

ØKONOMISK OG MONETÆRT SAMARBEJDE I EUROPA

Af P. NYBOE ANDERSEN *

1. Første gang jeg havde den ære at tale i Nationaløkonomisk Forening var i februar 1942. Emnet var valutapolitik betragtet ud fra nationale og internationale synspunkter. Foredraget søgte bl. a. at belyse det spørgsmål: Hvordan kan der efter krigen skabes et internationalt valutasystem, som gør det muligt for det enkelte land at føre en uafhængig national konjunkturpolitik til sikring af beskæftigelsen?

Hvis jeg må citere et afsnit fra slutningen af foredraget, var løsningen at finde i

en valutapolitik, der bestod af følgende ingredienser: Herredømmet over de internationale kapitalbevægelser måtte bevares for at undgå de risikoorienterede, paniskabende overførsler af kortfristet pengekapital. Varebevægelserne skulle kunne gives helt eller næsten fri. Forskydninger mellem udbud og efterspørgsel efter valuta kunne på kort sigt imødegås ved hjælp af guld- og valutareserver, men ville med mellemrum resultere i ændrede valutakurser. Gennem kontrol med lønniveauet og andre indtægts- og omkostningselementer måtte man da så vidt muligt sikre sig, at sådanne kursændringer ikke neutraliseredes af tilsvarende forskydninger indenlands, så resultatet f.eks. blev en »skrue uden ende« mellem skiftevis stigende valutakurser og pengeomkostninger. Man ville ved en kombination af sådanne metoder give handelen nogenlunde stabilitet og bevægelsesfrihed og undgå rent spekulative valutakursforskydninger, men samtidig bevare en mulighed for at tilpasse indlandets økonomi til udviklingen andetsteds gennem kontrollerede ændringer i valutakurserne. [*Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1942, p. 209].

I visse henseender kom udviklingen efter krigen faktisk til at følge disse linier. Først og fremmest fik vi en omfattende frigørelse af handelen med råvarer og industriprodukter ved afskaffelse af kvantitative restriktioner og nedsættelse af toldsatser. Dette er sket gennem et internationalt samarbejde både af global karakter (Gatt) og regionalt begrænset (OECD, EEC og Efta). Resultatet er blevet en enestående vækst i den internationale samhandel.

På valutapolitikkens område fik vi et globalt system med stabile kurser

* Økonomi- og handelsminister, Artiklen er trykt efter manuskriptet til et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 19. april 1971.

ØKONOMISK OG MONETÆRT SAMARBEJDE I EUROPA

Af P. NYBOE ANDERSEN *

1. Første gang jeg havde den ære at tale i Nationaløkonomisk Forening var i februar 1942. Emnet var valutapolitik betragtet ud fra nationale og internationale synspunkter. Foredraget søgte bl. a. at belyse det spørgsmål: Hvordan kan der efter krigen skabes et internationalt valutasystem, som gør det muligt for det enkelte land at føre en uafhængig national konjunkturpolitik til sikring af beskæftigelsen?

Hvis jeg må citere et afsnit fra slutningen af foredraget, var løsningen at finde i

en valutapolitik, der bestod af følgende ingredienser: Herredømmet over de internationale kapitalbevægelser måtte bevares for at undgå de risikoorienterede, paniskabende overførsler af kortfristet pengekapital. Varebevægelserne skulle kunne gives helt eller næsten fri. Forskydninger mellem udbud og efterspørgsel efter valuta kunne på kort sigt imødegås ved hjælp af guld- og valutareserver, men ville med mellemrum resultere i ændrede valutakurser. Gennem kontrol med lønniveauet og andre indtægts- og omkostningselementer måtte man da så vidt muligt sikre sig, at sådanne kursændringer ikke neutraliseredes af tilsvarende forskydninger indenlands, så resultatet f.eks. blev en »skrue uden ende« mellem skiftevis stigende valutakurser og pengeomkostninger. Man ville ved en kombination af sådanne metoder give handelen nogenlunde stabilitet og bevægelsesfrihed og undgå rent spekulative valutakursforskydninger, men samtidig bevare en mulighed for at tilpasse indlandets økonomi til udviklingen andetsteds gennem kontrollerede ændringer i valutakurserne. [*Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1942, p. 209].

I visse henseender kom udviklingen efter krigen faktisk til at følge disse linier. Først og fremmest fik vi en omfattende frigørelse af handelen med råvarer og industriprodukter ved afskaffelse af kvantitative restriktioner og nedsættelse af toldsatser. Dette er sket gennem et internationalt samarbejde både af global karakter (Gatt) og regionalt begrænset (OECD, EEC og Efta). Resultatet er blevet en enestående vækst i den internationale samhandel.

På valutapolitikkens område fik vi et globalt system med stabile kurser

* Økonomi- og handelsminister, Artiklen er trykt efter manuskriptet til et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 19. april 1971.

som målsætning indenfor rammerne af den internationale valutafond. Selv om ændringer i valutakurserne ikke har fundet særlig hyppig anvendelse som et systematisk middel i de enkelte landes nationale konjunkturpolitik, er stabile kurser dog heller ikke opnået. Det hænger bl.a. sammen med, at man ikke har haft held til at gennemføre den kontrol med lønniveau og andre indtægts- og omkostningselementer, som omtales i det nys nævnte citat fra en tid, hvor ordet indkomstpolitik endnu ikke var opfundet.

