

## De handels- og valutapolitiske spørgsmål, som Marshall-Planen rejser for Danmark\*)

Jeg vil gribe min opgave an på den måde, at jeg først vil forsøge i forholdsvis få streger at tegne et billede af det valutari-ske og handelspolitiske system, der fungerede i årene umiddelbart før Marshallplanen, og som Danmark måtte indpasse sig i. Dernæst vil jeg give en kort redegørelse for de initiativer, der blev taget under Marshallplanen med henblik på at ændre dette system, og hvordan det kom til at påvirke udviklingen for Danmarks vedkommende. På den måde skulle jeg have tilvejebragt et udgangspunkt for at kunne vurdere Marshallplanens betydning.

Først den handelspolitiske og valutari-ske skueplads som den tog sig ud for os at se i årene før Marshallplanen.

Jeg tror, man uden megen forenkling kan sige, at den omgivende verden for os faldt i tre dele, dollarområdet, sterlingområdet og tredjelandsv valutaerne. Inden for dollarområdet var betalingsmidlet den konvertible dollar, der sammen med schweizerfrancen var de eneste fuldt konvertible valutaer, der fandtes. Men det var dollars, det først og fremmest drejede sig om. For dem kunne man købe overalt i verden og til laveste pris. Inden for sterlingområdet, var betalingsmidlet sterling, og anvendelsen af sterling forudsatte en

betalingsaftale med England. En sådan fik Danmark allerede i august 1945. Aftalen gik i korthed ud på, at de to centralbanker, Bank of England og Danmarks Nationalbank stillede henholdsvis sterling og danske kr. til rådighed for hinanden. Adgangen til at trække på hinanden var, i hvert fald i første omgang, ikke begrænset, men man forudsatte at betalingerne de to lande imellem nogenlunde skulle balancere, så der ikke blev tale om kreditgivning fra nogen af siderne for større beløb eller for en længere periode. Dette var en forudsætning, som Danmark periodevis faktisk fik svært ved at leve op til. De £ Danmark kunne trække på Bank of England kunne automatisk anvendes til betaling inden for hele sterlingområdet, både det indre og det ydre, men uden for sterlingområdet kunne det kun ske med konkret britisk indforståelse.

Tredjelandsv valutaerne var kun gangbare inden for deres eget område, og betalinger til og fra et tredje land kunne derfor kun foregå i henhold til en bilateral betalingsaftale med det pågældende land. Den traditionelle model var her en aftale om, at de to landes centralbanker stillede egen valuta til rådighed for hinanden. Der kunne være aftalt en svingkredit, men i øvrigt var princippet, at betalingerne skulle balancere, og opstod der tendenser til en betydelig skævhed ud over svinggrænserne, skulle betalingsforholdet til det pågældende land på den ene eller den

\*) Forf. anmærkning: Jeg var i Marshall-årene ansat i handelsministeriet og direktoratet for vareforsyning, fra 1950 som leder af direktoratet og min fremstilling bærer derfor et bevidst stærkt præg af min daværende administrative befattning med Marshallplanen.

anden måde korrigeres. I nogle aftaler var det aftalt, at hvis det ikke skete tilstrækkeligt hurtigt, skulle træk udover svinggrænserne udlignes med dollar - en ubehagelighed som man selvfølgelig for enhver pris måtte søge at undgå.

Danmark fik allerede i det første år efter krigen aftaler af den art i stand med alle vore vigtigste samhandelspartnere, og efterhånden blev systemet udbygget med aftaler med østlandene og med en række oversøiske lande.

Det hører med i billedet, når man skal vurdere tidens handels- og valutapolitik, at der på det tidspunkt ikke bestod noget internationalt lånemarked, som man kunne bruge, når man følte sig i nød. De kreditmuligheder, man kunne gøre brug af, var dels svinggrænserne i betalingsaftalerne med tredjelandsene, Englands villighed til at tolerere overtræk på vores sterlingkonto hos Bank of England, og endelig som en sidste reserve Nationalbankens kontante beholdning af dollars. Nogen mulighed for at gå ud på lånemarkedet og få forhåndsfinansieret et truende underskud på betalingsbalancen bestod ikke, og derfor må man også forstå, at når man dengang talte om valutakrise, lå der virkelig alvor bag. Man befandt sig i så fald i en situation, hvor man dels blev bragt i en meget ubehagelig afhængighed af sine handelspartnere, og måske i sidste instans i en situation, hvor man kunne få vanskeligt ved at honorere sine valutaregninger. Derfor fik Nationalbankens valutastilling og særlig beholdningen af dollars, som i det store og hele var ensbetydende med landets samlede valutareserver, da de private banker ikke fik adgang til at operere med mere end strengt nødvendige arbejdsbeholdninger, en helt central placering i alle politisk-økonomiske overvejelser.

