

# *Dansk forsvar og Marshallplanen 1947-1960*

AF

LEON DALGAS JENSEN

Danmarks deltagelse i Marshallplanen fik i 1950'erne direkte indvirkning på dansk forsvarspolitik gennem USA's sammenkædning af den finansielle hjælp med udvidelse af de danske forsvarsforanstaltninger. Den amerikanske sammenkædning begyndte i 1951 og skabte politiske problemer for Danmark. Artiklen belyser den danske reaktion på den amerikanske politik.

I maj og juni 1947 besluttede USA's regering at gennemføre en helt ny politik for finansiel hjælp til Vesteuropa. USA havde allerede ydet omfattende finansiel hjælp til Europa i perioden efter krigsafslutningen, men hovedbetingelsen for USA var nu, at de vesteuropæiske stater indgik i et økonomisk-politisk samarbejde, og til det formål dannedes OEEC i april 1948. Fra dette tidspunkt begyndte hjælpen at flyde indenfor rammerne af den politik, der blev kendt som Marshallplanen.<sup>1</sup> Marshallplanens officielle navn var European Recovery Program (ERP).

Ingen overså at økonomi og sikkerhed hang sammen, og at der var en tæt forbindelse mellem det økonomisk-politiske samarbejde i OEEC og det forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde i NATO, men det var dansk politik at søge at undgå en direkte institutionel sammenbinding.

## *USA's mål med ERP: Udenrigsøkonomi og sikkerhed*

Det var indlysende for alle i datiden, at ERP fra sin start havde forsvars- og sikkerhedspolitiske dimensioner, idet ERP blev et afgørende element i

<sup>1</sup> For den amerikanske hjælps størrelse og udformning, se Leon Dalgas Jensen: »Nogle tal om Marshallplanen og hjælpen til Danmark« i *Økonomi og Politik*, nr. 4, 60. årgang 1987, pp. 210-212. For dannelsen af OEEC og de amerikanske betingelser for igangsættelse af Marshallplanen, se Leon Dalgas Jensen: »Denmark and the Marshall Plan, 1947-48: the Decision to Participate.« i: *Scandinavian Journal of History*, vol. 14, 1989, nr. 1, pp. 57-83.

øst-vest-delingen af Europa. USA's regering så fra starten en tæt sammenhæng mellem økonomi og sikkerhed i politikken bag ERP. ERP/OEEC og NATO var de to hovedelementer i organiseringen af det tætte forhold mellem USA og Vesteuropa efter 2. Verdenskrig, og her fik ERP og dannelsen af OEEC væsentlig betydning for Danmarks hele sikkerhedsmiljø.

Bag ERP lå en kompleks sammenhæng af både økonomiske, politiske og sikkerhedspolitiske mål. Hovedmålene skiftede undervejs i processen, men i ERPs vigtigste fase – 1948 til 1950 – var hovedmålet at bane vejen for liberalisering af det internationale handels- og betalingssystem. Det drejede sig om at styrke de vesteuropæiske landes evne til at deltage i opbygningen af et nyt internationalt økonomisk regime med en ekspanderende multilateralt organiseret international økonomi med en høj grad af fri markedsstyring af de internationale vare- og kapitalbevægelser. I den næste fase i årene 1951 og 1952 kom forsvars- og sikkerhedssynspunktet langt stærkere ind i politikken. Dette skift kom Danmark til at mærke som et politisk problem.<sup>2</sup>

Planerne om organisering af et nyt regime i det internationale handels- og betalingssystem kom til at spille en hovedrolle i USA's udenrigspolitik efter 1945, og denne politik var begrundet i både udenrigsøkonomiske og sikkerhedspolitiske mål.<sup>3</sup> To verdenskrige havde lært USA, at nationens sikkerhed var uløseligt knyttet sammen med udviklingen i Europa, og at økonomiske modsætninger havde været afgørende faktorer bag de europæiske konflikter.

I USA's udenrigsministerium var forestillingen om, at en nyorganisering af det internationale handels- og betalingssystem var forud-

<sup>2</sup> Denne redegørelse for USA's mål med ERP i 1947/48 er baseret på offentliggjorte officielle dokumenter og på studier af de interne amerikanske arkivalier optrykt i *Foreign Relations of the United States* (udg. U.S. Department of State) og som mikrofilm i *The Declassified Documents Reference System* (udg. Carrollton Press) For disse studier se Leon Dalgas Jensen: *Marshall-Planen. Et led i USA's nyorganisering af de inter-imperialistiske relationer.* (RUC, marts 1983) pp. 105-319. Disse studier er siden suppleret med studier i det danske udenrigsministerium's arkivalier, se L. D. Jensen: »Denmark and ...« op. cit.; Leon Dalgas Jensen: »Dansk industripolitik mellem kold krig og protektionisme. Sagen om statslånet til B&W i 1950'erne« i: Ole Feldbæk og Erik Lund (red.): *Presse og historie. Festskrift til Niels Thomsen* (Odense 1990) pp. 93-112; Leon Dalgas Jensen: »Mod en langsigtet erhvervs politik«, i: *Økonomi og Politik*, nr. 4, 1987, pp. 225-265; Leon Dalgas Jensen: »Danmark og Marshallplanen«, i *Siden Saxo*, nr. 3, 1987.

<sup>3</sup> Bretton Woods-aftalerne med etableringen af IBRD/IMF, planerne om dannelse af International Trade Organisation (ITO) og gennemførelsen af GATT-aftalerne, den omfattende kreditgivning til Europa i årene fra 1945 og langt op i 1950'erne, herunder ERP og dannelsen af OEEC, var alle led i denne politik. ERP var et strategisk knudepunkt i politikken.

sætningen for en sikkerhedspolitisk stabilisering af det internationale system, vokset stærkt frem under krigen. Tankegangen var, at aktiv protektionistisk, nationalstatslig handels- og valutapolitik skærpede de internationale konflikter mellem de store industrielt udviklede kapitalistiske stater i alvorlig grad, og at det var dette forhold, der i vidt omfang lå bag såvel 1. som 2. verdenskrig. Ved at fremme den internationale økonomiske vækst og liberalisere den internationale økonomi sådan at de internationale bevægelser af varer, kapital og arbejdskraft kunne flyde efter markedets mekanismer med statsmagterne i en tilbagestruktureret rolle, kunne konfliktpotentialerne i systemet dæmpes afgørende. Liberalisering og international økonomisk integration mellem de store industrialiserede kapitalistiske stater ville øge den gensidige afhængighed, mindske den rolle staternes militære og politiske magtressourcer spillede i den internationale konkurrence og fremme den økonomiske vækst. Dermed kunne samarbejdet mellem de højtindustrialiserede kapitalistiske stater rodfæstes i fællesinteressen i et ekspanderende verdensmarked. I den udstrækning staterne fortsat spillede en rolle i styringen og organiseringen af den internationale økonomi, skulle det internationale økonomisk-politiske samarbejde styrkes med henblik på at mindske konflikterne i systemet. Tankegangen opererede tillige med, at en stats stabilitet og suverænitet kunne trues af økonomiske forhold. Interne økonomiske balanceproblemer og alvorlige knaphedssituationer kunne skabe politisk og social krise i landet og kunne gøre en stat sårbar for økonomisk pres udefra via udenrigsøkonomiske relationer. En ekspanderende verdenshandel med fuld udnyttelse af fordelene ved den internationale arbejdsdeling blev set som forudsætning for økonomisk vækst og velstand ikke kun for de mindre handelsnationer, der var åbenlyst afhængige af udenrigshandel, men også for USA. Forestillingen var, at økonomisk vækst og velstand var en forudsætning for politisk og social stabilitet ikke mindst i det delvist ødelagte og krigshærgede Europa. Disse opfattelser dannede grundlaget for ERP, som strategisk var et centralt element i politikken.

Med ERP regnede USA med at opnå en social og politisk stabilitet bag borgerlige statsformer baseret på markedsøkonomi i Vesteuropa. Målet var især at svække den politiske venstrefløj i Frankrig og Italien og sikre den vesteuropæiske fagbevægelses integration i bestræbelserne på økonomisk at genopbygge Vesteuropa indenfor rammerne af en markedsstyret økonomi baseret på privatejendom. Den politiske venstrefløj kunne trænges tilbage, og dermed kunne USSR's muligheder for at øge sin indflydelse i Europa svækkes. En forøget sovjetisk indflydelse i Europa stred mod USA's økonomiske, politiske og sikkerhedsmæssige interesser.

Måske kunne enkelte østeuropæiske stater endda trækkes væk fra USSR's indflydelse i kraft af det amerikanske tilbud om økonomisk hjælp.

Konfrontationen med USSR og Østeuropa kom stærkere ind, da kongressen ved lovens vedtagelse fik koblet USA's økonomiske embargo-politik overfor disse lande ind i Marshallplanen. Forestillingen om at en økonomisk blokade af potentielle fjender kunne være en konstruktiv sikkerhedspolitik havde i stigende grad vundet indpas i amerikansk politik i disse år. Synspunktet var, at enhver udvikling af USSR's industrielle kapacitet kunne omsættes i militær styrke, og at det derfor var i USA's og i NATO-landenes interesse at undgå at bidrage til udviklingen af USSR's økonomi.<sup>4</sup>

ERP ville skabe grundlag for opretholdelse og ekspansion af USA's eksport og sikring af USA's adgang til vigtige råvarer og investeringssfærer. ERP var aldrig snævert rettet mod at yde en kortsigtet stats-subsidiering af USA's eksport, selvom dette element indgik.<sup>5</sup> Godt nok frygtede mange i USA på dette tidspunkt en efterkrigsdepression, hvis hele den færdigvareindustri, der var forceret frem under krigen, mistede sine eksportmuligheder, men økonomisk var målet med ERP langt videre at sikre en integreret og åben international økonomi i vækst, idet det blev set som forudsætning for USA's økonomiske vækst og stabilitet på længere sigt. USA havde med sin overlegne konkurrenceevne interesse i så fri adgang som muligt til markeder, investeringssfærer og råvarer. Denne interesse var ikke kun af langsigtet økonomisk karakter, men også begrundet i et sikkerhedsmæssigt behov for adgang til en række strategiske råvarer og for at skabe en industriel basis for en stor handelsflåde og

<sup>4</sup> Embargopolitikken blev knyttet til USA's udlandsstøttepolitik allerede fra ERPs start i april 1948. Her gav Kongressen loven om Marshallhjælpen en tilføjelse med »Mundt amendment«, som sagde, at USA skulle undlade at give strategiske varer til lande, der anvendte varen til eksport til Østeuropa. Denne amerikanske politik fik stigende betydning fra årsskiftet 1949/50. Loven skærpes først med den såkaldte »Cannon amendment« fra september 1950 og så med »Kem amendment« fra juni 1951. Det var tilføjelser til den amerikanske lov bag udlandsstøtte-politikken indsat af den amerikanske Kongres mod den amerikanske regerings ønske. Her blev det sagt, at den økonomiske støtte skulle trækkes tilbage fra lande, som ikke tilsluttede sig USA's handelsembargo overfor Sovjetunionen og Østeuropa. Kongressen skærpede endnu en gang politikken med vedtagelsen af »Battle Act« i oktober 1951. Nu kunne også militær støtte standses med henvisning til, at landet handlede med Sovjetunionen og Østeuropa.

<sup>5</sup> Møllerierne opnåede at ikke mindre end 25 % af hvedeeksporten under ERP skulle ske i form af mel, og den amerikanske skibsfartlobby opnåede at ikke mindre end 50 % af fragten af ERP-varer skulle ske på amerikansk køl. Samtidig lå det i loven, at ERP skulle administreres på en sådan måde, at Vesteuropa blev ansporet til at aftage landbrugsvarer, som var i overskud i USA. På trods af disse bestemmelser spillede denne form for eksportpolitik kun ringe rolle i ERP.

en stor produktion på strategisk vigtige industrielle områder af sikkerhedspolitisk betydning.

Med hensyn til at neddæmpe konfliktpotentialerne i de økonomiske relationer mellem de vestlige handelsnationer var en af hovedopgaverne at sikre det vestlige Tysklands integration i vesteuropæisk økonomi og økonomisk-politisk samarbejde. Målet var både at udnytte det vestlige Tysklands økonomiske ressourcer til opbygning af Vesteuropas økonomi og at dæmpe de traditionelle konflikter, specielt mellem Frankrig og Tyskland: Endelig skulle et økonomisk stærkt kapitalistisk Vesttyskland bidrage til at modstå den sovjetiske indflydelse i Europa. Desuden indgik der et ønske om at lette de amerikanske skatteborgere for den økonomiske byrde ved administrationen af besættelsen af det vestlige Tyskland.

Sammenkædningen af økonomisk-politisk samarbejde i OEEC og liberaliseringen af handels- og betalingsforholdene var et betydningsfuldt element i ERP. Her var det tillige et vigtigt mål at få nedbrudt Storbritanniens imperiepræferencer og undgå varig opdeling af verdensmarkedet i to lukkede valutablokke, hvor henholdsvis £ og \$ var international reservevaluta. Det betød, at det langsigtede mål om reorganisering af det internationale handels- og betalingssystem kun kunne nås i et samarbejde med Storbritannien, som organiserede en stor del af verdensmarkedet. Kernen i et sådant samarbejde måtte blive en afhjælpning af Storbritanniens alvorlige finansielle krise.

Disse forskellige mål blev strategisk sammenkædet i forestillingen om et liberaliseret og ekspanderende verdensmarked, der kunne realisere en grundlæggende fælles interesse i økonomisk vækst og velfærd. På kort sigt drejede det sig om at afhjælpe de vesteuropæiske landes akutte betalingsproblemer og sikre Vesteuropas forsyninger med brændsel, fødevarer og foder. Desuden skulle der opnås en politisk accept i Vesteuropa af, at øst-vest-delingen af Europa var en realitet, og at der bag den lå en fundamental modsætning. Det var forudsætningen for at komme videre med en økonomisk og politisk integrationsproces i Vesteuropa, som ikke kunne spænde over det øst-vest-delte Europa og afvente den politiske løsning med USSR om Tysklands forhold.

Liberaliseringen måtte koncentrere sig om den intra-europæiske varehandel. Initiativet måtte i første omgang være regionalt vesteuropæisk, og på kort sigt måtte de internationale kapitalbevægelser på privat basis holdes tilbage til fordel for statslige kapitaltilførsler fra USA til Vesteuropa, under former der forhindrede opbygning af ubetalelig dollargæld i Vesteuropa. Det betød gaver og lempelige lån. På lidt længere sigt var det centralt, at private kapitalbevægelser sikrede den nødvendige internationale kredit. ERP, som i første omgang ville blokere private kapital-



bevægelser, måtte derfor samtidig skabe grundlaget for ekspansion af sådanne på længere sigt. ERPs reelle udvidelse af den internationale likviditet i dollars var et afgørende element i processen, og sammen med politisk pres fra USA skulle det bane vejen for liberaliseringen.

#### *ERP og forsvars- og sikkerhedspolitik*

I løbet af 1947 og 1948 begyndte USA at se en tættere sammenhæng mellem etablering af en sikkerhedspolitisk alliance og økonomisk genopbygning i Europa. Det indgik i de amerikanske overvejelser at økonomisk krise i andre betydende lande kunne skabe politisk og militær ustabilitet i et lands sikkerhedsmiljø. Dermed blev international økonomisk vækst et element i sikkerhedspolitikken. Det indgik også i de amerikanske overvejelser, at industrialiseringen, teknologiudviklingen og den forstærkede internationale økonomiske integration, som var en konsekvens af de amerikanske udenrigsøkonomiske mål for udviklingen af det internationale handels- og betalingssystem, forøgede de enkelte landes sårbarhed. Økonomiske forhold som forsvarsproduktionens størrelse og infrastrukturens udviklethed danner basis for et lands forsvar, og international økonomisk integration og øget arbejdsdeling forøgede den gensidige afhængighed og forbandt landene i et fælles sikkerhedspolitisk kompleks. Vesteuropa's økonomi og sikkerhed blev set i sin helhed.<sup>6</sup> Opfattelsen var, at ved siden af ERP var det nødvendigt med en sikkerhedspolitisk alliance for at styrke de vesteuropæiske stater overfor truslen om en ekspansion af USSR's indflydelse i Europa. Liberaliseringen af den internationale økonomi forstærkede behovet for en udbygning af den sikkerhedspolitiske alliance. Erkendelsen var tillige, at en sikkerhedspolitisk alliance var forudsætningen for omfattende økonomisk-politisk samarbejde og en vidtgående international arbejdsdeling på væsentlige industrielle områder. Det blev allerede i 1948 erkendt i den amerikanske regeringsadministration, at økonomisk liberalisering og udvidet arbejdsdeling mellem de store kapitalistiske stater forudsatte en stærkere sikkerhedspolitisk alliance, idet en sådan alliance var forudsætningen for at opgive en række af suverænitets- og selvforsynings-synspunkterne i den udenrigsøkonomiske politik og dermed få brudt en

<sup>6</sup> I det lys var Truman-doktrinen fra marts 1947 og den amerikanske støtte til Grækenland og Tyrkiet en forløber for ERP. Udviklingen i Grækenland og Tyrkiet i 1946/47 havde betydning for hele Europa, og for at afværge truslen mod stabiliteten krævedes indsats ikke kun i Grækenland og Tyrkiet, men overfor den totale europæiske sikkerhedsproblematik med dens stærke økonomiske element.

vigtig del af modstanden mod liberalisering og økonomisk integration. Det var på den anden side en forudsætning for en effektiv udnyttelse af Vesteuropas økonomiske ressourcer. Samtidig tilkendegav USA, at amerikansk økonomisk assistance af militær art forudsatte, at de vesteuropæiske stater selv havde taget stilling til, hvordan de kunne styrke deres kollektive militære potentiel ved koordination af produktion og forsyninger, herunder standardisering af militært udstyr.<sup>7</sup> Man var dog opmærksom på, at sikkerhedspolitikken og den økonomiske genopbygningspolitik skulle holdes principielt adskilt for at undgå at drive de skandinaviske lande og Schweiz ud af ERP.<sup>8</sup>

I første omgang indeholdt ERP heller ikke direkte forsvarsmæssige målsætninger. USA lod OEEC spille en stor rolle i fordelingen af den amerikanske dollarhjælp på deltager-landene. USA havde med mindre ændringer accepteret den fordelingsnøgle, OEEC nåede frem til. Det centrale kriterium for fordelingen var de enkelte landes vanskeligheder i betalingsforholdet til udlandet, især i forhold til dollarområdet. Det er baggrunden for, at Danmark var et af de lande der, målt pr. indbygger, modtog mest Marshallhjælp. Danmark blev prioriteret højt i denne fase af ERP, og årsagen var anerkendelsen i OEEC af Danmarks strukturelle underskud i samhandlen med dollarområdet og betydningen af den danske fødevareeksport til Europa.

