

# OECD OCH TRIFFINPLANEN

Av fil. dr HENRIK ÅKERLUND

PÅ RIKSDAGENS bord ligger, när detta skrivs, en proposition om Sveriges anslutning till Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD. Den har kontrasignerats av utrikesminister Undén. Även i Förenta staterna skall Kongressen just nu taga ställning till ett förslag från president Kennedy om landets inträde i samma organisation. De lagstiftande församlingarna i inte mindre än 20 länder, dvs. alla de 18 medlemmarna i den forna Organisationen för europeiskt ekonomiskt samarbete, OEEC plus Förenta staterna och Canada, vilka inte tillhört OEEC, måste nämligen före den 30 september 1961 ha ratificerat ett i december i fjol fattat beslut om OECD:s upprättande. Det finns knappast några skäl att tro, att beslutet inte kommer att godkännas överallt, och att inte riksdagen för Sveriges del skall ratificera det samma. Därmed inträder det internationella ekonomiska samarbetet i en ny fas, vilket helt naturligt kommer att intimt beröra vårt land och dess ekonomi.

De målsättningar för efterkrigstidens ekonomiska utveckling, som

uppdrogs redan under andra världskrigets sista dagar och varit återkommande i senare internationella samarbetsorganisationer, har genomgående varit progressiva och syftat till högre levnadsstandard, expanderande näringsliv, full sysselsättning, utökad världshandel och större ekonomisk frihet. Motivet har främst varit tron på att »fredliga och harmoniska förbindelser mellan folken» skulle gagnas härav. Arvet efter kriget präglades ju i hög grad av bitterhet och nationell självträcklighet. Det har emellertid varit ett både mödosamt och tidskrävande arbete att bygga upp en värld efter dessa ambitiösa målsättningar, och bakslag har visst inte saknats. Alltjämt återstår mycket att göra på detta område.

Det är främst i två hänseenden, som OECD representerar något nytt i förhållande till befintliga eller tidigare samarbetsorganisationer. Den vidgar kretsen av förut samarbetande nationer med de båda stora industriländerna på andra sidan Atlanten, Förenta staterna och Canada, och den drar in frågan om hjälpen till de s. k. utvecklingsländerna under sin uppgiftsfär. Ut-

vecklingshjälpen skulle därmed upphöra att vara en angelägenhet speciellt för Förenta staterna och Canada och falla på de fria västliga industriländerna gemensamt. För att nyttiggöra utvecklingsländernas naturliga resurser behöver dessa länder tillföras betydande nytt kapital, och på den frågan skall alltså OECD inkopplas.

När organisationen för europeiskt samarbete i praktiken upphörde att fungera vid årsskiftet 1958/59 genom Romfördragets om den gemensamma marknaden ikraftträdande och genom övergången till yttre och i vissa fall inre valutakonvertibilitet, tog sig samarbetet också andra former. Handelspolitiken kom att dominera diskussionen, medan andra viktiga uppgifter sköts i bakgrunden. Den europeiska frihandelsammanslutningen EFTA bildades, och det regionala inslaget i samarbetssträvandena framträdde starkare. På andra sidan Atlanten framfördes t. o. m. på ansvarigt håll tanken på ett handelspolitiskt dollarblock, utan att dock vinna nämnvärt gehör. Avsikten är i stället nu att med OECD:s tillkomst återknyta till det samarbete på bredare bas, som bedrevs inom OEEC, fullfölja och utveckla detsamma med delvis ny målsättning och göra det under direkt medverkan inom organisationen av Förenta staterna och Canada. Strävan torde dessutom komma att gå ut på att efter hand inlemma de regionala handelsblocken i den större enheten.

