

Hansjorg Herr og Klaus Voy

DET INTERNASJONALE VALUTASYSTEMET

En historisk oversikt

BRETTON WOODS-SYSTEMET OG DETS FORHISTORIE

Situasjonen etter den andre verdenskrigen var helt forskjellig fra mellomkrigstida. Den første verdenskrigen betydde den endelige slutten på pund-sterling-systemet og Storbritannias finansielle hegemoni. Verdensøkonomien rutsjet inn i en flervalutastandard kjennetegnet av konkurranse mellom ulike nasjonale valutaer. Gjennom restriktiv økonomisk politikk og overvurdering av egen valuta forsøkte riktignok Storbritannia å opprettholde pundets stilling som internasjonal reservevaluta gjennom 1920-årene. Dette forsøket på å opprettholde pundet som verdensvaluta var illusorisk siden Storbritannia forlenget hadde mistet den realøkonomiske, politiske og militære førerstillingen. Denne politikken virket da også ødeleggende på den britiske økonomien. Storbritannia måtte til slutt gi opp denne politikken og gå over til en fleksibel kurspolitikk.

Ustabiliteten i mellomkrigstiden var i hovedsak formidlet av verdensøkonomien og politikken som ble ført. Via den utenriksøkonomiske tvangssituasjonen presset de sentrale nasjonene hverandre til gjensidig å føre en restriktiv økonomisk politikk. Dessuten var det ingen av nasjonene som ville (eller kunne) utøve en økonomisk stabiliseringsfunksjon i en situasjon preget av en konjunkturrell og finansiell verdensmarkedskrise. Det fantes heller ingen institusjoner som kunne ivareta denne stabiliseringsfunksjonen.¹

Men bare fordi "gullstandarden" og med den en nærmest fri penge- og kapitalbevegelse var gjenopprettet før 1929, kunne de gjensidige blokadene mellom de største handels- og finansmaktene få slik ødeleggende virkning etter 1929. Land eller blokker som er i en konfliktsituasjon, men som er utenriksøkonomisk skjermet, kan riktignok lide "velferdstap" på grunn av mindre økonomisk integrasjon, men de kan ikke kastes inn i en depresjon av utenriksøkonomiske årsaker. Krisen etter 1929 var derfor ikke bare et "hegemoniproblem", men samtidig en "strukturkrise" for det frie, uregulerte kapitalmarkedet. Dette er det historiske lærestykket om hvilke ødeleggende krefter som kan settes i sving av politisk ukontrollerte kapitalbevegelser. I den forstand ligner dagens situasjon på tilstanden i 20-årene før krisen; nå som da etterstrebes en deregulering av finansmarkedene.

Alt i alt var det etter første verdenskrig ikke mulig å erstatte den verdensøkonomiske ordening som bygget på den tidligere gullstandarden,

med et nytt valutasystem og dermed en ny ordning av verdensøkonomien. Dette lyktes først etter den andre verdenskrigen innenfor rammen av "pax americana".

I forkant av opprettelsen av Bretton Woods-systemet ble utformingen av etterkrigstidens valutasystem heftig diskutert. Motpolene i denne diskusjonen var Harry Dexter White, som hevdet de amerikanske interessene, og John Maynard Keynes som utviklet et kritisk motforslag til opprettelsen av det nye valutasystemet. Keynes-planen fortjener særlig interesse siden hovedideen i denne planen i nærmest uforandret form også idag blir trukket fram som løsning av aktuelle valutakriser.

Keynes-planen forutsatte etableringen av en internasjonal "syntetisk" valuta: bancor. Denne skulle fungere som internasjonal regneenhet og som kreditt- og betalingsmiddel. Imidlertid skulle ikke bancor-valutaen fungere som privat betalingsmiddel, men kun som "pengeenhet" for sentralbankene. Dermed skulle man unngå at en nasjonal valuta tjente som internasjonalt betalingsmiddel. Denne funksjonen skulle overtas av bancor som en internasjonalt og institusjonelt regulert pengeenhet. Imidlertid løste en internasjonal, syntetisk pengeenhet få problemer dersom man ikke samtidig kontrollerte de internasjonale, private kapitalbevegelsene og koordinerte nasjonenes økonomiske politikk.

Konsekvent nok krevde Keynes en effektiv "Clearing Union" som kunne tvinge fram en tilpasning mellom overskudds- og underskuddsland. Meningen var at denne "Clearing Union" skulle tildele land med betalingsbalanseunderskudd generøse kreditter som skulle bidra til å dempe tilpasningsprosessen. Spesielt viktig var Keynes forslag om at betalingsoverskudd skulle nedskrives over tid, dvs. ha negativ rente. På denne måten skulle land med store handelsoverskudd tvinges til stadig å forandre sine valutareserver til internasjonal kjøpekraftig etterspørsel. For å styre de private kapitalstrømmene forutsatte planen strenge kontrolltiltak dersom dette skulle vise seg nødvendig. Bare i tilfelle grunnleggende ulikevekt kunne det komme på tale å endre valutakursene.

