den såkaldte Uniscan-aftale, der førte til visse lempelser i betalingssamkvemmet landene imellem, men ellers ikke fik større betydning.

Det videre arbejde

I første omgang blev det overladt til en ekspertgruppe under ledelse af direktør i den belgiske nationalbank, Hubert Ansiaux, at fremkomme med et oplæg, der kunne danne grundlag for de videre overvejelser i OEEC.

Oplægget forelå godt en måneds tid senere og skabte omgående voldsom debat.

De tanker, der var nedfældet heri, bar præg af belgiske synspunkter på forholdet mellem debitor- og kreditorlandene og var på dette punkt

vidt forskelligt fra de britiske og danske forslag og afveg også fra det amerikanske og det heri indeholdte forslag om faldende afregninger i guld og dollars til systemets kreditorer, efterhånden som deres kumulative overskud forøgedes.

Dette blev i ekspertgruppens oplæg ændret til en form for parallelitet kombineret med, at der hurtigt skulle gøres brug af betalinger i konvertibel valuta.

Ellers gik eksperterne ind for fuld omvekslelighed mellem de europæiske valutaer, ydelse af kreditter på multilateral basis og automatik i afregningsmekanismen.

Ekspertyperne foreslog, at ordningen fik navnet "European Payments Union, EPU", og at Unionen fik en styrelse, der blev udstyret med visse magtbeføjelser.

Reaktionen fra britisk og skandinavisk side var meget kritisk. De skandinaviske lande og ikke mindst Danmark fandt forslaget "højredrejet". Den danske regering ønskede, at det nye system skulle rumme et rigeligt for ikke at sige betydeligt kreditelement, og dette synspunkt, følte man, var langt fra blevet tilgodeset.

Den britiske holdning var især dikteret af bekymringen for pundets fremtid. Man ønskede for alt i verden at undgå, at pundet blev degraderet til blot at være en anden valuta i Europa.

I OEEC's rådsmøde i januar 1950 præciserede finansminister Stafford Cripps over for sine ministerkolleger, at de gældende ordninger vedrørende pundet og sterlingområdet ikke stod til at ændre, og at over- og underskud skulle udlignes via kreditter og kun i særlige tilfælde ved betaling af guld eller dollars. Man forbeholdt sig retten til på diskriminatorisk vis at indføre handelsrestriktioner over for ekstreme kreditorer og kunne ikke acceptere en organisationsform, der muliggjorde indblanding i interne britiske økonomiske forhold.

Andre lande fandt det med større eller mindre overbevisning naturligt, at afregningsmekanismen blev indrettet sådan, at man herigennem tilskyndede regeringerne til at føre en balanceorienteret økonomisk politik.

Også kredse i USA havde deres betænkeligheder. Dette gjaldt bl.a. Finansministeriet og Handelsministeriet, der mente, at forslaget ikke var tilstrækkeligt orienteret mod generel konvertibilitet og desuden knæsatte diskrimination over for dollaren.

Ikke desto mindre var det den generelle, og til dels kompromisløse, amerikanske holdning, forfægtet af Marshall-administrationen, ECA, der trængte igennem. Dvs. handels- og betalingsrestriktionerne skulle fjernes som en nødvendig forudsætning for at få skabt et stærkt Europa, der også skulle indbefatte et genrejst Tyskland.

I Den Internationale Valutafond var den umiddelbare reaktion hos Fondens daværende administrerende direktør, den tidligere belgiske finansminister Camille Gutt, at med en ordning som den foreslåede ville man trænge ind på Fondens ansvarsområde og derfor træde Fonden for nær.

Fronterne blev således trukket skarpt op, og på en måde kan man undre sig over, at det var muligt at komme videre. Men det bestemte man sig for ved at overdrage det til OEEC's betalingskomité, der i øvrigt også havde Ansiaux som formand, at forsøge at forlige de forskellige synspunkter. I betalingskomiteen var samtlige medlemslande repræsenteret, så alle kunne give deres besyv med.

Som ventet blev arbejdet i denne komité en tung affære på grund af de mange intersemodsætninger. Drøftelserne kom først rigtigt i gang i marts 1950, efter at der i februar havde været afholdt valg til det britiske parlament.

Nok så betydningsfuldt blev derfor de orienteringer, der sideløbende kom i gang mellem centralt placerede repræsentanter for især de store lande.

Opgaven ved disse underhåndsdrøftelser gik først og fremmest ud på at opbløde den britiske holdning. Også belgierne var stejle. Belgien havde overskud over for Europa, men underskud over for dollarområdet og ønskede derfor overskuddet betalt med guld eller dollars.

Især amerikanerne gjorde en stor indsats for at forlige parterne. De ønskede en effektiv europæisk betalingsordning med fuld britisk deltagelse og var indstillet på at yde et kontant bidrag til ordningen i form af en driftskapital stillet til rådighed af Marshall-midler. Denne kapital blev senere fastlagt til 350 mio. dollar.

Den 7. juli 1950 lykkedes det at nå til enighed om et kompromis, og ved en resolution af 18. august godkendte OEEC-rådet teksterne til aftalen, der blev underskrevet af de 18 medlemslande, deriblandt Danmark, den 19. september. Ordningen fik tilbagevirkende kraft fra 1. juli.

I deres bog fra 1989 "The European Payments Union" har Jacob J. Kaplan og Günther Schleiminger givet en levende skildring af det forhandlingsforløb, der førte til EPU's oprettelse, og hvor Storbritannien måtte bøje sig på en række centrale punkter.

Alec Cairncross skriver herom i sin bog "Years of Recovery" fra 1985, at en væsentlig årsag til den britiske tilslutning var den kraftige forbedring af Storbritanniens guld- og dollarreserver i 1. halvår 1950, en udvikling, der fortsatte i månederne derefter.

Herudover spillede det ifølge Cairncross måske en rolle, at den helbredssvækkede Stafford Cripps overdrog forhandlingerne til den mere

smidige Hugh Gaitskell, der i februar 1950 overtog posten i Finansministeriet som minister for økonomiske anliggender.

I øvrigt betegner Cairncross den britiske deltagelse som noget af et lykketræf (something of a fluke). Lige netop, da kompromis'et blev indgået, så alt pænt ud, men hurtigt efter brød uvejret løs i form af de voldsomme finansielle og økonomiske forstyrrelser, der opstod i kølvandet på Korea-krigen.

Var forhandlingerne trukket i langdrag, så man havde fået disse vanskeligheder ind på livet, er det ikke sikkert, at projektet var blevet til noget, eller at Storbritannien var kommet med.

Set ud fra denne synsvinkel er det noget af et paradoks, at netop betalingsunionen skulle vise sig så robust, at den ikke alene overlevede, men i høj grad bidrog til mildnelse af de problemer, der opstod.

Dette skyldtes ikke alene Unionens indretning og de faciliteter, den medførte, men i nok så høj grad, at den ledelse, der blev indsat, viste en kompetence og samarbejdsevne, der gjorde det muligt at finde løsninger, der kunne bringe Unionen og dermed i realiteten også OEEC frelst igennem de kriser, der fulgte.

EPU'S OPBYGNING

EPU-systemet

Den ordning, der kom ud af det – Den Europæiske Betalingsunion – var sindrig, men samtidig, som næsten altid ved systemer af denne art, vævet ind i et net af komplicerende enkeltheder.

Unionen kom til at omfatte samtlige 18 OEEC-lande dog uden, at der blev fastsat kvoter for Irland, Luxembourg og Trieste, der hørte ind under henholdsvis sterlingområdet og de belgiske og italienske møntområder.

Ordningen indeholdt tre hovedelementer.

For det første blev medlemslandenes valutaer gjort anvendelige (transferable) overalt i systemet, altså en form for regional konvertibilitet.

For det andet indførtes der et kvote- og afregningssystem, der dels muliggjorde kreditydelse på multilateral basis, dels indeholdt et incitament til korrigerende af betalingsbalanceuligevægte. For debitorlandene fandt dette udtryk i, at der i stigende grad skulle anvendes guld eller dollars ved de månedlige afregninger, jo højere man kom op i debitorkvoten, og der skulle i så fald også erlægges højere rentebetalinger.

For det tredje tilvejebragtes der et grundlag for indbyrdes konsultationer, såfremt den automatiske korrektionsmekanisme ikke virkede efter hensigten. Den styrelse, der blev indsat, Managing Board, kom i denne forbindelse til at spille en central rolle.

Unionen omfattede landenes møntområder og således også sterlingområdet. Fra britisk side gav man sig på dette punkt, efter at den amerikanske Marshall-administration havde givet tilsagn om støtte, såfremt der af denne årsag skulle vise sig særlige problemer. Det gjorde der ikke. Tværtimod fik England i den første tid efter EPU's oprettelse betragtelige overskud over for de andre medlemslande.

Til brug ved opgørelsen af de månedlige mellemværender og de efterfølgende afregninger indførtes en regningsenhed (unit of account, u/a) svarende til den daværende guldverdi af 1 US dollar. Det blev pålagt medlemslandene at fastlægge paritetsværdier for deres valutaer i forhold til denne enhed.

Afregningerne fandt således sted til forud fastlagte kurser svarende til de anmeldte pariteter. Alle mellemværender med Unionen blev herigennem forsynet med en kursgaranti udtrykt i guld. Dette var en afgørende forudsætning for Unionens interne valutatransferabilitet.

Hvervet som Agent for Unionen blev overdraget til BIS, der havde spillet en tilsvarende rolle ved de forudgående kompensations- og betalingsordninger. Dette hverv, der i alt væsentligt bestod i varetagelsen af den regnskabsmæssige side af Unionens virksomhed, blev ret omfattende. BIS, der hidtil havde ført en skrantende tilværelse, og som efter oprettelsen af Valutafonden i Washington nærmest blev betragtet som overflødig, fik hermed en opblomstring og blev med årene et vigtigt forum for drøftelser på centralbankniveau.

Inden for måneden ydede centralbankerne ulimerede kreditter til hinanden. De saldi, der opstod, blev ved månedens afslutning indrapporteret til Agenten, der efter omregning til den fælles regningsenhed og modregning af over- og underskud fandt frem til den enkelte centralbanks nettoposition over for alle andre centralbanker under ét. Disse positioner blev herefter afregnet ved en vis portion betaling i guld- eller dollars og en vis portion kredit med EPU som debitor henholdsvis kreditor.

De eksisterende betalingsoverenskomster blev bibeholdt og dermed også reglerne heri for overførsler af løbende betalinger mv., men i stedet for at munde ud i tosidige mellemværender, multilateraliseredes betalingerne, således at det i sidste ende blev EPU, der indtrådte som debitor eller kreditor over for medlemslandene.

Unionen fik tildelt en grundfond på 350 mio. dollar tilvejebragt af USA som en del af Marshall-hjælpen til Europa. Grundfonden virkede som driftskapital og var absolut nødvendig af hensyn til Unionens likviditet. Således som afregningsmekanismen blev indrettet, kunne det ikke undgås, at der hen ad vejen opstod uligheder i de månedlige guld- og dollarafregninger.

Aftalen fik gyldighed til den 30. juni 1952, men med mulighed for forlængelse. I modsætning til de tidligere ordninger var EPU ikke knyttet til Marshall-hjælpen, således at Unionen, såfremt medlemslandene ønskede dette, kunne fortsætte også efter, at Marshall-hjælpen var ophørt.

Afregningsmekanismen

Som basis for beregningen af kreditter respektive erlæggelse af guld- eller dollarbetalinger fik hvert medlemsland tildelt en kvote svarende til ca. 15 pct. af totalsummen af medlemslandets løbende indtægter og udgifter på betalingsbalancen over for de øvrige medlemslande i 1949.

Dette gav et samlet kvotebeløb på 3.950 mio.u/a. Danmarks kvote blev på 195 mio.u/a svarende til 1.346 mio.kr. Kvoterne blev på såvel debitor- som kreditorsiden opdelt i fem lige store trancher med 20 pct. i hver tranche.

Afregningsreglerne udformedes sådan, at jo højere et debitorland kom op i en debitortranche, jo større beløb skulle der erlægges i guld eller dollars, og jo mindre kredit fik man. Blev det samlede underskud større end kvoten, skulle hele det overskydende beløb erlægges i guld eller dollars, medmindre OEEC bestemte andet.