Selv om valutakursændringer i praksis har været relativt sjældne, har dog den omstændighed, at muligheden for sådanne ændringer består, så længe hvert land har sin egen valuta og fører en selvstændig valutapolitik og økonomisk politik iøvrigt, bidraget til at skabe det urolige klima på det internationale pengemarked, som er vort nuværende valutasystems alvorligste problem. Der er langt igen, før de internationale kapitalbevægelser er fuldt liberaliserede, men samtidig er der – især gennem euro-dollar-markedet – opstået nye former for international lånekapital, hvis indflydelse på valutaforholdene vanskeligt lader sig kontrollere.

Man må således konstatere, at der i de sidste årtier er sket store fremskridt på den internationale samhandels område, men at samarbejdet om penge- og valutapolitikken og dermed også dele af finanspolitikken stadig rejser problemer og skaber en usikkerhed, som i værste fald kan bringe den frie samhandel i fare.

2. Den udvikling, der her er ridset op i de allergroveste træk, afspejler sig også i det samarbejde, der blev skabt ved Rom-traktaten i 1957. Rom-traktaten hedder officielt *Traktat om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab*. Trods denne brede betegnelse er det karakteristisk, at hovedvægten i traktaten ligger på specificerede forskrifter om dannelsen af en toldunion. Desuden rummer den en række bestemmelser om samarbejde på landbrugsområdet. Som supplement til disse artikler, der sigter mod at udvikle et frit varemarked, indeholder traktaten endvidere regler om fri bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital.

Derimod består traktatens afsnit om den økonomiske politik kun af en enkelt artikel om konjunkturpolitik, medens de øvrige artikler i denne del af traktaten er viet to udadvendte sider af den økonomiske politik, nemlig betalingsbalancen og handelspolitikken.

Med dette lidt specificerede traktatgrundlag er det ikke overraskende, at de seks ved udbygningen af det økonomisk-politiske samarbejde i 1960'erne gik ret pragmatisk til værks. De samarbejdsformer, der har udviklet sig, minder en del om det samarbejde, der siden anden verdenskrig er opbygget inden for OECD. Fællesskabets økonomisk-politiske samarbejde har dog været langt mere intensivt end OECD-samarbejdet, og den mindre talstærke og mere homogene medlemskreds har utvivlsomt været en fordel i sam-

arbejdet. Trods dette intensive samarbejde er det dog næppe forkert at sige, at de stærkeste gensidige påvirkninger inden for EEC fremkom i kraft af udviklingen af det frie varemarked.

Samtidig med, at EEC-landene har udviklet deres interne samarbejde, har de deltaget aktivt i det økonomisk-politiske samarbejde i OECD og valuta-fonden. Med hensyn til det internationale samarbejde på valutaområdet har det været almindelig erkendt, at afgørende ændringer på dette område ville kræve forhandlinger i et væsentligt bredere forum. Under de sidste års drøftelser om de internationale valutaproblemer er de seks landes forhandlingsposition utvivlsomt blevet forstærket gennem deres valutariske styrke, men valutaområdet har på den anden side samtidig været et felt, hvor der har været stærkt divergerende opfattelser de seks imellem.

Bestræbelserne på at frigøre de internationale kapitalbevægelser er et andet vigtigt område, hvor man fra EEC's side har erkendt, at en øget liberalisering måtte have et globalt sigte og ikke kunne begrænses til de interne kapitalbevægelser. Som følge af den nære sammenhæng med den internationale valutaudvikling og forskellene i de enkelte EEC-landes valutariske stilling har EEC-samarbejdet kun ført til meget begrænsede ændringer i de enkelte medlemslandes politik på dette område; det må dog her tages i betragtning, at de seks allerede ved fællesmarkedets dannelse anvendte restriktioner overfor kapitalbevægelser i betydelig mindre omfang end Storbritannien og de nordiske lande.

Gennem det sideløbende samarbejde inden for de økonomiske komiteer i Bryssel og samarbejdet inden for andre internationale økonomiske organisationer er der utvivlsomt sket en gensidig påvirkning af indstillingen over for de økonomiske problemer. Navnlige tror jeg imidlertid, at kravet om en høj beskæftigelsesgrad i dag er en politisk realitet i EEC-landene i en ganske anden udstrækning end ved starten, og at de problemer, der er forbundet med at forene dette med stabilitet i udviklingen, dominerer debatten fuldt så meget i EEC som her. Selvom den økonomisk-politiske indstilling i fællesmarkedets landene i 1950'erne – da Romtraktaten blev udarbejdet – nok var mere præget af klassikernes økonomiske tænkning end indstillingen i de angelsaksiske eller de nordiske lande, er der i de forløbne 10-15 år sket en væsentlig indsnævring af forskellene i indstilling. Der vil fortsat ofte være en forskel i sprogbrug mellem f.eks. tyske økonomisk-politiske udtalelser og tilsvarende udtalelser i de nordiske lande, men de grundlæggende målsætninger om at forene en høj vækstrate med en rimelig grad af prisstabilitet er i dag fælles for alle de industrialiserede OECD-lande.