Dette system for betalinger mellem lan-

dene kom også til at danne mønster for den samhandel, der kunne finde sted.

Omfanget af samhandelen med dollarområdet kom naturligt til at afhænge af tilgangen af dollars, som stort set kom dels fra eksporten, dels fra skibsfartindtægterne. I en overgangsperiode var der nogle skibsfartserstatninger at indkassere for brug og tab af dansk tonnage under krigen. Med hensyn til låntagning blev der i de første efterkrigsår tale om et lån vi opnåede i Genopbygningsbanken. Vi søgte 50 mio.\$ men fik til vores skuffelse kun 40 og et par ikke særligt store træk på Valutafonden gjorde vi også brug af.

Denne tilgang af dollars var for Danmark, som det i øvrigt var tilfældet for hele Europa, langt fra tilstrækkelig til at dække et meget stærkt følt behov for dollars til at købe råvarer af helt afgørende betydning for tempoet i vores økonomiske genopbygning. Ofte drejede det sig om råvarer som kun kunne leveres fra dollarområdet eller kun købes mod dollars andet steds fra. Ydermere måtte man holde en vis dollarreserve over for risikoen for, at det skulle gå galt med en eller anden tredielandsaftale som kunne nødvendiggøre en udligning i dollars. Og endelig blev dollars senere en nødvendighed for at kunne udnytte de kreditfaciliteter, der var indbygget i den europæiske betalingsordning EPU.

På den måde blev dollars en nøglevaluta for hele vores valutariske og økonomiske situation og trods al omhu og tilbageholdenhed med hensyn til at give dollars ud, var presset for nødvendige udgifter i dollars konstant så stort, at Nationalbankens valutabeholdning, d.v.s. dens beholdning af likvide, kontante dollars, måtte holdes på, hvad der måtte anses som værende et absolut minimum.

Trods al omhu undgik man ikke perioder at nærme sin det kritiske punkt,

Nationalbanken følte sin helt nødvendige arbejdsbeholdning af dollars truet. Så måtte man praktisere noget, der havde karakter af en egentlig valutarationering, hvor man på det nøjeste måtte søge løbende at afstemme tilgangen af dollars og dollarsbeholdningen med udgifterne. Man måtte ikke betale, ikke engang i løbende transaktioner før det var absolut strengt nødvendigt. Dette er baggrunden for, at man i alle efterkrigsårene fulgte udviklingen i Nationalbankens dollarbeholdning med den allerstørste interesse. Den blev en dominant for alle handels- og valutapolitiske overvejelser og dispositioner på den tid.

Samhandelen med *sterlingområdet* hvilede på den betalingsaftale, jeg allerede har nævnt, og jeg vil her indskyde, at nogen egentlig handelsaftale omfattende hele samhandelen, som vi fik med næsten alle tredjelande, blev aldrig indgået med England, antagelig fordi det her drejede sig om to pragmatisk indstillede lande, og når man ikke fra nogen side følte noget behov for en sådan aftale, ja så fik man den altså heller ikke. Men havde man ikke en sådan handelsaftale, så manglede det i hvert fald ikke på handelsforhandlinger mellem Storbritannien og Danmark.

De centrale problemer, der blev dyrket her, var for det første de danske leverancer af »tunge« landbrugseksportvarer til det britiske marked smør, flæsk, æg o.s.v. og i den sammenhæng afslutningen af de meget omtvistede langtidsaftaler med England. Danmark forpligtede sig her til for en længere periode at levere hovedparten af sin eksport 70, 80 op til 90% til det britiske marked og til på forhånd aftalte priser. Aftalerne, blev ind imellem fra forskellig side stærkt kritiseret. Kritikpunkterne var for det første, at aftalerne ikke gav nogen sikkerhed for disse leverancers samfundsøkonomiske eller priva-

tøkonomiske rentabilitet. Denne måtte hovedsagelig komme til at bero på mulighederne for tilførsler udefra af foderstoffer, foderkorn og oliekgager, de priser vi måtte betale herfor og den valuta, vi nødvendigvis måtte betale i (ofte dollars).

Prismæssigt var der på den ene side faste priser på, hvad vi leverede til det britiske marked og på den anden side åbne priser på de råvarer, vi nødvendigvis måtte have for at effektuere aftalerne. På det punkt bar Danmark og dansk landbrug selv risikoen. Udviklede prisforholdene sig på en sådan måde, at rentabiliteten blev stærkt forringet, kunne vi dog rejse problemet, få en forhandling med englænderne og eventuelt en justering af salgspriserne.

