FORLÆNGELSE AF DEN EUROPÆISKE BETALINGSUNION

Efter langvarige og besværlige forhandlinger nåede medlemslandene i den europæiske økonomiske samarbejdsorganisation (OEEC) først i juni måned til enighed om vilkårene for en forlængelse af den europæiske betalingsunion (EPU) ud over d. 30. juni 1952. Ganske vist er alle formaliteter endnu ikke fuldt i orden; men i praksis kan man sikkert gå ud fra, at unionens forlængelse er sikret.

Funktionsmåden.

EPU oprettedes i sommeren 1950 og har altså nu fungeret i 2 år. Dens formål var – og er fortsat – at muliggøre en mangesidig udligning af betalingsmellemværender mellem medlemslandene og samtidig at skabe rammerne for en automatisk gensidig kreditgivning af kortere varighed mellem disse. Hvert land fik ved starten tildelt en kvote svarende til 15 % af dets samlede omsætning med de øvrige medlemslande i 1949; kvoten inddeltes i 5 lige store „trancher". For Danmarks vedkommende blev kvoten 195 mill. $, svarende til ca. 1350 mill. kr. Ved hver måneds slutning opgør unionens „agent" – den internationale bank i Basel – på grundlag af indberetninger fra deltagerlandenes centralbanker størrelsen af de enkelte landes opsummerede under- eller overskud i betalingsmellemværender siden unionens oprettelse med *samtlige* andre medlemmer under et. Så længe et eventuelt *opsummeret underskud* holder sig inden for 1. tranche – altså er mindre en 1/5 af landets kvote – yder unionen automatisk kredit for beløbet. Kommer et land ind i 2. tranche, får det kredit for 80 % af trækket ud over 1. tranche, medens 20 % må betales i guld eller dollars; i 3. tranche er forholdet 60 % kredit og 40 % guld, og i 4. og 5. tranche, henholdsvis 40 %–60 % og 20 %–80 %. Uden for kvoten må hele underskudet afvikles i guld eller dollars. Omvendt må et land, der har et *opsummeret overskud* yde EPU kredit indtil 1/5 af kvoten; i de følgende 4/5 får det 50 % af yderligere overskud betalt i guld eller dollars, medens de resterende 50 % må ydes som kredit. Har et hidtidigt debitorland i en periode overskud over for EPU, således at dets opsummerede underskud reduceres, får det guld og dollars tilbage i samme tempo som det, hvori det har afgivet disse aktiver, ligesom kreditorlande, hvis overskud formindskes, må tilbagebetale guld og dollars efter tilsvarende principper.

Hvis man tænker sig, at udviklingen former sig således, at et enkelt land

eller nogle få lande bliver store kreditorer, medens de øvrige alle er debitorer for små beløb – inden for 1. debitortranche, vil det ses, at unionen skal udbetale guld til kreditorerne, medens den ikke modtager noget fra debitorerne. For at imødegå denne mulighed, måtte EPU have en *grundfond,* der blev tilvejebragt ved, at U.S.A. som et led i Marshallhjælpen stillede et beløb på 350 mill. $ til rådighed. Endvidere har U.S.A. på forskellig måde helt eller delvis dækket visse særlig vanskeligt stillede landes (Østrigs, Grækenlands, Islands) underskud over for EPU med dollars. De pågældende landes kvoter har til gengæld foreløbig været „frosset" – d.v.s. de har ikke modtaget nogen form for kredit fra unionen.

Udviklingen 1950–52.