Hensynet til udviklingen i det internationale handels- og betalings-system havde første prioritet i fordelingen af Marshallhjælpen helt frem til efteråret 1951. Først med vedtagelsen af Mutual Security Act of 1951 kom målet om fremme af oprustningen i Vesteuropa ind i politikken. Der var tale om et principielt politisk skifte. USA's finansielle støtte til Vesteuropa havde fortsat som et udenrigsøkonomisk hovedmål at afhjælpe Vesteuropas vanskeligheder med at finansiere den nødvendige

<sup>7</sup> Foreign Relations of the United States, 1948, vol. III, pp. 140-141, NSC 9/3. Top Secret. Report by the National Security Council, June 28, 1948, The Position of the United States with Respect to Support for Western Union and Other Related Free Countries.

<sup>8</sup> I marts 1948 pointerede chefen for kontoret for europæiske anliggender følgende overfor udenrigsminister George C. Marshall:

»No security arrangement for Europe can be effective unless the free European governments and peoples are prepared to pool their resources and to resist by every means at their disposal, including armed force, any threat to the independence of any member whether from within or without. A substantial start is being made in the present Anglo-French-Benelux negotiations. (...) The necessity of keeping a security program separate from although parallel and related to, ERP to avoid driving the Scandinavians, Swiss and possibly others out of ERP.« Se Memorandum by the Director of the Office of European Affairs (Hickerson) to the Secretary of State. Top secret. March 8, 1948, i Foreign Relations of the United States, 1948, vol. III, (Washington D.C. 1976) pp. 41-42,

import mod betaling i dollar. Men den finansielle hjælp blev nu underordnet sikkerhedspolitiske mål knyttet til forsvarsopbygning indenfor rammerne af NATO. OEEC forestod ikke længere fordelingen af midlerne. Denne blev nu foretaget alene af USA, og et afgørende kriterium for fordelingen af hjælpen blev modtagerlandenes indsats i forsvarsopbygningen. I sommeren 1952 blev ERP erstattet af et program, hvis hovedmål var fremme af forsvarsopbygningen i Vesteuropa.

#### *Danmarks holdning til USA's mål*

I dansk politik var der bred tilslutning til de amerikanske mål for udviklingen af det internationale handels- og betalingssystem.<sup>9</sup> Danmark så en stærk interesse i at få nedbrudt den britiske imperiepræference, som var i strid med danske eksportinteresser, og ønskede en hurtig økonomisk genopbygning af Tyskland som forsyningskilde og marked. Danmark så også en langsigtet interesse i en høj grad af fri markedsstyring af international økonomi. Man havde i industri og fagbevægelse visse betænkeligheder ved en hurtig og vidtgående liberalisering i genopbygningsperioden, men opfattelsen var også, at Danmark på længere sigt havde større ulemper end fordele af et internationalt handels- og betalingssystem, der tillod vidtgående protektionistisk handels- og valutapolitik. Danmark havde samtidig en stærk interesse i at undgå en varig opdeling af verdensmarkedet i to lukkede valutaområder omkring £ og \$.<sup>10</sup> På den anden side var man i Danmark betænkelig ved en liberalisering af kapitalbevægelserne, og selvom man kun kunne støtte bestræbelser i retning af at lette Vesteuropas betalingsproblemer og udvikle Vesteuropas produktionsapparat, var man fra dansk side i starten imod egentlig investeringsstyring på vesteuropæisk plan, og imod skridt der anfægtede den nationale suverænitet i den økonomiske politik. Danmark modsatte sig derfor også i starten tanken om dannelsen af OEEC, men skiftede synspunkt som følge af stærkt amerikansk pres i form af truslen om at ERP blev opgivet, hvis ikke OEEC blev dannet.

<sup>9</sup> Dette afsnit bygger på studier i det danske udenrigsministerium arkiv, det danske statsministeriums arkiv og Det økonomiske Sekretariats arkiv. Se også L. D. Jensen : »Denmark and ...« op. cit.

<sup>10</sup> At denne erkendelse var bredt til stede i dansk politik kom f.eks. klart til udtryk i Betænkning angaaende Forslagene om en international Handelsorganisation (ITO-Forslagene). København, den 10. November 1947. Se også Leon Dalgas Jensen: »Danmark og Den internationale Handelsorganisation (ITO) 1945 til 1950« (under udgivelse 1991/1992).



Det var ikke udsigten til dollarhjælp, der afgørende betingede den danske beslutning om at deltage i ERP.<sup>11</sup> Det var langt snarere det forhold, at Danmark så, at med ERP ville deltagerlandene blive det dynamiske centrum i Europas genopbygning med en tendens til at lægge vægten på udviklingen af deltagerlandenes indbyrdes relationer. Det var Danmarks tætte økonomiske integration med de potentielle deltagerlande, der først og fremmest lagde bindingerne på den danske udenrigsøkonomiske politik. Det centrale for den danske beslutning om deltagelse i ERP var frygten for de økonomisk-politiske virkninger af at stå isoleret udenfor den dynamiske økonomisk-politiske genopbygning i Vesteuropa, snarere end det var udsigten til konkret dollarstøtte fra USA. ERP's virkning for Danmark regnede man med først og fremmest ville ligge i, at det øvrige Vesteuropa ville blive genopbygget i et hurtigere tempo, og at deltagerlandene ville have flere betalingsmidler til rådighed. Det kunne give basis for forøget handel og genopbygning for Danmark. USA's politik var tillige nu at kanalisere sin dollarkredit over i ERP-programmet, og hvis man stod udenfor, ville muligheden for at opnå dollarkredit afgørende forringes. Det var en tendens Danmark allerede oplevede i løbet af 1947 under behandlingen af Danmarks ansøgning om et dollarlån i International Bank for Reconstruction and Development (IBRD). Samtidig mente man i det danske udenrigsministerium, at en afvisning af at deltage i ERP i USA ville blive opfattet som en stilling til fordel for samarbejde med USSR og Østeuropa.

Godt nok så den danske regering på dette tidspunkt en stærk dansk interesse i handel med USSR og Østeuropa, men danske beslutningstagere så intet alternativ for Danmark til en tæt økonomisk integration med det vestlige Europa og USA. Danmark var i sin erhvervsstruktur fuldstændig afhængig af eksporten af højtforarbejdede animalske landbrugsprodukter til især Storbritannien og import af foderstoffer og brændsel mod betaling i dollars. Danmark havde et stort strukturelt sterlingoverskud og et stort strukturelt dollarunderskud, som var et problem i en situation, hvor £ og \$ ikke frit kunne omveksles. Danmark var som følge af sin erhvervsstruktur tæt knyttet til både dollarområdet og sterlingområdet og kunne ikke eksklusivt vælge at tilhøre enten det ene eller andet område, men måtte fastholde forbindelse til begge. Det

<sup>11</sup> Oprindeligt regnede man slet ikke med at Danmark ville modtage dollarhjælp under ERP af betydning, og den økonomiske planlægning i Danmark var helt frem til foråret 1948 baseret på, at Danmark ved egen hjælp opretholdt løbende balance i betalingsforholdet til udlandet. Se L. D. Jensen: »Denmark and...« op. cit.

kompliceredes af, at Danmarks forbindelse til dollarområdet valutarisk gik over Storbritannien og var afhængigt af Storbritannien villighed til at formidle Danmarks import fra dollarområdet. Dermed blev løsningen af Storbritanniens dollarproblemer vital for Danmark. Tilsvarende ville genopbygningen af det vestlige Tyskland lette det danske betalingsproblem og mindske afhængigheden af eksport til Storbritannien og import fra dollarområdet.

Det var dette økonomisk-politiske kompleks knyttet til den danske erhvervsstruktur, der gjorde det betydningsfuldt for Danmark at deltage i ERP. Dermed havde Danmark ud fra sin erhvervsstruktur og sin internationale økonomisk-politiske placering taget det første skridt ind i den atlantiske alliance, som var under opbygning.

Det blev fra starten erkendt i dansk politik, at ERP også havde stærke storpolitiske implikationer i form af en skærpet øst-vest-delning af Europa, og at dannelsen af OEEC betød en tilsidesættelse af FN-organisationen ECE, hvor også de østeuropæiske stater deltog. Det måtte vel siges at være i strid med den officielle danske udenrigspolitik, som blev formuleret i perioden 1945-48, og hvor Danmarks ønske var at have økonomisk samkvem og afspændte forhold på politiske og militære områder med både øst og vest; men Socialdemokratiet, som var mest anfægtet af spørgsmålet og nu havde regeringsmagten, fastholdt i 1948 at ERP principielt var holdt åbent for østeuropæiske stater, ikke var i strid med en forøget øst-vest-handel og ikke var en politisk og militær blokdannelse, men blot et økonomisk-politisk samarbejde. Godt nok var man i det danske udenrigsministerium klar over, at ERP aldrig var tænkt som et program for hele Europa, men det var politisk betydningsfuldt for Socialdemokratiet, at det kunne fastholdes, at tilbuddet fra USA's udenrigsminister George C. Marshall den 5. juni 1947 havde været rettet til hele Europa. For den danske socialdemokratiske regering var det faktisk afgørende at kunne afvise, at der nu var tale om starten på opbygningen af en vestlig blok med et tæt økonomisk, politisk og militært samarbejde. Danmark tog blot stilling til ERP og OEEC i foråret 1948 som et økonomisk-politisk initiativ - ikke til en omfattende atlantisk alliance. Man fandt dannelsen af OEEC og tilsidesættelsen af ECE problematisk, men det kunne ikke udelukke et fortsat samarbejde med den magt som Danmark langt ind 1946 kaldte sin østallierede, mente regering og Rigsdag i 1948, da Danmark besluttede at deltage i ERP. Man så ikke i 1948 denne deltagelse som modstridende med ønsket om en politik for brobygning mellem øst og vest eller i strid med tanken om et nordisk forsvarsforbund.

Med beslutningen i 1949 om at deltage i NATO var situationen ny.

Dansk udenrigsøkonomisk politik og dansk sikkerhedspolitik blev kædet sammen på en ny måde, og da USA i 1950/51 påbegyndte ændringen af prioriteringen mellem udenrigsøkonomiske hensyn og forsvars- og sikkerhedshensyn i politikken bag den økonomiske støtte til de vesteuropæiske stater, stillede det Danmark overfor politiske problemer. Samarbejdet mellem Vesteuropa og USA drejede sig om både økonomiske forbindelser, politisk samarbejde, sikkerhedspolitisk alliance og opbygning af forsvar, men de forskellige skridt var kun til dels direkte forbundet. De danske regeringer fastholdt i 1948, at ERP og OEEC kun drejede sig om økonomisk-politisk samarbejde. Også efter at Danmark i 1949 havde tilsluttet sig NATO, ønskede den danske regering at holde det økonomisk-politiske samarbejde i Vesteuropa indenfor rammerne af OEEC og det forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde i NATO adskilt. Danmark mærkede skiftet i de amerikanske prioriteringer som et fald i den finansielle hjælp til Danmark og som politiske problemer i forbindelse med østembargoen og forsvarsbudgettets størrelse. Problemet med østembargoen kan ikke tages detaillert op her, men det kan kort nævnes at USA i 1952 truede med at standse al militær, økonomisk og finansiell støtte til Danmark, hvis landet fortsat leverede tankskibe til USSR. Flere vesteuropæiske lande eksporterede på dette tidspunkt varer til Sovjetunionen og Østeuropa i strid med den amerikanske embargopolitik. Nu anførte den amerikanske regering i juni 1952, at hele hjælpeprogrammet for Vesteuropa var truet, hvis ikke denne eksport blev skåret ned. Det var især de danske tankskibe og en række leverancer fra andre lande af særlig strategisk karakter, som USA ønskede stoppet.<sup>12</sup>

Den direkte sammenkædning af størrelsen af Marshallhjælp til det enkelte land med landets accept af den amerikanske embargopolitik skete i de tilfælde, hvor landene modtog dollarhjælp fra USA som kompensation for økonomiske tab som følge af embargopolitikken. På den konto modtog Danmark i 1952 dollarstøtte til kulimport, fordi embargopolitikken havde ødelagt de dansk-polske handelsforhandlinger ved at forhindre Danmark i at levere et tankskib til Polen. Her fremmede USA's

<sup>12</sup> Erik Ib Schmidts private arkiv (herefter EIS): Mappe: Forhandlinger med ECA (MSA) I.6.: Ekstrakt-afskrift af telegram fra OEEC-delegationen modtaget den 24. juni 1952; American Embassy. Aide-Memoire. Secret. E.A. Copy; Afskrift. Secret. Aide-Memoire. The American Embassy, Copenhagen, June 11, 1952; Secret. Aide-Memoire. Copenhagen, 23rd June, 1952. I 1952 og 1953 fastholdt den danske regering leverancerne til USSR i henhold til handelsaftalen af 1948, men herefter eksporterede Danmark ikke tankskibe til USSR, og den amerikanske regering gjorde ikke alvor af truslen om at standse al finansiell hjælp. Se L. D. Jensen: »Dansk industripolitik...« op. cit.

dollarstøtte den danske opslutning bag embargopolitikken.<sup>13</sup> Også i forbindelse med brugen af de danske kronebeløb knyttet til ERP, de såkaldte modværdimidler, indgik USA's embargopolitik overfor østlandene.<sup>14</sup>

Den danske regerings ønske gik ud på at opretholde og eventuelt udvide handelen med USSR og Østeuropa, men her kom hensynet til USA og samarbejdet i NATO ind og var afgørende. Danmark havde i en erklæring til USA den 26. januar 1950 i forbindelse med den amerikanske våbenhjælp indenfor rammerne af NATO forpligtet sig til at deltage i NATO-landenes bestræbelser på at forhindre eksport af såkaldte strategiske varer til USSR og Østeuropa. Denne erklæring var en langt stærkere formel binding på Danmark, end bindingen indenfor rammerne af ERP, og det var da også hensynet til Danmarks stilling i NATO, der gjorde at Danmarks regering i august 1950 mente, at det nu var nødvendigt at gå ind på eksportkontrol i handlen med USSR og Østeuropa. Men det skete modvilligt. Den danske modstand var både begrundet i danske økonomiske interesser af handelspolitisk karakter og i at man principielt var imod økonomisk embargo. Kontrol med eksport af våben og egentligt krigsmateriel kunne den danske regering gå ind for, men man var imod økonomisk blokade. Det indgik i de danske overvejelser at økonomisk samkvem med USSR og Østeuropa ikke kun var en økonomisk fordel for Danmark, men også kunne virke konfliktdæmpende i relationerne til USSR og Østeuropa.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> EIS: Mappe: Forhandlinger med ECA (MSA) I.6.: Finansdepartementets økonomisk-statistiske konsulent. Den 29. april 1952. Notat vedrørende det fra amerikansk side fremkomne forslag i forbindelse med de dansk-polske handelsforhandlinger; Ø.P.VI.j.no. 105.x.5.a. Copenhagen, October 17th 1952. Skrivelse fra det danske udenrigsministerium til John O. Bell, American Embassy; Udenrigsministeriet, Ø.P.VI. 105.x.5.a, 25. oktober 1952. Hemmeligt. Skrivelse til finansdepartementets økonomisk-statistiske konsulent, Erik Ib Schmidt; Afskrift. Secret. American Embassy, Copenhagen, Denmark, October 9, 1952. John O. Bell. Skrivelse til Erling Kristiansen, udenrigsministeriet; Afskrift. Fjernskrivermeddelelse af 26.4.1952 til ambassaden i Washington, nr. 157; se også U.S. Department of State (udg.): Foreign Relations of the United States, 1952-54, Vol. I, Part 1 (Washington D.C., 1983) pp. 475-476.

<sup>14</sup> Den danske regering ønskede at anvende nogle af de danske kronebeløb til et statslån til B&W. Her stillede den amerikanske regering sig afvisende og henviste til B&W's eksport af skibe til USSR og Østeuropa. Hensynet til USA's egen værftindustri indgik i den amerikanske stillingtagen, men politikken blev officielt begrundet med Danmarks brud på embargopolitikken. Se L. D. Jensen: »Dansk industripolitik...« op. cit.

<sup>15</sup> Denne fremstilling af Danmarks stilling i embargopolitikken overfor USSR og Østeuropa bygger på følgende materiale: MØF: Mødemateriale: 40: Øst-vest forhandlinger 1949-50; MØF: Mødereferater; RA. Private Institutioner. Ministermødeprotokoller for Ministeriet Eriksen-Kraft 1950-1953 (herefter VK); Udenrigsministeriets arkiv (herefter UM) (for perioden 1948 til 1950): 73.C.73.a: Marshallplanen og Eksporten til Østeuropa; EIS: Mappe: Forhandlinger med ECA (MSA) I.6.; Rigsarkivet: Direktoratet for Vareforsy-

Samtidig med disse problemer med østembargoen stod Danmark i NATO overfor en stor og vanskelig opgave med at gennemføre en stærkt forceret stigning i forsvarsudgifterne og i de militære anlægsarbejder.