Naturligvis syntes vi, at englænderne var både for sendrægtige og for tilbageholdende med at imødekomme vore ønsker, men jeg mener, at hvis man ser det i et tilbageskuende perspektiv, må man erkende, at englænderne omend med nogen tøven redresserede priserne i aftalerne i rimeligt omfang. Bytteforholdet i samhandlen med England var i hvert fald ikke for en længere periode ringere eller væsentlig ringere end bytteforholdet i samhandelen med tredielandene.

Et andet kritikpunkt var, at de store leveringsforpligtelser naturligvis kom til at lægge snævre bånd på mulighederne for at tilbyde disse varer i samhandelen med tredielandene, der også var ivrige efterspørgere af disse levnedsmidler i de første efterkrigsår og ofte også var indstillet på at betale en lidt højere pris.

Andre centrale emner for de handelspolitiske forhandlinger mellem Danmark og England var de britiske leverancer til Danmark af nødvendige råvarer - de genopbygningsvarer som vi mest var efterspørgere af. Det drejede sig om de britiske leverancer af kul, jern, stål, hvidblik, ke-

mikalier, spindstoffer og garn o.s.v. og på den anden side Englands ønsker om at kunne eksportere til Danmark de færdigvarer, hvoraf England før krigen var traditionel leverandør til det danske marked - fodtøj, tekstilværer, glas, porcelæn m.v.

Et for Danmark helt centralt emne var adgangen til at kunne bruge sterling uden for sterlingområdet og ganske særligt Englands villighed til at lægge egne dollars ud mod sterling for at muliggøre danske køb i dollarområdet af livsvigtige råvarer - ikke mindst foderstoffer. England hjalp faktisk Danmark periodevis med adskillige hundrede millioner kr. på dette punkt.

Samhandelen med *tre dielande* var strikte bilateral - en slags tosidig varebytte med afregning i valuta. Til de betalingsaftaler, der allerede er omtalt, knyttede sig en handelsaftale gerne indgået for eet år af gangen. I disse aftaler fastsattes kontingenter for hele vareudvekslingen med sigte på, at samhandelen beløbsmæssigt skulle balancere.

Det handelspolitiske tovtrækkeri, som indgåelsen af disse aftaler gav anledning til var naturligvis mangefold. Udgangspunktet på begge af sider af bordet var på importsiden, varer, som man meget gerne ville købe d.v.s. forsyningsmæssigt vigtige varer og varer, som man af valutamæssige grunde helst ville købe så få af som muligt d.v.s. færdige forbrugsvarer. Og på eksportsiden, varer, som man vidste modparten var ivrig efter at købe og varer, som han helst ville undgå. Slutmålet for begge parter var at få købt så mange forsyningsmæssigt vigtige varer som muligt og få solgt så mange »sekundære« varer som muligt.

Det er klart at dette handelspolitiske spil kunne variere fra land til land og distinktionen mellem handelspolitiske stærke og svage kort i spillet kunne heller ikke

være helt det samme fra land til land, men jeg tror, at hvad jeg her kort har skitseret nogenlunde dækker substansen i disse forhandlinger, som løb næsten kontinuerligt over året.

De aftaler, der her kom i stand, gav ikke altid det ønskede resultat. De viste efterhånden en vis tilbøjelighed til at undervurdere importen, som kunne blive større og få en forsyningsmæssigt ringere sammensætning, end man havde ønsket det fra dansk side og tilsvarende en overvurdering af eksporten, som ikke kom til at stå mål med planerne herfor. Opstod der tendenser i den retning måtte man sætte ind med korrigerende indgreb for at undgå at komme i en situation, som i sidste instans kunne aktualisere en forpligtelse til at udligne træk over svinggrænserne i dollars.

Hvordan var så Danmarks situation i 1946/47 i dette valutariske og handelspolitiske regi?

Ser man på statistikken var der tale om en fortsat fremgang, både landbrugsproduktion, industriproduktion, eksport, import var stigende fra 46 til 47. Men bag fremgangen skjulte der sig en meget anstrengt situation med alvorligt truende handelspolitiske og valutariske problemer. Den fatale frie bevillingsudstedelse på sterlingområdet, der blev introduceret i september 1945, og som man måtte opgive i begyndelsen af 1946, resulterede i en betydelig gæld til Bank of England, den såkaldte valutapukkel. En tøvende og henholdende politik gennem det meste af 1946 vendte ikke udviklingen, og gælden til Bank of England steg stadig. Hen på året lod Bank of England forstå, at en fortsat kreditgivning ikke ville blive tolereret, og Nationalbanken slog alarm over for regeringen.