For kreditorlande blev fordelingen noget anderledes. I første tranche var der pligt til at yde kredit for hele beløbet, men herefter blev afregningerne i de efterfølgende fire trancher fordelt ligeligt med 50 pct. ydelse af kredit og 50 pct. afregning i guld eller dollars. Gik overskuddet ud over kvoten, var det op til OEEC at træffe bestemmelse om, hvordan det overskydende beløb skulle afvikles.

Afregningsreglerne tog udgangspunkt i de opsummerede beløb siden ordningens start den 1. juli 1950. Man fulgte med andre ord et kumulativt princip, der blev afgørende for placeringen i trancherne. Et debitorland ville således arbejde sig tilbage i systemet, hvis det senere fik overskud. I så fald blev gælden reduceret tilsvarende samtidig med, at debitorlandet fik tilbagebetalt tidligere erlagte guld- og dollarbetalinger.

Skematisk kan forholdet mellem kredit- og guld og dollarandele opstilles som vist i omstående tabel 2.

Ved fuld udnyttelse af kvoten udgjorde kreditelementet således 60 pct. og guld-dollarandelen 40 pct.

Men undervejs var systemet asymmetrisk. Virkningen heraf blev ydermere forstærket afhængig af størrelsen og fordelingen af debitor- og kreditorpositionerne. Fik fx et enkelt eller nogle få lande overskud med forholdsvis store beløb, mens underskuddene var fordelt på mange lande med forholdsvis små beløb og derfor blev holdt inden for 1. tranche, skulle Unionen udbetale større kontante beløb, end den modtog. I så fald måtte forskellen reguleres via Unionens driftskapital.

EPU'S OPRINDELIGE AFREGNINGSSYSTEM				Tabel 2
	Kreditandel		Guld- og dollarandel	
	Debitor (modtager)	Kreditor (yder)	Debitor (betaler)	Kreditor (modtager)
1. tranche	100	100	0	0
2. -	80	50	20	50
3. -	60	50	40	50
4. -	40	50	60	50
5. -	20	50	80	50
Gennemsnit.....	60	60	40	40

Opbygningen af systemet bar tydeligt præg af at være et kompromis. På debitorsiden var der et klart incitament til at rebe sejlene, mens det var sværere at få øje på den tilsvarende mekanisme på kreditorsiden.

Resultatet lå langt fra de britiske og danske ønsker og var også markant forskelligt fra det oprindelige amerikanske udspil. Det lå tættere på de tanker, man havde gjort sig på belgisk side, selvom også belgierne klagede sig. De ville gerne have haft endnu mere guld ud af systemet.

Undervejs forhandlede man sig til rette om et par særlige forhold.

Med det formål at sikre, at Unionen kunne påbegynde sin virksomhed uden at blive belastet af de allerede eksisterende centralbankmellemværender, blev det henstillet, at disse blev søgt konsolideret og afviklet over et passende tidsrum. Dette førte til, at hovedparten af Nationalbankens store gæld til Bank of England blev omlagt til et 10-årigt lån på 426 mio.kr. Lånet blev overtaget af Finansministeriet og udgik dermed af valutabalancen.

De ikke konsoliderede beløb indgik som "existing resources" i Unionens afregningssystem, men uden for det ellers anvendte kumulative princip. Var beløbene brugt, var de dermed ude af verden og kunne ikke genvindes.

En anden særordning var knyttet til de såkaldte "initial positions", dvs. negative eller positive udgangspositioner, der blev indrømmet lande, der måtte påregnes at få væsentlige overskud respektive underskud og derfor kunne komme til at belaste Unionen i startfasen. De pågældende positioner skulle opfange de første udsving, uden at der blev taget hul på kvoterne.

Til overskudslande blev der tildelt negative udgangspositioner svarende til i alt 200 mio.dollar, der blev finansieret af USA over Marshall-hjælpen. Heraf modtog Storbritannien alene 150 mio.dollar. Den del af underskudslandenes positive udgangspositioner, der havde form af gave fra Unionen til de pågældende lande, beløb sig til 279 mio.dollar. Forskellen på 79 mio.dollar blev forudsat dækket af Unionens driftskapital.

Som forventet debitorland havde Danmark anmodet om at få del i denne gavetildeling med et beløb på 40 mio.dollar, men fik afslag af de amerikanske myndigheder, der stod for afgørelsen i disse sager.

Bestyrelsen – Managing Board

Det blev Unionens bestyrelse, der måtte tage sig af de problemer, der opstod, og de blev mange og besværlige. Dette skyldtes ikke så meget systemet som sådan, men den vidt forskellige udvikling, der viste sig i medlemslandenes betalingsbalancer.

Bestyrelsen kom til at bestå af syv medlemmer valgt af OEEC-rådet for ét år, men med mulighed for genudnævnelse. Den fik ikke de magtbeføjelser, som bl.a. USA havde lagt op til, men kunne dog træffe flertalsafgørelser vedrørende operationelle forhold og administrationen af grundfonden. I vigtigere politiske spørgsmål måtte bestyrelsen forelægge sagen til afgørelse i Rådet og skulle i øvrigt regelmæssigt aflægge rapport til Rådet om udøvelsen af sit hverv.

Det skulle imidlertid vise sig, at Managing Board i kraft af sin sammensætning og sin ekspertise fik en overordentlig stor indflydelse. Bestyrelsen udviklede sin egen pragmatiske facon ved håndteringen af de vanskeligheder, der opstod, og dens råd blev næsten altid fulgt.

Tonen i bestyrelsen, som jeg en overgang havde tilknytning til som stedfortrædende bestyrelsesmedlem, kunne ind imellem være hård, men var dog præget af den positive stemning og samarbejdsånd, der gjorde sig gældende i årene efter krigen, hvor det gjaldt om at gøre fremskridt og skabe resultater. De syv medlemmer virkede som et forum af uafhængige eksperter, men var samtidig hver for sig højtstående embedsmænd eller centralbankrepræsentanter og var derfor ikke upåvirket af nationale interesser.

Under disse omstændigheder blev det ofte det enkelte medlem, der måtte tage den første tørn med sit hjemlige bagland, når noget var gået galt. Netop denne arbejdsmetode muliggjorde så grundigt et forarbejde, at bestyrelsens forslag så godt som på forhånd var sikret accept. Gennem dens evne til at skabe resultater blev bestyrelsen hurtigt et respekteret og i realiteten magtfuldt organ.

Bestyrelsens første formand var italieneren Guido Carli, der varetog formandshvervet i to år. Carli blev senere chef for Banca d'Italia og var en overgang finansminister. Derefter overtog tyskeren Hans Karl von Mangoldt formandsposten indtil Unionens ophør. Von Mangoldt blev en meget værdsat formand.

Danmark, Norge og Sverige var i Unionens første regnskabsår og senere i yderligere et år repræsenteret ved daværende vicedirektør, senere nationalbankdirektør S. Hartogsohn, der i sommeren 1947 havde delta-

get i Parisergruppens udredningsarbejde vedrørende finansielle forhold og et par år senere været medlem af Ansiaux-ekspertgruppen. Senere blev hvervet som nordisk repræsentant en overgang varetaget af departementschef Erik Ib Schmidt. Ellers blev denne post besat med ekspeditionssjef, senere chef for Norges Bank, Knut Getz Wold.

Oprindelig dansk skepsis

Det var ikke just lyse toner, der prægede det officielle Danmarks første kommentarer.

Handelsminister Jens Otto Krag, der deltog i ministerdrøftelserne i Paris i sommeren 1950, kunne ganske vist over for den danske offentlighed erklære, at herefter kunne danske kroner "uden dikkedarer" anvendes som betaling overalt i Vesteuropa samt i hele det ydre sterlingområde og de europæiske kolonier, altså en stor del af verden.

Dette var jo et lykkeligt budskab at kunne bringe.

Men herefter holdt begejstringen også op.

Krag var faktisk skuffet over resultatet. Han var blevet gift med Birgit Tengroth og var i gang med en længere bryllupsrejse, men måtte tilbringe en del af hvedebrødsdagene i Paris med at diskutere EPU.

Han var især misfornøjet med, at Danmark havde fået afslag på anmodningen om at få sin udgangsposition styrket ved særhjælp fra USA på 40 mio.dollar.

I forvejen fandt han, at den kvote, som Danmark havde fået tildelt på 195 mio.dollar, var for ringe til at gå videre med liberaliseringen af vareimporten udover de 60 pct., som Danmark var gået med til.

Også selve kreditelementet i kvoterne blev betragtet som utilfredsstillende.

Danmarks holdning til EPU blev dog hurtigt væsentlig mere positiv.

DE FØRSTE TO ÅR

Begyndervanskeligheder

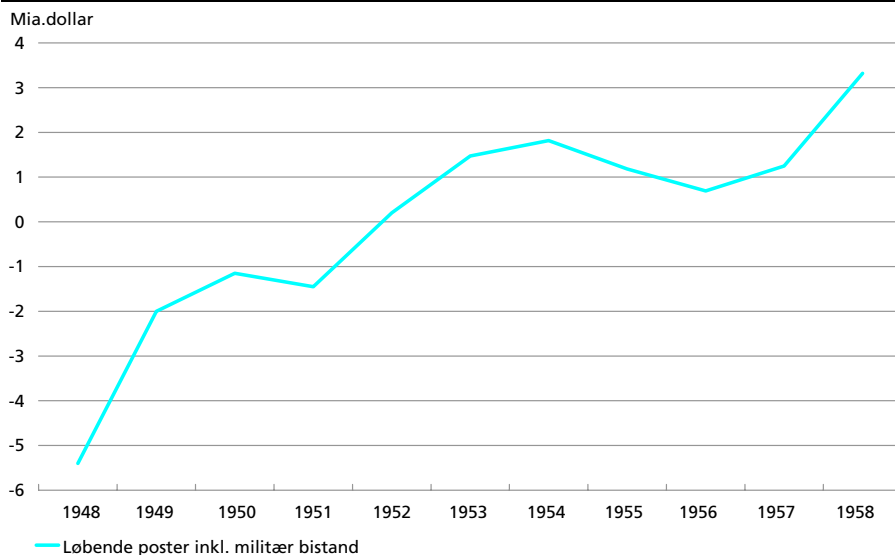
Selvom oprettelsen af EPU havde været en besværlig proces, så man nogenlunde lyst på Unionens fremtid, da resultatet først forelå.

I tiden op til Unionens start var de fleste lande inde i en opgangsperiode, inflationen var under kontrol, og med enkelte undtagelser artede betalingsbalanceforholdene i Vesteuropa sig positivt, således som det fremgår af figur 1.

Det spillede en stor rolle, at valutakurserne var blevet justeret blot trekvart år forinden, og at denne justering ikke alene gjaldt kursen over for dollar, men også indebar en tilpasning mellem visse europæiske valutaer indbyrdes.

BETALINGSBALANCENS LØBENDE POSTER I OEEC-LANDENE 1948-58

Figur 1



Kilde: OEEC's 12. økonomiske årsoversigt, september 1961, side 165 og 167.

Vejen var således banet for varetagelsen af den opgave, som Unionen var sat til at udøve, foreløbig for en periode af to år indtil den 30. juni 1952.

I disse to første år, der blev en slags prøvetid for EPU, kom det imidlertid til at gå helt anderledes, end man havde forestillet sig.

Allerede i de første måneder var der optræk til en stærkt afvigende udvikling i EPU-landenes betalingsbalancer og dermed i deres positioner over for Unionen. Heri var der for så vidt intet mærkværdigt, eftersom det var sædvanligt, at nogle lande havde overskud og andre underskud, og Unionen var netop blevet oprettet for på multilateral basis at lette udligningen af sådanne udsving.

Afvigelserne fortsatte imidlertid og det i et sådant tempo og med en sådan styrke, at de i løbet af kort tid ligefrem blev en trussel mod Unionens eksistens.

Således gjorde England, Frankrig og Belgien sig ind imellem overvejelser om at gå egne veje, hvorved de formentlig i realiteten ville have bragt EPU til ophør.

Så vidt kom det dog ikke til at gå, men det forhold, at det var store EPU-lande, der blev involveret i disse voldsomme udsving, skabte adskillige kriser.