3. Særligt i anden halvdel af 1960'erne blev det tydeligt, at det hidtil praktiserede økonomisk-politiske samarbejde indenfor fællesskabet ikke kunne hindre fremkomsten af alvorlige uligevægtstilstande. Disse fandt i

1969 udløsning i franc'ens devaluering og opskrivningen af D-marken. Disse kursjusteringer skabte umiddelbart meget betydelige vanskeligheder for den fælles landbrugspolitik inden for EEC, idet de fælles landbrugspriser er fikseret i en regningsenhed, hvis værdi svarer til 1 dollar. Erfaringerne fra 1968-1969 skabte derfor et politisk stærkt ønske om at undgå, at der fremover opstår situationer, hvor justeringer af de indbyrdes valutakursrelationer bliver nødvendige, og dette ønske har dannet baggrund for den forstærkede indsats for at udbygge det økonomisk-politiske samarbejde inden for EEC, der blev indledt i 1969.

I februar 1969 udsendte Kommissionen et memorandum, der er blevet kaldt Barre-planen efter den franske professor, der er vicepræsident for Kommissionen og har ansvaret for økonomisk-politiske problemer.

For at sikre en mere parallel økonomisk udvikling i de enkelte fællesmarkedslande end i 1960'erne, blev der i Barre-planen lagt stor vægt på en udbygning af det økonomisk-politiske samarbejde på mellemlangt sigt, som de seks allerede indledte i første halvdel af 1960'erne. I februar 1971 har ministerrådet således vedtaget et økonomisk-politisk program, der på nogle centrale områder fastsætter måltal for den økonomiske udvikling i 5-årsperioden 1971-75.

Disse måltal omfatter prisudvikling, den reale vækst i nationalproduktet, betalingsbalancens løbende poster og arbejdsløsheden. Måltallene kan meget vel være forskellige for de enkelte medlemslande, for såvidt de realøkonomiske forhold angår, men for at undgå påny at komme ind i en situation, som nødvendiggør valutakursjusteringer, må der nødvendigvis være en vis balance med hensyn til prisudviklingen. Derfor har man accepteret de nationale skøn med hensyn til produktion, beskæftigelse og betalingsbalance, hvorimod Kommissionen har anset det for nødvendigt at tilpasse de enkelte landes skøn over den forventede prisudvikling til hinanden.

Harmoniseringen af prisudviklingen landene imellem skal normalt ikke ske ved anvendelse af kortvarige offentlige indgreb i prisdannelsen, men skal baseres på en styring af den samlede efterspørgsel i de enkelte lande. Dette forudsætter en nær koordination af den økonomiske politik i de deltagende lande, som det kan være vanskeligt at opnå, dersom man udelukkende skal forlade sig på de hidtil anvendte instrumenter i form af henstillinger og lignende inden for EEC.

For at styrke det konjunkturpolitiske samarbejde blev det i Barre-planen foreslået, at de enkelte EEC-lande i tilfælde af videregående økonomiske beslutninger skulle være forpligtet til at deltage i forudgående konsultationer med de øvrige EEC-lande; dette forslag blev i 1970 tiltrådt af Rådet.

Fra Kommissionens side anså man det i lyset af de urolige valutaforhold i 1968-69 for ønskeligt, at de enkelte fællesmarkedslande i situationer med akutte betalingsbalancevanskeligheder først og fremmest fik bistand fra

partnerlandene inden for EEC. Som et substitut – og et supplement – for de kortfristede internationale finansieringsordninger, der i de senere år er udviklet omkring Federal Reserve System's swap-aftaler med en række udenlandske centralbanker og i forbindelse med stand-by-aftalerne mellem valutafonden og de enkelte medlemslande, har de seks med udgangspunkt i Barre-planen truffet beslutning om etablering af 2 særlige finansieringsordninger.

Der blev i 1970 indgået aftale imellem EEC-landenes centralbanker om en gensidig kortfristet kreditordning således, at et land, dersom det får midlertidige betalingsvanskeligheder eller oplever en væsentlig nedgang i sine valutaeserver, er berettiget til at opnå en kredit af 3-6 måneders varighed ydet af centralbankerne i de øvrige lande. Beløbsrammen for dette kreditarrangement er 1 mia dollars, men kan i ekstraordinære situationer udvides til det dobbelte. Aftalen dækker det samme kortfristede kreditbehov, der hidtil er tilgodeset af de eksisterende internationale swap-aftaler.

Herudover træder der fra nytår 1972 en ordning vedrørende mellemfristet finansiering i kraft imellem EEC-landene. I modsætning til de kortfristede skal de mellemfristede kreditter være betingede, idet der forud for deres ydelse vil blive fastsat økonomisk-politiske betingelser. Denne kreditform er således nært beslægtet med Valutafondens kreditter til medlemslandene på grundlag af stand-by-aftaler. Ligesom for de kortfristede kreditter skal kreditydelsen fordeles på de øvrige medlemslande efter en forudbestemt fordelingsnøgle, dog således at lande, der selv har betalingsvanskeligheder, kan fritages for deres forpligtelser til at deltage i kreditydelsen. Der vil ialt være et beløb på 2 mia dollars til rådighed for ydelse af mellemfristede kreditter. Efter ønske fra tysk side er det bestemt, at denne aftale skal kunne opsiges inden udgangen af 1975.

4. Bestræbelserne på at udbygge det økonomisk-politiske samarbejde inden for EEC fik et betydningsfuldt skub fremad, da de seks landes stats- og regeringschefer ved et møde i Haag i december 1969 traf beslutning om, at der i løbet af 1970 skulle udarbejdes en plan om en trinvis skabelse af en økonomisk og monetær union inden for EEC.