#### *USA sammenkæder Marshallhjælpen og Danmarks forsvarsbudget*

Det stærke pres, som Danmark fra 1950 blev udsat for med henblik på at få forøget det danske forsvarsbudget, fandt ikke kun sted indenfor NATO. Også direkte fra amerikansk side blev der overfor Danmark lagt et pres. Her kom Danmarks deltagelse i ERP og OEEC ind i billedet, idet de amerikanske myndigheder kædede Marshallhjælpen og forsvarsbudgettet sammen på en måde, der var helt uventet for det danske udenrigsministerium.

I 1951 stod man i Danmark overfor en akut valutakrise, som truede med at tømme valutareserverne og kreditmulighederne. Her ønskede VK-regeringen at undgå tilbagevenden til en meget stærk direkte statslig regulering af import, indenlandsk fordeling og produktion. Man ønskede i stedet at modarbejde valutakrisen gennem en finans- og pengepolitisk stramning. Stillet overfor udsigten til alternativet, som var en omfattende stramning af den statslige regulering herunder løn-, pris- og avancekontrol, foretrak erhvervslivet en sådan politik, men industrien, som ville blive ramt på investeringaktiviteten, anførte overfor regeringen, at en forudsætning måtte være at staten ikke med omfattende offentlige investeringer gik ind og konkurrerede med det private erhvervsliv om de få kreditmuligheder og de knappe råvare- og arbejdskraftressourcer.<sup>16</sup> Her kom omfattende militære anlægsarbejder, forlænget tjenestetid og import fra udlandet til forsvarsopbygningen i strid med den økonomisk-politiske strategi, regeringen i samarbejde med erhvervene havde fastlagt i 1951. Forsvarsforanstaltningerne truede med alligevel at nødvendiggøre stærkere direkte statslig intervention i indenrigs- og udenrigsøkonomien. Derfor var det afgørende for VK-regeringen at holde forsvarsbudgettet indenfor rammer, der tillod fastholdelse af den økonomisk-politiske strategi.<sup>17</sup>

ning. Sekretariatet: No. 675: Øst-vest-handel 1953-54; No.541: Rusland 1953-54; Østrig 1951-53; Østzonen 1952-53; No. 337: Polen, Fælleszone, Frizone, Rusland, C.S.R. Østrig, Østzone 1948-52.

<sup>16</sup> Erhvervsarkivet i Århus. Industrirådets Arkiv. Bestyrelses- og Industriraadmøder 1951-1952: Fortroligt. Torsdag den 11. januar 1951 kl. 10.00 afholdtes møde i Industriraadet. (Officielt referat af industrirådsmøde).

<sup>17</sup> Om sammenhænge mellem økonomisk politik og forsvarspolitik, se Leon Dalgas Jensen: »NATO og danske økonomisk-politiske interesser 1949-56« i: Carsten Due-Nielsen, Johan Peter Noack og Nikolaj Petersen (red.): Danmark, Norden og NATO 1948-1962 (København 1991), s. 83-119.



Da den amerikanske lov om økonomisk samarbejde, Economic Cooperation Act (EAct), i sommeren 1951 blev erstattet af Mutual Security Act (MSAct) blev forsvarsopbygningen i NATO det dominerende mål i USA's politik for finansiel støtte til Vesteuropa. EAct og loven om gensidig forsvarsbistand, Mutual Defense Assistance Act of 1949, blev nu samarbejdet i den nye lov. Dermed skete der også en vis sammenkædning af de to bilaterale aftaler Danmark havde med USA på disse felter. Den bilaterale aftale af 1948 om Marshallhjælpen, med senere ændringer, blev sammenkædet med den bilaterale aftale af 27. januar 1950 mellem Danmark og USA om samarbejde på forsvarets område, selv om de blev opretholdt som to selvstændige overenskomster. Nu blev dollarhjælpen til Vesteuropa fordelt eksklusivt af USA, og ud fra hensynet til hvor den efter USA's opfattelse bedst kunne tjene til at fremme den fælles forsvarsindsats. Præsident Truman havde iøvrigt allerede advaret om den forestående ændring i amerikansk politik i oktober 1950,<sup>18</sup> og i januar 1951 udtalte præsidenten klart, at finansiel støtte til Vesteuropa nu måtte rettes mod at støtte forsvarsopbygningen, snarere end at fremme den økonomiske vækst. Hjælpen måtte gøres betinget af at modtagerne levede op til forpligtelserne til at bygge NATO's styrke op.<sup>19</sup>

I forlængelse af denne ændring af den amerikanske politik henvendte ECA-missionen i København sig i november 1951 til udenrigsministeriet og meddelte at USA var villig til at yde Danmark 30 mill. dollars i finansiel bistand under forudsætning af at forsvarsbudgettet for året 1951/52 blev forøget fra 650 mill. kr. til 840 mill. kr.<sup>20</sup> De amerikanske

<sup>18</sup> I præsidentens rapport til kongressen blev sagt: »The time for giving economic recovery a clear priority over efforts to build military strength was passing, and the day was fast approaching when all aid to NATO countries, whether military or economic in nature, would need to be related to, and conditioned upon, the performance by the recipients of the various defense tasks called for by North Atlantic Treaty planning, and upon the undertaking of those complementary measures which were needed, in conjunction with American assistance, to assure attainment of the now inseparable goals of military strength and continuing economic stability.« Se U.S. President, Third Semiannual Report on the Mutual Defense Assistance Program, Oct. 6, 1950 to Mar. 31, 1951, p. 3, her citeret efter William Adams Brown, Jr. & Redvers Opie: *American Foreign Assistance* (Washington, D.C. 1953, reprint 1954), p. 502. Den økonomiske rådgiver ved den danske ambassade i Washington, tidligere handelsminister Jens Otto Krag, oplyste også i indberetninger til udenrigsministeriet i slutningen af 1950, at der for det næste finansår ville komme et sådant skift i USA politik for finansiel støtte til udlandet. Hjælpen ville nu bero på landenes forsvarsvilje, meddelte han. UM.73.USA.1b: Indberetning fra den danske ambassade i Washington til udenrigsministeriet, 29. december 1950.

<sup>19</sup> Brown & Opie, op. cit. p. 503.

<sup>20</sup> EIS: Mappe: Forhandlinger med ECA (MSA). I.6: Udenrigsministeriet. Ø.P.VI.j.nr. 105.X.5.a. Fortroligt. Referat af mødet i udenrigsministeriet den 19. november 1951 kl. 14.00 vedrørende økonomisk hjælp fra USA i 1951/52.

ønsker skal ses i lyset af, at Danmarks forsvarsbudget allerede havde gennemgået en voldsom stigning fra et niveau på godt 300 mill. kr. pr. år i 1947 og 1948. Repræsentanterne fra udenrigsministeriet anførte, at det rent praktisk var urealistisk at anvende så stort et beløb i 1951/52, som USA foreslog, og at det var uheldigt, at det danske forsvarsbudget skulle drøftes i bilaterale forhandlinger med USA, når spørgsmålet faktisk var under behandling i NATO's Temporary Council Committee (TCC). Den amerikanske repræsentant understregede, at han forhandlede om dette efter instruktion, og hvis ikke man fik det ønskede tilsagn fra dansk side vedrørende en forhøjelse af forsvarsudgifterne, kunne der ikke gives Danmark nogen tildeling af dollarhjælp. Udenrigsministeriets repræsentant udtalte herefter, at videre forhandlinger om dette måtte forudsætte, at sagen blev forelagt for den danske regering. Amerikanerne præciserede, at Danmark kunne regne med en økonomisk hjælp på 30 mill. dollars, såfremt man fulgte TCC's henstillinger, som ville foreligge i februar 1952.

Den danske regering var også under meget stærkt pres i NATO, og det var ubehageligt, hvis man parallelt hermed skulle presses direkte af USA i det bilaterale forhold.<sup>21</sup> For den danske regering var valget nu enten at udskyde forhandlingen om Marshallhjælpen for 1951/52 til den multilaterale forhandling i NATO i januar-februar 1952 på basis af TCC's rapport, eller at tage imod det amerikanske tilsagn på ialt 30 mill. \$ mod til gengæld at give et tilsagn om at forøge forsvarsudgifterne til 840 mill. kr. i finansåret 1951/52.

Udenrigsministeriet indstillede i et notat til regeringens økonomiudvalg at man indtog det standpunkt

»... at spørgsmålet om den danske forsvarsindsats må afgøres ved de multilaterale drøftelser i TCC på grundlag af skønnet over det militært nødvendige og det teknisk og økonomisk mulige; dette ville indebære, at man afviser det foreliggende forsøg på ad bilateral vej at presse Danmark til et løfte om øgede forsvarsudgifter, og at man forholder sig afventende uden hensyn til, om en senere forhandling inden for NATO's rammer måtte føre til, at Danmark modtager noget mere eller noget mindre end de nævnte 30 mill. \$.«<sup>22</sup>

<sup>21</sup> For drøftelserne i NATO om Danmarks forsvarsbudget, se L. D. Jensen: »NATO og...« op. cit.

<sup>22</sup> EIS: Mappe: Forhandlinger med ECA (MSA). I.6: Udenrigsministeriet. Ø.P.VI.j.nr. 105.X.5.a. Den 20. november 1951. Fortroligt. Notat til Regeringens Økonomiudvalg. Dollarhjælpen 1951/52.

Notatet konstaterede, at selv om man gik ind på at gennemføre de foranstaltninger, der havde været nævnt under drøftelserne i NATO, ville det være vanskeligt at nå op på at anvende så store beløb, som USA nu foreslog. Udenrigsministeriet opfattede drøftelserne i NATO i november 1951 sådan, at hvis Danmark gjorde en indsats med hensyn til at indføre 18 måneders tjenestetid, stillede kapacitet til rådighed for en vis forsvarsproduktion mod betaling i dollars og søgte at skaffe plads for en række fællesfinansierede NATO-infrastruktur-anlæg, ville der ikke blive stillet væsentlige yderligere krav til den danske forsvarsindsats. Det danske skøn over behovet for dollarhjælp for 1951/52, som det var fremlagt i OEEC, var på 42 mill. \$, og udenrigsministeriet mente, at hvis man gik ind på at gennemføre de nævnte foranstaltninger, ville man næppe modtage dollarhjælp, der lå væsentligt under det ønskede beløb. Det skulle vise sig at være en undervurdering af USA's vilje til at begrænse dollarhjælpen i lyset af forsvarsindsatsen.

Udenrigsministeriet mente, at man nu måtte indstille sig på kun at modtage 30 mill. \$ i 1951/52 i stedet for 43 mill. \$, som betalingsbalanceplanen var baseret på. Det indebar en betydelig nedskæring af det i forvejen hårdt beskårne dollarimportprogram. Herom havde et første udkast til notatet til regeringen mere brutalt udtalt, at det måtte

»... erkendes, at den politik, der i Marshall-perioden fra dansk side er ført - eller ikke er ført - med hensyn til at gøre sig uafhængig af ekstraordinær dollarstøtte, gør det nødvendigt for den danske regering at se bort fra stolte suverænitets synspunkter og foretage en rent realistisk vurdering af, om det ene eller det andet alternativ vil føre til den mindst byrdefulde forsvarsindsats og den størst mulige \$-støtte.«<sup>23</sup>

Konsekvensen af udenrigsministeriets indstilling måtte blive, anførtes det i notatet til regeringen, at der måtte sættes stærkere ind på at øge Danmarks dollarindtjening. Her foreslog notatet så, at bestræbelserne på at opnå amerikanske off-shore indkøb blev fremmet, at eksporten til US-Army i Tyskland blev forøget, og at man søgte at opnå en fremskyndelse af behandlingen i NATO's hovedkvarter, SHAPE, af det danske infrastrukturprogram for at få klarhed over hvilke tilskud af dollars Danmark kunne påregne i den forbindelse.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Ibid., Udkast. Memorandum. Ø.P.VI., den 20. november 1951.

<sup>24</sup> Ibid., Udenrigsministeriet. Ø.P.VI.j.nr. 105.X.5.a. Den 20. november 1951. Fortroligt. Notat til Regeringens Økonomiudvalg. Dollarhjælpen 1951/52.

Regeringen fulgte udenrigsministeriets indstilling, og man meddelte den amerikanske ECA-mission at den danske regering foretrak at stille spørgsmålet om tildeling af Marshall-hjælp for 1951/52 i bero, indtil der forelå en indstilling fra NATO's organer, Temporary Council Committee (TCC) og Financial and Economic Board (FEB) vedrørende Danmarks forsvarsbudget.

Under drøftelserne henstillede TCC, at det danske forsvarsbudget blev forøget til 3100 mill. kr. for tre-års perioden 1951-54.

Den danske regering opnåede Socialdemokratiets støtte til at svare TCC i januar 1952, at budgettet var forhøjet til 2650 mill. kr. Her skulle 1.880 mill. kr. dække driftudgifter og 770 mill. kr. skulle dække det nationale danske infrastrukturprogram. Oveni kom så 525 mill. kr. som Danmark regnede med blev gennemført indenfor rammerne af det fælles infrastrukturprogram i NATO og som helhed finansieret udefra. Efter danske forhold var der tale om en overordentlig stærk stigning især af den militære anlægsvirksomhed.<sup>25</sup> I en redegørelse fra april 1952 udtalte det forsvarsøkonomiske udvalg, som var et embedsmandsudvalg nedsat af regeringen til at koordinere forsvarsindsatsen med de økonomisk-politiske muligheder, at det var tvivlsomt om en sådan forcering af anlægsvirksomheden kunne gennemføres, og at det i hvert fald forudsatte en helt ekstraordinær indsats for at overvinde de mange hindringer, som stillede sig i vejen.

Hensynet til Danmarks stilling i NATO var den afgørende grund til at Danmark opstillede dette program, og redegørelsen fra det forsvarsøkonomiske udvalg nævnte, at det måtte blive et væsentligt mål at få størst mulige bidrag udefra til finansiering af infrastrukturprogrammet.<sup>26</sup>

Politisk var buen spændt til det yderste med dette forsvarsbudget, men amerikanerne var stærkt utilfredse og opfattede det som helt utilstrækkeligt. NATO måtte tage det danske forsvarsbudget til efterretning, for den danske regering påpegede, at man fra dansk side havde strakt sig så vidt som det overhovedet var politisk og økonomisk muligt. Efter USA's mening havde TCC ikke godkendt det reviderede danske forsvarsbudget på 2650 mill. kr., og den 15. april 1952 modtog udenrigsministeriet underretning om at den samlede økonomiske hjælp til Danmark

<sup>25</sup> Forsvarets anlægsvirksomhed havde hidtil ligget på et meget beskedent niveau, idet der i finansåret 1950-51 ialt kun blev anvendt ca. 25 mill. kr. og i 1951-52 godt 50 mill. kr.

<sup>26</sup> RA: Økonomiministeriet. Det økonomiske Sekretariat. Ks. G 14 og G 15. Sag B.23.(herefter DØS) Læg: Det forsvarsøkonomiske udvalg. Møder 1952-53: Det forsvarsøkonomiske Udvalg. København, den 22. april 1952. Infrastrukturudvalget. Rede-gørelse for Danmarks infrastrukturprogram.

for 1951/52 var fastsat til kun 14 mill. dollars.<sup>27</sup> Heraf var endda de 2,24 mill. dollars tænkt som lån. Den danske regering udtrykte stærk utilfredshed med denne beslutning, og påpegede at Danmark havde haft berettiget forventning om 30 mill. dollars og fandt yderligere gældsætning i dollars problematisk. Amerikanerne meddelte, at den beskårne tildeling skyldtes, at den amerikanske regering under indtryk af det utilfredsstillende danske svar til TCC havde fundet, at de dollarmidler, der var til rådighed under Mutual Security Act, kunne udnyttes bedre efter lovens formål andetsteds.<sup>28</sup>

Forløbet gav anledning til overvejelser i den danske regering. De oplysninger, der forelå om den amerikanske regerings forslag til kongressen om militær og økonomisk hjælp til udlandet i 1952/53 og de drøftelser af forslaget, som havde fundet sted i kongressen, viste at USA's økonomiske hjælp til udlandet i fremtiden ville blive endnu stærkere knyttet til de enkelte landes forsvarsanstrengelser. Udenrigsministeriet konkluderede i maj 1952, at

»... Danmarks muligheder for at opnå selv en beskedent amerikansk økonomisk hjælp i 1952/53 vil være direkte afhængig ikke blot af, i hvilken udstrækning man er i stand til at virkeliggøre de i TCC godkendte planer, men tillige af, at man fra dansk side efterkommer de henstillinger om en forøget dansk forsvarsindsats, som man må formode vil blive resultatet af den revision af forsvarsprogrammerne, som i henhold til vedtagelserne i Lissabon vil blive foretaget til efteråret.«<sup>29</sup>

Da udviklingen i Danmarks betalingsforhold overfor udlandet samtidig var noget gunstigere end i efteråret 1951, regnede udenrigsministeriet med at det ville blive henstillet til Danmark at gennemføre en meget væsentlig forøgelse af de danske forsvarsudgifter. Set i det lys mente man, at det kunne være fordelagtigt at give afskald på økonomisk hjælp fra

<sup>27</sup> Da der allerede var udbetalt 9 mill. dollars à conto af dette beløb i august 1951, var der altså nu kun yderligere 5 mill. dollars til rådighed for Danmark.

<sup>28</sup> EIS: Mappe: Forhandlinger med ECA (MSA). I.6: Finansdepartementets økonomisk-statistiske konsulent. Den 3. januar 1952. Oplæg vedrørende bilateral forhandling med MSA-København om dollarbistand til Danmark i 1952, første halvår; Afskrift. Fjernskrivermeddelelse af 26.4.1952 til ambassaden i Washington fra udenrigsministeriet. umtel 84-107; Afskrift. Fjernskrivermeddelelse af 26.4.1952 til ambassaden i Washington, ambtel 157.