I første omgang fik Vesttyskland og Holland meget store underskud, mens lande som England, Frankrig og Belgien bevægede sig i modsat retning.

Fra omkring foråret 1951 ændrede udviklingen retning, og landene skiftede plads. Vesttyskland og lidt senere Holland blev herefter betydelige kreditorlande, og D-marken og gylden fik den styrke, der siden blev kendetegnende for disse to valutaer.

Omvendt fik England og Frankrig så store underskud, at de tidligere positive nettostillinger blev afløst af endnu større negative positioner. Belgien fortsatte med at være kreditor med et meget stort beløb.

De vanskeligheder, der opstod, skyldtes et sammenfald af forskellige forhold, heriblandt udbruddet i sommeren 1950 af Korea-krigen, der forstærkede de problemer, der i forvejen latent var til stede.

Den oprustning, der fulgte, øvede stor indflydelse på de internationale handels- og betalingsforhold ud over selvfølgelig at virke belastende for de berørte landes statsbudgetter. Det øgede militære behov gav anledning til en voldsom stigning i råvarepriserne med heraf følgende hamstring til lagre samtidig med, at der blev lagt beslag på vigtig industrikapacitet.

Det mønster i udenrigshandelen, der fulgte af landenes erhvervsstruktur, blev herved i visse tilfælde trukket endnu skarpere op. Dette gjaldt således for Belgien, der med stigende priser på landets vigtige eksport af kul og stål fik endnu større overskud over for sine europæiske samhandelspartnere samtidig med, at Belgien fortsat havde underskud over for dollarområdet.

Danmark var med sin landbrugssektor potentielt i samme situation, men havde svært ved at udnytte eksportpotentiallet på grund af andre landes hindringer for samhandelen med landbrugsvarer. Danmark blev endvidere hårdt ramt af råvareprisstigningerne i form af en yderligere svækkelse af bytteforholdet i udenrigshandelen.

England var i den særlige situation i første omgang at få valutarisk gavn af de stigende råvarepriser som følge af den ekstra indtjening, dette gav i det ydre sterlingområde, men fik problemer, da råvarepriserne gik den anden vej.

Tyskland var ved at rejse sig som industriel stormagt, mens Frankrig gjorde sig store anstrengelser for at gøre Tyskland rangen stridig, bl.a. ved et omfattende statsligt investeringsprogram. Frankrig var samtidig økonomisk og finansielt stærkt belastet af krigen i Indokina.

Ved siden af disse forhold spillede forskelle i landenes økonomiske politik også ind. Nogle var ekspansivt orienteret. Andre holdt sig på en mere forsigtig kurs.

Styrken i de udsving, der opstod over for Unionen, gav problemer, når kvoterne var ved at være udnyttet eller blev overskredet. Vanskelighederne blev særligt store, når det var de samme lande, der vedblev med

at være debitorer respektive kreditorer. De kreditter, der var en del af afregningsmekanismen, fik herved ikke den kortfristede karakter, som man oprindeligt havde tænkt sig.

Hertil kom, at EPU som en regional institution ikke var indrettet på at løse op for de problemer, der fulgte af underskud over for dollarområdet, selvom Unionens likviditet i et vist, men kun beskedent omfang, kunne virke som stødpude i sådanne tilfælde.

Det var en stor hjælp, at USA med et beløb på godt og vel 200 mio. dollar bidrog til guld- og dollarafregningerne i fire valutasvage lande: Grækenland, Island, Tyrkiet og Østrig. Omvendt gav det problemer, at Marshall-hjælpen var under aftrapning. Det blev derfor almindeligt at søge dollareksporten stimuleret ved ordninger af den ene eller anden art.

Det var et held, at vanskelighederne viste sig i Unionens startfase, hvor kvotesystemet med dets kreditmuligheder endnu var fuldt intakt. Men det spillede tillige en stor rolle, at EPU-styrelsen viste sig i stand til på pragmatisk vis at finde frem til kompromiser, der kunne holde Unionen oprejst.

Kvoterne blev i flere tilfælde opbrugt, hvorefter der skulle afregnes i guld eller dollars. Men det typiske i disse situationer var de forhandlingsløsninger, der ved EPU-styrelsens mellemkomst kom ud af det.

Det blev herved muligt at skabe særordninger, så guld- og dollarelementet, der politisk var meget følsomt, fik mindre vægt, samtidig med, at der ad forhandlingens vej blev lagt op til korrigerende økonomisk-politiske modforholdsregler.

Det bagvedliggende og vigtigste hensyn bestod i, at liberaliseringen af varehandelen, knyttet som den var til EPU, ikke måtte blive tabt på gulvet. En overgang hang den faktisk i en tynd tråd. Det var derfor magtpåliggende for de ledende organer i OEEC og EPU at få de skader, der opstod, udbedret hurtigst muligt.

Tysklandsproblemet

Allerede i sit første møde den 20. oktober 1950 blev EPU-styrelsen konfronteret med det tyske problem, der hurtig skabte en veritabel krise.

Vesttysklands betalingsbalance var kommet ud i en forrygende nedtur. Ved Agentens opgørelse af landenes positioner i Unionen pr. 30. september 1950 viste det sig, at Vesttyskland i løbet af blot et kvartal havde opbrugt over halvdelen af sin kvote, og i de følgende måneder blev kvoten ikke alene udnyttet fuldt ud, men overskredet i et ganske betydeligt omfang.

Årsagen var den kraftige ekspansion i den tyske samfundsøkonomi efter valutareformen i 1948. Indtil da havde udviklingen været træg, men

herefter accelererede tysk økonomi i et tempo, der ikke kunne undgå at få alvorlige betalingsbalancemæssige konsekvenser.

Det spillede en rolle, at kreditpolitikken var blevet lempet for at lette absorberingen af de mange flygtninge fra øst, og at importrestriktionerne var blevet stærkt reduceret i overensstemmelse med Adenauer-regeringens liberale økonomiske og erhvervsmæssige politik.

Korea-krigen satte yderligere skub i importen, og samtidig skabte formodninger om en revaluering af pundet problemer i form af ændrede betalingssædvaner i udenrigshandelen til ugunst for D-marken.

Under disse omstændigheder blev det en hovedopgave for EPU og OEEC at finde veje til løsninger, selvfølgelig i et samarbejde med den vesttyske regering. Dette lykkedes, bl.a. med assistance fra Alec Cairncross og Per Jacobsson, der dengang var økonomiske rådgivere for henholdsvis OEEC og BIS.

Overvejelserne førte til, at Vesttyskland engagerede sig i en finans- og kreditpolitisk stramning, som dengang var noget af et særsyn. Bl.a. forhøjedes diskontoen efter kraftig opfordring fra Per Jacobsson fra 4 til 6 pct.

I første omgang undlod man at tilbageføre de importliberaliseringer, der var gennemført, men måtte alligevel senere tage skridt hertil. Praxis på det ikke-frigivne område blev meget restriktiv til stor fortrydelse for bl.a. Danmark, da dette område indbefattede den vigtige samhandel med landbrugsprodukter. Endvidere gennemførtes der en importdeponeringsordning, der pålagde importørerne at binde et beløb i en bank svarende til en vis del af importværdien.

Teknisk var det en vanskelighed, at Vesttysklands kvote var fastsat alt for snævert til at kunne rumme de udsving, der viste sig. Den udgjorde 320 mio.u/a og blev i sommeren 1951 forhøjet til 500 mio.u/a. Til sammenligning udgjorde Englands og Frankrigs kvoter henholdsvis 1.060 mio.u/a og 520 mio.u/a. Englands store og Tysklands lille kvote afspejlede samhandelsforholdene i de sidste år af 1940'erne. Dette mønster ændredes radikalt fra begyndelsen af 1950'erne.

Til imødegåelse af den klemme, der fulgte af kvotens udnyttelse, fik Vesttyskland indrømmet en ekstraordinær kredit fra EPU.

Herefter vendte det hele så at sige på en tallerken. Situationen forbedredes så hurtigt, at Vesttyskland allerede i maj 1951 kunne tilbagebetale særkreditten fem måneder før forfald, og i begyndelsen af 1952 genindførtes liberaliseringen af vareimporten.

Vesttysklands stilling i EPU ændredes fra en debitorposition til en kreditorposition, og i foråret 1953 blev Vesttyskland EPU's største kreditorland.

England og Frankrig

Som nævnt havde England i første omgang fordel af sterlingområdets valutaindtjening på grund af råvarehøjkonjunkturen. Endvidere blev guld- og valutareserverne i efteråret 1950 midlertidig stimuleret ved en spekulativ kapitalindstrømning på baggrund af de åbenbart slet skjulte overvejelser, som man dengang gjorde sig i visse regeringskredse om en revaluering af pundet.

Da råvarepriserne igen faldt, trådte den underliggende svaghed i den britiske betalingsbalance imidlertid stærkt frem.

Omsvinget blev voldsomt og Englands kvote i EPU overskredet i en sådan grad, at England indtil medio 1952 måtte betale guld og dollars til Unionen i et ganske betydeligt omfang. Forværringen illustreredes af, at Englands guld- og dollarreserver i de 12 måneder indtil medio 1952 mere end halveredes.

Regeringen overvejede, hvorvidt man ligesom Tyskland skulle anmode om en særkredit, men kom til det resultat, at det ville man ikke, da man ikke ønskede at blive udsat for at skulle indordne sig under rekommandationer og dermed kontrol fra OEEC's side.

Problemerne blev undervejs drøftet på et møde i London i januar 1952 mellem Commonwealth-landenes finansministre. Man satte sig ved denne lejlighed som mål, at sterlinglandene som helhed skulle bringes i balance over for omverdenen i 2. halvår 1952. Ud over specifikke rekommandationer med hensyn til inflation, eksportforøgelse og udenlandsk lånoptagelse skulle ethvert land sætte tæring efter næring (live within its means) og om nødvendigt begrænse importen fra andre lande såvel inden for som uden for sterlingområdet.

England havde kort forinden fået ny regering. Efter parlamentsvalget i oktober 1951 blev Labour-regeringen afløst af en konservativ regering med Winston Churchill som premierminister. Anthony Eden blev udenrigsminister og R.A. Butler finansminister.

Ligesom tidligere den tyske regering måtte også den nytilkomne engelske regering stramme tøjlerne. Kreditpolitikken blev skærpet bl.a. ved en forhøjelse af diskontoen i to omgange fra 2 til 4 pct. Der blev også taget andre forholdsregler, og liberaliseringen af vareimporten blev stærkt beskåret.

Situationen ændredes fra sensommeren 1952, da England igen fik overskud, hvorefter den ekstremt negative nettoposition over for EPU stort set blev halveret i det følgende års tid.

For Frankrig vendte den positive udvikling i EPU i april 1951. Herefter gik det også for Frankrig den modsatte vej, men i modsætning til England fortsatte nedturen til sommeren 1954. I oktober 1952 var debitor-

kvoten opbrugt, hvorefter underskuddene over for Unionen blev afregnet i guld eller dollars.

Ud over en række andre foranstaltninger så også Frankrig sig nødsaget til at suspendere importliberaliseringen. Da den franske franc i begyndelsen af 1952 kom ud for et spekulativt pres, støttede OEEC med et lån i form af en ekstraordinær gulfri tranche på 100 mio.u/a.

Danmark

Også Danmark kom i en skyldnerposition, men uden at der på noget tidspunkt var optræk til noget alarmerende.

Til og med februar 1951 befandt Danmark sig i den gulfrie 1. debitortranche. Derefter og indtil november 1951 lå Danmark i 2. tranche for herefter igen at komme tilbage i 1. tranche – en position, der blev bevareret i det følgende års tid.

Danmarks stilling i EPU fulgte nogenlunde udviklingen på betalingsbalancen, der blev ugunstigt påvirket af bytteforholdsforringelsen efter devalueringen i september 1949 og efter den senere stigning i råvarepriserne. Under disse omstændigheder måtte også Danmark midlertidigt reducere liberaliseringen af vareimporten.

Udviklingen gav anledning til et par særlige forholdsregler, der var tænkt som en styrkelse af betalingsbalancen, men næppe fik større betydning.