De enkelte medlemslandes stilling over for unionen har i de forløbne 2 år været meget uensartet, og for flere landes vedkommende er der sket betydelige ændringer i periodens løb. *Tyskland* kom således allerede tidligt ud i en alvorlig krise, hvorunder det overtrak sin kvote og måtte have stillet en særlig kredit til rådighed. Ved hjælp af hårdhændede importbegrænsende restriktioner lykkedes det imidlertid i løbet af foråret 1951 at vende udviklingen, og siden har gunstige afsætningsmuligheder for tysk eksport bidraget til at bringe landet i en stærk kreditorposition, som er bevaret og stadig styrkes, på trods af at importrestriktionerne pånyt er afviklet, således at Tyskland nu opfylder de almindelige liberaliseringskrav, som medlemmerne er gået ind på. På lignende måde – omend med mindre voldsomme udsving – har udviklingen formet sig for f. eks. *Hollands* vedkommende. Omvendt er det derimod gået for *England* og *Frankrig;* begge disse lande oparbejdede i begyndelsen af perioden store overskud; men i løbet af 1951 reduceredes disse pånyt, og i stedet udviklede der sig et stadigt voksende deficit – for Englands vedkommende formodentlig overvejende, fordi oprustningen lagde beslag på produktionsfaktorer, der ellers kunne have været anvendt i eksporterhvervene, for Frankrigs måske nok så meget, fordi den fornyede inflationsbølge efter Koreakrigen gjorde det vanskeligt for det franske erhvervsliv at klare sig i konkurrencen med andre landes. England havde endog ved udgangen af maj 1952 arbejdet sig gennem hele sin debitorkvote, således at det må afregne eventuelle fremtidige underskud fuldt ud i guld. Frankrig er ikke langt fra den samme situation, men har midlertidigt fået stillet en særkredit på 100 mill. $ til rådighed. *Danmark* har til stadighed været debitor; en kortere overgang var man et godt stykke oppe i 2. tranche; men siden nytår 1952 ligger gælden igen inden for 1. tranche, omend den i den sidste tid pånyt har haft en svagt stigende tendens. Enkelte lande, nemlig *Belgien, Portugal* og *Italien,* har i nogenlunde ubrudt takt forøget deres opsummerende overskud i forhold til unionen, og de er nu alle tre „ekstreme" kreditorer – d.v.s. overskudet er blevet større end deres kvote. Særlig betydeligt er Belgiens overskud, og det er dette forhold, der især har bidraget til at skabe de store vanskeligheder i forbindelse med forhandlingerne om EPUs fortsættelse. I de sidste måneder er Portugals og Italiens overskud ud over kvoten derimod gået noget ned. Foruden England, Frankrig og Danmark er i øjeblikket kun *Norge* debitor i unionen, men for et meget beskedent beløb.

De konkrete problemer.

Størrelsesordenen af *det belgiske problem* illustreres af, at Belgiens opsummerede overskud over for unionen pr. 30.6.1952 forventes at ville blive ca. 810 mill. $, medens dets kvote kun er 331 mill. $. Det må dog herved bemærkes, at Belgiens kvote – beregnet som de øvrige medlemmers – egentlig skulle have været 430 mill. $; men man mente i sin tid ikke fra belgisk side at kunne påtage sig de store forpligtelser med hensyn til kreditydelse, som en så stor kvote indebar, hvorfor man opnåede nedsættelse til de nævnte 331 mill. $. Af overskridelsen, ca. 480 mill. $, vil 223 mill. $ være ydet som ekstraordinær kredit fra Belgien til unionen, medens resten – ca. 255–260 mill. $ – vil være afregnet i guld.

Belgien har under forhandlingerne om unionens forlængelse stået meget stærkt på det standpunkt, at hele denne ekstraordinære kredit – eller i hvert fald størsteparten af den – skulle indfries med guld ved udgangen af juni 1952, idet Belgien var ude af stand til vedblivende at yde så store lån til de øvrige lande.

Skulle de belgiske krav imødekommes, ville det føre med sig, at *unionens beholdninger af guld og dollars* ville blive meget stærkt reducerede, og modstykket til det belgiske problem var derfor spørgsmålet om tilvejebringelse af en større beholdning af disse aktiver eller i hvert fald en formindskelse af det mulige træk på unionens beholdninger heraf. U.S.A. havde klart tilkendegivet, at det ikke kunne ventes, at der fra amerikansk side ville blive stillet nye beløb til rådighed – bortset fra at U.S.A. stadig inden for visse grænser ville dække de tidligere omtalte vanskeligt stillede landes underskud. De europæiske lande måtte altså selv løse problemet, og mulighederne herfor lå enten i en formindskelse af guldudbetalingerne til kreditorerne eller en forøgelse af debitorernes indbetalinger, eventuelt en kombination af disse to løsninger.

Problemernes grundårsager.