Forhandlingerne i 1970 viste, at selvom der var enighed om endemålet for det økonomisk-politiske samarbejde, var der betydelige meningsforskelle med hensyn til de midler, der skulle anvendes for at virkeliggøre tanken om en økonomisk og monetær union. Udgangspunkt for drøftelserne var et fælles ønske om permanent at skabe en tilstand, hvor de indbyrdes valutakursrelationer var låst fast. Fra tysk side, hvor man 2 gange i løbet af 1960'erne har gennemført en revaluering for at imødegå prisstigningstendenser, har man lagt stor vægt på, at en fastlåsning af kursrelationerne må

forudsætte et meget nært samarbejde for alle de centrale områder af den økonomiske politik. Fra fransk side har man derimod været mere tilbøjelig til at lægge hovedvægten på det valutapolitiske samarbejde i snævrere forstand. Trods denne og andre meningsuoverensstemmelser enedes de seks' ministerråd i februar i år om en resolution, der indeholder retningslinierne for det økonomisk-politiske samarbejde i den kommende tid.

Om målsætningen for det økonomisk-politiske samarbejde hedder det i resolutionen, at det under forudsætning af, at tanken til stadighed støttes aktivt af regeringerne, skulle være muligt at skabe en økonomisk og monetær union i løbet af 1970'erne. Det er imidlertid karakteristisk, at de konkrete bestemmelser i resolutionen alene knytter sig til udbygningen af samarbejdet i 3-årsperioden fra 1971 til 1973. Forslagene om samarbejdet i denne periode adskiller sig principielt ikke fra det økonomisk-politiske samarbejde i 1960'erne, selv om der dog er lagt op til en mærkbar intensivering af det.

Det er således en nydannelse i forhold til det hidtidige samarbejde, at de seks – foreløbig på forsøgsbasis – har besluttet at ville holde de indbyrdes kursvariationer inden for et snævrere interval end det, der følger af den hidtil anvendte kursnoteringsform, hvor de daglige noteringer for de enkelte valutaer er fastsat med udgangspunkt i kursen på dollars. Kursudsvingene over for dollaren er for de vesteuropæiske valutaer begrænset til 0,75 pct. på hver side af pariværdien. Derfor vil den reelle betydning af ordningen være begrænset, men set som et første skridt henimod dannelsen af en monetær union inden for EEC har forsøgsordningen principiel betydning.

Da alle EEC-valutaer i øjeblikket er faste i forhold til dollaren, vil indførelsen af EEC-båndet, indenfor hvilket EEC-valutaerne kan variere, ikke umiddelbart medføre problemer. EEC-niveauet ville således for øjeblikket lægge sig mod det underste interventionspunkt med hensyn til dollar-kursen.

Såfremt en af EEC-valutaerne kommer under pres, er problemstillingen straks anderledes, idet landet med den svage valuta ikke kan lade sin valuta gå så langt ned i forhold til dollars som under de nuværende forhold, hvilket medfører en stærkere belastning af landets valutareserve. Det er i en sådan situation, at etableringen af et specielt EEC-bånd for kursudsving skal bestå sin prøve. Hvis sådanne situationer bliver af længere varighed, vil behovet for en omfattende harmonisering af den økonomiske politik inden for EEC utvivlsomt føles meget stærkt.

De seks er derfor også enige om, at en varig etablering af særligt snævre kursmarginer mellem EEC-valutaerne må forudsætte, at der opnås tilfredsstillende resultater i arbejdet med at harmonisere den økonomiske politik.

Også på dette punkt er det på tysk initiativ bestemt, at ordningen i første omgang kun skal være i kraft indtil udgangen af 1975.

Med hensyn til det økonomiske samarbejde i tiden efter 1973 er det tanken, at der skal udarbejdes yderligere redegørelser, der skal danne grundlag for de politiske beslutninger om det fremtidige samarbejde. I den rapport, som det såkaldte Werner-udvalg afgav i efteråret 1970, gik man ud fra, at dannelsen af en økonomisk og monetær union måtte forudsætte, at der under kontrol fra Det europæiske parlament blev etableret et politisk fælles organ, der på væsentlige områder skulle udstyres med besluttende myndighed. Man forudså ligeledes, at centralbanksamarbejdet inden for EEC måtte omdannes, så det fik samme karakter som Federal Reserve System i USA.

Med disse forslag var der rejst en diskussion om det altid ømtålelige spørgsmål om kompetencefordelingen imellem overnationale og rent nationale organer. Ikke mindst fra fransk side er man som bekendt skeptisk overfor tanken om at overlade vigtige økonomiske afgørelser til overnationale organer, og dette er baggrunden for, at de seks i den nu vedtagne resolution har indskrænket sig til at beslutte, at fællesmarkedskommissionen inden midten af 1973 skal afgive en redegørelse om den fremtidige ansvars- og kompetencefordeling mellem de fælles EEC-institutioner og de enkelte EEC-lande. Herudover fastsættes det i februar-resolutionen, at der inden midten af 1972 skal afgives en rapport om en europæisk fond for valutarisk samarbejde.