<sup>29</sup> EIS: Mappe: Forhandlinger med ECA (MSA). I.6: Udenrigsministeriet. Ø.P.VI.j.nr.105.X.5.a. Notat til regeringen vedrørende den amerikanske økonomiske hjælp til Danmark. Den 12. maj 1952.



USA. Dermed kunne den amerikanske dollarhjælp trækkes ud af beregningerne om fordeling af forsvarsbyrden mellem landene, og da flere af NATO-landene modtog meget betydelig hjælp ville det være til Danmarks fordel. Samtidig udtalte udenrigsministeriet:

»En på basis af landets muligheder og internationale forpligtelser foretaget fri dansk vurdering af, i hvilket omfang og på hvilke områder Danmark vil være i stand til at øge sin forsvarsindsats, vil kunne blive vanskelig at gennemføre, dersom man samtidigt skal ansøge om en økonomisk bistand fra U.S.A. under omstændigheder, som er ugunstige for opnåelse af sådan hjælp.«<sup>30</sup>

I et udkast til ovennævnte notat hed det:

»Hertil kommer imidlertid, at undladelsen af at modtage økonomisk hjælp udefra vil styrke mulighederne for fra dansk side at indtage et fast standpunkt i spørgsmålet om at følge eventuelle henstillinger om forøgelse af forsvarsbudgettet. Også på andre felter vil beslutningen om at give afkald på hjælp udefra muliggøre en hævde af selvstændige danske synspunkter, som ellers ville være forbundet med vanskeligheder.«<sup>31</sup>

Finansministeriets økonomisk-statistiske konsulent, Erik Ib Schmidt, noterede her i margen:

»Da det er helt sikkert at vi aldrig vil kunne yde den militære indsats, som vil blive betingelse for yderligere hjælp, og det således er helt sikkert, at vi ikke vil få yderligere hjælp, er det ikke noget stort tab at afskrive den på forhånd.«<sup>32</sup>

I det færdige notat til regeringen var Danmarks dollarproblemer undersøgt, og resultatet var en vurdering, som lød på at Danmark ikke ville få uoverstigelige dollarproblemer i tiden indtil juli 1953, selvom man måtte give afkald på hjælp fra USA. Notatet fremhævede, at på den ene side var muligheden for at opnå hjælp fra USA helt afhængig af, at man efterkom

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Ibid. Udenrigsministeriet. Udkast. Notat til regeringens økonomiudvalg vedrørende den amerikanske økonomiske hjælp til Danmark. Den 1. maj 1952. Gunnar Seidenfaden.

<sup>32</sup> Ibid. Udenrigsministeriet. Udkast. Notat til regeringens økonomiudvalg vedrørende den amerikanske økonomiske hjælp til Danmark. Den 1. maj 1952. Gunnar Seidenfaden.

henstillingerne om forøgelse af forsvarsudgifterne. På den anden side måtte man regne med, at den dollarstøtte der eventuelt kunne opnås, ikke tilnærmelsesvis ville kunne opveje den ugunstige virkning på betalingsbalancen, som den i så fald påkrævede forøgelse af de danske forsvarsbudgetter ville give. Den forøgelse af forsvarsudgifterne, som blev nødvendig for at opnå den amerikanske dollarstøtte kunne meget vel, anførte notatet, ødelægge den tendens til ligevægt på betalingsbalancen såvel totalt som i dollars, som syntes at være i sigte. Hvis man undgik forøgelse af forsvarsbudgettet så det ud til, at man kunne opnå ligevægt på dollarbalancen uden ødelæggende indgreb over for livsvigtig import. Sådanne indgreb, som ville ramme produktion og eksport, ville påny gøre den danske økonomi afhængig af hjælp udefra.<sup>33</sup>

Notatet til regeringen bemærkede, at den økonomiske hjælp som Mutual Security Act hjemlede under navnet »defence support« blev ydet under væsentlig andre forudsætninger end Marshallhjælpen, idet den skulle tjene til at sætte modtagerlandene i stand til at øge deres forsvarsindsats, bl.a. gennem en udvidelse af forsvarsproduktionen. Notatet fortsatte:

»Med denne forskydning i formålet kan der eventuelt følge en forskydning i modtagerlandenes grad af handlefrihed. Over for chancen for en - formentlig beskedent - dollarhjælp i den kommende tid, står risikoen for en forringelse af muligheden for at modsætte sig et pres såvel i NATO-anliggender, herunder navnlig landets forsvarsindsats, som i andre spørgsmål.«<sup>34</sup>

Udenrigsministeriet anbefalede, at man tilkendegav overfor USA, at Danmark ikke ønskede at modtage økonomisk hjælp efter Marshallperiodens udløb den 30. juni 1952, og ministeriet tilføjede, at det ville være en fordel, hvis man kunne afgive en sådan meddelelse til amerikanerne, førend disse måtte være nået til et tilsvarende resultat.

Også de forestående forhandlinger i OEEC om medlemslandenes økonomi, som skulle danne basis for NATO's revision af forsvarsprogrammerne til efteråret, kunne begrunde en hurtig melding til amerikanerne.

VK-regeringen drøftede spørgsmålet på et ministermøde den 19. maj 1952, hvor det blev besluttet, at spørgsmålet skulle tages op i en drøftelse

<sup>33</sup> Ibid.,

<sup>34</sup> Ibid., Udenrigsministeriet. Ø.P.VI.j.nr.105.X.5.a. Notat til regeringen vedrørende den amerikanske økonomiske hjælp til Danmark. Den 12. maj 1952.

med partiformændene. Regeringen ville her indstille, at Danmark ikke søgte om yderligere dollarstøtte.<sup>35</sup>

Fra forskellig side indløb der modstand mod denne indstilling. Finansrådgiveren ved den danske ambassade i Washington reagerede ved at udtale, at han fandt det meget vigtigt, at Danmark bestræbte sig på at gøre sig uafhængig af amerikansk finansiel støtte, men var imod at man skulle proklamere offentligt, at man kunne klare sig uden dollarhjælp fra USA. Han udtalte, at han vanskeligt kunne se, at det skulle blive nemmere for Danmark at argumentere for en lavere forsvarsindsats, hvis man offentligt tilkendegav at man kunne klare sig uden dollarhjælp. Samtidig måtte man forvente, at vores kreditorer i dollars ville antage, at Danmark nu ville kunne betale forfalden gæld. Det ville blive vanskeligt at fastholde, at man ikke kunne betale forfalden gæld, samtidig med at man offentligt tilkendegav at man kunne klare sig uden ekstraordinær dollarhjælp.<sup>36</sup>

Ambassadør Henrik Kauffmann, den danske ambassade i Washington, anførte, at det i hvert fald var vigtigt, at man ikke kom til at give USA det indtryk, at Danmark ikke havde dollarvanskeligheder. Han mente på den anden side, at det kunne give et godt indtryk, hvis Danmark ved udløbet af den oprindelige Marshallplan-periode i juni 1952 kunne meddele, at man ikke ville fremsætte ønske om yderligere direkte økonomisk hjælp fra USA. Samtidig kunne man så understrege betydningen af, at USA lempede sine importrestriktioner med henblik på at forbedre Danmarks muligheder for at tjene dollars ved egen hjælp gennem eksport til USA.<sup>37</sup>

Regeringen besluttede at undlade en offentlig erklæring om at Danmark ikke ønskede økonomisk hjælp fra USA i 1952/53, men samtidig betræbte man sig på at frigøre sig fra afhængigheden af dollarhjælp fra USA. Regeringens beslutning i juli 1952 om at gennemføre dollarpræmieringsordningen, som var en regulær eksportstøtte-ordning for eksport til dollarområdet, skal ses i lyset af denne problemstilling. Man erkendte, at der nu måtte gøres noget effektivt for at mindske dollarunderskuddet.

Den 5. maj 1953 blev spørgsmålet behandlet igen, og her besluttede regeringen, at Danmark nu skulle rette henvendelse til de amerikanske

<sup>35</sup> VK: Ministermøde afholdt mandag den 19. maj 1952 kl. 19.30 i statsministeriet.

<sup>36</sup> EIS: Mappe: Forhandlinger med ECA (MSA). I.6: Skrivelse fra finansrådgiveren ved den danske ambassade, Bent Ahlefeldt Laurvig, New York, til ambassadør Henrik Kauffmann, den danske ambassade i Washington, 28 maj 1952.

<sup>37</sup> Ibid., Indberetning fra den danske ambassade i Washington, nr. 1428, den 29. maj 1952, til udenrigsministeriet.

myndigheder med en erklæring om, at regeringen ikke ønskede yderligere hjælp til Danmark. Regeringen foretrak dog at have partiformændenes tilslutning til en sådan erklæring, men socialdemokratiets formand, Hans Hedtoft, ønskede ikke at tilkendegive nogen stilling til spørgsmålet. Regeringen besluttede derfor den 3. juni at gennemføre skridtet på egen hånd.<sup>38</sup> Den 10. juni 1953 meddelte den danske regering offentligt, at man undlod at anmode om yderligere direkte amerikansk økonomisk bistand. Flere aviser skrev den 10. og 11. juni, at Hedtoft på et møde den 1. juni mellem partierne og regeringen havde protesteret mod regeringens beslutning om at hjælpen skulle ophøre. Hans Hedtoft forklarede selv til Socialdemokraten, at på mødet havde regeringen oplyst, at da man alligevel vidste, at Danmark ikke kunne få mere Marshallhjælp, ønskede man partiernes tilslutning til, at man tilskrev den herværende amerikanske MSA-mission, at Danmark ikke ønskede mere hjælp. Det var det, Hedtoft havde fundet ejendommeligt, udtalte han.<sup>39</sup>

#### *Forsvaret og modværdimidlerne under Marshallplanen*

Også i spørgsmålet om anvendelse af de danske modværdimidler til Marshallhjælpen mærkede Danmark det politiske skift i USA's politik i 1951. I 1948 ratificerede den danske rigsdag den aftale med USA, som fastlagde vilkårene og betingelserne for Danmarks deltagelse i ERP. Dollarhjælpen til Danmark under Marshallhjælpen tog både form af tilskud, kaldet gave, og lån, og i aftalen fra 1948 var det fastlagt, at den danske regering skulle oprette en særlig konto i Danmarks Nationalbank. Her skulle løbende indsættes beløb i danske kroner, som i størrelse modsvarede de beløb i dollar, som Danmark modtog som gave fra USA. Disse danske kroner blev kaldt modværdimidlerne, og de hobede sig op i Nationalbanken i samme takt, som Danmark modtog dollartilskud fra USA i årene fra april 1948 til sommeren 1953. Modværdimidlerne kunne kun anvendes i enighed mellem den danske regering og den amerikanske regering.

I aftalen fra 1948 var det fastlagt, at 5 % af modværdimidlerne kunne anvendes af USA til afholdelse af landets udgifter i Danmark. De resterende 95 % skulle anvendes i Danmark efter tre formål. Midlerne kunne anvendes til eftersøgning og udvikling af produktion af materialer,

<sup>38</sup> VK: Ministermøde afholdt tirsdag den 5. maj 1953 kl. 16.; Ministermøde afholdt onsdag den 3. juni 1953 kl. 14.

<sup>39</sup> Bornholms Avis, 10/6 1953; Berlingske Aftenavis, 11/6 1953; Socialdemokraten, 11/6 1953.

som USA havde behov for, til indfrielse af dansk statsgæld eller til fremme af den produktive virksomhed og internationale handel.

Den socialdemokratiske regering under statsminister Hans Hedtoft, som tiltrådte i november 1947, var i starten mest stemt for, at modværdimidlerne så vidt muligt skulle anvendes til at nedbringe statens gæld til Danmarks Nationalbank. Det var politisk fordelagtigt, både fordi man så undgik nærmere forhandling med USA om en erhvervspolitisk anvendelse, og fordi man tilgodeså oppositionen i rigsdagen. Regeringen var også betænkelig ved at skulle bruge midlerne til at forøge leverancen af strategiske råvarer – dvs. den grønlandske kryolit eller de mulige blyforekomster på Grønland – til USA. Både Venstre og Det konservative Folkeparti gik stærkt ind for, at modværdimidlerne skulle anvendes til nedbringelse af statsgælden. Efter pres fra både fagbevægelsen og USA gik regeringen imidlertid i begyndelsen af 1949 med til at anvende en del af midlerne i erhvervspolitikken i form af finansiel støtte til forskellige investeringsformål.

Efter lange og vanskelige forhandlinger i rigsdagen og under stærk modstand fra Industrirådet, Grosserer-Societetets Komite og Provins-handelskammeret og fra partierne Venstre og Konservative lykkedes det i 1950 at få oprettet den såkaldte genopbygningsfond. Stærkt pres fra USA havde været medvirkende til at det skete, og den amerikanske holdning blev brugt af regeringen til at lægge pres på Venstre og Konservative i rigsdagen.<sup>40</sup>

I Danmark kom VK-regeringen med statsminister Erik Eriksen, udenrigsminister Ole Bjørn Kraft og finansminister Thorkil Kristensen til den 30. oktober 1950. Regeringen indledte i foråret 1951 forhandlinger med de amerikanske myndigheder med henblik på at få det modværdimiddel-beløb, der nu henstod, anvendt til afskrivning af statens gæld til Nationalbanken. Det var en politik helt i overensstemmelse med den stramme finans- og pengepolitik, som den nye regering tilstræbte. Amerikanerne stillede sig afvisende overfor dette, idet man ønskede midlerne anvendt i en aktiv erhvervspolitik med investeringsfremmende foranstaltninger. Dertil kom, at vedtagelsen af Mutual Security Act i 1951 betød, at USA nu måtte lægge stor vægt på at modværdi-midlerne blev anvendt til militære formål, idet der i loven var optaget en bestemmelse, som forpligtede Mutual Security Agency (MSA)<sup>41</sup> til at

<sup>40</sup> Om modværdimidlerne se L. D. Jensen: »Mod en...« op. cit.; L. D. Jensen: »Dansk industripolitik...« op. cit.; Se også Thorkil Kristensen i Frit Danmark, nr. 12, marts 1950.

<sup>41</sup> MSA blev oprettet som afløser for Economic Cooperation Administration (ECA) og trådte fuldt i kraft den 30. juni 1952. ECA-missionen ved den amerikanske ambassade i København skiftede navn til MSA-missionen.



sikre, at modværdien af mindst 500 mill. \$ blev anvendt af modtagerlandene udelukkende til produktion af krigsmateriel og militære anlægsarbejder. Loven fastlagde også, at lande kun kunne modtage militær, økonomisk og teknisk bistand fra USA, hvis de forpligtede sig til at styrke deres forsvar.<sup>42</sup> Amerikanerne anførte, at man gerne så modværdimidlerne anvendt til omstilling af industrivirksomheder til rustningsproduktion og at modværdimidler, der var indbetalt under den tidligere amerikanske lov og i henhold til aftalen med Danmark af 1948, også var omfattet af kravet om prioritering af forsvarshensynet.

USA og Danmark havde årligt udvekslet noter, der ajourførte den bilaterale aftale i forhold til ny amerikansk lovgivning.<sup>43</sup> Den danske regering gik nu med til, at det blev indføjet, at modværdimidler kunne anvendes til militære formål, såsom forsvarsproduktion, anlægsarbejder og indkøb af materiel. Men den danske regering protesterede mod, at USA ensidigt ændrede vilkårene for anvendelse af de midler, der var indbetalt under 1948-aftalen som intet nævnte om forsvarsproduktion. Med Mutual Security Act of 1952, som blev vedtaget i den amerikanske kongres den 20. juni 1952, blev det beløb af modværdimidlerne, der stod til rådighed for USA, forhøjet fra 5% til 10%, og det vedtoges samtidig at den nye lovs bestemmelser om anvendelse af modværdimidlerne skulle have tilbagevirkende kraft. Meningen var, at modværdimidlerne nu kun kunne anvendes til militære formål eller »defence support«.

Det danske finansministerium var stærkt imod dette og udtrykte i forbindelse med notevekslingen i efteråret 1952, at Danmark burde protestere mod denne bestemmelse.<sup>44</sup> Også udenrigsministeriet gav

<sup>42</sup> Loven bestemte også at lande der efter den amerikanske præsidents opfattelse havde undladt eller afvist at støtte FN »in resisting aggression« ikke kunne modtage nogen form for assistance efter loven. Det var Korea den amerikanske kongres her tænkte på, og bestemmelsen gav anledning til et pres på Danmark og Norge for at sende tropper til Korea, hvilket afvises. Dog udrustes og afsendes lazaretskibet »Jutlandia«.

<sup>43</sup> Udover nogle vanskeligheder med kursforholdet i forbindelse med devalueringen i 1949 havde det ikke voldt de store problemer før vedtagelsen af Mutual Security Act of 1951. Nu fik notevekslingen en noget anden karakter og kom også til at omfatte den dansk-amerikanske aftale af 27. januar 1950 om samarbejde på forsvarsområdet. Nu måtte danskerne meddele at man ikke, som foreslået af USA, kunne gå ind på formuleringer, som udtalte, at Danmark forpligtede sig til at fremme USA's udenrigspolitik, eller noget andet lands udenrigspolitik for den sags skyld. Danmark kunne heller ikke forpligte sig til at støtte bestræbelser på at inddrage østeuropæiske statsborgere i militære styrker, der støttede NATO eller andre formål, eller på anden måde tilslutte sig formuleringer der antydede støtte til oprør i andre lande. Se UM.73.D.139., pk. 3: 7/7 1948 - 29/2 1952: Notits til Ø.P.VI. fra P.J.V. 2/1 1952.; Notits i udenrigsministeriet, 4/1 1952 ang. noteveksling i forbindelse med bilateral overenskomst.