Når disse problemer har kunnet få et så betydeligt omfang, som tilfældet er, ligger årsagen i første række i, at der ikke eksisterer nogen naturlig tendens til, at de enkelte lande skal have ligevægt i deres betalingsmellemværender med de øvrige medlemslande. Nogle lande har en erhvervsstruktur, som gør det naturligt, at de har et overskud over for EPU, og et underskud over for den øvrige verden, f. eks. fordi de importerer råvarer fra oversøiske lande, men sælger færdigvarer, som finder et naturligt marked i Vesteuropa. For andre lande kan forholdet være det modsatte. Man kan sige at den første gruppe er *strukturelle kreditorer* i Europa, medens den anden er *strukturelle debitorer*. I tidligere tider var det sådan, at de europæiske lande, som havde underskud i samhandelen med andre lande i Europa, kunne dække dette ved hjælp af det overskud, som de indtjente andetsteds. Hvis dette stadig var tilfældet, ville der næppe være større vanskeligheder ved at få EPU til at fungere – men så ville den på den anden side heller ikke være særlig påkrævet. Imidlertid er forholdet det, at de fleste lande i Europa i årene efter den anden verdenskrig har haft permanente

vanskeligheder ved at skabe ligevægt på deres betalingsbalances løbende poster over for *hele* den øvrige verden under et. Forbrugs- og investeringsønskerne har været så store, at de ikke uden restriktive indgreb har kunnet imødekommes alene ud af det enkelte lands egen indenlandske produktion. Lande med underskud i Vesteuropa har derfor ikke haft noget overskud andetsteds – og da specielt ikke i dollarslandene – med hvilket de har kunnet dække deres europæiske underskud, eller dette overskud har i hvert fald været utilstrækkeligt. Og omvendt har de lande, der har overskud i forhold til de øvrige vesteuropæiske lande, haft brug for at kunne få dette overskud konverteret til ikke-europæisk valuta (især dollars) for at klare deres løbende betalinger uden for Europa. For Danmark – der med sin eksport af forædlede landbrugsvarer og sin import af oversøiske foderstoffer m. v. er naturligt overskudsland i Europa og faktisk også var det før krigen – har problemet vist sig ved, at det ikke er lykkedes at indtjene noget overskud i EPU til dækning af vort dollarsdeficit. – Kort sagt, der må – næsten med nødvendighed – opstå en tendens til, at nogle lande bliver ekstreme underskudslande, andre ekstreme overskudslande i Europa, og den således opståede vanskelighed kan ikke for tiden ventes løst ved, at de første i større omfang konverterer de sidstnævntes tilgodehavender til dollars. Heller ikke langfristede lån har det været muligt at få i stand i væsentlig udstrækning.

Disse strukturelle problemer er imidlertid – hævdes det, og utvivlsomt med rette – blevet forstærket ved, at de forskellige lande har ført en *forskellig økonomisk politik* indadtil. De tre ekstreme kreditorer har alle ført en lidet ekspansiv politik; de har gennem kreditrestriktioner og andre foranstaltninger holdt igen på den økonomiske aktivitet i indlandet med den følge, at der har været forholdsvis ringe behov for import af udenlandske råvarer o. l., ligesom indkomsterne herved er blevet holdt nede, således at også efterspørgselen efter forbrugsvarer af udenlandsk oprindelse har ligget på et forholdsvis lavt niveau. Andre lande har derimod i større udstrækning lagt vægt på at opretholde en høj beskæftigelsesgrad, hvilket bl. a. giver sig udslag i stor efterspørgsel efter udenlandske varer. Især for Englands vedkommende er hertil kommet de øgede forsvarsbestræbelser. Havde kreditorlandene, f. eks. ved hjælp af en lempeligere intern kredit- og finanspolitik, skabt muligheder for kraftigere ekspansion i den indenlandske produktion og beskæftigelse, ville deres overskud over for unionen være blevet af mindre omfang, og de problemer, som skulle løses, mindre indviklede. Imidlertid er det vanskeligt, at balancere mellem hensynet til ligevægten på betalingsbalancen og hensynet til opretholdelse af fuld beskæftigelse; begge mål indgår i OEEC's program; men der er ikke angivet noget om, hvorledes man skal løse en eventuel konfilkt mellem dem. EPU-kreditorerne kan henvise til, at de – hvis de havde ført en mere ekspansiv politik – ikke blot ville have fået en større import fra de øvrige medlemslande, men også fra den omgivende verden, først og fremmest antagelig fra dollarsområdet, hvorved deres valutavanskeligheder ville være blevet skærpede.