Samarbetet i OECD är tänkt att inriktas på fyra särskilda områden. Helt allmänt gäller det ett *ekonomisk-politiskt* samarbete för att främja framåtskridandet under inre och yttre finansiell stabilitet. På *handelspolitikens* område skall strävandena inriktas på att avskaffa hinder och främja ett multilateralt, icke-diskriminatoriskt varuutbyte. *Betalningsområdet* skall likaså liberaliseras genom borttagande av hinder för löpande betalningar och utsträckning av frigörelsen av kapitalrörelserna. Slutligen skall, som redan nämnts, framåtskridandet i *utvecklingsländerna* främjas.

Ett gemensamt syfte med OECD:s program på alla dessa områden är expansion i produktion, konsumtion, varuutbyte, världshandel etc. Därtill kommer, att denna expansion inte väntas kunna komma till stånd annat än under friare former än hittills. Den har i själva verket till förutsättning frånvaro av »fysiska kontroller» och inskränkande ingripanden från de olika staternas sida. Den fordrar också större frihet i fråga om de finansiella betalningarna, vilka eljest skulle kunna tillgripas i kontrollerande och inskränkande avsikter. Endast ett ekonomiskt samarbete i en internationell organisation kan i vår tid skapa de erforderliga liberala förutsättningarna. Frågan är nämligen motiverad, om 20 suveräna stater kan fås att av sig själva harmoniera sin ekonomiska politik till den grad, att de alla i huvudsak arbetar

mot samma gemensamt uppställda mål. Av hänsyn till suveräniteten och av utrikespolitiska skäl är benägenheten antagligen ganska stark att se till egna kortsiktiga intressen först och främst. Eftersom övernationella bindningar och övernationell planhushållning varken är effektiva eller av suveränitetsskäl godtagbara medel att främja välståndshöjningen, måste den finansiella apparaten inkopplas för att även på det internationella planet på samma gång möjliggöra friheten och styra ekonomin i önskad, framstegsvänlig riktning. Det internationella betalnings- och kredit-systemet kan följaktligen antas få spela en allt betydelsefullare roll, vilket motiverar ökad uppmärksamhet på dess problem.

När det speciellt europeiska OEEC kom till år 1948 visade det sig nödvändigt för samarbetet att överse den finansiella apparaten. Den europeiska betalningsunionen tillskapades. När nu den amerikansk-europeiska samarbetsorganisationen OECD inom kort skall träda i funktion, har en av idégivarna till den europeiska betalningsunionen, den amerikanske nationalekonomen Robert Triffin föreslagit en ganska genomgripande omdaning av nuvarande internationella betalnings- och kredit-system, vilken går under namnet Triffinplanen. De dominerande farhågorna bakom denna plan är, att det befintliga finansiella systemet inte är tillräckligt elastiskt för den öns-

skade expansionen, och att den s. k. internationella likviditeten behöver ökas genom ökning av mängden internationellt gångbara betalningsmedel.

En väsentlig olikhet mellan läget för Europa 1948 och för den fria världen nu måste emellertid omedelbart framhållas. Vid den tidpunkten fanns ingen för Europa gemensam betalningsmekanism eller betalningsunion, och de europeiska valutorna var inkonvertibla s. k. mjukvalutor. Nu finns det redan en för OECD-länderna gemensam Internationell valutafond, och valutorna är i allmänhet hårda och konvertibla.

Nuvarande internationella betalningsmekanism är ett parivärdesystem, där den fria världens länder fastlagt det yttre, internationella värdet av sina valutor i förhållande till U.S.-dollarn och guld, och där dollarn är knuten till guld vid ett av Kongressen i lag fixerat pris av 35 dollars per ounce (31,1 g) guld. Härigenom är samtliga i parivärdesystemet ingående valutor indirekt knutna till guld. Betalningssystemet är en guldparistandard.