<sup>44</sup> Ibid., Udenrigsministeriet, Notits ang. ajourføring af den bilaterale overenskomst i forbindelse med Mutual Security Act of 1952.

udtryk for at ændringen af bestemmelserne for anvendelse af modværdimidlerne med tilbagevirkende kraft var meget uheldig, da Danmark på den måde ikke havde mulighed for at sige fra og afvise disse betingelser ved at undlade at modtage dollarhjælpen, som udløste modværdimidlerne, idet dollarhjælpen jo allerede var modtaget – under andre betingelser. Man besluttede dog at gennemføre notevekslingen, men understregede samtidig overfor MSA-missionen, at man fandt bestemmelsen problematisk. Amerikanerne var ikke lydhøre overfor synspunktet.

Den danske regering var ikke interesseret i en aktiv erhvervspolitisk anvendelse af midlerne og ønskede heller ikke sagen blandet sammen med den danske forsvarsindsats. Den danske regering ønskede ikke, at modværdimidlerne nu skulle ind som en yderligere komplicerende faktor i det politisk vanskelige forhandlingsforhold i Danmark og i NATO om forsvarsbudgettets størrelse. Regeringen valgte derfor i første omgang at stille sagen i bero.<sup>45</sup> Da USA i efteråret meddelte, at den næste tildeling af Marshall-dollars til Danmark ville blive gjort betinget af, at der var truffet aftale mellem danske og amerikanske myndigheder om anvendelsen af modværdimidlerne, kom der gang i forhandlingerne igen. I udenrigsministeriet var man klar over, at amerikanerne ikke var særlig interesserede i større indbetalinger på reguleringskontoen. Hvis regeringen ønskede sådanne, ville man nok være nødt til at give indrømmelser for så vidt angik anvendelsen af midler til militære formål.<sup>46</sup>

Finansministeriet nåede til det resultat, at det var hensigtsmæssigt hvis man i et vist omfang imødekom det amerikanske ønske om anvendelse til militære formål.<sup>47</sup> Da amerikanerne først og fremmest var imod den passive brug af midlerne til afskrivning på reguleringskontoen, mente finansministeriet, at man skulle lægge mindre vægt på en sådan afskrivning, og istedet søge at anvende midlerne aktivt i erhvervspolitikken til investeringsfremmende formål. Det stred godt nok mod regeringens erhvervspolitiske synspunkter, men finansministeriet anførte,

<sup>45</sup> VK: Ministermøde afholdt i statsministeriet den 13. april 1951 kl. 13; Ministermøde afholdt i statsministeriet onsdag den 16. maj 1951 kl. 10; UM: 73.C.60/2b. Anvendelsen af »local currency« i Danmark. Genopbygningsfonden. Pk. 2: 1/12 50 - 31/12 51: Finansministeriet. Den 28. september 1951. Notat vedrørende eventuel anvendelse af Marshallkronerne.

<sup>46</sup> UM: 73.C.60/2b. Anvendelsen af »local currency« i Danmark. Genopbygningsfonden. Pk. 2: 1/12 50 - 31/12 51: Notits vedrørende møde med Mr. Marshall den 5. oktober 1951. Ø.P.VI., den 6. oktober 1951;

<sup>47</sup> UM: 73.C.60/2b. Anvendelsen af »local currency« i Danmark. Genopbygningsfonden. Pk. 2: 1/12 50 - 31/12 51: Finansministeriet. Fortroligt. Den 12. oktober 1951. Notat vedrørende anvendelsen af Marshallkronerne. (Dette notat blev ikke sendt til regeringens økonomiudvalg, kun til dets formand, finansminister Thorkil Kristensen.)

at en sådan politik muligvis kunne holde de amerikanske ønsker om en militær anvendelse af midlerne noget tilbage. Finansministeriet udtalte, at man sikkert især kunne dæmpe USA's krav om anvendelse til militære formål, hvis de påtænkte civile investeringer (f.eks. el-værker, telefonanlæg, materiel til Det danske Luftfartselskab (DDL)) direkte eller indirekte kunne have militær betydning.<sup>48</sup>

Regeringens økonomiudvalg behandlede sagen den 17. oktober 1951.<sup>49</sup> Her nåede regeringen frem til et forslag, hvorefter 325 mill. kr. blev afskrevet på reguleringskontoen og 275 mill. kr. anvendt til udlån og tilskud, herunder blev 40 mill. kr. afsat til direkte tilskud til finansiering af militære anlæg. Her kunne modværdimidlerne anvendes til at støtte det danske infrastrukturprogram. 50 mill. kr. blev afsat til udlån til telefonselskaberne, og heraf kunne de 30 mill. kr. siges at have militær interesse. Herudover skulle pengene anvendes til tilskud til teknisk forskning og til udlån til DDL, el-værkerne, havneanlæg og mejeribrugget.<sup>50</sup>

Man erkendte, at amerikanernes hensigt var, at anvendelsen af modværdimidlerne til militære formål skulle betyde en nettoforøgelse af de danske forsvarsbestræbelser, hvor regeringen omvendt fastholdt, at en sådan forøgelse ikke var økonomisk og politisk mulig. Udenrigsministeriet forsøgte i samtaler med ECA-missionen at få de amerikanske myndigheder til at give begrebet militære formål en vid fortolkning, så også projekter med udpræget civil økonomisk værdi kunne komme ind i billedet. Samtidig anførte udenrigsministeriet, at hvis man anvendte modværdimidlerne til militære formål, kunne man fra dansk side søge at gøre gældende, at der skulle tages hensyn til sådanne arbejder ved forhandlingerne om den internationale fordeling af forsvarsbyrden i NATO.<sup>51</sup>

Finansminister Thorkil Kristensen forelagde regeringens planer for ECA-missionen på et møde den 23. oktober 1951. Her anførte chefen for den amerikanske ECA-mission i Danmark, mr. Marshall, at USA lagde

<sup>48</sup> UM: 73.C.60/2b. Anvendelsen af »local currency« i Danmark. Genopbygningsfonden. Pk. 2: 1/12 50 - 31/12 51: Finansministeriet. Fortroligt. Den 12. oktober 1951. Notat vedrørende anvendelsen af Marshallkronerne.

<sup>49</sup> UM: 73.C.60/2b. Anvendelsen af »local currency« i Danmark. Genopbygningsfonden. Pk. 2: 1/12 50 - 31/12 51: Udenrigsministeriet. Ø.P.VI.j.nr. 73.c.60/2.b. Notat til Regeringens Økonomiudvalg. Orienterende drøftelse med ECA-missionen angående anvendelse af Counterpart-midler m.v. Den 10. oktober 1951. Notatet sendt til regeringens økonomiudvalg den 12. oktober 1951

<sup>50</sup> Ibid., Finansdepartementets økonomisk-statistiske konsulent. Den 22. oktober 1951. Udkast. Opstilling vedrørende anvendelsen af Marshall-kroner.

<sup>51</sup> Ibid., Notits til direktøren fra Erling Kristiansen, 13. oktober 1951.

stor vægt på, at der blev afsat tilstrækkelige midler til produktivitetsudvalgets arbejde, og at der blev skabt en udlånsfond for industrien, som skulle anvendes til etablering og udvidelse af industrivirksomheder, der kunne producere militærmateriel eller dele hertil, men som også om fornødent kunne omstilles til civil produktion.<sup>52</sup>

I regeringen overvejede man at tilbyde at sætte ca. 15 mill. kr. af til en industrilånefond. Det beskedne beløb skyldtes, at en sådan fond var i strid med regeringens erhvervspolitik, som netop havde som et hovedpunkt, at man ikke skulle føre aktiv industripolitik med statslige investeringsfremmende foranstaltninger.<sup>53</sup> Den erhvervspolitiske effekt af denne fond ville blive særlig stærk på grund af den stramme pengepolitik regeringen iøvrigt førte. ECA-missionen udtrykte stor skuffelse over det lille beløb og anførte, at lånebehovet kunne blive væsentligt større. Desuden kunne det betegnes som anvendelse til militære formål, og det var hensigtsmæssigt, anførte man fra amerikansk side, da det danske forslag ellers led under, at der var afsat utiltrækkelige midler til militære formål. Washington ville være betænkelig, hvis forslaget afsatte mindre end halvdelen af de 275 mill. kr. til militære formål. Samtidig kritiserede amerikanerne en del af de militære projekter, der lå i det danske forslag.<sup>54</sup>

ECA-missionens henvendelse gjorde indtryk, og der blev udarbejdet nye planer i finansministeriet. De endte med, at det samlede beløb til tilskud og lån blev forhøjet fra 275 mill. kr. til 300 mill. kr., at der blev indført en industrilånefond på 30 mill. kr., og at udgifterne til militære anlæg under det danske infrastrukturprogram blev forhøjet fra 40 mill. kr. til 65 mill. kr. Disse ændringer blev gennemført for at tilgodese de amerikanske ønsker specielt vedrørende omfanget af midler til militære formål og vedrørende industrilånefonden.<sup>55</sup>

Med hensyn til de militære anlæg var der tale om, at midlerne skulle anvendes til gennemførelse af projekter optaget i det danske infrastrukturprogram for perioden 1951-54. De 30 mill. kr. til industrilånefonden skulle anvendes til lån til industrivirksomheder til finansiering af investeringer med henblik på at forøge produktiviteten og med særlig

<sup>52</sup> Ibid., Notits, Ø.P.VI.J.nr.73.C.60/2.b. Notits. Den 26. oktober 1951. Skak-Nielsen

<sup>53</sup> L. D. Jensen: »Mod en..« op. cit.; L. D. Jensen: »Dansk industripolitik..« op. cit.

<sup>54</sup> UM. 73.C.60/2.b.: pk. 2: Notits vedrørende anvendelse af counterpart. Fortroligt. Ø.P.VI., den 25. oktober 1951. Gunnar Seidenfaden.

<sup>55</sup> Ibid., Finansministeriet. Notits vedrørende forhandlingerne om en fordelingsplan for Marshallkronerne. Den 27. oktober 1951; Ministry of Finance. November 5, 1951. Memorandum concerning the use of local currency counterpart funds. Memorandaet var det forslag som man var nået til enighed med ECA-missionen om og som nu blev forelagt den amerikanske regering i Washington. Beløbet til mejeribrugget blev nedskåret fra 50 mill. kr. til 25 mill. kr. og til havneanlæg fra 30 mill. kr. til 15 mill. kr.

henblik på produktion af varer, der havde såvel en civil som en militær anvendelse. Tanken var også, at midlerne skulle bidrage til at forbedre muligheden for en hurtig omstilling af industrivirksomheder til rustningsproduktion. Endelig var tanken, at de skulle give mulighed for amerikanske off-shore køb i Danmark og for at dække behovet for reservedele m.v. til de køretøjer, våben etc., som Danmark på det tidspunkt modtog under Mutual Defense Assistance Program (MDAP). Amerikanerne havde netop anført som argument for oprettelse af lånefonden at den ville give Danmark mulighed for dollarindtjenende eksport under USA's off-shore-program og MDAP.<sup>56</sup>

I de interne drøftelser understregede finansministeriet, at der var tale om produktion, der også fandt anvendelse til civile formål.<sup>57</sup> Det at foranstaltningerne havde civil økonomisk værdi var afgørende for regeringen, da de på den måde lettere kunne forenes med regeringens økonomisk-politiske strategi. Med den noget brede opfattelse af militære formål kunne det danske forslag siges at indeholde et program for anvendelse af 145 mill. kr. til militære formål, hvilket var næsten halvdelen af det samlede program på 300 mill. kr. Det var det minimumsmål ECA havde sat.

I Washington var man misfornøjet over, at det danske forslag afsatte for lidt til udvikling af produktiviteten i dansk landbrug, til det militære infrastrukturprogram og til industrilånefonden. Endelig mente man ikke, at lånene til luftfartselskabet og telefonselskaberne kunne anerkendes som projekter af militær betydning, hvilket gjorde det vanskeligt at godkende hele projektet, anførte amerikanerne.

Finansminister Thorkil Kristensen havde gjort klart for amerikanerne, at anvendelse af modværdimidlerne til militære formål ville forstyrre den skrøbelige politiske balance bag forsvarsbudgettet, hvis størrelse var et særdeles varmt indenrigspolitisk emne. Udenrigsministeriet udtalte overfor ECA-missionen, at den danske regering ikke var interesseret i at anvende modværdimidler til infrastrukturprogrammet og fortsatte:

»Skulle den danske infrastruktur-indsats sættes i vejret, burde dette finde sted på en måde, der gjorde byrden ganske klar for det danske samfund, og derfor burde finansieringen ske på normal måde over statens budget.«<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Ibid., Notits, Ø.P.VI.J.nr.73.C.60/2.b. Notits. Den 26. oktober 1951. Skak-Nielsen

<sup>57</sup> Ibid., Finansministeriet. 2. statsgældskontor. Udkast 27/10-51. Notat vedrørende anvendelsen af Marshallkronerne.

<sup>58</sup> Ibid., Notits. Den 17/11 1951. Gunnar Seidenfaden.



Udenrigsministeriet blev den 3. december 1951 orienteret om, at det var USA's politik for anvendelsen af modværdimidlerne i de enkelte lande, at spørgsmålet skulle ses i lyset af en samlet vurdering af landets forsvarsprogrammer, og at frigivelsen af midlerne skulle ske ud fra stillingtagen til individuelle projekter.

Her fik udenrigsministeriet bekræftet sin formodning om, at modværdimidlerne fra amerikansk side blev set som et instrument til påvirkning af Danmarks samlede forsvarsbestæbelser, konkrete projekter herindefor og fordelingen af forsvarsbyrden mellem NATO-landene.<sup>59</sup>

ECA-missionen udtalte overfor udenrigsministeriet, at den ønskede adgang til ret nøje at følge den praktiske gennemførelse af de dele af 300 mill. kr.-programmet, som havde militær betydning. I slutningen af december 1951 blev det præciseret fra amerikansk side, at man måtte have adgang til en forudgående rådslagning (prior consultation) for såvidt angik udlånsvirksomheden under industrilånefonden. ECA ønskede adgang til at få hvert enkelt andragende forelagt, forinden ansøgningen blev efterkommet. Man måtte endvidere kræve temmelig udførlige oplysninger om den stedfundne anvendelse af beløbene til infrastruktur samt for den del af pengene til telefonselskaberne, som ville blive anvendt til militære formål. I udenrigsministeriet var man klar over at disse krav, navnlig kravet om prior consultation, ville vække modvilje i handelsministeriet.<sup>60</sup>

I juni 1952 blev lovgrundlaget for anvendelsen af denne pulje af modværdimidlerne vedtaget i folketinget.<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Ibid., ECA i Washington udtalte i intern instruks: »Projects selected for release should be those in which the U.S. has special interest, either because they are projects of key importance or because the U.S. feels that some modification of country production plans is desirable on the basis of DPB, SUSREP, OSR, Washington or Mission analysis. (...) it will be necessary for ECA/MSA to follow closely the actual release of counterpart funds as required for contractual payments under agreed defense production projects.

It is recognized that the earmarking of counterpart for defense production rather than for other budgetary expenditures (such as public investment) will not, in itself, improve the level or character of a country's defense production program, since budgetary funds are largely substitutable. However, the administration of counterpart for defense production should enable the U.S. to exert a more direct influence over the course of a country's production program and assist in obtaining the most effective use of funds available for defense production.« Se »Counterpart Policies in the U.S. in Fiscal Year 1952«, i: Weekly Digest, ECA Central Secretariat, Wash. DC, No. 22.

<sup>60</sup> Ibid., Ø.P.VI.j.nr. 73.C.60/2.b. Referat af møde i udenrigsministeriet mandag den 3. december 1951 kl. 14 om counterpartproblemet.; Notits. Ø.P.VI., den 29. december 1951. Skak-Nielsen og den 5. januar 1952. Gunnar Seidenfaden.

<sup>61</sup> Lov nr. 209 af 7. juni 1952 om anvendelse af modværdien af de i henhold til Det europæiske Genopbygningsprogram modtagne gaveydelse. I henhold til lov nr. 209 af 7. juni 1952 blev der stillet 65 mill. kr. til rådighed til dækning af militære anlægsudgifter.

Der var nu lagt op til, at amerikanerne kunne få adgang til de administrative beslutninger i dansk industripolitik og militære anlægsforanstaltninger, med henvisning til det militære aspekt og på basis af sin forpligtelse fra Mutual Security Act til at sikre sig, at et samlet beløb af 500 mill. \$ blev anvendt til forsvarsformål.

I handelsministeriet var man ganske rigtigt imod en sådan indrømmelse til amerikanerne, som indebar indblanding fra amerikansk side i den danske administration.<sup>62</sup> Udenrigsministeren var imidlertid mere villig til at acceptere de amerikanske ønsker og mente ikke, at det var muligt at få USA til at opgive disse. Udenrigsministeriet regnede i november 1952 ikke med, at de amerikanske myndigheder ville blande sig i danske administrative afgørelser. Uenigheden i den danske regering forhalede afgørelsen i næsten et år, men i december 1952 besluttede regeringen så at give de amerikanske myndigheder den ønskede mulighed for indseende med administrationen af industrilånefonden. Det blev præciseret, at den endelige afgørelse i alle tilfælde lå hos den danske regering. Handelsministeren var ikke glad for dette udfald af forhandlingerne, men opfattede det som et nødvendigt kompromis.<sup>63</sup>

Hensynet til samarbejdet med USA såvel bilateralt som i OEEC og NATO og hensynet til NATO-samarbejdet om byrdefordelingen kom via ERP og modværdimidlerne til at påvirke udviklingen i dansk industripolitik. VK-regeringen var imod industrilånefonden ud fra en rent industripolitisk betragtning, men amerikansk politisk pres og det forhold, at optagelsen af et sådant låneprogram i anvendelsen af modværdimidlerne kunne afværge amerikanske krav om en langt mere direkte militær

Finansudvalget skulle give sin tilslutning til bevillingerne, som så administreredes af forsvarsministeriet. Følgende love var tilknyttet: Lov nr. 210 af 7. juni 1952 om udlån til mejerier, slagterier og lignende til landbruget knyttede erhvervsvirksomheder; Lov nr. 211 af 7. juni 1952 om udlån til visse rederivirksomheder; Lov nr. 212 af 7. juni 1952 om udlån til visse industrivirksomheder; Lov nr. 213 af 7. juni 1952 om udlån til elektricitetsværker, telefonselskaber, købstads-kommunale havne samt til Kjøbenhavns Frihavns-Aktieselskab og Det danske Luftfartselskab.