Det blev af regeringen dekretet, at nu måtte der gennemføres en politik, som

gav betalingsbalance og fra flere sider satte man sin lid til en stramning af importreguleringen som den mest effektive og hurtigst virkende medicin, en opfattelse som direktoratet for vareforsyning, der administrerede importreguleringen ikke ganske delte. Direktoratet skrev til ministeriet i februar 1947: Man mener at burde fremhæve nødvendigheden af, at den balance, der skal opnås i vore udenlandske betalinger i videst mulig udstrækning må søges opnået gennem begrænsning af det indenlandske konsum og mindre væsentlige investeringer og ikke gennem en almen begrænsning af bevillingsudstedelsen til vigtige råvarer og hjælpestoffer. En begrænsning af forbruget på hjemmemarkedet kan gennemføres dels gennem en reduktion af forbruget af levnedsmidler dels gennem en regulering af forbruget af indenlandske industrifrembringelser støttet af en kontraktiv pengepolitik samt en hensigtsmæssig pris- og investeringspolitik og dels gennem regulering af industriens forbrug af rå- og hjælpestoffer således at disse fortrinsvis kommer de vigtigste formål til gode, herunder særlig eksporten og genopbygningen.

Dette var direktoratets signalement af den politik, der måtte anses for nødvendig, hvis man skulle leve op til kravet om balance. Den korte mening var den, at man gerne ville understrege, at man gennem en restriktiv importpolitik specielt på færdigvareområdet allerede gennem 1946 i nogen grad havde slidt mulighederne ned for fortsat at bruge importreguleringen, og skulle man fortsat bruge den, var mulighederne for at skære ned på færdigvareimporten ikke så forfærdelig store. Man ville blive nødt til at gå løs også på råvareimporten og hermed bringe genopbygningen i fare.

Et vigtigt administrativt værktøj i indsatsen for at skaffe valutabalance blev for

de nærmest følgende år udarbejdelsen af en samlet årlig valutaplan som man fra Nationalbankens side havde krævet, at regeringen lod udarbejde. De kom i tidens fagsprog til at hedde balanceplanerne og omfattede forsøg på at opstille et overslag over samtlige valutatilgange og -afgange for det kommende år - ikke blot som et forsøg på en prognosticering af valutaudviklingen, men som en valutarisk og handelspolitisk handlingsplan, der havde sin baggrund i den næsten totale regulering af al import og eksport og af betalinger iøvrigt over landegrænserne. Planen måtte nødvendigvis udarbejdes i tre dele for de tre valutaområder, jeg nævnte indledningsvis, dollarområdet, sterlingområdet og tredielandene. Men naturligvis var der en indre sammenhæng mellem disse delplaner, idet hovedsigtet med planen var total valutabalance.

Planen blev bygget op fra neden af. Man måtte med den teknik, der stod til rådighed, foretage en detailleret gennemgang af enhver indtægts- og udgiftspost på betalingsbalancen og foretage de nødvendige vurderinger og korrektioner. På den måde fik man opstillet en plan over, hvad der kunne tænkes tjent og givet ud på dollarområdet og på sterlingområdet. For tredjelandsvalutaernes vedkommende havde planen karakter af en total ramme, som efterhånden i årets løb skulle udfyldes med de konkrete handelsaftaler. Planen blev udarbejdet som et administrativt redskab først og fremmest til brug for administrationen af importreguleringen og eksportrestriktionerne, men fik efterhånden karakter af i hvert fald en retningslinie for alle valutariske og handelspolitiske dispositioner.

I begyndelsen af 47 blev der opstillet en foreløbig og meget skrabet balanceplan, hvor importen af færdigvarer blev reduceret ganske kraftigt medens man forsøg-

te indtil videre bedst muligt at skåne råvarerne. Planen holdt ikke. Gælden til Bank of England steg fortsat, og England foreskrev hen på 1947 at gælden ultimo 1947 ikke måtte overstige 35 millioner £, ca. 700 millioner kr. Nationalbankens dollarbeholdning nåede ned på et absolut minimum, og på dollarområdet måtte der disponeres fra hånden og i munden. Det centrale problem i forbindelse med balanceplanen var mangelen på dollar til at foretage nødvendige råvareindkøb, og udsigten til at opnå hjælp fra England på det punkt var ifølge sagens natur ikke så forfærdelig store, når man derfra i forvejen havde beklaget sig over den stigende gæld til Bank of England. Man måtte søge at administrere sterlingområdet på en sådan måde, at man ikke blot kunne balancere betalingerne baseret på samhandlen i sterling, men også skabe det overskud i sterling som man skulle søge konverteret til dollars. Hen på året syntes en truende valutakrise at nødvendiggøre en ganske alvorlig stramning af importrestriktionerne, og hvis man skulle til at tage alvorlig fat på importen af råvarer, også af hele restriktionspolitikken i øvrigt, for at få hold på situationen.