Alt i alt må man sige, at de foreløbig truffne beslutninger om udviklingen af det økonomisk-politiske EEC-samarbejde i 1970'erne er mest vidtgående på det valuta- og pengepolitiske område, hvor der allerede i første fase regnes med en væsentlig intensivering af det eksisterende centralbanksamarbejde. Fremkomsten af euro-dollarmarkedet i løbet af de sidste 10-15 år har dog afgørende mindsket mulighederne for at føre en rent indenlandsk bestemt pengepolitik i EEC-landene. På det finanspolitiske område er udviklingen henimod en harmonisering hidtil gået langsomt, og EEC's samarbejdsplaner for de kommende 3 år vil næppe i væsentlig grad ændre denne situation.

5. EEC-landene havde i 1960'erne som helhed meget betydelige overskud på betalingsbalancens løbende poster. Hvad kapitalposterne angår, har billedet været uensartet både fra land til land og fra år til år, men alt i alt har betalingsbalanceudviklingen ført til en kraftig styrkelse af fællesmarkedslanternes valutariske stilling.

Da modstykket til den meget store kapitaleksport fra USA i 1970 var en stor kapitalimport til Tyskland, er de officielle tyske valutaeserver nu af nogenlunde samme størrelse som de amerikanske reserver, og de tyske

reserver udgør knap halvdelen af de samlede valutareserver inden for EEC. En sammenlægning af fællesmarkedets valutariske reserver inden for rammerne af en europæisk reservefond kan derfor tænkes at skabe en valutagruppering med langt større reserver end de 2 nuværende reservevalutalande, USA og England.

Fra flere sider i fællesmarkedet har man været kritisk indstillet over for den finansieringsmæssige lettelse, som reservevalutastillingen skaber for de angelsaksiske lande. Selvom D-marken i de sidste år i stadig højere grad er blevet en international valuta, har der hverken fra tysk side eller fra de øvrige EEC-landes side været udfoldet bestræbelser på at udvide kredsen af reservevalutalande. Man har til gengæld fra tysk og italiensk side været positivt indstillet over for SDR-skabelsen. Man regner med, at SDR på længere sigt kan indtage stillingen som et internationalt reserveaktiv, hvis skabelse ikke beror på tilfældige faktorer som guldproduktionen i Sydafrika eller underskuddet på reservevalutalandenenes betalingsbalancestilling.

Spørgsmålet om de nuværende fællesmarkedslandes stilling til reservevalutaproblemet vil blive aktuelt i forbindelse med et engelsk medlemskab af EEC. Et af de vanskelige spørgsmål er her den store kortfristede valutagæld, som England har bl.a. i kraft af sin stilling som reservevalutaland. Dette førte i 1968 til, at England gik over til at yde en kursgaranti svarende til 90 pct. af de officielle sterling-balancer. Baggrunden for, at Storbritannien trods sine relativt beskedne valutareserver så sig i stand til at yde en sådan garanti, var den såkaldte Basel-aftale, der blev indgået i efteråret 1968, idet en kreds af industrilande gav tilsagn om en likviditetsstøtte på 2 mia dollar til rådighed for de engelske myndigheder i en situation, hvor sterlingbalancerne ønskedes omlagt til anden valuta. Da renten på sterlingfordringer typisk har ligget en del højere end renten på dollaraktiver, er det ikke overraskende, at kursgarantiordningen har skabt øget interesse inden for sterlingområdet i at placere valutareserver i sterlingtilgodehavender.

Basel-aftalen fra 1968 udløber til efteråret. Trods de betydelige overskud på Storbritanniens løbende betalingsbalance i 1969 og 1970 reterer der stadig udover sterlingbalancerne en betydelig kortfristet gæld til valutafonden. Derfor er det i og for sig ikke overraskende, at man fra visse sider indenfor EEC mener, at et engelsk medlemskab af de 6 kan gøre det vanskeligere at skabe en økonomisk og monetær union inden for fællesmarkedet.

På den anden side tror jeg ikke, at man skal overvurdere dette problem. Spørgsmålet om sterlingbalancerens fremtid – og eventuelle afvikling – er et problem, der må løses, hvad enten Storbritannien bliver medlem af et udvidet fællesmarked eller ej. Problemet om afviklingen af Englands kortfristede gæld til valutafonden skulle heller ikke være uløseligt, dersom den engelske betalingsbalance fortsat udvikler sig tilfredsstillende. Hertil kommer, at den udstrakte ekspertise på det finansielle område, der findes samlet

i London, på længere sigt kan bidrage til at fremme udviklingen henimod et homogent fælles kapitalmarked inden for fællesmarkedet.

I forbindelse med de internationale valutaproblemer vil et afgørende moment i udviklingen i 1970'erne blive spørgsmålet om SDR-systemets fremtid. Der skal i 1972 føres forhandlinger herom, som ikke mindst vil blive påvirket af udviklingen på USA's betalingsbalance. Forløbet af disse forhandlinger kan måske blive en indikator for, om SDR gradvis vil antage guldets og reservevalutaernes plads i løbet af 1970'erne, eller om man som alternativ får en situation med dollaren som den dominerende reservevaluta. Dersom det sidste bliver tilfældet, vil presset antagelig vokse for på længere sigt at etablere en konkurrencedygtig europæisk reservevaluta som alternativ til dollaren.

6. Jeg er dermed nået til en vurdering af de økonomiske virkninger af Danmarks deltagelse i det økonomisk-politiske samarbejde inden for EEC. Her kan der først være grund til at understrege, at den økonomiske politik i et fællesmarked udvidet med England givet vil øve en meget stærk indflydelse på et land som Danmark, hvis udenrigshandel i så høj grad er koncentreret omkring Vesteuropa. Denne indflydelse vil blive meget stærk, hvad enten Danmark selv bliver medlem af et udvidet fællesmarked eller ej.