Den ene var metervaredeponeringsordningen, der blev indført i februar 1951 efter tysk forbillede. Som en forudsætning for import af varer inden for denne varegruppe måtte importøren deponere et beløb på en rentefri konto i en bank svarende til 150 pct. af importbevillingens pålydende. De deponerede beløb, der straks skulle overføres til Nationalbanken, blev frigivet efter 3 respektive 12 måneders forløb.

Ordningen var med forskellige ændringer gældende indtil marts 1956.

Det andet særarrangement var dollarpræmieringsordningen, der indførtes i august 1952 som et modtræk over for lignende ordninger i andre lande.

Ordningen gik i hovedtræk ud på, at en eksportør, der indtjente dollars uden for Europa, kunne opnå tilladelse til fra EPU-området at importere varer, der var på bunden liste, svarende til 10 pct. af kroneværdien af de indtjente dollars. Som følge af knapheden på sådanne varer, fx personbiler, blev det påregnet, at importbevillingen, der var omsættelig, kunne sælges med en vis fortjeneste.

Ordningen, der blev ophævet ved udgangen af 1961, kom hurtigt i Den Internationale Valutafonds søgelys. Fonden var principielt imod den slags foranstaltninger, der i Fondens terminologi blev betegnet som

"multiple currency practices", dvs. systemer med forskellige kurser på en og samme valuta.

Andre lande

Blandt de øvrige medlemslande skilte Belgien, Italien og Portugal sig ud ved at få akkumulerede overskud, der oversteg deres kreditorkvoter.

Mens disse overskridelser var forholdsvis begrænsede og let håndterlige i Italiens og Portugals tilfælde, var de meget betydelige og besværlige hvad angik Belgien, der insisterede på at modtage afregning fuldt ud i guld eller dollars, men gav sig af hensyn til Unionens likviditet, så kun godt og vel halvdelen blev afviklet på denne måde. Resten fik form af en ekstraordinær kredit til Unionen.

Under forhandlingerne om Unionens forlængelse ud over den 30. juni 1952 blev en mindre del af denne kredit afviklet kontant, mens resten blev indkapslet ved et ret så indviklet arrangement.

Ved samme lejlighed indvilgede Belgien i, at fremtidig overskud op til en vis grænse blev afviklet halvt ved guld eller dollars og halvt ved kredit.

Tilsvarende aftaler blev indgået med Italien og Portugal. Også med Schweiz blev der truffet en særordning for det tilfælde, at kreditorkvoten blev overskredet. Dette gentog sig i december ved lignende ordninger med Vesttyskland og Holland.

I kreditorlandene var frigivelse af importen det foretrukne middel til nedbringelse af overskuddet. Italien afskaffede således så godt som fuldstændigt de kvantitative importrestriktioner og foretog samtidig en vis nedsættelse af toldsatserne.

Samtidig søgtes eksporten til andre medlemslande reduceret, i Belgien støttet ved en eksportdeponeringsordning. Bl.a. i lys af, at Marshallhjælpen var ved at ebbe ud, søgte man på den anden side at fremme dollareksporten, bl.a. ved indførelse af dollarpræmieringsordninger af den ene eller anden art.

I OEEC's katalog af anbefalinger havde fremme af investeringerne en fremtrædende plads.

Afregningerne

Selve afregningssystemet fungerede under disse omstændigheder helt efter hensigten og uden tekniske vanskeligheder.

Som følge af modregninger og bevægelserne frem og tilbage i systemet via den kumulative mekanisme blev det kun en lille del af de anmeldte saldi, der mundede ud i ydelse af kreditter respektive betaling af guld eller dollars.

I Unionens to første år udgjorde de bruttobeløb, der blev anmeldt til Agenten, 7,5 mia.u/a. Heraf blev 5,6 mia.u/a udlignet ved modregning eller skift i positionerne.

Af de resterende 1,9 mia.u/a blev i runde tal 1,0 mia.u/a reguleret ved kreditter til og fra Unionen, mens 0,9 mia.u/a blev afviklet ved betalinger i guld og dollars.

STRAMNING AF REGLERNE 1952-55

Mens man i EPU's to første år var optaget af at få Unionen til at fungere efter hensigten, blev de følgende år præget af en bredere anlagt indsats, hvor man dels gennemførte en række stramninger af EPU-reglerne, dels beskæftigede sig med den valutakonvertibilitet, der skulle træde i stedet for EPU.

Sideløbende hermed var det en vigtig opgave at støtte de mål for liberalisering af varehandelen, som man havde sat sig i OEEC.

Arbejdet med disse spørgsmål, hvor valutakonvertibilitet, liberalisering af varehandelen og arbejdet med at få EPU til at fungere efter hensigten var vævet ind i et tæt samspil, blev en brydningstid for EPU og ligeledes for OEEC, der som den politiske organisation skulle søge at samle trådene.

Englands noget reserverede holdning trådte frem i mange sammenhænge og kom bl.a. til udtryk ved, at mens EPU i første omgang var vedtaget for en to-årig periode, blev Unionen efterfølgende kun fornyet for ét år ad gangen.

Dette havde sammenhæng med EPU's ophørsregler, der gik ud på, at Unionen til enhver tid kunne bringes til ophør ved en enstemmig beslutning herom i OEEC's ministerråd. Men der var også den mulighed, at i forbindelse med Unionens fornyelse kunne lande med 50 pct. eller mere af kvoterne meddele, at de ikke ønskede at fortsætte som medlemmer.

Denne sidste regel gav England en vis bevægelsesfrihed, men altså kun i forbindelse med forhandlinger om Unionens videreførelse.

Denne fremgangsmåde havde dog samtidig den fordel, at den gennemtvang et årligt hovedeftersyn af systemet som helhed.

Ved de ordninger, der blev gennemført ved Unionens forlængelse udover den 30. juni 1952, og hvori tillige indgik en mindre stramning henholdsvis lempelse af afregningsreglerne for lande, der havde trukket forholdsvis lidt respektive meget af deres kvoter, blev der opnået en vis afspænding. I det følgende års tid trak andre forhold i samme retning, herunder en mere afbalanceret udvikling i medlemslandenes valutafor-

hold. Det var også positivt, at de normale handelsrelationer med USA udviklede sig til Europas fordel.

Under disse forhold blev under- og overskud inden for Unionen af en mere behersket størrelsesorden.

Dette billede kunne imidlertid ikke holde. I løbet af 1953/54 fik en række lande igen ekstreme positioner i form af under- eller overskud af længere varighed med det resultat, at kvoterne atter i stor udstrækning blev udnyttet eller overskredet.

Det største problem var Vesttyskland, hvis opsummerede overskud efterhånden kom op på et beløb svarende til mere end 200 pct. af Tysklands kvote.

Tysklands kredit til Unionen og dermed til de øvrige lande nåede herved op på at udgøre godt og vel 600 mio.u/a. Fra tysk side lod man forstå, at man ikke var indstillet på at ville fortsætte med en kreditgivning af denne størrelse.

Modsat modtog England og Frankrig som debitorer kreditter fra Unionen på henholdsvis knap 500 og godt 300 mio.u/a.

Også andre lande nåede højt op i deres kvoter, og enkelte fik ligesom Tyskland og Frankrig opsummerede positioner, der gik ud over kvoten.

Under disse omstændigheder blev forhandlingerne i EPU's styrelsesråd i foråret 1954 om Unionens forlængelse for endnu et år koncentreret om at finde veje og midler til at få afhjulpet disse problemer. Overvejelserne førte til en række forslag, der alle blev godkendt af OEEC's ministerråd den 30. juni 1954.

De interessemodsætninger, der gjorde sig gældende, gik i korthed ud på, at England med henblik på en snarlig overgang til konvertibilitet for pundet ønskede at få så stor en del som muligt af sin EPU-gæld konsolideret for herigennem at opnå en længere afdragstid end de tre år, der fulgte af EPU's likvidationsbestemmelser.

De skandinaviske lande ønskede handelspolitiske indrømmelser fra kreditorlandene, og at disse lande førte en mere ekspansiv økonomisk politik.

Kreditorlandene under anførsel af Tyskland, Belgien og Schweiz presede på deres side på for at få en del af deres tilgodehavende betalt i konvertibel valuta og gjorde samtidig gældende, at det var debitorlandene, der ved deres inflatoriske politik bar hovedansvaret for skævhederne i Unionen.

Resultatet blev i hovedsagen et kompromis mellem England og kreditorlandene. En stor del af debitorlandenes gæld blev konsolideret over 5-10 år. Ved dette forhandlingsresultat modtog kreditorlandene en en-

gangsbetaling i guld eller dollars, og fremtidige betalinger på den konsoliderede gæld skulle erlægges på samme måde.

De handelspolitiske indrømmelser, der ellers var lagt op til, forsvandt helt, og der åbnedes kun i begrænset omfang nye kreditmuligheder for debitorlandene. En forenkling af afregningsmekanismen indebar ligeledes en vis skærpelse set fra et debitorsynspunkt.

Den delvise afvikling af gældspositionerne gennemførtes ved, at landene parvis indgik konsolideringsaftaler, der typisk omfattede 75 pct. af gælden.

Ved udgangen af juni 1954 udgjorde debitorernes samlede gæld til Unionen 1.142 mio.u/a. Ved tosidige aftaler mellem syv kreditorlande og fem debitorlande, deriblandt Danmark, blev 858 mio.u/a heraf bragt ud af verden dels ved kontant betaling svarende til 224 mio.u/a, dels ved konsolidering af restbeløbet til afvikling over en årrække ved betaling ligeledes i guld eller dollars.

Af Danmarks gæld, der svarede til 673 mio.kr., blev 434 mio.kr. afviklet på denne måde. En fjerdedel blev betalt i dollars og resten afdraget over en periode på 5-7 år.

Ud over de nævnte 224 mio.dollar modtog kreditorerne yderligere kontant 130 mio.dollar, der blev taget fra Unionens likvide beholdning.

Modstykket hertil var, at kreditorerne forpligtede sig til at stille nye kreditter til rådighed svarende til summen af de konsoliderede beløb og det beløb, der var blevet modtaget kontant.

Debitorlandene fik genskabt en del af deres kreditmuligheder, men ikke i et omfang svarende til kreditorlandenes nye forpligtelser.

Ændringen af afregningsreglerne gik ud på, at fremtidige underskud og overskud inden for kvoten skulle afregnes halvt i guld/dollars og halvt i kredit for såvel debitorer som kreditorer.

Da man ikke ønskede hermed at formindske det absolutte kreditelement i systemet, der havde hvilet på afregningsforholdet 60:40 ved fuld udnyttelse af kvoten, blev kvoterne generelt forhøjet med 20 pct.

Disse regler blev fulgt op af nye stramninger året efter.

I forbindelse med forhandlingerne i januar 1955 om en forøgelse af niveauet for liberaliseringen af vareimporten traf Ministerrådet beslutning om, at EPU i princippet skulle forlænges for yderligere et år fra den 1. juli 1955 at regne.

Forlængelsen blev knyttet sammen med spørgsmålet om, hvordan de europæiske betalingsforhold skulle ordnes, når konvertibiliteten blev gennemført. Man regnede på daværende tidspunkt med, at dette kunne ske inden for en nærmere fremtid.

Efter at der var opnået enighed om indgåelsen af Den Europæiske Valutaoverenskomst til afløsning af EPU, når tiden hertil var inde, jf.

herom senere, blev Unionen formelt forlænget til udgangen af juni 1956.

Som led i forberedelserne til konvertibilitet blev afregningsreglerne med virkning fra 1. august 1955 opstrammet endnu engang, således at den andel, der skulle afvikles ved erlæggelse af guld eller dollars, blev forøget til 75 pct. I EPU-styrelsen var Hartogsohn som den eneste gået imod denne forhøjelse. Atter blev kvoterne justeret opad – denne gang fordoblet – for at undgå en forringelse af landenes resterende kreditmuligheder.

Endvidere blev der ved tosidige overenskomster mellem debitor- og kreditorlandene foretaget yderligere konsolidering af gælden til EPU.

For Danmarks vedkommende blev der indgået sådanne supplerende aftaler med Belgien, Holland og Vesttyskland.