White som var preget av New Deal politikken, forutsatte også opprettelsen av en sterk internasjonal institusjon for å kontrollere de internasjonale betalings- og kredittstrømmene. Men han betraktet en internasjonal, syntetisk pengeenhet som unødvendig siden relativt raske tilpasninger av valutakursene ville være et tilstrekkelig middel for å fjerne betalingsulikevekter. I denne tankegangen lå det at en betalingsbalanseulikevekt ikke skulle styres gjennom en koordinert økonomisk politikk i ulike land. I stedet forutsatte man at hurtige kompenserende endringer i valutakursene ville tillate ulik økonomisk politikk i de forskjellige landene.

White og Keynes var altså enige om opprettelsen av en sterk internasjonal institusjon som kunne reagere målrettet på aktuelle problemer,

styre verdensøkonomien og justere de ellers faste valutakursene i situasjoner med fundamentale ubalanser. Med erfaringene fra kapitalbevegelsenes destabiliserende effekt i mellomkrigstida så de Bretton Woods-systemets kontroll av kapitalstrømmene nærmest som en selvfølge.

Den lett modifiserte White-planen dannet grunnlaget for Bretton Woods-systemet. Sammenlignet med Keynes' plan var White-planen mer på linje med den økonomifaglige ortodoksien. Men planen ble likevel senere uthult av USAs interessedomnans. Bretton Woods-systemet foreskrev en multilateral fleksibel valutaordning der dollaren fungerte som referansepunkt for (de ikke helt faste) valutakursene, og der Fondet skulle regulere en tilpasningsprosess mellom overskudds- og underskuddsland. I stedet for dette systemet kom i virkeligheten en gull-dollar-valutastandard og det faktiske overherredømmet til det amerikanske kapitalmarkedet og den amerikanske regjeringen. Det internasjonale valutafondets forutbestemte rolle som stabiliserende og regulerende instans ble trengt til side, og USA overtok mer eller mindre alene styringen av verdensøkonomien. Ikke minst ble Det internasjonale valutafondets (IMF) planlagte kredittgivende myndighet og praktisering av valutakursregulering langt på vei satt til side. Den internasjonale institusjonsbyggingen led skibbrudd overfor de faktiske maktforholdene. ²

Under og etter den andre verdenskrigen ble det forsøkt å etablere en økonomisk verdensordning mer demokratisk og uavhengig av den USA-regulerte verdensøkonomien. Disse forsøkene lar seg ikke bare påvise i de opprinnelige intensjonene til White og Keynes. De satte også spor i bestemmelsene for Valutafondet og Verdensbanken. Men maktforholdene i USA og i verdensøkonomien gjorde slike bestrebelser til illusjonsmakeri.

Liksom Bretton Woods-systemet ble også andre institusjoner instrumentalisert for USAs interesser, eller USA handlet uavhengig av dem. Den multilaterale kontrollen av de eksterne finansieringene for gjenoppbyggingen av Europa og Asia etter krigen skulle overtas av Verdensbanken. Denne institusjonen skulle også overta kontrollen av hjelpen til den tredje verden. Men gjennom Marshallhjelpen og verdensomspennende militærhjelp og utviklingsbistand etablerte USA egne ytelser som de alene kontrollerte.

Utviklingen av verdenshandelen forløp annerledes. Gjennom ITO (International Trade Organization) forsøkte USA å institusjonalisere et verdensomspennende frihandelssystem. Dette forsøket strandet på motstanden fra Europa (Storbritannia, Frankrike - noe "frihandlende" Vest-Tyskland fantes jo ikke). Som resultat ble bare GATT etablert. Det vil si et avtalesystem som ga rom for vidtrekkende avvikelser og unntak: særlig gjaldt dette for regionale tollunioner (for eksempel den som senere fikk navnet EF). Dette var arrangement som brøt med det allmenne "mestbeguns-

tigelsesprinsippet". Det vil si at en begunstigelse, spesielt tollfordel, gitt til en nasjon skal gis til alle.

Til tross for disse handelshindringene "... oppsto det en åpen internasjonal markedsøkonomi under resolutt amerikansk ledelse. Denne kom i stedet for den tidligere planlagte ordningen av verdensøkonomien underlagt overstatlig ledelse. Denne kursendringen svarte bedre til realitetene som rådet på den tid. Det opprinnelige forslaget om en statsovergrepande organisasjon forutsatte en viss maktlikevekt mellom de store vestlige landene. Men denne likevekten overlevde ikke de første etterkrigsårene".³

Det handlet likevel ikke om å gjenopprette en åpen, multilateral ordning av verdensøkonomien tilsvarende situasjonen før den første verdenskrigen. Snarere tvert imot Et politisk fastlagt system for valutakursregime og kredittmekanismer er i sin kjerne et forsøk på å sikre den nasjonaløkonomiske handlefriheten, gjennom internasjonale overenskomster. Man forsøkte med andre ord å sikre en handlefrihet oppnådd i tredveårene uten å ta med på kjøpet alle slags handelshindringer som også hørte denne perioden til. Den skrittvis liberaliseringen av handelen ble fulgt av svært streng kontroll og begrensning av kapitalstrømmene. Den institusjonelle kjernen i systemet ble imidlertid tidlig omformet og delvis satt ut av funksjon gjennom dollarens strukturelle dominans og gjennom USAs initiativ som må forstås i lys av landets "frihandelsimperialisme".⁴

Tiden mellom midten av 40-tallet og begynnelsen av 70-tallet kjennetegnes på den ene siden av Bretton Woods som et internasjonalt system for en multilateral vekselkurs- og intervensjonsmekanisme. På den andre siden er perioden å oppfatte som en dollar-valuta-union, noe som ikke var forutsatt i Bretton Woods-avtalen.