Det er således umuligt at afgøre, i hvilket omfang de vanskeligheder, der er opstået for EPU, beror på strukturelle forhold og i hvilket omfang de skyldes forskelle i den indre økonomiske politik. Man kan dog imidlertid fremhæve, at kreditorlandene i højere grad kunne have *liberaliseret deres import* fra EPU-

landene iøvrigt; dette ville ikke have belastet deres balance i forhold til den øvrige verden; muligvis kunne det endog have bidraget til at lette den en smule, for så vidt som købekraften måske i nogen – omend sandsynligvis ringe – grad ville være blevet trukket bort fra dollarvarerne. Italien har faktisk gennemført en næsten 100 % liberalisering, Belgien og Portugal derimod ikke. For Belgiens vedkommende er det især landbrugsvarer og fiskeriprodukter, som ikke er liberaliserede (hvad der jo har særlig interesse for Danmark). Motiveringen herfor er ønsket om at beskytte det belgiske landbrug, hvis stilling udgør et særlig vanskeligt socialt problem i Belgien. I stedet har Belgien – som iøvrigt også andre kreditorer, f. eks. Schweiz – indført *restriktioner på eksporten* af vigtige varer til EPU-landene, ligesom det har etableret en midlertidig binding af en del af provenuet ved eksport til disse lande og gennemført kontrol med kapitalbevægelser til landet.

Løsningen af Belgiensproblemet.

Som nævnt lykkedes det at nå til enighed om nye regler for betalingsunionens virksomhed i den kommende tid. Det kan måske diskuteres, om løsningen er den bedst mulige; men i hvert fald er unionens fortsatte eksistens sikret for nogen tid fremover.

I alt væsentligt blev det kreditorsynspunkterne, der sejrede, idet Belgien fik gennemført størstedelen af sine principielle krav. Man kunne naturligvis spørge, om det var så vigtigt for de øvrige lande at *beholde Belgien i unionen;* under alle omstændigheder ville en betalingsunion mellem de øvrige lande dog stadig være et stort fremskridt i sammenligning med den tid, da størstedelen af handelen foregik i henhold til tosidige aftaler mellem landene, og hvor der derfor måtte herske en tendens til at søge tilvejebragt ligevægt i betalingerne mellem landene to og to, selv hvor dette på grund af parternes respektive eksport- og importbehov ikke var naturligt. Forholdet er imidlertid det, at Belgiens eksportvarer – navnlig under den nuværende oprustningskonjunktur – gennemgående er meget „hårde", d.v.s. der er et stort behov for dem. Det drejer sig om sådanne ting som jern og stål og andre metaller samt varer heraf. Ganske vist eksporterer Belgien også bl. a. tekstilvarer, som i øjeblikket ikke så let finder afsætning; men Belgien ville sikkert alligevel ved tosidige forhandlinger være kommet til at stå i en stærk position, således at det kunne forlange fuld afregning i guld og dollars for den del af dets eksport, som ikke kunne betales med varer, som det ønskede at aftage fra forhandlingspartneren, og det ville måske endog kunne påtvinge denne uønskede mængder af tekstilvarer o.l. Så længe Belgien er medlem af unionen, får de øvrige lande dog delvis kredit, og der er ingen nødvendighed for at aftage tekstilvarer fra Belgien i større omfang end fra andre lande. Under disse omstændigheder lagde alle lande stor vægt på at sikre Belgiens fortsatte medlemsskab af unionen.

I hovedtræk går *løsningen af Belgiens problemer* ud på følgende:

1) Belgiens kvota forhøjes med en ekstra tranche på 86 mill. $, der afregnes halvt i guld og dollars, halvt med kredit. Dette var en delvis indrømmelse fra belgisk side; men dets kvote er dog stadig forholdsmæssigt lidt lavere end

de øvrige medlemmers. Herved formindskes den del af Belgiens kredit, som er ydet *uden for kvoten* til 180 mill. $ (de tidligere omtalte 223 mill. $ med fradrag af halvdelen af kvoteforhøjelsen på 86 mill. $), og den mængde guld, Belgien har modtaget uden for kvoten reduceres – ligeledes med 43 mill. $ – til ca. 210–215 mill. $.