Udover at restgælden herved blev nedbragt, opnåedes der herved, som tidligere nævnt, en forlænget afdragsperiode for denne del af EPU-gælden sammenlignet med den afviklingsperiode på tre år, der var indeholdt i EPU's likvidationsregler.

LIBERALISERING AF VAREIMPORTEN

For samarbejdet på handelsområdet var det naturligvis et faresignal, at de store handelsnationer, England, Frankrig og Vesttyskland, en overgang så sig nødsaget til at gøre brug af liberaliseringsbestemmelsernes undtagelsesklausuler (derogation clauses).

Det blev ganske vist tilkendegivet, at der var tale om midlertidige skridt, men afsmitningen var nærliggende, og der bestod derfor en åbenbar risiko for, at opnåelsen af liberaliseringsmålsætningen i bedste fald blev stærkt forsinket.

I efteråret 1950 traf OEEC's ministerråd beslutning om, at liberaliseringsniveauet skulle højnes fra 60 til 75 pct., men i EPU's andet og tredje arbejdsår gik det den anden vej på grund af de mange deliberaliseringer.

Det kom dog ikke til at gå så galt, som man kunne have frygtet. Liberaliseringen kom i gang igen, og det viste sig senere, at samhandelen mellem OEEC-landene, til trods for de trangere formelle vilkår, alligevel havde udviklet sig i en positiv retning.

På et ministerrådsmøde i marts 1953 blev der truffet en række beslutninger, der trak i retning af en opstramning af handelssamarbejdet. Denne linje blev fulgt op i oktober, hvor retningslinjerne blev yderligere skærpet. Målet var fortsat fuld liberalisering af varehandelen. For at dette mål kunne nås, blev EPU som nævnt forlænget for endnu et år efter 30. juni 1954. I december 1954 anbefalede Rådet, at medlemslandene lempede deres handelsrestriktioner over for dollarområdet.

Spørgsmålet om øget lighed i samhandelen var meget centralt, ikke mindst for et land som Danmark. Liberaliseringen havde hidtil været koncentreret om de kvantitative importrestriktioner, mens andre hindringer for den frie handel, som fx statshandel, told, subventioner og dobbeltpriser, var holdt udenfor uanset, at der også herfra blev øvet stor indflydelse på samhandelens omfang og mønster.

Oven i købet havde visse lande gjort øget brug af sådanne handelshindringer samtidig med redueringen af de kvantitative importrestriktioner, således at liberaliseringsniveauet som helhed betragtet ikke var blevet højnet så meget som tilsigtet.

Et andet vigtigt og principielt spørgsmål var OEEC-landenes handelspolitik efter indførelsen af konvertibilitet. Efter reglerne i Den Internationale Valutafond og GATT var landene i denne situation forpligtede til at undlade diskrimination i udenrigshandelen.

På denne baggrund var de fleste OEEC-lande indstillet på, at Organisationens handelssamarbejde, som man fandt var mere effektivt end samarbejdet i GATT mv., burde videreføres, også når konvertibiliteten var blevet en realitet.

Den engelske regering så anderledes på det. Den foretrak, at spørgsmål af handelsmæssig art under disse forhold hørte hjemme i de globale handelsorganisationer.

Til stor fortrydelse for andre medlemslande, deriblandt Danmark, var England af samme årsag også imod, at handelssamarbejdet i OEEC blev udvidet til at omfatte andre områder end de kvantitative importrestriktioner.

I et forsøg på at løse op for disse spændinger blev der i maj 1954 nedsat en ministerkomité med finansminister Butler som formand. Udover at se på de spørgsmål, der ville opstå ved overgangen til valutakonvertibilitet, skulle komiteen undersøge mulighederne for en større bredde i handelssamarbejdet.

Overvejelserne mandede ud i en rapport, der blev forelagt OEEC's ministerråd i januar 1955.

Hovedvægten heri lå fortsat på det gængse handelsmæssige samarbejde, mens det ikke havde været muligt at nå til enighed om afgørende skridt mod toldskranker og restriktiv statshandel mv. Disse former for handelshindringer blev i realiteten kun berørt periferisk.

Ved denne lejlighed besluttede Rådet at forøge liberaliseringsprocenten fra 75 til 90 pct. og herudover at gennemføre visse andre stramninger. Medlemslandene blev anmodet om inden den 1. oktober 1955 at meddele, i hvilket omfang de så sig i stand til at opfylde disse krav.

Såvel Benelux-landene som Schweiz og de skandinaviske lande havde ellers kraftigt opfordret England til at stille sig i spidsen for en aktion med det formål at få reduceret toldsatserne og gjort indhug i de andre typer af handelshindringer, men forgæves. England ønskede, at disse spørgsmål skulle drøftes i GATT.

Det er sandsynligt, at denne holdning fra britisk side bidrog til overvejelserne i de seks lande, der havde oprettet Kul- og Stålunionen, om at gå egne veje. I hvert fald blev Messina-konferencen, der senere førte til oprettelsen af det europæiske fællesmarked og det europæiske atomfællesskab, afholdt blot et halvt års tid senere, i juni 1955.

DANMARKS STILLING

Udfaldet af rådsmødet i januar 1955 blev en skuffelse for Danmark, der var utilfreds med, at det ikke lykkedes at nå frem til en større bredde i liberaliseringsarbejdet.

Danmark havde i sammenligning med andre lande et lavt toldniveau og følte sig samtidig generet af de udbredte hindringer, der lagde sig i vejen for en friere handel med landbrugsprodukter.

Under rådsmødet blev det derfor fra dansk side tilkendegivet, at det var en forudsætning for Danmarks opfyldelse af 90 pct.'s liberaliseringen, at der blev opnået større gensidighed i handelens frigørelse.

Da dette krav ikke blev opfyldt, meddelte regeringen i oktober 1955, at Danmark herefter indtil videre ikke så sig i stand til at opfylde denne bestemmelse.

Danmark havde også en afvigende holdning, hvad angik opstramningen af afregningsreglerne, men fulgte dog flertallet i disse afgørelser.

Allerede ved den forholdsvis beskedne stramning i juni 1952, hvor Danmark i øvrigt fik en midlertidig undtagelsesstilling, havde man fra dansk side givet udtryk for, at det i princippet var imod hensigten med det europæiske valutasamarbejde, at debitorlandene skulle erlægge ikke ubetydelige guld- eller dollarbetalinger ved forholdsvis små underskud.

Det spillede naturligvis en rolle herfor, at Danmarks dollarreserver på daværende tidspunkt var yderst beskedne. Siden gik det væsentligt bedre. Dollarreserverne steg igen betydeligt, og selvom også gælden til EPU steg, forbedredes Nationalbankens samlede valutastilling alligevel mærkbart.

I 1954 gik det galt. Et overskud på vare- og tjenestebalancen over for udlandet i hvert af årene 1952 og 1953 blev forvandlet til et efter datidens forhold så betydeligt underskud som godt og vel 500 mio.kr.

NATIONALBANKENS VALUTASTILLING				Tabel 3
Ultimo/mio.kr.	US dollars og anden konvertibel valuta	EPU	Andre mellemværender	I alt
Dec. 1951	271	-266	15	20
- 1952	502	-223	53	332
- 1953	677	-432	81	326
- 1954	645	-673	-144	-172
Juni 1955	481	-848	-89	-456
Dec. 1955	608	-732	-115	-239
- 1956	509	-644	-97	-232
- 1957	736	-569	-60	107
- 1958	1.205	-452	-25	728

Kilde: Nationalbankens årsberetninger for de pågældende år.

På denne baggrund forringedes Nationalbankens valutastilling dramatisk. Krisen kulminerede i juni 1955, hvor Nationalbankens valutastilling blev negativ med 456 mio.kr., jf. tabel 3.

Dollarreserverne, der ellers en overgang var kommet op over 800 mio.kr., svandt ind til under 500 mio.kr. til trods for, at samhandelen med dollarområdet i perioden fra juli 1954 til juni 1955 gik i Danmarks favør.

Ved udgangen af juni 1955 kom gælden til EPU op på 848 mio.kr. Med en kreditandel på 50 pct. svarede dette til en udnyttelse på 1.695 mio.kr., eller 97,3 pct., af Danmarks daværende trækingsrettigheder på 1.742 mio.kr.

Forringelsen af valutastillingen, der tog sin begyndelse i marts 1954, førte i første omgang til en stramning af pengepolitikken. I juni forhøjede Nationalbanken diskontoen fra 4½ til 5½ pct. og senere ophævedes den særlige rediskonteringsats, og der blev indgået en aftale med banker om begrænsning af deres udlån.

Svækkelsen af valutastillingen blev naturligvis også et vigtigt politisk spørgsmål, men det var først sent, at der effektivt blev grebet ind.

Under en forhandling i Folketinget i begyndelsen af juni 1954, der i alt væsentligt drejede sig om valutasituationen, erklærede statsminister Hans Hedtoft, at regeringen ikke forberedte importrestriktioner, men at det kunne blive nødvendigt at tage finanspolitikken op til revision.

Månedene efter demterede han, at regeringen skulle have planer om en kronesækning. I september blev der gennemført visse indgreb, men det var først i det tidlige forår 1955, at finanspolitikken for alvor blev strammet.

Forinden havde stats- og udenrigsminister H.C. Hansen erklæret, at grundlaget for regeringens politik var den tale, som afdøde statsmini-

ster Hans Hedtoft (døde i Stockholm den 29. januar 1955) havde holdt ved Folketingets åbning i oktober 1954.

Regeringen ville i særlig grad have opmærksomheden rettet mod enhver mulighed for at styrke valutastillingen, som det blev udtrykt. Stramningen fik form af en afgiftsbuket, der ud over Socialdemokratiet også fik støtte af Det Radikale Venstre og Thorkil Kristensen.

Der indtraf herefter i 2. halvår 1955 et omsving i valutaudviklingen. Forbedringen fortsatte i de følgende år, hvor 1957 og især 1958 blev år med en meget positiv udvikling.

For Danmark var krisen i 1954/55 den eneste alvorlige af sin art i de 8½ år, EPU eksisterede, og var for intet at regne sammenlignet med de problemer, der blev påført EPU af andre landes voldsomme betalingsbalancemæssige udsving i disse år.

FORBEREDELSE AF VALUTAKONVERTIBILITET

Englands forskellige planer

Under forhandlingerne i EPU og OEEC om overgangen til konvertibilitet var der delte meninger om den rette fremgangsmåde. England foretrak, at landene traf deres beslutninger enkeltvis, mens de kontinentaleuropæiske lande gik ind for en fælles og gradvis tilnærmelse med bevarelse af en eller anden form for europæisk institutionelt samarbejde, altså EPU afløst af et andet finansielt samarbejdsorgan (institutional approach).

Allerede i begyndelsen af 1952 var kredse i og omkring den engelske regering optaget af muligheden af, at pundet blev gjort konvertibelt kombineret med en fastfrysning af sterlingbalancerne og en overgang til flydende kurs for pundet inden for en spændvidde på 15 pct. på hver side af den officielle valutaparitet. Denne udsvingsmargen skulle ikke offentliggøres, men meddeles privat til Commonwealth-landenes regeringer og banker (!).

Labour-regeringen havde ikke skænket dette spørgsmål større opmærksomhed, men den nytilkomne konservative regering så heri et middel til at styrke pundets rolle som reservevaluta og samtidig at få gjort en ende på dollarproblemet og det grå marked for pund.

At EPU i så fald måtte ophøre, var man selvfølgelig opmærksom på, ligesom man var klar over, at en flydende kurs for pundet ikke var i overensstemmelse med Den Internationale Valutafonds regler. Men dette var man åbenbart parat til at se stort på.

Internt i regeringen var der kredse, der propaganderede for, at der til afløsning af EPU blev oprettet en atlantisk betalingsunion, APU, omfattende USA, Canada og sterlingområdet samt EPU's oprindelige medlemskreds. Ideen blev dog hurtigt opgivet som urealistisk.

Efter få måneders interne tovtrækkerier blev også det oprindelige projekt opgivet, men efterfølgende i en ny udgave forelagt for Commonwealth-landenes premierministre på en konference i London i december 1952.