Som medlem af et udvidet fællesmarked vil Danmark på linie med de øvrige medlemslande kunne påvirke den videre udbygning af det økonomisk-politiske samarbejde. Selv om man ikke skal overvurdere de små medlemslandes indflydelse i et samarbejde af denne karakter, har man dog hidtil i alle vigtige spørgsmål forhandlet sig frem til en ordning, der var acceptabel for hvert enkelt medlemsland. Samtidig med, at der sker en vis begrænsning af den økonomisk-politiske handlefrihed, får vi således som modstykke en mulighed, vi ikke har i øjeblikket, for at påvirke de fælles retningslinier på de forskellige områder af den økonomiske politik.

De konkrete bestemmelser i EEC's februar-resolution om det fremtidige økonomisk-politiske samarbejde er som nævnt ikke særlig vidtgående. Derfor knytter der sig på nuværende tidspunkt stor usikkerhed til en bedømmelse af konsekvenserne af deltagelse i det økonomisk-politiske samarbejde inden for EEC. Selv om der er al mulig grund til at tro, at tempoet i udbygningen af dette samarbejde vil blive væsentligt stærkere i 1970'erne end i 1960'erne, knytter der sig stor usikkerhed til en række af tidsterminerne herfor. Dersom de 4 nuværende ansøgerlande som planlagt bliver medlemmer af EEC i 1973, vil harmoniseringen af den økonomiske politik inden for fællesmarkedet endnu ikke være særlig fremskreden, og de nye medlemslande vil i så fald få mulighed for at deltage i drøftelserne om den videre udbygning af det økonomisk-politiske samarbejde.

Virkningerne af en deltagelse i EEC-samarbejdet vil være særlig mærk-

bare inden for valutapolitikken og pengepolitikken. I kraft af Danmarks medlemskab af valutafonden og i kraft af den eksisterende swap-aftale mellem det amerikanske Federal Reserve System og Nationalbanken er der skabt et sikkerhedsnet under de danske valutaeserver. Der er derfor på forhånd ikke grund til at tro, at dansk deltagelse i det indbyrdes swap-kreditsystem inden for EEC eller i det mellemlange finansielle samarbejde vil forbedre de nuværende muligheder for kortfristet betalingsbalancebistand i afgørende grad.

Tanken om at reducere kursmarginalerne for udsving i valutakurserne skulle ikke rejse større vanskeligheder for Danmark.

En varig fastlåsning af valutakursrelationerne inden for EEC vil næppe blive aktuel i 1970'erne. Iøvrigt kan der være grund til at erindre om, at de to kronenedskæringer, der er sket siden 1945, begge er sket i tilslutning til en devaluering af pund-sterling. Den omstændighed, at en fastlåsning af kursrelationerne i et udvidet fællesmarked også vil omfatte pundet, vil utvivlsomt mindske behovet for danske valutakursændringer.

Større umiddelbar betydning for en bedømmelse af de økonomiske virkninger af en dansk deltagelse i det økonomiske samarbejde inden for EEC har spørgsmålet om en liberalisering af de nuværende danske kapitalrestriktioner. De seks opretholdt allerede ved fællesmarkedets dannelse kun forholdsvis få restriktioner på ind- og udgående kapitalbevægelser. Trods ophævelsen af en række valutarestriktioner for mere erhvervsprægede kapitaltransaktioner med udlandet i løbet af de sidste 10 år, vil Danmark – og de 3 andre ansøgerlande – ved indtræden i EEC have betydelig mere omfattende restriktioner på kapitalområdet end de nuværende medlemslande. Selv om der først i en fremskreden fase af det økonomisk-politiske samarbejde vil blive tale om en total afvikling af kapitalrestriktionerne, vil medlemskab af fællesmarkedet dog for Danmarks vedkommende betyde en væsentlig ændring af de nuværende forhold. Det danske kapitalmarked har været omgivet af restriktioner i næsten 40 år. Vi har derfor fra dansk side under de igangværende forhandlinger i Bruxelles fremsat ønske overfor fællesmarkedet om, at der på dette område etableres en overgangsordning, der skal gøre det lettere at opnå en gradvis tilpasning af de interne danske kreditforhold.

De tilpasningsproblemer, vi står overfor på dette område, kan umiddelbart forekomme komplicerede, og det er derfor værd at understrege, at det overvejende drejer sig om problemer, der må løses, hvad enten vi står indenfor eller udenfor EEC. I den netop offentliggjorte perspektivplan er det ikke mindst disse balanceproblemer, der er dominerende, og det er påvist, hvorledes en løsning må søges nået gennem forholdsregler som svagere vækst i de offentlige udgifter, større selvfinansiering i den kommunale sektor og en harmonisering af prisdannelsen på boligmarkedet. En indsats på disse

områder vil generelt bidrage til at mindske uligevægten mellem investering og opsparing her i landet og dermed også lette presset på kapitalmarkedet, herunder måske især obligationsmarkedet.

Selv om det må ventes, at det danske renteniveau, også efter en liberalisering af obligationshandelen, vil komme til at ligge i overkanten af det europæiske renteniveau, vil en lavere vækst i den årlige obligationstilgang lette indpasningen af det danske kapitalmarked i det europæiske kapitalmarked.