I alt det sortsyn der rådede på dette tidspunkt, var der kun eet holdepunkt for optimisme, som gjorde at man tøvede. Det var den Marshallplan som var blevet annonceret i sommeren 47 og som fik en meget hurtig respons fra europæisk side. Måske kunne den redde situationen, og derfor søgte man også i resten af 1947 at undgå alt for drastiske indgreb og at klare sig igennem med en forsigtig og tilbageholdende administration. Man afventede hvad Marshallplanen kunne bringe og som månederne gik med stadig voksende tillid til, at der ville komme realiteter ud af det.

Mit næste punkt er OEEC's virksom-

hed på det valutariske og handelspolitiske område.

Organisationen kom forbløffende hurtigt i gang med problemerne, og strategien for genskabelsen af Vesteuropas økonomiske levedygtighed blev grebet an netop som et valutarisk og handelspolitisk problem. Selv om der dukkede stadig nye problemstillinger op undervejs, var der dog her et synspunkt, der blev fastholdt. Strategien sigtede imod at få Europa vristet ud af det bilaterale handels- og betalingspolitiske system, der bestod i, og få genskabt forudsætningerne for flersidige betalinger og hermed en flersidig samhandel mellem medlemslandene. Dette blev hovedopgaven.

Organisationen koncentrerede sig om to opgaver for at nå dette mål - først at få tilvejebragt et flersidigt europæisk betalingssystem som en forudsætning for en flersidig samhandel og dernæst i takt med fremskridtene på betalingsområdet at få fjernet de kvantitative importrestriktioner, som alle medlemslande stadig betjente sig af, og som var den væsentligste hindring for en fri vareudveksling. De to opgaver blev de helt centrale for OEEC et godt stykke op i 50'erne. Organisationens handlede hurtigt.

Den første betalingsaftale kom allerede i november 1947. Den havde form af en saldoudligning mellem medlemslandene effektueret gennem den internationale bank i Basel »BIS«. I aftalen kunne medlemslandene deltage enten som obligatoriske medlemmer og som sådan var man forpligtet til at acceptere den saldoudligning som organisationen foretog, eller man kunne deltage som fakultativt medlem, hvor man forbeholdt sig sin deltagelse i bankens konkrete saldoudligningsforslag. Danmark blev fakultativt medlem og deltog i et par saldoudligninger, men ordningen fik aldrig nogen større be-

tydning. Den var kun et første lille skridt på vejen.

Allerede i november 1948 vedtog organisationen en overenskomst om europæiske betalinger og kompensationer. Ordningen byggede på det bestående tosidige betalingssystem, hvori der blev indbygget øgede muligheder for udligning af betalingssaldi mellem medlemslandene. Man indhentede materiale fra medlemslandene med deres skøn over hver isærs henholdsvis over- og underskud vis-a-vis hinanden. Den første opgørelse viste, at debitorlandene mente at have behov for en kredit fra andre medlemslande som oversteget den anslåede kreditydelse fra kreditorlandene med henimod 600 millioner dollars. Det beløb blev forlods reserveret af Marshallhjælpen, og systemet fungerede herefter på den måde, at de 600 millioner dollars blev tildelt de potentielle kreditorlande som en hjælp, betinget af, at de ydede de forudsatte kreditter i form af gaveleverancer til deres debitorlande. Det var den betalingsordning, hvor man opererede med begreberne »basic aid« og »conditional aid«, og »European Drawing Rights«. Ordningen betegnede et ikke ubetydeligt fremskridt, men den led af systemfejl og løste derfor heller ikke for alvor op for problemerne. Det skete først med den europæiske betalingsordning EPU der trådte i kraft i juli 1950.

Ordningens mekanik var følgende: for det første en udligning hver anden måned af alle betalingssaldi mellem medlemslandene, for det andet blev hvert land tilsagt en kvote svarende til 15% af summen af vedkommende lands import og eksport og usynlige betalinger, og hver kvote blev igen opdelt i 5 lige store dele eller trancher. I første tranche kunne debitorlandene trække uden at erlægge dollars. Inden for anden tranche skulle 20% betales i dollar og for tredje 40% for fjerde 60%

for femte 80% og for træk udover kvoten 100% i dollars. Det betyder, at ved udnyttelse af samtlige trancher ville debitorlandet have opnået en kredit på 60% af sin kvote og ville have erlagt 40% i dollars. Kreditorlandene var på deres side forpligtet til at yde kredit for 20% af deres kvote uden at modtage dollars og for kredit i følgende trancher modtog de 50% i dollars og for kredit ydet udover deres kvote modtog de 100% i dollars.