England var under pres fra disse lande for at få lempet den hidtidige begrænsning i deres adgang til at trække på de fælles guld- og dollarreserver i London. Tidspunktet var for så vidt gunstigt, eftersom faldet i disse reserver var standset, ligesom den økonomiske situation i England var rimeligt tilfredsstillende. Endvidere kunne man håbe på, at USA efter valget af Eisenhower til præsident ville slå ind på en mere liberal kurs i handels- og toldpolitikken.

Udfaldet blev, at England, før man gik videre med planen, skulle drøfte den med amerikanerne. Dette skete på et møde i begyndelsen af marts 1953 med den nytiltrådte Eisenhower-administration.

Planen gik nu ud på en såkaldt kollektiv fremgangsmåde (collective approach), hvor England og sterlingområdet sammen med USA, Frankrig, Vesttyskland og Benelux-landene skulle drøfte en fælles strategi, men med frihed for England til at tage skridtet, når man fandt tidspunktet herfor belejligt.

De europæiske lande var imidlertid ikke begejstrede for denne ide. Heller ikke USA var velvilligt stemt. Briterne fik faktisk en kold skulder. Sagen blev henvist til den amerikanske Randall-kommission, som i en senere rapport ikke ønskede at støtte et projekt, der kunne skade EPU, inden man havde noget bedre at sætte i stedet. Kommissionen gik generelt ind for de europæiske landes bestræbelser for at opnå konvertibilitet ved egen hjælp, men med mulig støtte fra Den Internationale Valutafond og det amerikanske Federal Reserve System.

Efter mødet med amerikanerne svingede den engelske regering om og gik herefter ind for en gradvis fremgangsmåde (gradual collective approach).

På et efterfølgende møde i OEEC's ministerråd senere i marts 1953 redegjorde finansminister Butler for det britiske Commonwealth's tanker og lagde op til, at der snarest blev igangsat et arbejde i OEEC med henblik på at udstikke retningslinjerne for overgangen til konvertibilitet. Han bekræftede samtidig vigtigheden af at gå videre med liberaliseringen af varehandelen.

Det centrale element i konvertibilitetsdiskussionen var netop liberaliseringen af udenrigshandelen og opgivelsen af diskriminationen over for dollarområdet. Konvertibilitet var for så vidt ikke et mål i sig selv. Det var frigørelsen af den internationale samhandel, der var det væsentlige.

Og det var på dette sidste punkt, at man kunne spore en vis tøven, bl.a. i England selv. Man frygtede ganske enkelt den konkurrence for det hjemlige erhvervsliv, der ville følge heraf.

Derfor den gradvise fremgangsmåde, hvor man ved en trinvis afskaffelse af importrestriktionerne nærmede sig en situation, hvor tiden blev moden til at tage dette skridt.

Alec Cairncross har i sin foran nævnte bog givet en indgående skildring af hele dette forløb. Han betegner de kontroverser, der fulgte heraf, som de måske mest bitre i efterkrigsårenes britiske regeringsarbejde.

Praktisk frigørelse af handelen med fremmed valuta

I tilslutning til disse overvejelser indledte Bank of England forhandlinger med en række europæiske centralbanker om lempelser i valutahandelen ved gennemførelsen af et multilateralt arbitragesystem.

England havde allerede fra december 1951 lempet reglerne for handel med fremmed valuta ved at bemyndige bankerne til kontant at handle en række valutaer såvel indbyrdes som med udenlandske banker til markedskurser inden for et spillerum på $\frac{3}{4}$ pct. på hver side af pariteterne. Endvidere var bankerne blevet bemyndiget til frit at foretage terminsforretninger uafhængigt af de fastsatte marginaler. Både kontant- og terminshandelen var dog begrænset til bilaterale forretninger. Siden var andre lande, dog ikke Danmark, fulgt efter.

Dette arrangement blev fra 18. maj 1953 udvidet ved ikrafttrædelsen af et multilateralt arbitragesystem i første omgang omfattende otte lande, deriblandt Danmark. Også i dette system var udsvingene begrænset til $\frac{3}{4}$ pct. på hver side af pariteterne. På yderkurserne var de pågældende centralbanker altid købere, respektive sælgere. Samtidig hermed fik danske banker mulighed for frit at afslutte valutaterminsforretninger i EPU-valutaer mod kroner efter nærmere herom fastsatte regler.

I marts 1954 genåbnedes guldmarkedet i London, ligeledes som forberedelse til konvertibilitet. Samtidig blev "transferable account"-området udvidet til at omfatte praktisk taget alle lande uden for sterling- og dollarområdet, og systemets anvendelighed blev udvidet til også at gælde for kapitaltransaktioner. Dette indebar, at pundet herefter kunne anvendes frit overalt, bortset fra overførsler til dollarområdet.

Vesttyskland indførte omtrent samtidigt et lignende system.

I februar 1955 besluttede den engelske regering at støtte valutakursen for transferable sterling. Dette førte hurtigt til så betydelig en indsnævring af forskellen mellem den officielle dollarkurs for sterling og den frie kurs, at man herved i realiteten indførte en form for de facto konvertibilitet.

Tilrettelæggelse af indre forudsætninger

De mange problemer blev løbende drøftet i EPU's styrelsesråd, der udarbejdede flere rapporter herom. Bl.a. beskæftigede man sig forståeligt nok med, hvad der egentlig skulle forstås ved konvertibilitet. Herom kan i øvrigt henvises til Poul Windings artikel i Nationaløkonomisk Tidsskrift, 1953, om de forskellige konvertibilitetsbegreber.

I et budskab til Kongressen af 30. marts 1954 udtrykte præsident Eisenhower forståelse for konvertibilitetsplanerne, men de vesteuropæiske lande måtte selv tage det ansvar, der fulgte heraf. Amerikansk støtte kunne kun forventes til lande, som i deres indre økonomi skabte et sundt og holdbart grundlag.

I denne positive, men alligevel forsigtige holdning, lå der et hensyn til den amerikanske økonomi, der på dette tidspunkt var inde i en svaghedsperiode.

For at få sat skub i sagen nedsattes i maj 1954 den tidligere nævnte ministerkomité med finansminister Butler som formand. Butler var i forvejen formand for OEEC's ministerråd. Komiteen skulle ikke alene drøfte konvertibilitetssagen og søge at forene de forskellige synspunkter, men skulle som nævnt også beskæftige sig med handelsspørgsmålet.

Det viste sig ikke muligt at nå frem til konkrete forslag til forelæggelse på januar-mødet 1955, men dog at identificere de problemstillinger, der krævede yderligere forhandlinger. Disse kom herefter til at foregå i forskellige fora, heriblandt i styrelsen for EPU.

De endelige beslutninger blev truffet af ministrene i juli 1955. Ved denne lejlighed opnåedes der enighed om oprettelsen af Den Europæiske Valutaoverenskomst til afløsning af EPU, når konvertibiliteten blev indført.

Endvidere blev EPU's ophørsregler gjort mere fleksible. Herefter kunne Unionen bringes til ophør til enhver tid, når lande, der repræsenterede mindst 50 pct. af kvoterne ønskede dette, forudsat, at Den Europæiske Valutaoverenskomst samtidig blev sat i kraft.

DEN EUROPÆISKE VALUTAOVERENSKOMST

Forhandlingerne om EPU's afløser afspejlede, som det vil være fremgået af det foregående, en række principielt forskellige synspunkter på den samarbejdsform, der skulle sættes i stedet.

Et flertal bestående af kontinentaleuropæiske lande gik ind for, at EPU fortsatte under samme navn, men med bortfald af den automatiske kreditydelse. Bl.a. for Vesttyskland var ophøret af automatisk kreditgivning et vigtigt punkt. Af frygt for et tilbagefald til bilateralisme ønskede andre lande ikke at give slip på alt for meget af det bestående.

Et mindretal bestående af England og de skandinaviske lande foreslog, at EPU blev likvideret og erstattet af en europæisk fond, hvis eneste opgave skulle være at yde ikke-automatiske kreditter.

England fandt det nærmest absurd at fortsætte med et EPU-lignende system under forhold, hvor konvertibiliteten var blevet genindført. Samtidig spillede hensynet til pundets fremtidige stilling en vigtig rolle. England stod stejlt på en vis valutakursfleksibilitet og forfægtede som udgangspunkt en udsvingsmargen på 3 pct. på hver side af den officielle valutaparitet.

Heri lå en åbenbar konfliktmulighed over for Den Internationale Valutafond, hvis statutter højst tillod en afvigelse på 1 pct. af valutapariteten.

Visse lande, deriblandt Danmark, pegede på den mulighed, at OEEC blev udvidet ved associeret medlemskab af USA og Commonwealth, altså lignende tanker, som kredse i den engelske regering tidligere havde været inde på hvad angik EPU.

Det kompromis, der kom ud af forhandlingerne, førte til oprettelsen af Den Europæiske Valutaoverenskomst – European Monetary Agreement, EMA.

Hermed fik man nok fortsat en institutionel ramme om betalingssamarbejdet i Vesteuropa, men indholdet var yderst magert, og det skulle da også senere vise sig, at EMA i praksis ikke fik nogen større betydning. Dens vigtigste funktion var at fungere som en slags sikkerhedsnet.

Hovedelementerne i ordningen var et multilateralt afregningssystem og en "Europæisk Fond".

Ved afregningssystemet åbnedes der mulighed for ganske korte kreditter. Grænserne for den mellemfinansiering, der kunne blive tale om, svarede stort set kun til 10 pct. af de tidligere EPU-kvoter. I modsætning til EPU stod det i realiteten landene frit for, om de ville benytte systemet eller ej.

Ved afregningerne skulle der betales i dollars og det vel og mærke til yderkurser, således at der heri lå en tilskyndelse til, at de mellemværender, der opstod, i stedet for via EMA blev afviklet i valutamarkedet, hvor kursen normalt ville være bedre. Systemet var med andre ord indrettet på ikke at blive brugt.

Det var således et vigtigt led i det kompromis, der blev indgået, at man i afregningerne gik væk fra brug af parikurserne. For fremtiden skulle hvert medlemsland fastsætte marginale køber- og sælgerkurser for sin valuta i forhold til guld, dollar eller anden konvertibel valuta.

I indledningen til overenskomsten hed det herom, at selvom medlemslandene kunne følge forskellige fremgangsmåder ved fastsættelsen

af deres valutakurser, var det deres hensigt, at grænserne for valutakursenes udsving skulle være så moderate og stabile som muligt.

De marginaler, der siden blev anmeldt, kom i de fleste tilfælde til at ligge omkring $\frac{3}{4}$ pct. på hver side af pariteten.

Danmarks adgang til at opnå eller forpligtelse til at yde mellemfinansiering blev fastsat til 12 mio.dollar.

Fondens kapital blev på 600 mio.dollar, hvoraf 272 mio.dollar skulle indbetales ved overførsel fra EPU's grundfond, mens resten, 328 mio.dollar, successivt skulle indbetales af medlemslandene. Danmark fik, ligesom en række andre lande, henstand med indbetalingen af sit indskud på 15 mio.dollar.

Fonden ydede ikke automatisk kredit, men kunne efter ansøgning i hvert enkelt tilfælde og med efterfølgende godkendelse i OEEC yde lån med en løbetid på op til to år til lande i midlertidige betalingsbalancevanskeligheder.

Sådanne lån blev i Fondens løbetid ydet til Grækenland, Island, Spanien og Tyrkiet. Fondens samlede udlån toppede i 1968 med i alt 150 mio.u/a. Heraf var størstedelen udlån til Tyrkiet.

Visse administrative og tekniske enkeltheder gik igen fra EPU. Styrelsen blev således valgt efter samme principper, man benyttede en tilsvarende regningsenhed, og BIS blev også agent for EMA.

Overenskomsten blev ophævet med udgangen af december 1972, som nævnt uden at have haft større betydning. Jeg var i det sidste par år medlem af EMA's styrelsesråd, hvor jeg sammen med andre blot kunne konstatere, at tiden var løbet fra denne form for valutapolitisk samarbejde.

HANDELSPOLITISKE OVERVEJELSER

Under drøftelserne af overgangen til valutakonvertibilitet gjorde man sig også overvejelser om det fremtidige handelssamarbejde i OEEC.