ETABLERINGEN AV ETTERKRIGSTIDENS VERDENSØKONOMISKE ORDEN

Bretton Woods' valutasystem (1944) og dermed også dette systemets sentrale institusjon, Det internasjonale valutafondet (IMF) ble en av grunnsteinene i etableringen og sikringen av det amerikanske overherredømme over verdensøkonomien. Men Bretton Woods-systemet framtrer slett ikke som et direkte uttrykk og instrument for USAs hegemoni - særlig dersom man ser systemet slik det er nedfelt i traktats form. Farget av New Deal-reformens ånd framtrer dette systemet heller som et forsøk på å etablere et overstatlig valutasystem samtidig som nasjonal autonomi skulle ivaretas (jfr. den samtidige etableringen av De forente nasjoner, FN).

De faktiske maktforholdene i USA og i verden for øvrig ledet imidlertid snart til et dollarhegemoni. Dollaren ble verdensvaluta idet den

ble alle andre pengeenheters målestav. Sentralbankene i de andre industri-landene intervenerte så snart valutakursene beveget seg for langt bort fra den fastlagte dollarkursen. Dermed fikk dollaren to funksjoner som skulle ivaretas samtidig: For det første skulle den tjene som nasjonal valuta for USA; for det andre skulle den også fungere som verdensvaluta. Det skulle senere vise seg at disse ulike funksjonene i høy grad kunne bli motstridende.

Når en nasjonal valuta inntar rollen som verdensvaluta og dermed også den faktiske kontrollmekanismen i det internasjonale valutasystemet, må denne hjørnesteinen i et finansielt hegemoni forstås som et vesentlig grunnlag for denne nasjonens dominans. For en verdensvaluta-nasjon er det ikke spesielt viktig å oppnå eksportsuksess. Det er viktigere å beherske rollen som en verdensbankier som kan styre de verdensomspennende kapitalstrømmene og dermed også betalingsbalansene gjennom sin nasjonale økonomiske politikk. Samtidig kan en slik verdensbankier utnytte mulighetene for å gripe stabiliserende og regulerende inn i kriseregioner med sin egen valuta. Funksjonen som verdensvalutaproducent gir ikke nødvendigvis økonomiske og finansielle fordeler i snever forstand, men umiddelbar verdensomspennende økonomisk og politisk makt

I kjølvannet av Bretton Woods fulgte andre internasjonale institusjonaliseringer. De viktigste var GATI (General Agreement on Tariffs and Trade), Verdensbanken og OECD (Organization of Economic Cooperation and Development). GATI skulle i hovedsak kontrollere og bidra til nedbyggingen av tollsranker og andre handelshindringer. Verdensbanken ble opprettet for å lånefinansiere tiltak som skulle fremme utvikling i den tredje verden. I begynnelsen var også Europa inkludert i bankens virksomhetsområde. OECD var en organisasjon av og for de vestlige industrilandene. Denne organisasjonen skulle bidra til samordning og utvikling av disse landene.

Innenfor rammen av Bretton Woods, men enda mer utenfor rammene av dette systemet, kunne USA gjennomføre en ekspansjon i pengemengde og kredittomfang. Denne politikken ble en hjørnestein i etterkrigstidens ekspansjonsperiode. De ulike nasjonene var mer enn villige til å bygge opp dollarreservene sine siden dette da var ensbetydende med internasjonal betalingsevne og sikkerhet. Dette ble ytterligere understreket ved at USA garanterte innløsningen av sentralbankenes dollarbeholdninger i gull. Perioden like etter andre verdenskrig var preget av en dollarknapphet som først på 60-tallet vek plassen for en dollarflom. Marshall-planen bidro ikke så rent lite til å mildne dollarknappheten. Denne planen ble satt i verk på slutten av 40-tallet. Den skulle bidra til å stabilisere og få hjulene i gang i Europa, og den besto i vesentlig grad av dollarkreditter.

Etter den andre verdenskrig rådet en verdensomspennende oppfatning om at økonomisk utvikling krevde statlig påvirkning og styring. Den første fasen i utviklingen av Bretton Woods var preget av dette. De private kapitalstrømmene var underlagt vidtgående kontrolltiltak. Vi ser da også at internasjonaliseringen av kredittsystemet utviklet seg svært langsomt i denne perioden, mens integrasjonen av varemarkedene beveget seg med stormskritt (utvikling av den internasjonale arbeidsdelingen, økningen av direkteinvesteringer, etableringen av multinasjonale konsern).