Danmarks kvote kom til at andrage 1,3 milliarder kr. og gav hermed adgang til en dollarfri kredit på ca. 275 millioner kr. Med de lempeligere krav om dollarbetalinger ved debitorlandenes kredittræk end dollarydelserne til kreditorlandene måtte det forudses, at der kunne blive behov for en finansiering af større dollarudbetalinger end indbetalinger, og for at dække ind for den mulighed, blev der reserveret 350 millioner dollars af Marshallhjælpen til formålet. Problemet blev aktuelt i 1952 og førte til en stramning af reglerne for dollarindbetaling for de små debitorer, og da Danmark hørte til kredsen af små debitorer, modsatte man sig naturligvis på det kraftigste en sådan forholdsregel, men gjorde det uden at vinde gehør for vore synspunkter. Den ordning fungerede, og den betød i princippet fuld ombyttelighed mellem medlemslandenes valutaer. Bilateral balance var herefter i valutarisk henseende uden betydning. Nu drejede det sig alene om at skaffe total balance over for EPU området som helhed.

Spørger man, hvordan Danmark reagerede på initiativerne omkring disse betalingsaftaler, tror jeg at man uden forbehold kan sige, at Danmark reagerede positivt, og at man fra dansk side deltog i debatten med både positive og konstruktive forslag.

Noget andet er, at de synspunkter, der blev ført frem fra dansk side naturligvis

blev præget af Danmarks strukturelle debitorposition. Under hele udviklingsforløbet gjorde Danmark de synspunkter gældende, at en betalingsordning måtte sikre fuld og automatisk konvertibilitet mellem medlemslandenes valutaer og gerne skulle indbygges incitamenter til en sikring af total ligevægt på medlemslandenes betalingsbalancer på et højt aktivitetsniveau og til at undgå, at man gennem en overforsigtig politik fra kreditorlandenes side kunne tvinge debitorlandene ud i en kontraktiv økonomisk politik. Her kom vore debitor synspunkter ind i billedet. Det er synspunkter vi også møder senere, hvor Danmark deltager i drøftelser om internationale valutaproblemer. Man tør vel sige, at den betalingsordning der blev gennemført med EPU i nogen grad tilgodeså de danske ønskemål.

Ordningen blev et godt grundlag for de hurtige fremskridt, som organisationen kunne gøre på sit andet hovedfelt, importliberaliseringen.

Organisationen havde også på det område en heldig hånd. Efter nogle indledende overvejelser, der truede med at ende i en procedure, hvorefter medlemslandene skulle forhandle indbyrdes om, hvad de mente at kunne tilbyde hinanden på liberaliseringsområdet, skar organisationen efter sigende på et britisk initiativ igen og fik vedtaget den såkaldte »50% liberalisering«. Den gik ud på, at medlemslandene inden den 15. december 1949 skulle liberalisere overfor andre medlemslande i et omfang svarende til mindst 50% af deres import på 1948-basis fra andre medlemslande og samtidig med mindst 50% inden for hver af de tre varekategorier 1) levnedsmidler og foderstoffer 2) råvarer 3) bearbejdede varer. Trods indvendinger og betænkeligheder fra flere sider, fortsatte organisationen liberaliseringsbestræbelserne efter denne enkle skematik,

hvor princippet var et ensartet, fælles kvantitativt mål for den liberalisering, der skulle nås. 60% liberaliseringen blev hurtigt vedtaget som gældende fra oktober 1950. Og 75% liberaliseringen med 60% inden for hver af de tre varekategorier fra februar 1951.

Herefter gik det langsomt; forskellige procedurer blev afprøvet for at komme videre bl.a. med den såkaldte »commom-list« d.v.s. en fortegnelse over varer, som skulle liberaliseres samtidig i alle medlemslandene for at få et europæisk fællesmarked frem for disse varers vedkommende. Men det lykkedes ikke rigtigt, og først i januar 1955 vedtog organisationen 90% liberaliseringen med mindst 75% inden for hver af de tre kategorier. Derefter gled initiativet efterhånden organisationen af hænde og med de forskellige europæiske markedsgrupperinger, som efterhånden dukkede op, flyttede debatten og overvejelserne om Europas fremtid efterhånden over på andre fora.

Det ville blive en lang historie at berette om, hvordan man fra dansk side forholdt sig til organisationens initiativer på liberaliseringsområdet. Men i korthed kan siges, at vi tilsluttede os målene og accepterede fuldt ud ideen om gradvis at få fjernet alle importrestriktioner. Men Danmark havde ganske mange indvendinger både af principiel og konkret karakter overfor måden, det skete på. Principielt fandt vi ikke, at det var rimeligt at pålægge alle medlemslande de samme forpligtelser. Deres situation var så forskellig, at byrden ikke ville blive den samme og naturligvis mente vi også, at byrden ville blive særlig tung for Danmark. Vi havde herfor en lang række argumenter. Vor udenrigshandel var meget stærkt koncentreret netop på OEEC-landene, med 60-70%, medens det for flere andre lande og

bl.a. de store lande drejede sig om kun 30-40%. Vi henviste til vores ensidige erhvervsstruktur med tyngdepunktet i landbruget og andre medlemslandes særlige uvillighed til at liberalisere netop på det område. Vi henviste til vor manglende toldbeskyttelse og også til vor manglende statshandel, da statshandel blev holdt udenfor liberaliseringsberegningerne. Set i et historisk perspektiv tør det siges, at heldigvis vandt synspunktet om ønskeligheden af en mere landeindividualiseret fremgangsmåde, som også havde andre fortalere, ikke gehør. Havde organisationen tilsluttet sig en sådan procedure var man uundgåelig havnet i et morads af problemer, som i bedste fald havde forhælet liberaliseringen ganske betydeligt.