Som nævnt var England modstander af, at dette samarbejde blev udvidet til også at omfatte told og andre handelshindringer. England var af den opfattelse, at efter indførelsen af konvertibilitet var GATT det eneste rette forum for forhandlinger om den slags spørgsmål.

Orienteringen i handelssamarbejdet havde endvidere sammenhæng med muligheden af at kunne diskriminere over for andre lande. Ifølge reglerne i GATT og Den Internationale Valutafond var dette ikke umiddelbart muligt, medmindre man stod over for et land med en knap valuta i Valutafondens forstand, eller at vedvarende betalingsbalanceproblemer kunne retfærdiggøre undtagelse fra disse regler.

Ved overgang til konvertibilitet ville det være svært at forsvare forskelsbehandling, medmindre den gruppe af lande, der ønskede at sam-

arbejde, fandt sammen i en toldunion eller dannede et frihandelsområde.

I 1956 afslog England endnu engang at deltage i et samarbejde i OEEC om en nedsættelse af tolsatserne. Det var først, da oprettelsen af et fællesmarked mellem "de seks" så ud til at blive en realitet, at der kom gang i overvejelserne.

I februar 1957 besluttede OEEC's råd at foretage de første sonderinger under ledelse af Peter Thorneycroft. Derefter erklærede Rådet sig i oktober indstillet på, at der inden for rammerne af OEEC skulle oprettes et frihandelsområde omfattende alle medlemslande og med ikrafttrædelse samtidigt med Rom-traktaten. Med henblik herpå blev der nedsat en ministerkomité med Reginald Maudling som formand.

Det lykkedes imidlertid ikke at nå til enighed. De nordiske lande presede på, og også den tyske økonomiminister Ludwig Erhard var interesseret. I november 1958 blev planen forpurret af den nye franske regering, der ikke kunne acceptere et frihandelsområde efter de retningslinjer, som England havde udstukket.

I øvrigt var Frankrig hvad angik samhandelen mellem OEEC-landene det eneste land, der i årene umiddelbart før konvertibiliteten havde suspenderet liberaliseringen. Ellers var man tæt på målsætningen på 90 pct.

Med etableringen af Fællesmarkedet uden for OEEC blev et af OEEC's vigtigste principper, nemlig at undgå handelspolitisk forskelsbehandling mellem medlemslandene, for alvor brudt.

Der var ikke i OEEC sat mål for liberaliseringen af dollarimporten, men ifølge de beregninger, der forelå sidst i 1958, var også en væsentlig del af denne import efterhånden blevet frigivet.

Forhandlingerne om det fortsatte handelssamarbejde endte med, at OEEC's liberaliseringskode blev opretholdt og dermed også den periodiske gennemgang af kodens bestemmelser af Organisationens Steering Board for Trade.

EPU'S TRE SIDSTE ÅR

I 1955 foregik arbejdet med overgangen til konvertibilitet ud fra den antagelse, at tiden nærmede sig, hvor det blev muligt at tage dette skridt.

De følgende tre år blev imidlertid valutamæssigt så turbulente, at opmærksomheden helt og holdent måtte rettes mod de nære problemer, der fulgte heraf.

England og Frankrig løb ind i betydelige vanskeligheder, der for Frankrigs vedkommende afstedkom store underskud i EPU. Modsvaren-

de oparbejdede Vesttyskland et enormt overskud. Som noget nyt fik gamle ekstreme kreditorlande som Holland og Schweiz underskud over længere perioder. Belgien havnede i samme situation.

Englands og Frankrigs problemer skyldtes en kraftig uligevægt i de to landes indre økonomier kendetegnet ved et betydeligt efterspørgsels-pres og udtalte inflationstendenser. Selvom den økonomiske politik blev strammet i begge lande, var indsatsen for svag.

For England blev især årene 1955 og 1957 slemme. Først efter gennemførelsen af et stabiliseringsprogram i september 1957 lykkedes det at vende udviklingen. I første halvår 1958 fik England et lille overskud over for EPU, og i den følgende tid forbedredes situationen yderligere. Dette var en vigtig baggrund for den kommende beslutning om at indføre konvertibilitet for pundet.

De franske myndigheder viste i første omgang en udpræget tilbøjelighed til blot at reparere på symptomerne fremfor at sætte ind over for de egentlige årsager.

I marts 1957 indførte Frankrig således en importdeponeringsordning på 25 pct. af importværdien, senere forhøjet til 50 pct. I juni suspenderedes al liberalisering af vareimporten samtidig med, at der gennemførtes visse finans- og kreditpolitiske stramninger. I august indførtes et sæt importafgifter og eksportpræmier svarende til en devaluering af francen på godt og vel 16 pct. Senere i samme måned dekretedtes et almindeligt prisstop.

Frankrigs kreditmuligheder i EPU blev udtømt i sommeren 1957, hvorefter OEEC efter indstilling af EPU ydede Frankrig et tillæg til kvoten på 200 mio.u/a, som imidlertid blev opbrugt på blot en måned.

På baggrund af en almindelig bekymring for, om Frankrig ville være i stand til at deltage i den forventede valutakonvertibilitet, fik Frankrig i januar 1958 indrømmet kreditter fra EPU, Den Internationale Valutafond og USA på i alt godt og vel 650 mio.dollar.

Vesttyskland søgte at bidrage til en lettelse af presset inden for EPU ved at føre en meget liberal importpolitik, der også indbefattede visse toldlettelser. Det vakte en vis undren, at de tyske pengepolitiske myndigheder uanset den undervurderede D-mark og uanset tilstrømningen af kapital udefra langt hen ad vejen førte en forholdsvis stram politik i inflationsbekæmpende øjemed.

Til gengæld viste man sig meget imødekommende ved at indrømme EPU ekstra kreditter til afhjælpning af de spændinger, der opstod. I lys af Vesttysklands voldsomt stigende overskud gik regeringen i november 1956 således med til at ophæve grænsen for Tysklands forpligtelse til at yde kredit til Unionen. Ved afregningerne skulle der fortsat erlægges

75 pct. kontant, men loftet over kreditandelen på 25 pct. blev suspenderet.

Generelt indebar de kontante afregninger på 75 pct. en lettelse af presset i EPU, og de konsolideringsaftaler, der var og blev indgået, var også med til at afbøde virkningerne af de ekstreme debitor- og kreditorpositioner.

Under disse forhold ville det have været naturligt at drøfte de indbyrdes valutakursrelationer, men bortset fra Frankrig var der ingen bevægelse på dette område.

England gjorde meget ud af at forsikre, at pundet ikke stod til at devaluere, og tilsvarende præciserede de tyske valutamyndigheder, at man absolut ikke havde til hensigt at revaluere D-marken.

Med en klart undervurderet valuta og efterhånden vide muligheder for kapitalbevægelser blev de tyske guld- og valutareserver polstret i en sådan grad, at det ikke kunne undgås, at søgelyset rettedes mod D-marken.

Ved valutareformen i 1948 havde de vestlige besættelsesmagter fastlagt en paritet for D-marken over for dollar på 3,33. Da pundet blev devalueret året efter med 30,5 pct., fulgte Tyskland efter, men kun med godt 20 pct. Igen var det besættelsesmagterne, der afgjorde sagen.

I sin bog fra 1992 om Forbundsbanken "The Bank that rules Europe" skriver David Marsh herom, at forbundsregeringen havde ønsket 25 pct., og at de 20 pct. ved et tilfælde kom til at falde sammen med den overvejende holdning i Bank deutscher Länder.

Ved at lande på 4,20 D-mark over for dollar opnåede man samtidig den "symbolske gevinst" at genetablere Reichsmark/dollarpariteten fra før 1933. Det var altså denne paritet, den tyske centralbank ønskede at forsvare, og det var denne paritet, der blev anmeldt over for Den Internationale Valutafond, da Vesttyskland i 1952 blev medlem af denne organisation.

David Marsh skriver i øvrigt, at den forholdsvis lave tyske devaluering især skyldtes, at Frankrig ønskede at undgå, at Tyskland fik en konkurrencemæssig fordel. Selv devaluerede Frankrig i stort set denne størrelsesorden.

Englands og Frankrigs vanskeligheder i sidste halvdel af 1950'erne skal tillige ses på baggrund af en række ydre begivenheder, der virkede politisk opslidende og økonomisk særdeles belastende. Især situationen i Nordafrika og de anspændte forhold i Ægypten gav problemer.

I slutningen af oktober 1956 interвенerede begge lande således militært i Suez-krisen, efter at den ægyptiske statschef Abdel Nasser og hans regering i juli havde besluttet at nationalisere Suez-kanalen.

Aktionen fik ikke det udfald, de to lande havde håbet på, men skabte politisk irritation mange steder, bl.a. i USA. Blokeringen og lukningen af kanalen gav også anledning til økonomiske komplikationer, herunder ikke mindst højere priser på flydende brændsel.

Endvidere opstod der et stormløb mod pundet, som nødsagede England til at styrke sine reserver ved at trække på Den Internationale Valutafond og herudover at indgå et standby arrangement med Fonden. England opnåede tillige en kredit hos den amerikanske Export-Import Bank.

I januar 1957 trådte Anthony Eden tilbage som premierminister og blev på denne post afløst af den hidtidige finansminister Harold Mcmillan. Ny finansminister blev Peter Thorneycroft, som imidlertid året efter valgte at trække sig på grund af misfornøjelse med en planlagt mindre forhøjelse af statsudgifterne.

For Frankrig blev begivenhederne i de nordafrikanske områder meget plagsomme. Især krigen i Algier udviklede sig på en måde, der beslaglagde betydelige politiske og økonomiske ressourcer.

Under disse forhold var den franske politiske scene præget af betydelig uro med hyppige regeringsskift. I de første måneder af 1958 var man kommet så vidt, at den fjerde republik smuldrede, hvorefter general Charles de Gaulle fra juni satte sig i spidsen for et nyt styre og dermed overtog regeringsmagten.

For Danmark var de sidste år som medlem af EPU uden større valutari-ske problemer. Betalingsbalancen svækkedes fra foråret 1956 og et års tid frem, men rettede sig efter en stramning af finanspolitikken i sommeren 1957. For at styrke dollarlikviditeten optog Danmark i juni samme år et lån i Den Internationale Valutafond på 34 mio.dollar svarende til halvdelen af Danmarks kvote i Fonden.

I 1958 gik det ovenud godt. Betalingsbalancen viste et overskud af størrelsesordenen 1 mia.kr. og i forbindelse hermed forbedredes valuta-stillingen markant. Overfor EPU kunne Danmark endog registrere et lille overskud.

Også hvad angik liberaliseringen af vareimporten var Danmark kommet godt med og lå stort set på linje med gennemsnittet for OEEC som helhed.

Som et led i forberedelserne til større frihed på valutaområdet lempede Nationalbanken i december 1956 reglerne for bankernes adgang til at holde valuta hos deres udenlandske korrespondenter. Siden 2. verdens-krig havde de kun haft mulighed herfor i stærkt begrænset omfang.

I tilslutning til den senere indførelse af konvertibilitet ophævedes denne begrænsning helt, forudsat at valutaen var anbragt i likvid form.

Med ikrafttrædelsen af EMA var der ikke længere nogen forpligtelse til at centralisere valutabeholdningen hos Nationalbanken.

EPU'S OPHØR OG INDFØRELSE AF KONVERTIBILITET

I de sidste måneder af 1958 blev pundets stilling og de engelske guld- og valutareserver kraftigt styrket. Herefter kom der for alvor gang i forhandlingerne. Det spillede en rolle i denne forbindelse, at der var udsigt til en opstramning af det globale valutamæssige samarbejde gennem en forøgelse i 1959 af landenes kvoter i Den Internationale Valutafond.

Først var der nogle problemer, der skulle ryddes af vejen. Bl.a. skulle der træffes en ordning med debitorlandet Tyrkiet, der blev den første låntager i EMA. Men navnlig skulle Frankrig bringes i stand til at deltage. Også i Frankrig var den økonomiske situation blevet forbedret. Bl.a. var budgetunderskuddet stærkt reduceret, og løn- og prisudviklingen havde formet sig mere moderat. Men betalingsbalancen var fortsat skrøbelig, og der var almindelig usikkerhed over for den politik, der ville blive ført.