I de første 25 årene etter den andre verdenskrigen var en aktiv full-sysselsettingspolitikk den rådende økonomiske doktrinen i USA. Landet fungerte som konjunkturlokomotiv. Effektene av USAs ekspansive (keynske) penge- og finanspolitikk ble overført til vesten og verden for øvrig via systemet av faste valutakurser. USAs full-sysselsettingspolitikk var motivert av innenrikspolitiske forhold, men den harmonerte umiddelbart med stimulering av verdensøkonomien. Den lange økonomiske vekstperioden på femti- og sekstitallet utviklet seg innenfor stabile rammebetingelser produsert av USAs økonomiske politikk og de økonomiske aktørenes sikre framtidsforventninger. Disse forventningene var formet som et allment akseptert bilde av en utviklingsvei programmert til å ende i "the american way of life".

Til tross for rask økonomisk vekst ble ikke prisutviklingen noe problem. Det rådde fortsatt høy arbeidsledighet og pengelønningene beveget seg innenfor rammen av høy produktivitetsvekst og fallende råvarepriser. Helt til slutten av sekstitallet var derfor betydelige reallønnsøkninger mulige uten alvorlige fordelingskonflikter og med dem vedvarende inflasjon.

Alt i alt var denne perioden preget av interesseharmoni mellom USA og resten av den vestlige verden. Men i tilfelle konflikt var USA i stand til å utøve tilstrekkelig innflytelse på alle vestlige lands økonomiske politikk gjennom politisk og økonomisk påtrykk.

SLUTTEN PÅ ETTERKRIGSPERIODEN

Etterkrigstidens økonomiske verdensordning endte i en krise ved utgangen av 60-tallet. Den krisa toppet seg i dollarhegemoniets sammenbrudd i 1973, og den utløste fundamentale ustabiliteter i markedssystemet fordi ikke noe nytt verdensøkonomisk reguleringsregime ble etablert. I snever forstand var det tre faktorer som spilte sammen: forvitringen av USAs hegemoni, en innenlandsk orientert økonomisk politikk i USA og inflasjonsproblemet.

Erosjonen av USAs førerstilling virket på nesten alle områder (andel av verdensproduksjon og verdenshandel, teknologisk lederposisjon etc.). Men først og fremst på det militære området opprettholder landet fortsatt en klar

dominansposisjon, og USAs økonomiske vekst har forblitt relativt stor. Mellom de vestlige landene er USAs lederposisjon fortsatt klar. Først et integrert EF kan makte å etablere en ekte motvekt, men ikke å skape et nytt hegemoni.

Mot slutten av 60-tallet skjedde en tiltakende endring av relasjonene i den vestlige verden i form av en merkbar pluralisering av økonomisk makt. Verken USA eller de andre statene kunne lenger bygge på en klar dominansstruktur. De måtte i stedet innstille seg på en interaksjonsstruktur. USA var ikke lenger i stand til å påtvinge den vestlige verden sin vilje under alle omstendigheter. I stedet var den økonomiske vekten i sentra som "Europa" og Japan vokst så mye at de kunne påtvinge USA "betalingsbalansens diktat" gjennom markedsmekanismene. Dened måtte USA ta hensyn til utenriksøkonomiske forhold i utforming av sin egen økonomiske politikk.

Denne maktkonstellasjonen var historisk ingen nyhet. På mange måter lignet den på styrkeforholdene i mellomkrigstida. Fra 1945 og framover mot slutten av 60-tallet var USAs særegne forsprang gradvis bygget ned og den ned også betingelsene for stabiliseringen av etterkrigstidens verdensorden. Ved utløpet av 60-tallet sto verden nok en gang overfor en verdensøkonomisk ordning uten et klart maktpolitisk hegemoni, men heller en tilstand av maktpluralitet og multipolaritet.

Alt tidlig på 60-tallet begynte USA å merke grensene for sin utenriksøkonomiske handlefrihet. Etter den andre verdenskrigen hadde landet stort sett ført en ekspansiv etterspørselsledet politikk rettet inn mot full sysselsetting. På sekstitallet ble USA bygget ut som velferdsstat (President Johnsons Great Society) og samtidig forlangte Vietnamkrigen økt ressursinnsats. Dette utløste en langvarig vekstfase, og i kjølvannet av denne ble USAs handels- og betalingsbalanse svekket.

Likevel var det overhodet ikke snakk om en destabilisering av USAs økonomi. Landets inflasjonsrate var lavere enn OECD-gjennomsnittet. Underskuddene på betalingsbalansen var i 1970 og 1971 relativt små og balansen bedret seg. I det hele tatt var dette betingelser som slett ikke hadde utløst store utenriksøkonomiske destabiliseringstilstander i andre land. Men situasjonen utviklet seg helt annerledes for USA: Dollarens rolle som nasjonal valuta kom umiddelbart i konflikt med dens funksjon som internasjonalt betalingsmiddel.