Med det danske kapitalmarkeds struktur har spørgsmålet om en åbning af obligationsmarkedet særlig interesse. Efter aftalen mellem regeringen og nationalbanken er der i begyndelsen af året åbnet mulighed for, at der i løbet af 1971 kan sælges danske kroneobligationer for et samlet beløb af 100 mio kr. til udlandet. Der kan være grund til at påpege, at denne beslutning blev truffet som led i forberedelsen til en kommende liberalisering og ikke for at skabe mulighed for umiddelbart at øge kapitalimporten; denne form for kapitalimport vil i rentemæssig henseende være dyrere end andre former for kapitalimport. Der er grund til at tro, at det vil tage en rum tid at skabe et marked for danske realkreditobligationer i udlandet, og jeg vil ikke blive overrasket, dersom der først bliver tale om et mere stabilt marked for danske kroneobligationer, efter at Danmark i nogle år har været medlem af fællesmarkedet

De foreliggende planer om udbygningen af det økonomisk-politiske samarbejde inden for EEC forudsætter en vidtgående udbygning af det europæiske centralbanksamarbejde. Med friere adgang til at importere og eksportere kapital, vil spillerummet for en selvstændig dansk pengepolitik blive indsnævret. En sådan udvikling har iøvrigt selv med den nuværende liberaliseringsgrad gjort sig gældende også i de seneste år. Selv de EEC-lande, der som Tyskland og Belgien-Luxemburg har næsten fuld frihed for indgående og udgående kapitalbevægelser, har ganske vist ikke af den grund opgivet at påvirke den indre aktivitet gennem pengepolitikken. Men der er dog ikke tvivl om, at stor åbenhed i kapitalområdet bidrager væsentligt til at øge den usikkerhed, der allerede under de nuværende forhold knytter sig til en bedømmelse af de økonomiske virkninger af pengepolitiske foranstaltninger.

Der har i de nuværende fællesmarkedslande været en vis tradition for, at man som led i påvirkningen af den indenlandske efterspørgsel har anvendt pengepolitikken ret aktivt, medens det ofte har været vanskeligt at føre en fleksibel finanspolitik. Det har imidlertid været et tilbagevendende tema i de senere års konjunkturpolitiske redegørelser fra fællesmarkedets organer, at man anså det for ønskeligt, at fællesmarkedslandene fandt frem til en policy-mix, hvor der blev lagt mere vægt på finanspolitikken og mindre på pengepolitikken end hidtil. Man synes således indenfor de nuværende fælles-

markedslande at sigte henimod en kombination, der ligger ret nær opad den, som i de sidste 25 år har præget den økonomiske politik her i landet.

Med hensyn til EEC-samarbejdets betydning for de enkelte bestanddele af finanspolitikken kan der på udgiftssiden blive tale om fastlæggelse af generelle målsætninger for den samlede vækst i de offentlige udgifter i de enkelte år. Vurderingen af udviklingen i offentlige udgifter må ventes at blive baseret på en bedømmelse af deres virkning på den samfundsøkonomiske balance; derimod er der ikke på nuværende tidspunkt tegn på, at man vil søge at opnå nogen form for harmonisering af sammensætningen af de offentlige udgifter eller lignende. De hidtidige erfaringer fra de seks' konjunkturpolitiske samarbejde tyder på, at det i praksis er forbundet med betydelige vanskeligheder at harmonisere vækstraten i de offentlige udgifter.

På beskatningssiden har harmoniseringsbestræbelserne indenfor fællesmarkedet en mere konkret form, fordi de først og fremmest har haft det sigte at fjerne de hindringer for den fri handel og de uligheder i konkurrenceforholdene, som skatte- og afgiftsregler kan medføre. De hidtidige erfaringer tyder dog på, at bestræbelserne på at opnå fremskridt med harmoniseringen på beskatningsområdet er en nok så tidkrævende opgave.

Med udgangspunkt i Rom-traktatens bestemmelser om ensartede konkurrencevilkår har harmoniseringsbestræbelserne især omfattet den indirekte beskatning. Selv om Italien endnu ikke har indført en generel merværdiafgift, er der ikke tvivl om, at momsen vil blive et hovedelement i den indirekte beskatning i et udvidet fællesmarked. Den danske merværdiafgiftsordning har færre undtagelsesbestemmelser og arbejder i modsætning til de anvendte ordninger i EEC-landene med ensartet afgiftssats for alle moms-belagte vareområder. En harmonisering af reglerne kan derfor tænkes at føre til en knap så rationel momsordning som den, der i øjeblikket anvendes her i landet.

En harmonisering af selve satserne for momsen vil ikke blive aktuel, før efter at de nye medlemslande er optaget i fællesmarkedet. Den nuværende danske moms-sats på 15 pct. svarer iøvrigt nogenlunde til det gennemsnitlige satsniveau i de fem EEC-lande, der har indført en merværdiafgift.