De internationellt gångbara betalningsmedlen består alltså i första hand av de monetära guldförråden, vars pris är fixerat och vars ökning därför främst bestäms av de årliga tillskotten från nyproduktionen. Vid sidan av dessa kommer vissa internationellt gångbara valutor, främst dollarn och, åtminstone

regionalt, pund sterling till användning. Länder utanför Förenta staterna kan alltså genom förvärv av dollars öka sina valutatillgångar, men detta kan endast ske i den mån, som Förenta staterna vill ställa dollarvaluta till förfogande, dvs. i realiteten skuldsätta sig till utlandet kortfristigt. Erfarenheten har visat, att fordringar, som är så likvida, att utländska intressen när som helst kan presentera dem till inlösen i guld, kan medföra sådan avtappning av guldförråden, att förtroendet till dollarn skakas. När detta på sistone inträffat, har också betänkligheter yppats i Förenta staterna mot en alltför snabb tillväxt av de utländska dollartillgodohavandena. Härigenom skulle då också ökningen i den internationella likviditeten kanske helt begränsas till vad de årliga tillskotten från guldproduktionen kan ge. Det är dessa omständigheter, som ligger bakom de nyssnämnda farhågorna för otillräcklig elasticitet i den finansiella apparaten.

En teoretisk och på längre sikt sannolikt starkt inflationistisk lösning på detta likviditetsproblem har angivits vara successiva och generella höjningar av guldpriset, vilka dock skulle innebära svårförståeligt gynnande av guldproducenterna i främst Sydafrika och Sovjetunionen. I praktiken är detta förslag vådligt och saknar utsikt till förverkligande i nuvarande läge. Triffinplanen avvisar också tanken.

Den bygger i stället på idén att

via Internationella valutafonden tillföra guld- och valutabeståndet årliga tillskott av valutor vid sidan av det nyproducerade monetära guldets. Planen utgår från ett guld- och valutabestånd år 1958 av 54 miljarder dollars för hela världen utanför järnridån och räknar med en årlig tillväxt av 3, 4 eller 5 procent därav. Om det årliga guldtillskottet till de monetära förråden vid en nyproduktion av 1 200 miljoner dollars värde kan antas bli 7 à 800 miljoner dollars värde, skulle det vid 3 procents ökning tillskapas 800 miljoner dollars i valutor, vid 4 procent 1 400 miljoner dollars och vid 5 procent 2 000 miljoner dollars. Valutatillskapandet skulle tillgå så att fondens medlemmar skulle förpliktas att placera och alltid hålla 20 procent av sina internationella betalningsmedel på deposition i fonden. Vid starten skulle detta betyda i runt tal 11 miljarder dollars. Genom utlåning på sedvanligt bankmässigt sätt skulle i praktiken knappast någon gräns av institutionell art sättas för valutaskapandet. Fondens utlåning bleve bestämmande härför, och den skulle enligt planen anpassas till det diskretionära önskemålet om 3 till 5 procents årlig ökning av världens guld- och valutaförråd. Eftersom inlösbarheten i guld skulle bli tämligen fiktiv, skulle det här bli fråga om en oinlöslig pappersvaluta på världsplan.

Ett årligt valutatillskapande av 800 upp till 2 000 miljoner dollars

skulle möjliggöra utlåning från fonden av lika stora belopp, vilket realekonomiskt skulle innebära motsvarande varuleveranser till låntagarna från de länder, som förvärvade valutorna genom överskott i sina betalningsbalanser, precis på samma sätt som det nyuppgrävda guldet måste betalas med varuleveranser till guldproducenterna. Triffinplanen förutsätter, att detta kapital till stor del skulle gå till utvecklingsländerna förutom till länder med betalningsunderskott.

Trots att president Kennedys budskap till Kongressen den 6 februari, att behov förelåg av ökad internationell likviditet och att andra källor härför än nyproducerat guld och ökade dollar- och pundtillgodohavanden borde sökas, kunde uppfattas som förord för Triffinplanen, resulterade överläggningarna i början av april mellan honom och premiärminister Macmillan i avböjande av densamma och godkännande av dr Per Jacobsons och Internationella valutafondens mindre »radikala» idéer.