Dollarens tillitskrise hadde mange grunner. I første omgang gjenspeilte den problemene med stigende inflasjonstakt. Denne utviklingen aktualiserte muligheten for nedskrivning av dollaren som verdensvaluta. Dette var langt mer graverende for dollaren i funksjonen som internasjonal betalingsmiddel og som reservevaluta enn for noen annen nasjonal valuta. iden en verdensvaluta skal tjene som verdimålestokk, stabilt betalingsmid-

del i kredittavtaler og verdioppbevaringsmiddel (reservevaluta), ga selv relativ små inflasjonstendenser grunnlag for å søke andre og mer stabile pengeplasseringsobjekt. Dette åpnet for spekulasjon i gull, og framfor alt i tyske mark (DM) som ble en alternativ mulighet i jakten på valutaplasseringer som i størst mulig grad sikret mot kurssvingninger. Ennå spilte ikke japanske yen noen betydelig rolle i denne sammenhengen, siden Japan hadde en inflasjonsrate langt over gjennomsnittet for OECD.

Også politisk og militært ble dollarens kvalitet som pengeplasseringsobjekt undergravid. Vietnamkrigen syntes i økende grad å bli en fiasko. I tillegg skapte president Johnsons reformpolitiske ambisjoner og en situasjon med full sysselsetting usikkerhet om prisutviklingen og utsikt til nye underskudd på betalingsbalansen. Disse forholdene kom alle i motstrid til dollarbesittendes interesser om en framtidig "sikker" formuesplassering.

Storbritannia, hegemonimakten før første verdenskrig, prioriterte i en tilsvarende situasjon å stabilisere pundet som verdensvaluta. De innenrikspolitiske følgene av en slik politikk var lavere økonomisk vekst og arbeidsløshet. I Storbritannia lå den politiske basisen for denne prioriteringen i "storfinansens" innenrikspolitisk dominerende stilling og i arbeiderklassens tilsvarende svake stilling. I et parlamentarisk massedemokrati som det amerikanske, var dollarstabilisering en politisk prioritering som var langt vanskeligere å gjennomføre siden denne politikken trolig hadde ledet til høyrentepolitikk, økonomisk krise og arbeidsløshet mot slutten av W-tallet.

Det er bare mulig å spekulere over hvor alvorlig en amerikansk og dermed en verdensomspennende "stabiliseringskrise" kunne ha blitt for å sikre dollarens stabilitet som verdensvaluta. I alle fall hadde USA ennå det realøkonomiske grunnlaget for å forsvare det monetære hegemoniet.

Konsekvensen av at USA ikke ville ta på seg kostnadene med en stabiliseringskrise, var kapitalutstrømning som langt oversteg det relativt beskjedne underskuddet på driftsbalansen. Verden ble oversvømt av dollar som de private pengeplassererne ikke lenger ønsket å ha. Innenfor rammen av Bretton Woods-regelverket var sentralbankene forpliktet til å kjøpe det overskytende dollartilbudet i ubegrensede mengder. Dette var ensbetydende med å øke pengemengden i de statene som ble berørt. Dermed var sentralbankene utenfor USA fratrukket sin viktigste funksjon: kontroll med pengemengden. På grunn av kapitalflukten var USA blitt en verdensomspennende likviditetsspreder. Dette gjorde det umulig for andre stater å føre en inflasjonsbekjempende politikk, og dermed ble fundamentale interesser i mange land skadelidende. Det samme gjaldt også alle pengeplasserernes interesser. Det var bare et spørsmål om tid før sentralbankene nektet å foreta ubegrensede dollarkjøp. Etter noen valutakriser - framfor alt i 1971 da USA opphevet sin gullinnløsningsplikt - og etter noen kraftige nedskrivninger av dollaren, brøt Bretton Woods-systemet sammen i 1973.

Bretton Woods-systemet, utformet av USAs særegne interesser, led skibbrudd på grunn av ustabilitetene i de private kapitalstrømmene. Den viktigste årsaken lå uten tvil i dollarens økende funksjonsudugelighet som verdensvaluta. Men de destabiliserende kapitalstrømmene kunne neppe ha utfoldet seg så eksplosivt dersom ikke de internasjonale kapitalmarkedene hadde blitt gradvis deregulert i løpet av femti- og sekstiårene. Dessuten økte de internasjonale finansplasseringene så mye i samme perioden at volumet av disse transaksjonene begynte å overstige pengetransaksjoner knyttet til vanlig internasjonal handelsvirksomhet. Også teknologiske og institusjonelle innovasjoner som gjorde internasjonal pengehandel raskere og mer sammenflettet, spilte en rolle. Men man bør være forsiktig med å se slike "finansinnovasjoner" som årsak til ustabilitet i det internasjonale pengemarkedet.

Regulering av det internasjonale valutasystemet, selve kjernen i den verdensøkonomiske orden, ble i 1973 overlatt til markedskreftene i form av fleksible valutakurser. Riktignok skjedde ikke dette fullt og helt siden sentralbankene fortsatt kunne intervensere i valutamarcedene. Markedsløsningen var et resultat av at USAs hegemoni var svekket og av USAs manglende vilje til å forsvare Bretton Woods-systemet på bekostning av innenrikspolitiske interesser. I tillegg kom manglende samarbeid fra de andre verdensøkonomiske sentrene.