<sup>62</sup> UM. 73.C.60/2.b., pk. 3: 1/1 52 - 14/1 54: Brev fra handelsminister Aage Rytter til udenrigsminister Ole Bjørn Kraft, København, den 9. juli 1952.; Brev fra handelsminister Aage Rytter til udenrigsminister Ole Bjørn Kraft, dateret København den 3. november 1952.

<sup>63</sup> Faktisk kom USA til at gøre brug af denne ret til at udtale sig om lån fra industrilånefonden, idet USA søgte at forhindre at den danske regering i 1953 gav B&W et lån fra modværdimidlerne. Godt nok havde USA ikke formelt nogen mulighed for at modsætte sig at staten gav B&W et lån, men de politiske omkostninger ved at give lånet i strid med USA's ønsker var for store til at den danske regering ønskede at bære dem og B&W fik aldrig noget lån fra modværdimidlerne. Se L. D. Jensen: »Dansk industripolitik...« op. cit.

anvendelse af modværdimidlerne, var stærkt medvirkende til at denne erhvervspolitiske nydannelse blev gennemført.

I august-september 1953 blev det aktuelt at overveje anvendelse af de resterende modværdimidler, og fiskeriminister Knud Rée oplyste på et vælgermøde i Nykøbingkredsen den 9. september, at der skulle forhandles herom med amerikanerne, og at han var

»... noget bange for, at man denne gang i vid udstrækning vil forlange midlerne anvendt til militære eller halvmilitære formål i stedet for civile.«<sup>64</sup>

Opgørelsen viste, at der omkring årskiftet 1953/54 ville henstå godt 113 mill. kr. på modværdimiddelkontoen. VK-regeringen slap for problemet, da den gik af den 30. september 1953 og blev efterfulgt af den socialdemokratiske regering under Hedtofts ledelse. Opgaven lå nu hos udenrigsminister H.C. Hansen, finansminister Viggo Kampmann og forsvarsminister Rasmus Hansen.

I oktober 1953 begyndte man i det forsvarøkonomiske udvalg at overveje spørgsmålet om at anvende de resterende modværdimidler til opgaver vedrørende udbygningen af det militære beredskab. Man var i gang med forberedelser til en sådan udbygning, og udgangspunktet var at der kun kunne blive tale om at anvende modværdimidler til arbejder, der alligevel ville blive udført.<sup>65</sup>

USA ønskede fortsat en forøgelse af den danske forsvarsindsats. Som et led i gennemførelsen af Mutual Defense Assistance Program (MDAP) oprettede USA i hvert modtagerland i begyndelsen af 1950 en Military Assistance Advisory Group (MAAG).<sup>66</sup> Chefen for MAAG, general Darcy, havde i oktober 1953 henvendt sig til departementschef Lindgren, forsvarsministeriet, for at drøfte muligheden af at anvende modværdimidler til støtte for forsvarsproduktion. Generalen foreslog en drøftelse af spørgsmålet mellem repræsentanter for forsvaret og repræsentanter for MAAG. Det forsvarøkonomiske udvalg ønskede ikke dette, da man havde den opfattelse, at MAAG søgte at anvende modværdimidlerne til at presse en forøgelse af de danske forsvarsudgifter igennem og mere eller

<sup>64</sup> Berlingske Aftenavis, 11. september 1953.

<sup>65</sup> DØS: Læg: Det forsvarøkonomiske udvalg. Møder 1952-53: Det forsvarøkonomiske udvalg, Kbh. den 30. oktober 1953. Kortfattet referat (nr. 29) af det forsvarøkonomiske udvalgs møde den 23. oktober 1953. Hemmeligt.

<sup>66</sup> MAAG var ledet af en amerikansk officer med høj rang og havde det primære ansvar for at den militære assistance blev udnyttet effektivt og efter lovens formål.

mindre ville gå ind for at samtlige modværdimidler blev anvendt til militære formål. MAAG ville søge støtte for sådanne tanker i direkte forhandlinger med repræsentanter for forsvaret udenom udenrigsministeriet og MSA-missionen ved den amerikanske ambassade. MSA-missionen var derimod mere indstillet på at følge de danske ønsker og sikre i hvert fald en vis civil anvendelse.

I det forsvarsøkonomiske udvalg var der enighed om, at man måtte svare general Darcy, at spørgsmålet først skulle forhandles mellem udenrigsministeriet og forsvarsministeriet på den ene side og den amerikanske ambassade på den anden, før man eventuelt kunne drøfte det med MAAG.<sup>67</sup>

Selvom man afværgede MAAG's forsøg var man i den danske regering klar over, at der ikke var nogen mulighed for at komme igennem med, at en del af modværdimidlerne blev anvendt til afskrivning af statens gæld til nationalbanken. Regeringen besluttede derfor på forhånd at opgive at foreslå dette. Finansministeriet havde klart foretrukket en sådan anvendelse af modværdimidlerne, både fordi man fortsat fandt det uhenigtsmæssigt, at modværdimidlerne overhovedet blev anvendt til militære formål, og fordi det beløb, der kunne ventes afsat til civile formål, var så lille, at det blev vanskeligt at opstille et program, der tog hensyn til det politisk bestemte ønske om en hensigtsmæssig fordeling af modværdimidlerne på erhvervsgrupper. Det var et hovedpunkt i regeringens erhvervs-politik at undgå begunstiggelse af særlige erhvervsgrupper. Dertil kom ulempen ved at skulle forhandle med amerikanerne om anvendelse af disse midler, og finansministeriet rejste derfor spørgsmålet, om man ikke fra dansk side måtte foretrække at lade alle pengene stå urørt på kontoen i Nationalbanken. Udenrigsministeriet mente på den anden side, at man burde få aftalt en fuldstændig anvendelse af alle de resterende modværdimidler, hvilket blev besluttet. Spørgsmålet var så, hvordan anvendelsen skulle fordeles mellem civile og militære formål, og her var det klart, at amerikanerne ønskede, at hovedvægten blev lagt på de militære formål, og til formål der lå udover det normale forsvarsbudget.<sup>68</sup> Det sidste var et hovedpunkt for USA og blev fremhævet af mr. Marshall i november 1953.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> DØS: Læg: Det forsvarsøkonomiske udvalg. Møder 1952-53: Det forsvarsøkonomiske udvalg, Kbh. den 30. oktober 1953. Kortfattet referat (nr. 29) af det forsvarsøkonomiske udvalgs møde den 23. oktober 1953. Hemmeligt.

<sup>68</sup> UM. 73.C.60/2.b., pk. 3: 1/1 52 - 14/1 54: Notits vedrørende counterpart-pengene. Ø.P.IV., den 20. november 1953; Finansministeriet, den 11. november 1953. Notat vedrørende anvendelsen af counterpart-midler;

<sup>69</sup> Ibid., Notits. Vedrørende counterpart-pengene. Til ministeren. Set af H.C.Hansen. Ø.P.VI., den 20. november 1953. Gunnar Seidenfaden. Missionen vedr. økonomisk

Udenrigsministeriet skønnede i begyndelsen af november, at de ca. 113 mill. kr. kunne fordeles med 70 mill. kr. til militære og 40 mill. kr. til civile formål uden at vække forskrækkelse i Washington, og man besluttede i det forsvarsøkonomiske udvalg at arbejde videre ud fra denne opdeling.<sup>70</sup> Man forventede dog, at forhandlingerne kunne ende med at beløbet til civile formål måtte skæres ned. Det var indenrigspolitisk uheldigt, idet de politiske partier havde udtrykt ønske om at anvendelsen af modværdimidlerne skulle forhandles internt i Danmark, før man forhandlede med USA. Lå der først et forhandlingsresultat mellem den danske og amerikanske regering, virkede det som et *fait accompli*, der stillede partierne i folketingets Marshalludvalg udenfor indflydelse. Udenrigsministeriet bemærkede i en notits til regeringens økonomiudvalg, at

»... det er muligt, at vi vil komme under et stærkt pres, og må give efter for dette, om at anvende 100% til mere eller mindre militære formål. Hvis dette bliver tilfældet, vil det være meget uheldigt, dersom der har fundet drøftelser sted med de politiske partier om en civil anvendelse af ca. 40 mill. kr., så meget mere som den mere detaljerede drøftelse af programmerne under disse 40 mill. kr., som man må gå ud fra, at partierne vil ønske, forudsætter tekniske drøftelser med de interesserede erhverv.«<sup>71</sup>

Udenrigsministeriet og finansministeriets koordinationsudvalg vedrørende modværdimidlerne fandt det derfor nødvendigt, at man først søgte at få en forhåndstilkendegivelse fra Washington og derefter en formel aftale, og at man undlod gennem forhandlinger med partier og erhverv at lægge sig fast på nogen fordeling mellem civil og militær anvendelse eller på projekter eller fordeling på erhverv.<sup>72</sup>

assistance til udlandet ved den amerikanske ambassade i København havde nu skiftet navn til F.O.A.-missionen, og mr. Charles Marshall var fortsat dens chef.

<sup>70</sup> DØS: Læg: Det forsvarsøkonomiske udvalg. Møder 1952-53: Det forsvarsøkonomiske udvalg, Kbh. den 16. november 1953. Kortfattet referat (nr. 30) af det forsvarsøkonomiske udvalgs møde den 11. november 1953. Hemmeligt.

<sup>71</sup> UM. 73.C.60/2.b., pk. 3: 1/1 52 - 14/1 54: Notits. Økonomiudvalgets møde d. 9.12.1953: Anvendelsen af counterpart-midlerne. Udenrigsministeriet, den 9. december 1953.

<sup>72</sup> Ibid., Finansministeriet. Koordinationsudvalget. Referat af møde den 5. december 1953 i finansministeriet, koordinationsudvalget, vedr. anvendelsen af resterende modværdimidler; Finansministeriet. Koordinationsudvalget. Notat vedrørende anvendelsen af de resterende counterpart-midler. Den 7. december 1953. (Indstilling til regeringens økonomiudvalg.)



Udenrigsministeriet var meget opmærksom på, at man sørgede for at dette blev den sidste aftale med USA om modværdimidlerne, fordi de gav anledning til ubehagelige forhandlinger, hvor USA søgte at anvende modværdimidlerne som et instrument til ændring af den danske regerings prioriteringer.<sup>73</sup>

Regeringen besluttede at følge indstillingen fra udenrigsministeriet og koordinationsudvalget. Udenrigsministeriet henvendte sig derfor inden julen til F.O.A.-missionen og foreslog under hånden 70 mill. kr. til militære formål og resten til produktivitet fremmede foranstaltninger og teknisk-videnskabelig forskning. Mr. Marshall forelagde problemet under hånden i Washington, og fik som hovedretningslinje, at der først skulle ses på, hvilke muligheder der var for at benytte pengene til at opfylde de henstillinger og ønsker på det militære område, som SHAPE og MAAG havde rejst overfor Danmark. Hvis der så var noget tilovers til civile formål, skulle man koncentrere sig om projekter, der kunne have en »dynamisk virkning« på dansk økonomisk ekspansion.<sup>74</sup> Med hensyn til det militære program var det amerikanernes opfattelse, at et sådant program kun kunne udarbejdes som en del af en helhed, der bestod i:

- Danmarks egne programmer for militære indkøb og bygge- og anlægsarbejder indenfor det danske forsvarsbudget,
- MAAG's indstilling om amerikansk hjælp under MDAP til supplerende af Danmarks egne indkøb.
- et program for militære indkøb og bygge- og anlægsarbejder for modværdimidlerne, som ikke kunne finde plads indenfor Danmarks egne programmer indenfor forsvarsbudgettet og som ikke burde leveres under MDAP.

Stillingen til sagen i den amerikanske kongres var efter alt at dømme, at den militære støtte til de europæiske NATO-lande under MDAP først kunne fastsættes, når alle de nationale muligheder, herunder modværdimidlerne, var brugt til de militære formål. Herefter kunne MDAP-hjælpen så komme oveni som et supplement.

<sup>73</sup> Udenrigsministeriet mente at man måtte foretrække at få anvendt alle de resterende modværdimidler nu gennem en aftale om at anvende 70 mill. kr. til militære formål og »resten« til civile, evt. hvis man blev presset så i form af aftale om 40 mill. kr. til civile formål og »resten« til militære. Ibid., Notits. Økonomiudvalgets møde den 9.12.1953: Anvendelsen af counterpart-midlerne. Udenrigsministeriet, den 9. december 1953; Finansministeriet. Koordinationsudvalget. Referat af møde den 5. december 1953 i finansministeriet, koordinationsudvalget, vedr. anvendelsen af resterende modværdimidler. Se også L.D. Jensen: »Dansk industripolitik...« op.cit.

<sup>74</sup> UM. 73.C.60/2.b., pk. 3: 1/1 52 - 14/1 54: Notat. Til ministeren. Counterpart-aftalen. Ø.P.IV., den 7.1.54. Gunnar Seidenfaden.

Som en konsekvens af dette synspunkt meddelte mr. Marshall at man ikke kunne komme videre med sagen, hvis ikke USA i hvert fald i brede linier fik et konkret kendskab til Danmarks egne indkøbs- og anlægsplaner, som de forelå nu. En sådan information var efter amerikanernes mening absolut nødvendig, og mr. Marshall bad indtrængende udenrigsministeriet om at udvirke, at disse informationer blev fremskaffet, idet det var afgørende ikke kun for aftalen om modværdimidlerne, men også for den henstilling om våbenhjælp til Danmark, som skulle udarbejdes til Washington. Den danske regering havde hidtil været meget tilbageholdende med at fremlægge konkrete planer. Gunnar Seidenfaden, kontorchef i udenrigsministeriets økonomisk-politiske afdeling, skrev i et notat til ministeren, at

»... medens det hidtil har været muligt at få fastlagt et MDAP-program, til hvilket vore egne anskaffelser delvis kunne ses som et supplement, er forholdet nu vendt om, idet amerikanerne under hensyn til kongressens syn på våbenhjælpen kun vil betragte MDAP som et eventuelt supplement til det i detaljerne fastlagte nationale program.«<sup>75</sup>

Det drejede sig også om, at amerikanerne ville sikre sig et grundlag for at vurdere, om anvendelsen af modværdimidlerne virkelig var programmer udover Danmarks egne hidtidige planer, og ikke blot betød, at modværdimidler blev anvendt til arbejder, der alligevel ville blive udført.

Departementschef Erik Lindgren fra forsvarsministeriet kunne meddele, at de danske militære myndigheder ikke ville være i stand til at give amerikanerne de nævnte konkrete oplysninger om de danske indkøbs- og anlægsplaner. Dog kunne man eventuelt give oplysninger om de konkrete punkter, der lå i det danske forslag til anvendelsen af de 70 millioner kroner, for at belyse sammenhænge mellem modværdimidlerne, MDAP-programmet og forsvarsbudgettet. Det var magtpåliggende for Danmark at give så få oplysninger som muligt om forsvarsplanerne for at afværge et for hårdt pres fra SHAPE og MAAG.

Det så ikke lyst ud med hensyn til at få amerikanernes tilslutning til at anvende nogle af modværdimidlerne til civile formål. Den 7. januar 1954 fremførte MAAG ønske om, at et langt større beløb end 70 mill. kr. - faktisk alle resterende modværdimidler plus lidt mere - blev anvendt til

<sup>75</sup> Ibid. samt brev af 23. december 1953 til dep.chef Dige, finansministeriet fra kontorchef Gunnar Seidenfaden, udenrigsministeriet.

militære formål, og MAAG havde også en række specificerede ønsker i den anledning.<sup>76</sup> Forhandlingerne kom ikke rigtigt nogen vegne, idet afstanden mellem de danske og amerikanske ønsker var for stor. Udenrigsministeriet mente imidlertid ikke, at anvendelsen af midlerne burde udsættes, da det blot i endnu højere grad ville vanskeliggøre anvendelsen af midlerne til civile formål. Hele spørgsmålet om hvorvidt anvendelsen af modværdimidlerne til militære formål skulle betragtes som en del af forsvarsbudgettet, eller som beløb der måtte ligge udover det af regeringen hidtil godkendte størstebeløb for forsvarsudgifterne, blev drøftet på det forsvarøkonomiske udvalgs møde i begyndelsen af januar, og her var man enige om, at modværdimidlerne måtte betragtes som liggende udover forsvarsbudgettet.<sup>77</sup> Dermed blev det endnu mere betænkeligt at gå ind på MAAG's projekter til ialt ca. 170 mill. kr., da de ville gribe forstyrrende ind i drøftelserne mellem regeringen og folketingets partier om forsvarsbudgettets størrelse.

Chefen for F.O.A.-missionen, mr. Marshall, var ikke enig med MAAG i dette spørgsmål. Marshall var interesseret i at opnå en løsning, der tilgodeså de danske ønsker, og det lykkedes for udenrigsministeriet at få mr. Marshall's tilslutning til et oplæg til Washington, der fulgte hovedlinien i det danske forslag omfattende militære projekter til 70-80 mill. kr og civile projekter til 35-45 mill. kr.<sup>78</sup>

Dermed så det ud til, at der kunne nås en løsning, og regeringen tog sin beslutning på ministermødet den 27. januar 1954 på baggrund af indstilling fra udenrigsministeriet.<sup>79</sup> Regeringens beslutning indeholdt samtidig, at brugen af modværdimidler til militære formål lå indenfor det fastlagte forsvarsbudget, men det var der ingen anledning til at udtale sig

<sup>76</sup> Ibid., Forsvarsministeriet. 4.kt. 499.41-14. Den 8/1 1954. H/Sl. Kort Referat af møde den 7/1 1954 i MAAG angående anvendelse af Counterpart-midler.