Større problemer kan der knytte sig til de nuværende punktafgifter, hvor det danske afgiftsniveau ligger væsentligt højere end afgiftsniveauet i de nuværende fællesmarkedslande. For motorafgifterne vil der næppe foreløbig opstå problemer. Derimod vil den omstændighed, at man inden for EEC sigter mod at ophæve toldkontrollen ved grænserne for private rejsende, gøre det vanskeligt at opretholde væsentligt højere afgifter for tobaksvarer, øl og spiritus her i landet end i Tyskland. Vi har fra dansk side under forhandlingerne i Bryssel taget forbehold overfor tanken om at ophæve grænsekontrollen, og det må forventes, at Danmark vil kunne opretholde den nuværende grænsekontrol frem til slutningen af overgangsperioden i

1978. Selv om »giftskatternes« relative betydning har været aftagende i de senere år, vil en omlægning af beskatningen – dersom den skal være neutral i sin virkning på den indenlandske efterspørgsel – ikke være nogen let opgave. Den vanskeliggøres yderligere ved, at den direkte forbrugseffekt af cigaretafgiften og ølafgiften formentlig er stærkere end af næsten alle andre afgiftsformer.

Hvad angår den direkte beskatning, har overvejelserne om en harmonisering samlet sig om selskabsbeskatningen og om beskatningen af udbyttet af værdipapirer; interessen for det sidste område må ses i sammenhæng med arbejdet med at skabe et fælles kapitalmarked. Der er imidlertid på dette område intet, der tyder på en hurtig udvikling henimod en harmonisering.

Jeg har på mit møde med EEC's ministerråd den 2. marts fremhævet, at den forudsete harmonisering af beskatningen af obligationsrenteindtægter og aktiedividender ikke kun kan ses som et teknisk spørgsmål eller ud fra hensynet til at lette samhandelen og kapitalbevægelser. Valget mellem de forskellige beskatningsformer benyttes af alle lande som et middel til at nå en vis ønsket social balance. Selv om man derfor fra dansk side kan se de praktiske fordele ved en sådan harmonisering, kan man ikke acceptere, at den skulle kunne føre til en forstyrrelse af de sociale mål, som tilsigtes ved anvendelsen af disse skatter.

De forskellige harmoniseringsbestrebelse på det fiskale område hænger som nævnt sammen med de frie vare- og kapitalbevægelser. Isoleret betraget kan de på den anden side svække finanspolitikens anvendelighed i konjunkturpolitikken på samme tid som betydningen af en smidig finanspolitik accentueres. Der er derfor også grund til at tro, at harmoniseringen på dette område for en lang tid ikke vil gå længere end ubetinget nødvendigt for at fjerne handelshindringerne m.v. Det er da også karakteristisk, at andre sider af skattepolitikken, såsom den personlige indkomstbeskatning og de forskellige former for sociale bidrag ikke har været inddraget i overvejelser om harmonisering.

Trods den usikkerhed, der knytter sig til en bedømmelse af de økonomiske virkninger af Danmarks deltagelse i det økonomisk-politiske samarbejde inden for et udvidet fællesmarked, er der ikke tvivl om, at der på en række områder vil blive tale om en begrænsning af vor handlefrihed, der går ud over den, der følger af vor hidtidige deltagelse i internationalt økonomisk samarbejde. Efter de hidtidige erfaringer fra samarbejdet inden for de seks tror jeg dog ikke, at man skal dramatisere den reelle betydning af den indskrænkning i den økonomisk-politiske handlefrihed, som der vil blive tale om.

Man må heller ikke være blind for, at EEC-landene i tilfælde af dansk medlemskab vil have en interesse i, at der er mulighed for her i landet at

føre en balanceret økonomisk politik og samtidig en klar forståelse for, at dette ikke kan gøres uden en rimelig balance mellem de forskellige sociale grupper.

Hvis jeg til afslutning må vende tilbage til det foredrag fra 1942, som jeg i min indledning citerede et afsnit fra, så var det et ledende motiv i tankegangen på det tidspunkt, at de internationale forhold burde tilrettelægges med det mål for øje at sikre det enkelte land maksimum af handlefrihed til at føre en selvstændig konjunkturpolitik. Baggrunden var tydeligt nok mellemkrigstidens erfaringer. Man levede i en verden med kriser og arbejdsløshed, og man måtte gøre noget hver især for at bøde på disse forhold. Formålet med det internationale samarbejde skulle alene være at forhindre, at de enkelte lande greb til det man kaldte en *beggar-my-neighbor-policy*, altså en politik, hvorved man eksporterede sin arbejdsløshed til andre lande gennem restriktioner på importen.

Problemstillingen i dag må siges at være en anden. Vi lever i en verden, hvor fuld beskæftigelse i de industrialiserede lande er det normale, og hvor Vesteuropa endda har tiltrukket gæstarbejdere fra mindre udviklede lande i betydeligt omfang. Det enkelte lands problem er i denne situation ikke at holde beskæftigelsen oppe, men at forhindre den fulde beskæftigelse i at udløse så stærk en inflation, at betalingsbalancen kommer i vanskeligheder.

Ikke mindst for et lille land som Danmark med en relativt meget stor udenrigsomsætning og intime internationale kontakter på alle økonomiske felter må hovedinteressen derfor ikke i samme grad som før knytte sig til den formelle handlefrihed, som i praksis består i frihed til indenfor snævre grænser at vælge de politiske midler, hvormed man vil tilpasse sig efter den internationale udvikling. I stedet må man lægge stigende vægt på de fordele, som følger med deltagelse i et internationalt økonomisk samarbejde, hvor man opnår en indflydelse, der principielt svarer til ethvert andet lands, og som i praksis vil vise sig at være væsentligt større, end Danmarks folketal og nationalprodukt i og for sig berettiger til.