Siden man ikke kunne forenes om spilleregler som gjorde alle til lags og som bygget ned USAs privilegium innenfor fastkurs-systemet, sto bare markedsalternativet igjen som minste felles multiplum. I det minste ble da de politisk motstridende interesser i første omgang kamouflert og bakt inn i markedets saksvang. For denne løsningen ivret dessuten store deler av den økonomiske profesjonen som hele tiden hadde betraktet fleksible valutakurser som overlegne i forhold til faste. Men alle valutakurser svinget ikke fritt i forhold til hverandre. Derimot dannet det seg valutablokker der kursene ble regulert formelt eller uformell I Europa oppsto allerede i 1973 den europeiske valutasingen som i 1979 ga opphav til Det europeiske valutasystemet (EMS). Dessuten knyttet de fleste utviklingslandene sin valuta til dollaren.

Valutakrisene i 1971 og 1973 var et todelt sammenbrudd. For det første falt dollarhegemoniet sammen og ble erstattet av en fler-valuta-standard. For det andre forsvant kjerneelementet i Bretton Woods-systemet: den politiske reguleringen og kontrollen av de internasjonale kapitalstrømmene, en kontroll og regulering utført av de nasjonale regjeringene og av internasjonale institusjoner kontrollert av de samme regjeringene.

De to aspektene ved dette sammenbrudd er ikke nødvendigvis forbundet med hverandre. Det er prinsipielt mulig å tenke seg at svekkelsen av dollaren som verdensvaluta kunne ha blitt utnyttet til å gjenopplive

Bretton Woods-systemet i dets opprinnelig tiltenkte form som multilateralt valuta- og valutafondsystem. Dette var ikke mulig. Dels ville USA ikke gi avkall på det som ennå var igjen av sitt monetære hegemoni. Dels trengte motstridende handelsinteresser åpne internasjonale finansmarkeder for å sikre grunnlaget for offensive handelsstrategier via kapitaleksport i ulike former, og for å oppnå tilstrekkelig handlefrihet i sin inflasjonsskjenning av disse pengeplasseringene. De gjensidig blokkerende interessene åpnet dermed for et nytt eksperiment i dereguleringen av de internasjonale kapitalmarkedene.

Etter at de institusjonelle demningene brøt sammen, har det siden midten av syttiårene på nytt utviklet seg en verdensøkonomisk konstellasjon som ligner på den som dannet seg i andre halvdel av tyveårene: en struktur med overveiende åpne internasjonale penge- og kapitalmarkeder preget av et hegemoniproblem. Dette hegemoniproblemet er likevel strukturert annerledes i dag enn den gang.

Det er åpenbart at internasjonaliseringen av produksjonen nå er langt mer framskreden. Det har derfor utviklet seg et internasjonalt nettverk av rettslige overenskomster og private og politiske institusjonaliseringer som det bare var ansatser til i tyveårene. Men valutastridighetene og de økonomisk/politiske konfliktene mellom de ledende økonomiske stonnaktene samt gjeldskrisa i den tredje verden viser at dette bare gjelder utvikling av rettslige rammer for det private økonomiske området. dvs. for regulering av privat handelsvirksomhet i videste forstand Denne reguleringen omfatter ikke makrodimensjonen i den verdensøkonomiske orden. Denne er preget av konfliktblokkeringer og overlates mer og mer til markedskreftene som overhodet ikke kan "koordinere" disse makrodimensjonene.

Den verdensøkonomiske konstellasjonen som er vokst fram siden tidlig på syttitallet, viser ikke bare at politisk koordinering kan mislykkes. Den er også økonomisk grunnleggende ustabil fordi uregulerte verdensmarkeder tenderer til kumulative prosesser og til spekulativt forsterkede prissvingninger (oljepris, dollarkurs, etc.) som kan utløse omfattende kriseprosesser.

VALUTAKONFLIKTENE PÅ SYTTI- OG ÅTTITALLET

Utviklingen i verdensøkonomien som ledet fram til valutakrisene i 1971n3, skapte en maktblokkeringssituasjon som ga rom for valutastridigheter, gjensidige økonomisk-politiske maktspill og framveksten av de private kapitalstrømmenes dominerende stilling. Dessuten har perioden etter 1973 vist oss at det kan være ytterst vanskelig å oppnå selv beskjedne internasjonale samarbeidsrelasjoner. Tydeligst er forskjellene og interessemotsetningene manifestert når det gjelder nasjonalstatenes penge- og finanspolitiske

strategier. Premissene for dagens verdensøkonomiske tilstand er gitt av disse historiske prosessene. Derfor skal vi i det følgende gi en kortfattet drøfting av utviklingen i denne perioden .