<sup>77</sup> DØS: Læg: Det forsvarøkonomiske udvalg. Møder 1953-56: Det forsvarøkonomiske udvalg. København, den 22' januar 1954. Kortfattet referat (nr. 34) af det forsvarøkonomiske udvalgs møde den 22' januar 1954. Fortroligt. [referatet er rettet. Der har oprindeligt stået 11. januar, nr. 33 og møde den 8. januar. Det stemmer overens med dagsordenen, som ligger ved. Og det stemmer også med en oversigt over møderne, som ligger i akterne. Det tyder på at rettelsen er fejlagtig. Mødet er altså nr. 33 den 8. januar.]

<sup>78</sup> Ibid., Det forsvarøkonomiske udvalg. København, den 25' januar 1954. Kortfattet referat (nr. 34) af det forsvarøkonomiske udvalgs møde den 22' januar 1954. Fortroligt.; UM.73.C.60/2.b., pk. 4: Strengt fortroligt. Notits vedrørende anvendelsen af counterpartpengene. Udenrigsministeriet, den 22. februar 1954.

<sup>79</sup> UM.73.C.60/2.b., pk. 4: Udenrigsministeriet den 23. januar 1954. Fortroligt. Ø.P.IV.j.nr. 103.X.5.b: Memorandum vedrørende anvendelsen af den sidste del af de under Marshallhjælpen opsamlede counterpart-beløb. slutdateret 25. januar 1954.; Uddrag. Referat af økonomiudvalgets 15. møde, onsdag den 27. januar 1954 kl. 9.00.

om overfor amerikanerne, som havde et andet indtryk. Derimod gjorde regeringen det klart i januar 1954 overfor den amerikanske ambassadør i København, at en forøgelse af de danske forsvarsudgifter var utænkelig.<sup>80</sup>

Da mr. Marshall i slutningen af februar 1954 vendte tilbage fra Washington, kunne han meddele, at Foreign Operation Administration (FOA) i Washington og National Advisory Council (NAC) i princippet kunne tiltræde det danske forslag. Samtidig ønskede man en klar tidsramme for de enkelte projekter.<sup>81</sup> Regeringen besluttede at gå ind på de amerikanske betingelser.

I udenrigsministeriet erkendte man, at den amerikanske lovgivning for finansåret 1953/54 praktisk taget udelukkende var helliget militære formål, og at bestemmelserne om anvendelsen af modværdimidlerne var et klart direktiv til den amerikanske regering om ikke at tiltræde frigivelsen af modværdimidler, medmindre disse udelukkende eller alt-overvejende benyttedes til militære projekter. Udenrigsministeriet konstaterede:

»Særligt forsåvidt angår Danmark, hvis forholdsmæssige andel i den fælles forsvarsindsats under NATO vurderes ret kritisk fra amerikansk side, har der været en stærk amerikansk interesse i, at de resterende counterpartmidler altovervejende benyttes til forsvarsformål.(...) Det beløb på ca. 70 mill. kr. til militære formål, hvorom der i sidste instans er opnået enighed med de amerikanske myndigheder, må efter det foran anførte utvivlsomt betegnes som et minimum, som man fra amerikansk side kategorisk vil afvise en nedsættelse af.«<sup>82</sup>

<sup>80</sup> DØS: Læg: Det forsvarøkonomiske udvalg. Møder 1953-56: Det forsvarøkonomiske udvalg. København, den 2. februar 1954. Kortfattet referat (nr. 35) af det forsvarøkonomiske udvalgs møde den 29. januar 1954. Fortroligt.

<sup>81</sup> UM.73.C.60/2.b., pk. 4: Udenrigsministeriet. København den 4. marts. Notat vedr. anvendelsen af den sidste del af de under Marshall-hjælpen opsamlende counterpart-beløb. (Indstilling til regeringens økonomiudvalg). Med hensyn til de midler der skulle anvendes til forsvarsformål stillede man dog fra amerikansk side betingelse om, at hvis omkostningerne ved de 10 forsvarsprojekter, programmet indeholdt, skulle blive mindre end de reserverede modværdimidler, skulle restbeløbet anvendes til tilsvarende forsvarsformål. Hvis omkostningerne oversteg det afsatte beløb fra modværdimidlerne skulle projekterne finansieres af de ordinære statsmidler. Der skulle ikke være mulighed for, at Danmark ved at sænke omkostningerne på projekterne under programmet for modværdimidlerne kunne spare udgifter til forsvarsformål. Der skulle heller ikke være mulighed for at droppe nogle af projekterne med henvisning til større omkostninger end ventet.

<sup>82</sup> Ibid., notits dateret 8. april 1954. Givet finansministeren til brug for forhandlingerne i folketingets Marshall-udvalg.

Den danske regering tilkendegav overfor den amerikanske regering at man ville stræbe efter at påbegynde projekterne senest juli 1954 og afslutte dem inden udgangen af december 1955.

Finansminister Kampmann orienterede folketingets Marshalludvalg i slutningen af april 1954, men her ønskede Venstre og Konservative ikke uden videre at give tilslutning til forslaget. De ønskede først en drøftelse med forsvarsministeren. Den 13. maj 1954 skrev dagspressen, at Venstre og Konservative var stemt for at udskyde behandlingen af regeringens lovforslag om anvendelse af de sidste modværdimidler indtil videre. Det skabte betydelig uro på den amerikanske ambassade, og general Darcy, chefen for MAAG, gav overfor den amerikanske ambassadør udtryk for, at hvis projekterne ikke blev påbegyndt juli 1954 og afsluttet december 1955, måtte MAAG overveje en fuldstændig omlægning, hvilket i realiteten betød nedskæring af det amerikanske våbenstøtteprogram for Danmark.<sup>83</sup> Noget sådant ville klart være til ulempe for Danmark, for aftalen var meget gunstig set i forhold til hvad amerikanerne havde ønsket.<sup>84</sup>

Udenrigsministeriet bemærkede, at man ved en ny senere forhandling måtte regne med strengere krav om forøget militær anvendelse, og fortsatte:

»Skulle man fra dansk side beslutte sig til overhovedet ikke at indtræde i nye forhandlinger, men simpelthen lade pengene henstå ubenyttet, ville vor argumentation overfor pres udefra om en generel forøgelse af vort forsvarsbudget i fremtiden blive væsentligt svækket, idet amerikanerne altid ville kunne henvise til de på kontoen henstående ubenyttede beløb.«<sup>85</sup>

Venstre og Konservative var blandt andet betænkelige ved at staten i kraft af det nye forslag til anvendelse af modværdimidlerne ville få en betydeligt stærkere stilling i produktivitetsarbejdet ude i erhvervslivet, og noget sådant ønskede de to partier ikke af rent erhvervs- og industripolitiske grunde.

<sup>83</sup> Se Folketingets Arkiv: Folkeretlige Forhold nr. 51. Folketingets Marshalludvalg. Skrivelse dateret 23/4 1954.; UM.73.C.60/2.b., pk. 4: Notits. Fortroligt. Ø.P.IV., den 26. maj 1954. Gunnar Seidenfaden.

<sup>84</sup> Aftalen skyldtes i høj grad en personlig indsats fra den afgående chef for FOA-missionen, mr. Marshall, og udenrigsministeriet gjorde klart for finansministeriet at hvis Venstre og Konservative ønskede lovens behandling udsat, ville det indebære at aftalen med USA, som den nu forelå, var bortfaldet.

<sup>85</sup> UM.73.C.60/2.b., pk. 4: Notits. Fortroligt. Ø.P.IV., den 26. maj 1954. Gunnar Seidenfaden.



Finansministeren forelagde underhånden den 25. maj et forslag for Venstre og Konservative, som gik ud på, at projekter under den civile del ville blive drøftet med de to partier og beløbene kun udbetalt, når der var enighed mellem regeringspartiet og Venstre og Konservative. Senere gav Venstre og Konservative så deres tilslutning til programmet under denne forudsætning.

Amerikanerne havde ikke noget imod sådanne arrangementer, når blot betingelserne, der var stillet op fra amerikansk side, blev opretholdt, og her var det vigtigste, at amerikanerne inden 1. december 1954 skulle have en plan forelagt for anvendelse af pengene i produktivitetsfonden med angivelse af tidsrammer for projekternes gennemførelse. Dermed kunne loven gennemføres, men nu var administrationen i udformningen af projekterne ikke kun afhængig af, at der skulle opnås enighed med amerikanerne og flertal i folketingets Marshalludvalg, men også enighed mellem Socialdemokratiet, Venstre og Konservative. Det gjorde det naturligvis vanskeligere at få sammensat et program, men det var et problem, der kom senere. Loven var nu hjemme.<sup>86</sup>

I det forsvarøkonomiske udvalg regnede man tilsyneladende med, at de 70,5 mill. kr. fra modværdimidlerne var beløb der lå udover forsvarsbudgettet, og det var også sådan amerikanerne havde forstået det, men det lå ikke i regeringens beslutning fra januar 1954. Forhandlingerne i sommeren 1954 mellem Socialdemokratiet og de Radikale om forsvarsudgifterne måtte nødvendigvis betyde nedskæring, blandt andet i det nationale anlægsprogram, og nu var spørgsmålet, om det internationale infrastrukturprogram og modværdimidlerne til militære formål var omfattet af nedskæringen.<sup>87</sup> Det gav regeringen i juli 1954 offentligt tilkende, at de ikke var, og amerikanerne fik på forespørgsel den samme besked.

I begyndelsen af september 1954 var regeringen imidlertid indstillet på at nedskære modværdimiddelprogrammet ved at forhale gennemførelsen af dets projekter, således at der i finansåret 1954/55 kun skulle anvendes

<sup>86</sup> I lov nr. 212 af 11. juni 1954 blev der stillet 70,5 mill. kr. til rådighed til dækning af militære anlægsudgifter. Bevillingerne her blev administreret af forsvarsministeriet og fandt anvendelse efter tilslutning fra finansudvalget. Samtidig blev det bestemt at resten og de yderligere indgående modværdimidler skulle overføres til den produktivitetsfond, der blev oprettet ved lov nr. 85 af 31. marts 1953. Her var det Folketingets Marshalludvalg, der skulle træffe bestemmelse om anvendelsen, og altså også underhånden de tre store partier, som skulle være enige, og amerikanerne, der skulle være indforstået med anvendelsen.

<sup>87</sup> DØS: Læg: Det forsvarøkonomiske udvalg. Møder 1953-56: Det forsvarøkonomiske udvalg. København, den 1'juni 1954. Mødereferat nr. 41. Kortfattet referat af det forsvarøkonomiske udvalgs møde fredag den 11'juni 1954. Fortroligt.; Det forsvarøkonomiske udvalg. København, den 13'juli 1954. Kortfattet referat (nr. 42) af det forsvarøkonomiske udvalgs møde den 9'juli 1954. Fortroligt.

10 mill. kr.. Det var klart i strid med den tilkendegivelse, der var kommet fra den danske regering i marts 1954, om at søge projekterne fuldført inden udgangen af 1955.

Udenrigsministeriet mente, at en sådan fremgangsmåde før eller senere ville komme til amerikanernes kendskab, og at man derfor havde valget mellem selv at tage initiativet til en forhandling med dem, eller vente til de selv kom. Udenrigsministeriet så flere uheldige konsekvenser af en forhaling, og ønskede at fremhæve to:

»a) Da den største post på 70 mill. kr.-programmet omfatter bygning af depoter til ammunition modtaget under MDAP fra U.S.A., vil en sammenkobling af disse problemer fra amerikansk side ligge lige for. Man må forudse, at dette kan betyde et nettotab med hensyn til leverance af gratis ammunition alene af den grund, at MDAP-hjælpen ikke kan forventes at fortsætte.

b) Amerikanerne får et påskud til at genoptage de ikke særligt behagelige bilaterale drøftelser om vor forsvarsindsats.«<sup>88</sup>

Forsvarsministeriet synspunkt var, at man ikke kunne opgive at gennemføre den del af modværdimiddel-programmet, der bestod af opførelse af magasiner og depoter, hvis ikke man ønskede at henlægge den våbenhjælp, man fik fra USA, under åben himmel.<sup>89</sup>

Efter det politiske forlig i september 1954 om forsvarsudgifterne henvendte MAAG sig med en anmodning om, at forsvarsministeriet inden 30. oktober gav information om, hvordan forliget berørte anvendelsen af modværdimidlerne, især informationer om hvorvidt der ville ske ændringer i styrkemål, og om Danmarks evne til at modtage våbenhjælp under MDAP svækkedes. Det forsvarsøkonomiske Udvalg anførte i et notat til ministerudvalget for forsvarsøkonomiske spørgsmål, at amerikanerne tillagde spørgsmålet stor betydning, og at der ville komme besværligheder med amerikanerne om den civile del af programmet, hvis ikke man overholdt aftalen.<sup>90</sup> I det hele taget ville det

<sup>88</sup> UM.73.C.60/2.b., pk. 4: Notits vedr. Counterpartpengene og nedskæringen i den militære anlægsvirksomhed. Ø.P.IV., den 2. september 1954. Gunnar Seidenfaden.

<sup>89</sup> DØS: Læg: Det forsvarsøkonomiske udvalg. Møder 1953-56: Forsvarsministeriet. Kbh. den 27. oktober 1954. Notat vedrørende spørgsmålet om anvendelsen af beløbet på 70,5 mill. kr. (counterpartmidler), som i henhold til lov nr. 212 af 11/6 1954, paragraf 2, er afsat til dækning af udgifter til anlæg m.v. under forsvarsministeriet.

<sup>90</sup> Ibid., Det forsvarsøkonomiske udvalg. København, den 4. november 1954. Kortfattet referat (nr. 43) af det forsvarsøkonomiske udvalgs møde fredag den 29. oktober 1954. ikke klassificeret.

dansk-amerikanske forhold vedrørende modværdimidlerne tage skade. Hvis man valgte at gennemføre 70,5 mill. kr. programmet indenfor den nedskårne budgetramme ville det kræve nedskæringer på andre områder, og det ville efter forsvarsministeriets opfattelse ikke være muligt uden at opgive de vedtagne styrkemål. Desuden ville det efter udenrigsministeriets opfattelse være i strid med overenskomsten med amerikanerne at lade projekterne indgå i det nedskårne budget, idet forudsætningen var, at modværdimidlerne skulle finansiere foranstaltninger udover budgettet, udtalte ministeriet.<sup>91</sup> Samtidig var en nedskæring af 70,5 mill. kr. programmet heller ikke i overensstemmelse med aftalen med amerikanerne. Alt i alt var situationen besværlig, da det politiske forlig om forsvarsbudgettet ikke nævnte noget om modværdimidlernes placering, og det kunne derfor skabe politiske problemer pludselig at lægge 70,5 mill. kr. oveni det nedskårne budget på 940 mill. kr..

Det økonomiske sekretariat mente ikke, at hverken forsvarsministeriets eller udenrigsministeriets opfattelser uden videre kunne være styrende. Efter sekretariatets opfattelse kunne man nedskære programmet fra 70,5 mill. kr. til 45 mill. eller mindre og alligevel gennemføre de vigtigste projekter, og udenrigsministeriets argument om, at modværdimidlerne skulle ligge udover det ordinære forsvarsbudget, kunne ikke ændre det forhold, at den danske regering selv suverænt fastsatte, hvad der var det ordinære budget. USA kunne derfor ikke komme ind med nogen mulighed for at bestemme størrelsen af de faktiske forsvarsudgifter (både ordinære og modværdimidler) i den anledning, mente Det økonomiske Sekretariat.<sup>92</sup> Sekretariatet anførte:

»Så vidt vides vil udenrigsministeriet heller ikke fastholde denne hårdtrukne bogstavfortolkning af overenskomsten, men blot fastholde, at det i almindelighed er betænkeligt både af hensyn til USA, til NATO og til vor almindelige anseelse at offentliggøre yderligere nedskæringer i det ordinære forsvarsbudget.«<sup>93</sup>

Det var en undervurdering af den betydning udenrigsministeriet tillagde spørgsmålet om overholdelse af aftalen af 5. marts 1954 med amerikaner-

<sup>91</sup> Ibid., Det forsvarøkonomiske udvalg. Kbh. den 1. november 1954. Notat vedrørende Counterpartmidlerne og forsvarsbudgetterne.

<sup>92</sup> Ibid., Det økonomiske sekretariat. Den 2. november 1954. Strengt fortroligt til finansministeren. Bemærkninger til Det forsvarøkonomiske Udvalgs notat af november vedrørende counterpartmidlerne og forsvarsbudgetterne.

<sup>93</sup> Ibid.,

ne. Regeringens økonomiudvalg besluttede da også efter notatet fra det forsvarøkonomiske udvalg af 1. november 1954, at arbejderne under 70,5 mill. kr. programmet skulle påbegyndes og afholdes ud over det fastlagte forsvarsbudget for 1954/55 på 940 mill. kr. I finansåret 1954/55 skulle anvendes 12 mill. kr..<sup>94</sup>

Amerikanerne udtrykte tilfredshed med at 70,5 mill. kr. programmet lå ud over det fastlagte forsvarsbudget, sådan at det ikke blev gennemført på bekostning af andre poster i det danske forsvarsbudget, der efter amerikanernes mening var stærkt reduceret, og hvor der vanskeligt kunne findes poster, der kunne udgå. Gennemførelsen af 70,5 mill. kr.-programmet ville have en gunstig virkning på den amerikanske bedømmelse af Danmarks stilling i det militære samarbejde, anførte amerikanerne.<sup>95</sup>

Det blev klart i den danske regering ved årsskiftet 1954/55, at det ikke var muligt at afvikle programmet inden udgangen af 1955. Det forsvarøkonomiske udvalg udtalte, at man måtte regne med, at USA ville

»... skabe vanskeligheder med hensyn til den planlagte civile anvendelse af midlerne, såfremt der ikke gennemføres en for dem tilfredsstillende ordning med hensyn til anvendelsen af den militære del...«<sup>96</sup>

Udenrigsministeriet ønskede en fast plan for afviklingen af den militære del, så man undgik de uoverensstemmelser med amerikanerne, der uundgåeligt ville komme, hvis man lod sagen henstå uafklaret.