Enligt dessa finns det inget allmänt internationellt likviditetsproblem. Däremot kan likviditetssvårigheter uppträda i enskilda fall, för vars bekämpande redan existerande anordningar är fullt tillräckliga. Valutafonden har guld, dollars och utlänningskonvertibla valutor till mer än 10 miljarder dollars värde, vilka kan utnyttjas i förekommande fall. Enskilda länder kan dock inte permanent befrias

från skyldigheten att hålla balans i sina utlandsbetalningar. Med en utvidgad och allmän konvertibilitet baserad på sådan balans, reduceras eller försvinner likviditetssvårigheterna. För kapitaltillskott till utvecklingsländerna bör inte kortfristiga, tvångsvisa och automatiska valutakrediter komma till användning. Härför får andra stödformer användas. Dr Jacobsson har i skriftelse till den amerikanska Kongressens förenade ekonomiska utskott uttalat den meningen, att Triffinplanen är »opraktisk» och rentav kan bli »positivt skadlig».

Samarbetet inom OECD kan följaktligen antas komma att bedrivas med nuvarande finansiella apparat och under ökad användning av befintliga internationella institutioner. Detta betyder inte endast, att Triffinplanen avvisats, utan även att ansträngningarna skall intensifieras att genom förbättrad balans och utökad konvertibilitet i betalningssystemet undanröja riskerna för internationella likviditetskriser. Såsom redan framhållits, möjliggöres dessa f. n. av förekomsten av stora likvida och konvertibla dollartillgodohavanden, medan de flesta andra valutor genom osäker eller begränsad konvertibilitet saknar förtroende. Konvertibiliteten måste därför göras allmänna och säkrare, så att även flera andra valutor kan bli ägnade att tjänstgöra i samma funktion som dollarn. Benägenheten att enbart eller till stor del hålla utländska tillgodohavan-

den i kortfristig form av rädsla för att dessa annars inte skall kunna tagas hem vid behov, vill man försöka motverka genom uppmuntran till långfristiga investeringar. Det enklaste sättet att i nuvarande läge undanröja hotet mot dollarn vore att få dollartillgodohavandena omvandlade till mer eller mindre bundna investeringar i Förenta staterna. Men härför fordras då också frihet för kapitalet att söka placering, där det helst vill. Friare kapitalrörelser är följaktligen en viktig del av strävandena att lösa det internationella likviditetsproblemet. För utvecklingsländernas kapitalbehov krävs dock andra anordningar. Kapitaltillförseln till dessa kommer att ordnas genom en särskild för ändamålet nytilskapad kommitté för utvecklingshjälp, DAC. Denna torde få fungera som en pool, till vilken bidrag skall beviljas för fördelning till kapitalbehövande länder.

Den svenska regeringen har i propositionen om vår anslutning tagit ställning till här skisserade riktlinjer för OECD:s framtida verksamhet. Om det allmänna ekonomisk-politiska samarbetet uttalas, att det torde få formen av konsultationer, vars värde för svensk del

kommer att bestå i att bereda »insyn» samt ge tillfälle »att verka för en ekonomisk politik som även internationellt främjar full sysselsättning och snabb produktionsstillväxt med bevarande av den inre och yttre balansen». Det svenska intresset sträcker sig också till handelspolitiken, där förhållandet mellan EFTA och Europeiska ekonomiska gemenskapen EEC, står i förgrunden. Från svensk sida har »under förhandlingarna med skärpa hävdats att handelspolitiken bör bibehållas som en huvuduppgift för OECD». Därmed är det slut för Sveriges del. Det konstateras dock beträffande kapitaltillförseln till utvecklingsländerna, att »DAC torde komma att arbeta i intim kontakt med OECD. Varken Sverige eller något annat nordiskt land är för närvarande medlem av sammanlutningen, vilket är naturligt bl. a. med hänsyn till att de skandinaviska ländernas bilaterala finansiella biståndsprogram hittills varit av tämligen ringa omfattning.» Rörande den allra viktigaste frågan, den om ökad konvertibilitet och friare kapitalrörelser, iakttages tystnad. Det finns många goda skäl att fråga, om detta verkligen är välbetänkt.