Antiinnsjonspolitikken på begynnelsen av 70-tallet

Den første fasen av restriktiv pengepolitikk tok til i 1971/73 og varte til ca. 1975. Det karakteristiske for denne høyrentefasen - som for andre høyrentefaser - var at den først startet med rentehøyning i et land med verdensøkonomisk betydning. Dette tvang andre land til å følge "lederlandet" i høyrentepolitikk for å unngå massiv kapitalflukt og en tyngende devaluerings-inflasjons-spiral. I denne fasen var det uten tvil Vest-Tyskland som førte an i høyrentepolitikken. Andre nasjonalstater - f.eks. USA - fulgte riktignok etter, men i langt mer beskjeden målestokk. Starten på høyrentepolitikken falt i tid sammen med Bretton Woods-systemets skibbrudd. Dette sammenbruddet åpnet for øvrig mulighetene for denne formen for nasjonalt initiert restriksjonspolitik.

Den økonomisk/politiske konflikten mellom USA og framfor alt Vest-Tyskland ga ikke lenger rom for samarbeidsløsninger. Men konflikttilstanden trengte ikke nødvendigvis å ha ført til sammenbrudd for et system av faste valutakurser begrenset til Europa. På begynnelsen av 70-tallet ble det da også gjort store anstrengelser for å etablere en europeisk valutaunion. Men alle anstrengelsene var forgjeves. Den nokså demokratiske europeiske valutaunionen som da ble diskutert og planlagt, ble de facto erstattet av dagens DM-blokk. Bretton Woods systemets sammenbrudd svekket derfor ikke bare dollarens stilling som verdensvaluta. Det ryddet også veien for den vesttyske marks regionale hegemoni.

Verdensøkonomien gjennomlevde en dyp konjunkturrell krise i 1974-75. Denne var først og fremst et resultat av den kontraktive økonomiske politikken fra 1973. Dersom man skal snakke om internasjonal samordning i dette tiåret, må det være i disse kriseårene. Alle de betydelige nasjonalstatene praktiserte en restriktiv økonomisk politikk og forsterket dermed den konjunkturrelle krisa.

70-årene: Krise i metropolene - ny giv i den tredje verden

De verdensøkonomiske forholdene på syttitallet kastet lange skygger over de industrielle metropolenes "evigvarende velstandsvekst". I mange utviklingsland syntes derimot døren åpnet for en gyllen framtid av økonomisk vekst. Etter "oljekrisa" i 1973 og den dype økonomiske

nedturen i 1974n5 bredte det seg i de industrielle metropolene en undergangsstemning som best kan sammenfattes med ordene: "Slutten på etterkrigstidens gylne vekstår!" Stilt overfor stagnasjon, lav investeringsaktivitet og massearbeidsløshet syntes den lange vekstfasen ikke bare midlertidig brutt av en konjunkturell nedgang, men definitivt slutt.

Fra utviklingslandenes ståsted så verden ganske annerledes ut: råvareprisene føk i været i den første halvdel av 70-tallet for så å falle moderat mot slutten av tiåret. Forventningene om en langvarig råvareknapphet syntes å gi utviklingslandene håp om et økonomisk oppsving basert på høyere inntekter og investeringsaktivitet. Realrenta var lav, tidvis negativ, slik at større kredittopptak syntes "økonomisk" fornuftige. Debatten om en ny internasjonal arbeidsdeling ga utsikt om tiltakende omlokalisering av industriproduksjon fra metropolene til periferien - en omlokalisering motivert av "det høye lønnsnivået" i metropolene.

Metropolenes svakhet syntes å gjenspeiles i periferiens nye styrke. De første suksessene til noen OPEC-land og NIC-land ble tolket som tydelig bevis for en slik utvikling. Det syntes nå mulig og realistisk å føre en verdensmarkeds- og eksportorientert utviklingsstrategi. Riktignok måtte en slik strategi bygge på kapitalimport og internasjonale kreditter i startfasen. Den forutgående liberaliseringen av de internasjonale kapitalstrømmene, særlig etter sammenbruddet av Bretton Woods, syntes dermed å være et nyttig element i dette gylne framtidsperspektivet. Tidligere hadde utviklingslandene vært henvist til lån fra Verdensbanken, IMF og nasjonalstatlige institusjoner. Dermed hadde de vært underkastet et permanent diktat fra giverlandene og disse landenes internasjonale organisasjoner. "Pakten" med private banker framsto som en frigjøring fra politiske diktat og finansielle tvangstrøyer.

Denne nyvunne friheten ble rikelig utnyttet i og etter den verdensomfattende krisa i 1974n5. Stigende oljepriser og fallende eksportinntekter ga store underskudd på betalingsbalansen for de fleste utviklingsland. Samtidig ble de tute ørene fulle om hvilken strålende framtid de sto overfor. Hva lå da nærere enn å oppfatte krisa som konjunkturell og ikke møte den med økonomiske sanerings- og utviklingsprogram, men heller bygge bro over den med nye kredittopptak. Det vil si opprettholde importstrømmene og endog utvide dem ved hjelp av utenlandske låneopptak. Følgene var en økende internasjonal kredittetterspørsel fra utviklingslandene, dels for å finansiere den etterstrebede eksportorienterte utviklingsstrategien, dels for å bygge bro over konjunkturelle økonomiske problem.