Men faktisk accepterede vi som andre organisationens udspil, og søgte bedst muligt at leve op til vore forpligtelser, omend gennemgående med et efterslæb, som nødvendiggjorde at vi undertiden måtte søge og også fik organisationens midlertidige dispensation. Danmark startede 50% liberaliseringen med en total liberalisering på 33% fordelt på de tre varekategorier med 55, 36 og 26. Naturligvis halted vi ganske særligt bagefter for færdigvarernes vedkommende, men bortset fra nogle valutarisk begrundede tilbageførsler i august 1950, som bragte vores liberaliseringsprocent på bearbejdede varer ned på 25, gjorde vi stadige fremskridt, selvom vi periodevis måtte leve med og på organisationens dispensationer.

Trods vore mange indvendinger og trods nogen sendrægtighed med at opfylde vores forpligtelser, tror jeg ikke, vi blev opfattet som noget egentligt problem barn for OEEC. En lang række andre medlemslande gav organisationen problemer; tilbageførsler til bunden liste og suspensioner af hele liberaliseringen var ikke helt sjældne, ikke blot for andre små

medlemslande som Danmark, men også for de store og toneangivende lande. Organisationen havde ved mange lejligheder tungere problemer på sit bord end de danske, og jeg mener, at Danmark i det store hele blev opfattet som et loyalt medlem, der efter evne søgte at leve op til sine forpligtelser.

De vanskeligheder vi kom ud for i liberaliseringspolitikken i begyndelsen af 50'erne, og som gjorde, at vi måtte søge dispensationer, hang sammen med, at vi undervejs blev mødt af 2 alvorlige økonomiske prøvelser. Den første var den alvorlige bytteforholdsforringelse, som ramte os efter og som en følge af devalueringen af sterling over for dollars i september 1949. Danmark fulgte og kunne næppe gøre andet sammen med de fleste andre europæiske valutaer - fuldt og helt sterlingdevalueringen. Virkningen heraf blev, at vi blev ramt med fuld styrke af en voldsom forringelse af vort bytteforhold med op til 20%, hvorimod vi i første omgang ikke høstede megen fordel i form af den øgede dollareksport, som vi skulle have haft ved devalueringen over for dollars. Dels var vor dollareksport på det tidspunkt ret beskeden og hverken produktionsmæssigt eller markedsmæssigt, var vi forberedt på at udnytte de fordele, der lå i krone-devalueringen over for dollar.

Den anden prøve var de meget voldsomme råvareprisstigninger og den råvareknaphed, som Koreakrigen fra sommeren 1950 bragte med sig. Tilsammen gav de to begivenhedsforløb alvorlige valuta-problemer. Med to diskontoforhøjelser i 1950 kom pengepolitikken igen i anvendelse, også som en påmindelse til regering og folketing, om at også finanspolitiske indgreb nu måtte med i billedet. Dette skete i november 1950 med en lovgivning om øgede skatter, forhøjede told- og forbrugsafgifter m.v.

Denne udvikling markerede et skel. Tyngdepunktet i valutapolitikken flyttede nu fra importreguleringen til penge- og finanspolitikken. Den tilbageførsel fra friliste til bunden liste, der fandt sted i august 1950 som et bidrag til at sanere valutaisituationen var nok sidste gang, importreguleringen blev benyttet for alvor som et indgreb med valutarisk sigte. Afviklingen af importreguleringen blev herefter helt overvejende et problem, der var knyttet til industriens konkurrence og hermed til beskæftigelsen.

Det var i samme forbindelse, at tyngdepunktet i overvejelserne om fremtidens muligheder for økonomisk ekspansion flyttede fra landbruget over på industrien selvom landbruget på det tidspunkt stadig gav langt det største bidrag til valuta-indtjeningen. Regering og folketinget pålagde administrationen at gennemføre en systematisk gennemgang af industriens konkurrencevilkår og konkurrenceevne. Der blev nedsat et produktivitetsudvalg i 1949, og vi fik en arbejdsmarkedskommission med industrien som vigtigste arbejdsfelt. På samme tid begyndte de amerikanske konsulenter som led i Marshallplanens immaterielle ydelser at komme her til landet, og studiegrupperne at rejse til USA. Det blev en væsentlig inspirationskilde for vor erhvervspolitik og for erhvervene, som satte sine spor på arbejdsmarkedet, i de enkelte virksomheder og i organisationspolitikken langt op i 50'erne.