2) Af de resterende 180 mill. $ kredit uden for kvoten udbetales et beløb på 80 mill. $ i guld i løbet af juli måned.

Halvdelen af de 100 mill. $, der bliver tilbage, konsolideres som et lån fra Belgien til EPU og afdrages med 10 mill. $ årligt i perioden 1953–57. Afbetalingens form vil afhænge af Belgiens stilling i unionen på afdragstidspunkterne. Belgien har fået tilsagn om at kunne låne et tilsvarende beløb i den internationale valutafond og betale dette tilbage i samme takt, som det modtager betalinger fra EPU. Ophører unionen før 1957, er restbeløbet straks forfaldet til betaling i guld.

Endelig yder Belgien til England og Frankrig særlige tosidige kreditter på henholdsvis 30 og 20 mill. $, der anvendes til nedbringelse af disse landes opsummerede gæld til unionen, og som afvikles ved, at de to lande leverer Belgien militært materiel for tilsvarende beløb inden for en periode af 2 år. For at holde den belgiske industri skadesløs for tabet af disse ordrer, vil U.S.A. i samme periode købe militært materiel for 50 mill. $ i Belgien.

Hermed er Belgiens kortfristede kreditgivning til unionen ud over den forhøjede kvote ude af verden.

3) Af de 210–215 mill. $, som Belgien har modtaget i guld uden for den forhøjede kvote vil et vist beløb fremtidig blive betragtet som definitivt overgået til Belgien. Beløbet fastsættes således, at det svarer til de dollarsbetalinger, som unionen i det sidste år har modtaget fra U.S.A. som dækning for de tidligere omtalte vanskeligt stillede landes underskud – formentlig omkring 125 mill. $. Hvis denne bestemmelse ikke var blevet indføjet, måtte Belgien – hvis det fremtidig fik underskud i sine løbende mellemværender med unionen – efter at dets kortfristede kreditydelse ud over kvoten nu er blevet fjernet, først have tilbagebetalt de 210–215 mill. $ i guld, indtil det var kommet ned til den ordinære (forhøjede) kvote, hvorefter det ved fortsat underskud kunne nøjes med at betale 50 % i guld og dække de resterende 50 % ved nedbringelse af sin kreditydelse inden for kvoten. Nu er det altså kun indtil 85 mill. $, der må afvikles fuldt ud i guld. Større praktisk betydning vil denne bestemmelse dog næppe få i den nærmeste fremtid, da Belgien antagelig fortsat vil have overskud.

4) Dersom Belgien i 1952/53 stadig har overskud over for EPU, afregnes dette – indtil et beløb på 250 mill. $ – med 50 % i guld og 50 % som ny ekstraordinær kreditydelse. Der blev ikke pålagt Belgien nogen forpligtelser i retning af yderligere liberalisering el. lign.

Styrkelse af unionens guld- og dollarsbeholdninger.

Den skitserede ordning af Belgiens problem indebærer, som det vil ses, betydelige guldbetalinger til Belgien, hvorved unionens beholdninger af guld og

dollars reduceres tilsvarende. Man måtte derfor samtidig træffe bestemmelser, der sikrede mod udtømning af disse i fremtiden. Dette skete ad to veje.

1) *Indbetalingsskalaen for debitorer* ændres, således som angivet neden for. Til sammenligning er anført den hidtil gældende skala.

Guldbetalingsskala for debitorer.

Før 30.6.1952	Fra 1.7.1952
I 1. tranche à 20 % betales 0 % i guld	I 1. tranche à 10 % betales 0 % i guld
	„ 2. „ „ 10 % „ 20 % i „
„ 2. „ „ 20 % „ 20 % i „	„ 3. „ „ 20 % „ 30 % i „
„ 3. „ „ 20 % „ 40 % i „	„ 4. „ „ 20 % „ 40 % i „
„ 4. „ „ 20 % „ 60 % i „	„ 5. „ „ 20 % „ 50 % i „
„ 5. „ „ 20 % „ 80 % i „	„ 6. „ „ 20 % „ 70 % i „
Af hele kvoten betales 40 % i guld	Af hele kvoten betales 40 % i guld

De *samlede* guldindbetalinger fra en debitor på forskellige steder af kvoten fremgår af følgende oversigt.