Under disse forhold gjorde professor Jacques Rueff sig stærkt gældende som talsmand for en streng finans- og pengepolitik, en tilbagevendende til fuld liberalisering i overensstemmelse med OEEC's regler og en devaluering af francen.

Frankrig valgte at gå sammen med England om en hurtig tidsplan. Den franske regering havde forinden modtaget støtteerklæringer fra forskellig side. I forbindelse med overgangen til konvertibilitet besluttedes det at devaluere francen med 15 pct. og at liberalisere vareimporten op til OEEC's mål på 90 pct.

Samtidig benyttede Frankrig lejligheden til at indføre en ny og tungere møntenhed.

Den 23. december orienterede England herefter en række lande, deriblandt Danmark, om sin beslutning om at søge EPU likvideret og at gøre pundet konvertibelt for valutaudlændinge.

Den officielle meddelelse herom til OEEC blev givet den 27. december af England og fællesmarkedslandene, der tilsammen repræsenterede 72 pct. af kvoterne i EPU. Andre lande fulgte hurtigt efter, deriblandt de nordiske medlemmer af Unionen.

EMA trådte herefter i kraft den 27. december, mens overgangen til konvertibilitet fik virkning fra den 29. december. Herefter var det valutamarkederne, der skulle klare og afregne betalingerne mellem landene.

Spørgsmålet om Danmarks stilling til valutakonvertibilitet havde få år forinden været drøftet mellem regeringen og Nationalbanken. Der hav-

de ved denne lejlighed været enighed om, at kronen skulle følge de europæiske hovedvalutaer. I slutningen af 1958 var betingelserne herfor endnu bedre, end da man først drøftede denne mulighed.

Regeringen traf derfor sammen med Nationalbanken hurtigt beslutning om at erklære kronen for konvertibel fra den 29. december.

Som de fleste andre lande anmeldte Danmark over for EMA en udsvingsmargen for kronen på $\frac{3}{4}$ pct. på hver side af pariteten. Endvidere udvidedes arbitrageområdet til også at gælde dollars.

I EPU-styrelsens sidste rapport, der blev publiceret i oktober 1959, skitseredes resultatet af den clearingvirksomhed, som EPU havde udøvet i de $8\frac{1}{2}$ år, Unionen eksisterede.

Af de samlede anmeldte bilaterale underskud og overskud i denne periode på i alt 46,4 mia.u/a blev 32,6 mia.u/a udlignet ved de månedlige kompensationer og ved ændringerne over tiden i de kumulative positioner.

Det var således alene 13,9 mia.u/a, der kom til afregning, og heraf blev 10,7 mia.u/a betalt i guld eller dollars, 2,7 mia.u/a havde form af kredit, og 0,5 mia.u/a blev afviklet på anden måde.

Relativt set fordelte udligningen sig således med 70 pct. på de månedlige kompensationer mv., 23 pct. på betalinger i guld eller dollars, 6 pct. på kredit og 1 pct. på andet.

De 2,7 mia.u/a var fordelt med 1,3 mia.u/a på Unionens aktivside og 1,4 mia.u/a på passivside, og det var altså disse beløb, der ved Unionens likvidation og efter visse justeringer skulle overtages af medlemslandene efter den fordelingsnøgle, der var indeholdt i likvidationsbestemmelserne.

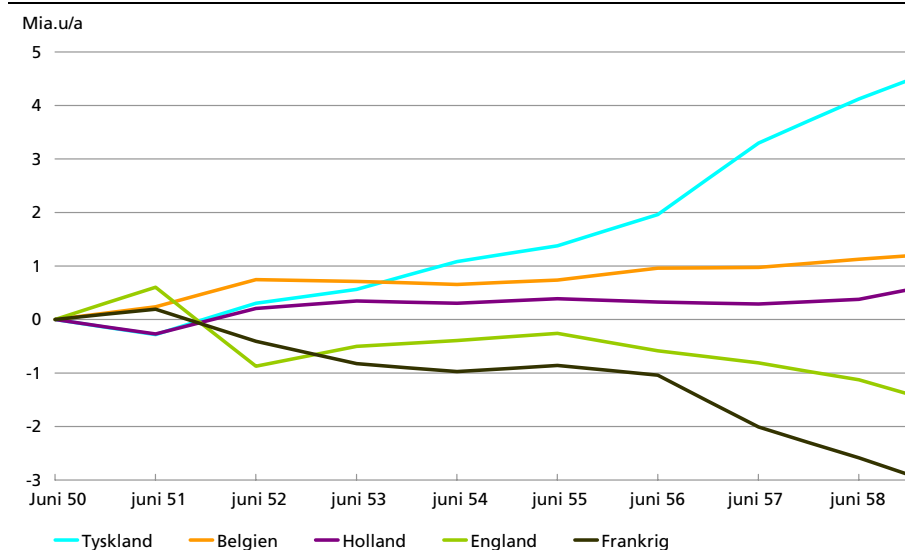
Alle lande undtagen Tyskland måtte deltage i betalingen af Unionens gæld, og alle lande undtagen Frankrig fik del i Unionens tilgodehavender. I alt blev der under EPU-styrelsens opsyn indgået ca. 105 individuelle aftaler om afvikling af disse mellemværender.

Ved Unionens likvidation havde Danmark en nettogæld til EPU svarende til 452 mio.kr., som var opdelt i tilgodehavender på 125 mio.kr. og gæld på 577 mio.kr. Af gælden var 252 mio.kr. dækket ind ved tidligere indgåede konsolideringsaftaler. Resten blev afviklet over forholdsvis få år efter nye aftaler med de pågældende kreditorlande, jf. Nationalbankens årsberetninger for 1958 og 1959.

Som udtryk for de spændinger, der opstod i EPU, er i figur 2 vist de kumulative nettopositioner for de fem lande – Tyskland, England, Frankrig, Holland og Belgien – der i Unionens levetid havde årlige nettooverskud eller -underskud på mere end 400 mio.u/a.

KUMULATIVE NETTOPOSITIONER I EPU ULTIMO REGNSKABSÅRENE 1950/51
– 1957/58 OG FREM TIL UNIONENS OPHØR DEN 27. DECEMBER 1958

Figur 2



Kilde: Afsluttende rapport fra EPU's bestyrelse, oktober 1959.

Det fremgår heraf, at afvigelserne, således som det også er omtalt i de foregående afsnit, var meget markante med Tyskland som den helt store kreditor og England og Frankrig som betydelige debitorlande.

Det var derfor på tide, at de trods alt stive EPU-regler blev afløst af den langt større smidighed, der lå i den markeds-mæssige udligningsmekanisme.

EPU's fortjeneste lå i, at man nåede de mål, man satte sig. Betalingssystemet blev det middel, der gjorde dette muligt.

EPU blev således grundlaget for den liberalisering af varehandelen, der blev gennemført inden for OEEC. Ikke alle var lige tilfredse, men der var dog en verden til forskel på situationen, da Unionen blev oprettet, og da den siden blev nedlagt.

EPU blev endvidere den mellemstation, der bragte de vesteuropæiske lande videre mod konvertibilitet for deres valutaer. Det var ganske vist i første omgang en konvertibilitet, der var begrænset til valutaudlændinge og også på anden måde omgærdet af fortsatte valutarestriktioner.

Landene var endnu ikke parate til at overgå til Den Internationale Valutafonds Artikel VIII-status, der forbyder betalingsrestriktioner og diskriminatoriske valutaarrangementer. Først i løbet af 1961 så en række vesteuropæiske lande sig i stand hertil. Danmark tog dette skridt i 1967.

SENERE UDVIKLING

Ser man tilbage på de internationale valutaforhold over de sidste 50 år, er det langt fra stabilitet, der præger billedet, snarere det modsatte, og det til trods for, at det har været landenes erklærede mål at holde valutakurserne i ro.

I så henseende var de 8½ år under EPU en forholdsvis stabil periode. Uanset de mange problemer, der opstod, forblev valutakursrelationerne nogenlunde uændrede.

Dette kom siden til at skabe en vis nostalgi i den forstand, at stillet over for de enorme vanskeligheder og udsving, der siden viste sig, var der kredse fra EPU-tiden, der i det stille henviste til dette gamle og gennemprøvede arrangement.

Tanken om en eller anden form for genskabelse af EPU var imidlertid ganske urealistisk. EPU var en fortrinlig institution for den tid, som EPU tilhørte, men ville være kommet helt til kort over for de problemer, der viste sig i 1960'erne og fremefter.

Efterfølgende måtte de to store oprindelige reservevalutaer, dollar og pund sterling, som bekendt af med noget af fjerpragten.

I 1960'erne så USA sig nødsaget til at opgive dollarens omvekslelighed med guld, og ud over en ny betydelig devaluering i november 1967 måtte England igennem en række støtteoperationer fra andre centralbankers side på grund af den store kortfristede sterlinggæld.

Men ikke nok med det. I 1971-73 brød Bretton Woods systemet sammen. Fra 1972 fik vi det europæiske slangesamarbejde, der efterhånden indskrænktes til nogle få valutaer centreret omkring D-marken. Samtidig forsøgte de store lande sig med flydning, ikke altid med lige stort held.

I 1979 erstattedes slangen af det nyoprettede europæiske monetære system, EMSen, der efter nogle indledende turbulente år blev en stabil ramme for valutakurssamarbejdet, indtil det i sommeren 1992 igen begyndte at gå galt, hvorefter systemet i begyndelsen af august 1993 undergik en radikal ændring i form af en kraftig udvidelse af udsvingsmargenen for valutakurserne.

I EU har 11 medlemslande nu indgået et fasttømret monetært samarbejde med euroen som den fælles europæiske mønt.

Bag dette skridt ligger den gammelkendte erkendelse af, at i en verden, der i stigende grad er kendetegnet ved økonomisk og finansiel integration, kan det enkelte land ikke selvstændigt løse sine egne valutaproblemer.

Endvidere har det med al tydelighed vist sig, at selv et tæt valutasamarbejde som EMSen kan få store problemer som følge af de enorme kræfter, der udgår fra de internationale finansielle markeder.

På denne baggrund er det blevet fundet vigtigt ved sammensvejsning af valutaerne at gøre en ende på den usikkerhed, der igennem årene har plaget de indbyrdes europæiske valutakursrelationer.

Med euroen er man således klatret helt op på bjergets top, hvorefter kunsten består i at blive der.

LITTERATUR

Andersen, Svend. 1951. Efterkrigstidens valutapolitik i nordisk belysning. *Økonomi og Politik*. 169-178.

Cairncross, Alec. 1985. *Years of Recovery, British economic policy 1945-51*.

Christensen, Jens. 1954. Mulighederne for konvertibilitet. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 92: 263-272.

Danmarks Nationalbank. *Arkiv og årsrapporter 1947-1961*.

EMA. *Årsrapporter 1969-1971*.

EPU. *Årsrapporter 1950-1958*.

Hartogsohn, S. 1956. Sterling eller dollar. *Statsøkonomisk Tidsskrift*. 161-180.

Hoffmeyer, Erik. 1968. *Dansk Pengehistorie 1931-1960*.

Hoffmeyer, Erik. 1992. *The International Monetary System*.

Kaplan, Jacob J. og Günther Schleiminger. 1989. *The European Payments Union*.

Larsen, Heinrich Schlebaum. 1951. Diskussionen om valutakurserne. *Økonomi og Politik*. 265-269.

Marsch, David. 1992. *The Bundesbank – The Bank that rules Europe*.

OEEC. 1958. *A Decade of Co-operation*.

Rees, Graham L. 1963. *Britain and the Postwar European Payments Systems*.

Tabor, Hans. 1952. *Danmark og Marshall Planen*.

Winding, Poul, 1953. Konvertibilitetsspørgsmålet. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 91: 111-142.

Økonomi og Politik. 1946. Bretton Woods Institutionerne i Funktion. 290-296.

Økonomi og Politik. 1950. Den intereuropæiske betalingsordning. 84-87.

Økonomi og Politik. 1952. Forlængelse af Den Europæiske Betalingsunion. 13-20.

Danmarks Nationalbank Havnegade 5 1093 København K

Telefon 33 63 63 63 Fax 33 63 71 03

www.nationalbanken.dk info@nationalbanken.dk