I løbet af 1951 tonede Koreakrigens prisstigninger ud og forsyningssituationen for råvarer normaliseredes efterhånden. I forbindelse med en husholderisk penge- og finanspolitik gennem 1951 fik man efterhånden hold på valutaisituationen. Eksporten reagerede positivt gennem 1952, støttet af den dollarpræmieordning, der blev gennemført fra sommeren 1952. Na-

tionalbankens dollarbeholdning voksede og nåede efterhånden et niveau på omkring 500 mill. kr. hvilket gav Nationalbanken er helt ny fornemmelse af økonomisk råderum.

I sommeren 1952 hørte den direkte Marshallhjælp op, uden at det gav anledning til bekymringer for fremtiden. Der var en udbredt fornemmelse af, at Danmark nu kunne klare sine problemer på egen hånd og uden bistand fra amerikansk side.

Jeg gengav indledningsvis et signalement af den økonomiske situation som man så den fra den institution, jeg var knyttet til, og derfor vil jeg også gerne slutte af med samme instans' signalement for 1953, afgivet medio 1953. Det lød: Der råder nu en betydelig stabilitet i samhandelen med udlandet og i de økonomiske forhold iøvrigt, importpriserne er svagt faldende og synes at tendere mod stagnation, råvareforsyningen for dansk produktion er tilfredsstillende. Trods begyndende afsætningsvanskeligheder for danske industrivarer er den industrielle aktivitet dog i vækst, dog mest på færdigvareområdet, medens industrien fortsat er tilbageholdende med investeringerne. Byggeriet er stigende og er nu på et højt niveau. Året vil formentlig vise betalingsmæssig balance over for udlandet med passende afdrag på den udenlandske gæld.

Det var signalementet for 1953 fra Direktoratet for vareforsyning og jeg vil gerne føje til, at også Nationalbanken i sin årsberetning for 1953 gav en mere tilidsfuld, optimistisk beskrivelse af situationen, end jeg tror nogen nationalbankdirektør hverken før eller siden har vovet at give fra sig.

Og for en helt sammenfattende vurdering af Marshallplanens betydning i valutarisk og handelspolitisk henseende vil jeg

gerne sammenholde udtalelsen fra 1947 med udtalelsen fra 1953 og stille spørgsmålet: kunne man med nogen rimelighed forlange mere?

# Debat

*Viggo Andersen* bemærkede, at det burde med i billedet af liberaliseringspolitikken i OEEC, at selvom den principielt også omfattede landbrugsvarerne, så opretholdt OEEC-landene så mange protektionistiske foranstaltninger på området, at der ikke reelt var tale om liberalisering.

*Vibeke Sørensen* spurgte, om ikke man overvejede at frigøre sig fra den valutariske afhængighed af landbrugseksporten og den handelspolitiske afhængighed af det britiske marked.

*Otto Müller* var enig i, at liberaliseringen i OEEC i 1950'erne først og fremmest var et industripolitisk anliggende, som ikke løste det danske landbrugs problemer. Med hensyn til samhandelen med England, udtalte *Otto Müller*: »Jeg tror i og for sig at de betragtningssæt, der blev lagt til grund i de første år, i hvert fald i det administrative regi, hvor jeg befandt mig, var ganske kortsigtede og dag til dag betonede. Vi sad med en forbandet vanskelig opgave, og skulle afstemme alle disse valutaer med hinanden og sørge for, at der ikke skete ulykker. Jeg tror faktisk, at man skal helt frem til 1950 inden man for alvor begyndte at gøre sig forestillinger om, at den videre økonomiske ekspansion i Danmark ikke kunne bygges på forventninger om en stadig stigende landbrugs-eksport. Den stigende vægt på industriel ekspansion i politikken udsprang ikke kun af disse principielle overvejelser. Man var fra regering og folketing også meget opmærksom på den problemstilling, der knyttede sig til afviklingen af de resterende

de importrestriktioner. Det drejede sig her ikke om de valutariske problemer, men om, hvordan det ville gå den pågældende industri, hvis den mistede beskyttelsen. Det var begrundelsen for, at man fra 1950 virkelig begyndte at fokusere på den industrielle udvikling. Bag ved det lå, at man ikke kunne bygge fremtiden på det britiske marked for vores landbrugsprodukter. Industrien skulle ekspandere og så kom produktivitsdebatten og den arbejdsmarkedspolitiske debat«.