Når der er trukket	skal der indbetales i guld	
	til 30.6.1952	fra 1.7.1952
10 % af kvoten	0 %	0 %
20 % „ „	0 %	2 %
40 % „ „	4 %	8 %
60 % „ „	12 %	16 %
80 % „ „	24 %	26 %
100 % „ „	40 %	40 %

Som man ser, bliver de samlede guldbetalinger for en debitor, der er gået igennem *hele* sin kvote, ikke større end tidligere. Men de sker i begyndelsen i et hurtigere tempo end hidtil, hvorved risikoen for, at der skal opstå en situation, hvor nogle lande har ret til at modtage store beløb i guld, medens andre kun skal præstere små eller slet ingen guldbetalinger bliver reduceret.

For Danmark, hvis guld- og dollarsbeholdninger er meget lave – formentlig 55–60 mill. $ i øjeblikket, ville denne skala kunne komme til at betyde en meget hård belastning, dersom der af en eller anden årsag pludselig indtrådte et stort midlertidigt underskud over for EPU. Hvis Danmark f. eks. kunne afse 162 mill. kr. (ca. 23–24 mill. $) til betalinger til EPU, kunne det efter den gamle skala opnå 648 mill. kr. i supplerende kredit, men efter den nye skala kun 513 mill. kr. Som følge heraf enedes man om en *undtagelsesbestemmelse,* hvorefter debitorer med en særlig lav guld- og dollarsbeholdning – hvilket i praksis er ensbetydende med Danmark – stadig skal betale i henhold til den ældre skala. Bestemmelsens definitive udformning foreligger endnu ikke.

Rent øjeblikkeligt får den ændrede skala praktisk talt ingen betydning. Danmark er undtaget fra den; Norges deficit er mindre end 10 % af dets kvote,

og Englands over 100 %; kun Frankrig vil muligvis skulle indbetale et lille beløb i guld. Virkningen indtræder først i det øjeblik, hvor England eller Frankrig eventuelt begynder at bevæge sig *nedad* i deres debitorkvoter igen, idet de da vil få guld tilbage i et langsommere tempo end det, hvori det er indbetalt, eller når andre lande måtte begynde at bevæge sig *opad* i deres debitorkvoter, idet de da skal betale mere guld end tidligere. Men det er også først i en sådan situation, at risikoen for udtømning af unionens ressourcer bliver aktuel. Med de store beløb England og Frankrig i øjeblikket har indbetalt – ca. 540 mill. $ – er der ingen fare i så henseende.

2) Der oprettes en *garantifond* på 100 mill. $. Hvis unionens beholdninger af guld og dollars falder under 100 mill. $, forpligter medlemmerne sig til at *låne* unionen et beløb på indtil 100 mill. $, fordelt mellem dem i forhold til deres kvote. For Danmarks vedkommende bliver denne forpligtelse knapt 5 mill. $. Da disse beløb altid skal kunne betales tilbage, må unionens beholdninger ikke falde ned under det beløb, den har lånt af medlemmerne. Bestemmelsen har derfor ingen reel betydning, den kan kun virke rent psykologisk ved at skabe større tillid til unionen.

Alt i alt er den nye ordning udtryk for en vidtgående imødekommelse af de belgiske krav, og kreditorerne har ikke påtaget sig særlige forpligtelser. Det er de lande, som i fremtiden måtte komme til at befinde sig i de lave debitortrancher, der skal bære de forøgede byrder – med undtagelse af Danmark. Den omstændighed, at ingen i øjeblikket befinder sig i disse trancher, er måske årsagen til, at forlængelsen af unionen trods alt er blevet vedtaget så forholdsvis let. Hvad man end vil mene om ordningens tekniske udformning, må man dog i hvert fald sige, at det er en fordel, at unionen overhovedet er blevet bevaret – for alternativet havde været tilbagevenden til tidligere tiders tosidige betalingssamkvem med alle deraf følgende ulemper.

30.6.1952.