Regeringen besluttede at forhale gennemførelsen frem til 1959.<sup>97</sup> Udenrigsministeriet meddelte dette til den amerikanske ambassade i februar 1955. Som hovedgrund nævnte man Danmarks valutariske vanskeligheder. FOA-missionen svarede, at den amerikanske regering erkendte Danmarks økonomiske problemer, men vanskeligt kunne se, hvordan udgifter af den størrelsesorden, der her var tale om, kunne have nogen mærkbar indflydelse på Danmarks økonomiske stilling. Den

<sup>94</sup> Ibid. Udenrigsministeriet. Kbh. den 5. januar 1955. Ø.P.IV. j.nr.105.X.5.b. Notits vedrørende Counterpartmidlerne (II).

<sup>95</sup> UM.73.C.60/2.b., pk. 4: Notits. Ø.P.IV. 16-11-1954.

<sup>96</sup> DØS: Læg: Det forsvarøkonomiske udvalg. Møder 1953-56: Det forsvarøkonomiske udvalg. København, den 15. januar 1955. Udkast. Notat vedrørende anvendelsen af Counterpart II-midlerne.

<sup>97</sup> Udover de 12 mill. kr. i finansåret 1954/55 kunne anvendes 15 mill. kr. i finansåret 1955/56 og 43,5 mill. kr. fordelt på de tre følgende finansår 1956/57, 1957/58 og 1958/59 i puljer med 15, 15 og 13,5 mill. kr.

amerikanske regering beklagede, at man fra dansk side havde fraveget aftalen af 5. marts 1954, men ville imidlertid - uanset at den amerikanske regering i og for sig ikke mente, at der forelå rimeligt grundlag for nogen udsættelse - kunne gå med til, at afslutningen af programmets gennemførelse udsattes med et år indtil den 31. december 1956.

Udenrigsministeriet gjorde overfor amerikanerne klart, at den danske regering ikke ville kunne acceptere denne dato, og i ekspertdrøftelser mellem danske og amerikanske myndigheder fastholdt forsvarsministeriet at det af teknisk-praktiske grunde ikke var muligt at gennemføre programmet inden 1. januar 1957. Dog erkendte forsvarsministeriet, at det var teknisk-praktisk muligt at gennemføre programmet på et eller andet tidspunkt mellem 1. januar 1957 og 1. april 1959. Når man fra dansk side havde foreslået 1. april 1959 som fuldførelsesdato havde det altså også økonomisk-politiske grunde. Drøftelser mellem udenrigsministeriet og den amerikanske ambassade førte så til et kompromisforslag om fuldførelsesdato den 1. april 1958 med anvendelse af 21 mill. kr. i 1956/57 og 22,5 mill. kr. i 1957/58. Dette forslag blev forelagt regeringerne i slutningen af marts 1955. Udenrigsministeriet mente ikke, at den fremskyndelse forslaget indebar sammenlignet med det oprindelige danske forslag fra februar kunne have større betydning, idet forsvarsbudgetterne jo ikke var fastlagt for de pågældende år. Den danske regering lagde netop stor vægt på ikke at give oplysninger videre til USA og NATO om forsvarsbudgettet længere frem i tid. Forsvarsbudgettets størrelse ville derfor, efter udenrigsministeriet mening, heller ikke være bundet af forslaget.<sup>98</sup>

Hovedsynspunktet var fortsat, at det så vidt muligt ikke skulles lykkes for amerikanerne at ændre danske prioriteringer mere end allerhøjest nødvendigt. På den anden side var der hensynet til det videre samarbejde om modværdimidlerne og i det hele taget det dansk-amerikanske forhold og Danmarks stilling i NATO. Udenrigsministeriet anførte:

»Alternativet til den foreslåede kompromisløsning ville formentlig være bortfald både af counterpart-programmets militære og dets civile del. En sådan udgang af sagen ville indebære en betydelig belastning af det dansk-amerikanske forhold, dels under hensyn til den uomtvistelige danske passivitet igennem størstedelen af året

<sup>98</sup> Ibid., Det forsvarøkonomiske udvalg. København, den 23. marts 1955. Notat vedrørende anvendelsen af Counterpart II-midlerne. Bilag nr. 1 til mødereferat nr. 45. (Notat til regeringen med indstilling fra Det forsvarøkonomiske Udvalg om at tiltræde kompromisforslaget)



1954 med hensyn til aftalens gennemførelse, dels under hensyn til, at det næppe ville være muligt at overbevise amerikanerne om, at en dansk afvisning af kompromisforslaget var begrundet i afgørende økonomiske hensyn.

Hertil kommer, at spørgsmålet om counterpart-midlernes anvendelse i så fald måtte tages op igen på et senere tidspunkt, og at man næppe da ville kunne opnå en lignende fordeling mellem civile og militære projekter som under den nuværende aftale.<sup>99</sup>

Det forsvarsøkonomiske Udvalg indstillede til regeringen, at kompromisforslaget blev vedtaget, hvilket skete.<sup>100</sup> FOA-missionen i Danmark kunne derimod den 26. april 1955 meddele, at den amerikanske regering dybt beklagede at den danske regering ikke havde set sig i stand til at opfylde sin del af aftalen i brevvekslingen af 5. marts 1954, og at den amerikanske regering ikke fandt de danske begrundelser gyldige. Fordi USA ikke ønskede yderligere forsinkelser accepterede den amerikanske regering imidlertid modvilligt beslutningen om, at ikke mere end 15 mill. kr. ville blive brugt inden 1. april 1956. Den videre plan for brugen af de 70,5 mill. kr. fandt den amerikanske regering ikke acceptabel og forbeholdt sig ret til at tage dette forhold op til forhandling indenfor de næste 6 måneder og i lyset af den valutasituation, Danmark til den tid stod i.<sup>101</sup> Sagen blev derefter forhandlet i udenrigsministeriet den 5. januar 1956 mellem repræsentanter for den amerikanske ambassade, udenrigsministeriet og forsvarsministeriet. Ambassadens repræsentant udtrykte nu, at man fra amerikansk side ikke længere var interesseret i at få fastsat en endelig fuldførelsesdato for 70,5 mill. kr.-programmet. Amerikanerne ønskede i stedet en plan for gennemførelse af de enkelte projekter under programmet, således at amerikanerne selv kunne bedømme udsigterne.

Forsvarsministeriet udarbejdede derefter en afviklingsplan for de enkelte projekter, og den blev tilstillet de amerikanske myndigheder den 26. maj 1956. Herefter foregik afviklingen af det militære program uden større problemer, og det blev afsluttet i 1960.<sup>102</sup> Også en væsentlig post på

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Ibid., Det forsvarsøkonomiske udvalg. 29/3 1955. Kortfattet referat (nr. 45) af det forsvarsøkonomiske udvalgs møde fredag den 18/3 1955, kl. 11.

<sup>101</sup> UM.73.C.60/2.b., pk. 4: Brev fra director, Frederick W. Jandrey, FOA-missionen i Danmark, til udenrigsminister H.C. Hansen, dateret 26. april 1955.

<sup>102</sup> Siden 1955 blev der afgivet kvartalsvise rapporter fra dansk side til amerikanerne om forbruget af pengene på denne konto. I kvartalsrapporten pr. 1. april 1960 fremgik, at der indtil denne dato var forbrugt knapt 55,3 mill. kr. Der henstod fortsat 15,2 mill. kr. ubrugt. MAAG udtrykte at de ønskede en hurtig afvikling af disse midler til militære formål. Ved

industrilånefondens konto blev først brugt i 1960. I løbet af 1960 var spørgsmålet om modværdimidlerne ude af verdenen. Som en særlig udløber af Marshallplanen havde det spillet en ret væsentlig rolle i det dansk-amerikanske forhold hele vejen gennem 1950'erne.

#### *Sammenfattende betragtning*

Med skiftet i USA's udlandsstøttepolitik i 1950/51 over mod prioritering af forsvarsopbygningen oplevede den danske regering, at USA i stigende grad anvendte den finansielle hjælp som instrument til ændring af den danske regerings prioriteringer i forsvars- og sikkerhedspolitiske spørgsmål. I forbindelse med Danmarks deltagelse i ERP/OEEC og NATO foregik der en direkte sammenkædning af den finansielle støtte fra USA og dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Det skete i spørgsmålet om forsvarsbudgettets størrelse og samhandlen med USSR og Østeuropa. Det var ikke en sammenkædning man var interesseret i fra dansk side. Tværtimod søgte man at undgå den, idet man ikke ønskede ad denne vej at blive presset til en stærkere stigning i forsvarsindsatsen eller blive ført ind i en egentlig økonomisk embargo overfor USSR og Østeuropa. Samtidig ønskede Danmark ikke diskussion om den danske forsvarsindsats ført ind i det bilaterale forhold til USA, men stræbte efter at holde denne diskussion i de multilaterale drøftelser i NATO. Det var tillige dansk politik at holde det internationale økonomisk-politiske samarbejde institutionelt adskilt fra det forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde og fri af de politiske konflikter om forsvars- og sikkerhedspolitik. De skiftende danske regeringers modvilje ved at gå ind i forsvarsopbygningen og øst-embargoen i det omfang USA ønskede, medførte at Danmark gled ud af fokus som modtager af finansiell hjælp fra USA.

Den forcering af stigningen i forsvarsudgifterne, som styrkemålene fra Lissabon-mødet i 1952 gav anledning til, var et økonomisk-politisk

udgangen af 1960 var der reelt kun ca. 8 mill. kr. tilbage, men der var vanskeligheder med at få dem brugt til de oprindelige formål, og forsvarsministeriet ønskede derfor ca. 3 mill. kr. af disse midler anvendt til en hvervekampagne med henblik på at sikre en såkaldt hård kerne af frivilligt personel, ca. 5000 mand, der bedre end værnepligtige kunne sikre forsvarlig brug og vedligeholdelse af det stadig mere teknisk udviklede og kostbare materiel. Amerikanerne var indforstået med en sådan anvendelse, og SACEUR havde stærkt anbefalet en sådan rekruttering af frivilligt personel. Regeringen vedtog bevillingen hertil på sit økonomiudvalgsmøde den 6. december 1960. Se UM.73.C.60/2.b., pk. 5: Referat. Den 5. juli 1960. Herluf W. Hansen.; Note Verbale. Til American Embassy, Copenhagen, July 14, 1960.; Forsvarsministeriet, København den 16. dec. 1960 til udenrigsministeriet.; Økonomiudvalget. Fortroligt. Løbe nr. 3a, Referat af økonomiudvalgets møde nr. 3 tirsdag den 6. december 1960 kl. 9.15-10.30. (Ekstraktafskrift).

problem i Danmark. De danske regeringer følte sig presset i NATO og bilateralt af USA til en forøgelse forsvarsindsatsen, og i denne situation kom også ERP til at spille en rolle. Erkendelsen i de danske regeringer var, at det ikke var økonomisk-politisk muligt at leve op til kravene fra NATO og USA på forsvarsområdet. Danmark måtte derfor fastlægge sin forsvarsindsats ud fra de økonomisk-politiske muligheder, man i Danmark mente var tilstede, når den økonomisk-politiske strategi skulle fastholdes. Skiftende danske regeringer ønskede principielt ikke, at forsvars- og sikkerhedspolitiske hensyn, der stred mod den økonomisk-politiske hovedlinie, skulle dominere politikken. Denne grundholdning kom til udtryk i bestræbelserne på at afværge amerikansk pres for forøgelse af forsvarsudgifterne i forbindelse med ERP. USA forsøgte at få Danmark til at forøge forsvarsindsatsen med et løfte om dollarhjælp, men da dollarhjælpen ikke ville have et omfang, der kunne opveje den negative virkning, som den forøgede forsvarsindsats ville få på Danmarks betalingsforhold til udlandet, var det ikke i dansk økonomisk-politisk interesse at tage imod tilbuddet. USA søgte også at opnå en forøgelse af det danske forsvarsbudget udover det fastlagte ved at kræve modværdimidlerne under ERP anvendt til forsvarsformål, men danske regeringer modsatte sig generelt anvendelse af modværdimidlerne til militære formål. I Danmark blev knap 9% af det samlede modværdibeløb afsat til direkte militære formål. Selv hvis den militære betydning af de mere civile projekter inddrages (støtte til elværker, telefonselskaber, luftfartselskaber, havnene og forsvarsrelevant civilindustri), var beløbet beskedent, og bortset fra VK-regeringens modstand mod industrilånefonden var de danske regeringer ikke imod de civile projekter. Når det samtidig tages i betragtning, at den danske regering spredte anvendelsen af midlerne udover en 8-årig periode, kan det næppe hævdes, at USA's politik vedrørende modværdimidlerne i noget betydeligt omfang fik forøget de danske forsvarsbestræbelser.

Danmarks valutariske problemer og økonomisk-politiske vanskeligheder skabte en betydelig dansk interesse i økonomisk finansiel hjælp fra USA, og det svækkede Danmarks forhandlingsposition overfor USA og NATO, men de danske regeringer søgte at forsvare regeringens handlefrihed med hensyn til at afgøre, hvor balancen mellem de økonomisk-politiske og forsvarspolitiske hensyn lå. Derfor modsatte man sig de forskellige forsøg fra NATO's og USA's side på at få forøget de danske forsvarsforanstaltninger. Grænsen, hvor ønsket om økonomisk støtte udefra måtte vige for hensynet til at sikre den danske handlefrihed, blev nået, og det førte til VK-regeringens beslutning om at gøre sig fri af den amerikanske dollarhjælp.

## SUMMARY

### *Danish Defence Policy and the Marshall Plan, 1947-1960*

When the Danish government decided to take part in the Marshall Plan, it had no inkling that defence policy would be affected by it. Indeed, during the first phase of the Marshall Plan from 1948 to the middle of 1950 there was no direct linkage on the part of the United States between financial aid and the defence and security policies of the participating countries. It was true that the participants were under obligation to take part in the economic embargo of the Soviet Union and Eastern Europe, but only with regard to export commodities financed directly or indirectly under the Marshall plan. Although Denmark, in January 1950, committed itself to the embargo policy, it did so within the cooperative framework of NATO's arms assistance program. The following autumn the United States began by degrees to tighten the link, already established in 1948, between its embargo policy and the Marshall Plan. By the autumn of 1951 economic and military finance aid was subject to withdrawal from countries that failed to take part in the embargo, and in June 1952 the United States threatened Denmark with terminating all economic and military support, if it continued to deliver strategic articles to the Soviet Union and Eastern Europe.

As 1950 gave way to a new year there was also a shift in American priorities with regard to the distribution of economic support for the reconstruction of Western Europe. Up to that time the United States had given top priority to alleviating the acute problem of international payments in order to ease the transition to a liberalized international trade and payments system. Aid had been distributed on the recommendation of the OEEC, and the foreign payments deficit of the various countries had been the chief criterion. With the shift in policy the United States now decided for itself how aid was to be distributed, and it based its decisions on the optimal effect on building up NATO's defence capabilities. Under the authorisation of the Mutual Security Act of 1951, the United States in the autumn of that year made financial aid to Denmark contingent on an increase in the Danish defence budget. At the same time the United States demanded – in contravention of the Danish-American agreement of 1948 – that the so-called counterpart funds under the Marshall Plan be applied in large measure to military purpose over and above the Danish defence budget.

Denmark acquiesced after a fashion in the American position on both embargo and defence budget policy, thus avoiding a total withdrawal of American economic and military aid. But the United States viewed the Danish policy adjustment as inadequate, with the result that at the end of 1951 Denmark lost its high priority status as a recipient of American financial aid.

Denmark resisted the pressure to change its own priorities in defence and security matters, took a negative stance on enlarging the economic embargo, and viewed the increased defence expenditure required by NATO's force goals as beyond the country's capacity. Denmark insisted that defence effort should not jeopardise the effort to reduce its foreign payments deficit. It wanted to reduce the deficit without enlarging government intervention in foreign trade and by sustaining a high level of production and employment. Furthermore, Denmark had no desire to include a discussion of its defence effort in its bilateral relation

with the United States and tried, therefore, to keep that issue within the framework of NATO. It was likewise Danish policy to keep international economic and political cooperation institutionally separate from cooperation on defence and security. Danish governments therefore went rather far in repelling American pressures, which by June 1952 had become so unpalatable that the coalition government of Conservatives and Liberals was ready to publicly renounce further American financial aid. The government decided nevertheless to postpone such a declaration until June 1953. With regard to the use of counterpart funds, the Danish government simply dragged its feet in order to avoid any significant increase in defence measures financed this way.

In fact, however, Denmark increased its defence effort considerably more than it had originally planned to do. It did so in part to maintain its relationship with the United States, but mostly to sustain the cooperative effort within NATO. Denmark recognised that financial aid from the United States constituted a significant element of the national interest, but not to the extent of imposing demands on defence policy that would seriously exacerbate Denmark's economic and political problems. Moreover, Danish governments wished to retain the freedom to decide where the balance lay between economic and political considerations on the one hand and defence considerations on the other. As things turned out, the effort on the part of the United States to link economic aid under the Marshall Plan with the amount of Danish expenditure on defence proved more effective in straining Danish-American relations than in increasing Danish defence efforts.

Translated by MICHAEL WOLFE