Fra 40-tallet og innpå 60-tallet betydde USAs og de multinasjonale konsernenes hegemoni i kontrollen av råvaremarkedene en betydelig regulerende kraft for utviklingslandene. Disse private råsvarekartellene var en byggestein i "pax americana", men oppløsningen av USAs økonomiske

hegemoniposisjon og presset fra utviklingslandene betydde slutten for disse kartellene. Prosessene som fulgte i årene etter, viste hvor ambivalent denne utviklingen var for utviklingslandene. Forsøkene på å regulere de internasjonale råvaremarkedene (UNCTAD, OPEC, osv.) strandet - ikke bare fordi industrilandene ikke ønsket å samarbeide, men også fordi utviklingslandene enten styrte etter urealistiske målsettinger eller gjensidig konkurrerte hverandre i senk, og fordi de senere, nedsyltet i gjeld, måtte selge for en hvilken som helst pris. Karakteristisk for denne utviklingen er OPECs vekst og fall. På syttitallet kunne OPEC danne et stabilt kartell på grunn av en gunstig etterspørselssituasjon. Men på åttitallet stagnerte oljeetterspørselen og dette gjorde OPEC maktesløs. Organisasjonen kunne ikke forhindre et ras i oljeprisen.

Åttiårene - gjeldskrisa

Bare etter noen få år framsto utviklingslandenes drøm om rask velstandsvekst som en dagdrøm. De strukturelle problemene, som tidligere var blitt dekket til med illusjoner, kom for dagen som en skrikende kontrast til denne utviklingsdrømmen.

For å motvirke dollarens tillitskrise slo president Carter inn på en høyrentepolitikk i 1979. Følgen var en kraftig økning i rentenivået verden rundt. Dette ledet inn i en enda dypere økonomisk krise enn den på midten av 70-tallet, og den førte med seg et generelt fall i råvareprisene og en kraftig nedgang i utviklingslandenes viktigste eksportmarkeder. Mange av disse landene havnet derfor i en dyp betalingskrise som utvidet seg til en generell gjeldskrise gjennom Mexicos internasjonale betalingsudyktighet i 1982. Denne gjeldskrisa består fortsatt.

Gjeldskrisa i utviklingslandene blir i betydelig grad tilspisset av kapitalflukten fra disse landene. Disse landenes egen valuta er havnet i en kronisk tillitskrise som følge av de dystre økonomiske framtidsutsiktene, men også på grunn av en sterkere dollar. Denne tillitskrisa har gjort egen valuta til et lite attraktivt objekt for formuesplassering. I enkelte land er utviklingen kommet så langt at dollaren er innført som parallellvaluta og tjener i alle pengefunksjoner bortsett fra som kontant betalingsmiddel i småhandel.

Avgjørende årsak til denne utviklingen er inflasjonen i disse landene, løpende nedskrivninger av egen valuta og politisk turbulens. Bare på grunn av en svært høy inflasjonsrate må egen valuta stadig skrives ned, dermed øker låneforpliktelsene målt i egen valuta og følgelig også behovet for et større eksportoverskudd. I neste omgang øker dette presset for en ytterligere nedskrivning av verdien på egen valuta. Denne verdinedskrivnings-inflasjons-

spiralen er vanskeligere å bryte i disse landene enn i de fleste industrilandene fordi statens utgifter i stor grad er finansiert gjennom seddelpressa. Inflasjonsbekjempelsen forutsetter derfor en omorganisering av statsfinansene og dermed også hele inntektsfordelingen. Men en slik omorganisering er bare mulig gjennom en radikal endring av de samfunnsmessige maktforholdene.

Repolitisering av gjeldsproblemet

Etter sammenbruddet av Bretton Woods-systemet gled Det internasjonale valutafondet (IMF) inn i en skyggetilværelse. Men fra 1982, etter Mexico-krisa, fikk plutselig Fondet en ny rolle. Innenfor Bretton Woods-systemet trådte IMF i funksjon som långiver ved kortsiktige betalingsbalanseproblemer. Etter 1982 spilte IMF rollen som "kredittformidler" mellom långiver og låntaker. I utgangspunktet var det en nær forbindelse mellom Fondets nye rolle og dets tidligere funksjon innenfor Bretton Woods. Man oppfattet nemlig utviklingslandenes betalingsproblem som forbigående og ikke som "strukturelt" betinget betalingsudyktighet

I den vanlige kritikken av IMF dominerer forestillingen om at Fondet er engasjert av långiverbanken for å suge ut de siste restene av økonomisk blod fra skyldnerlandets kretsløp. Men verdensmarkedsorienteringen til "kriselandene" er for det meste ikke påtvunget utenfra, selv om IMF's politikk blir trukket fram som belegg for en slik ytre tvang. Dersom IMF ikke allerede hadde vært der, ville likevel mange regjeringer i den tredje verden følt behovet for å finne det opp for å projisere ansvaret for innstrammingspolitikken på en ytre fiende. Også uten pålegg fra IMF gjennomfører for eksempel Nigeria en politikk som ligner den som blir herset igjennom i andre utviklingsland.

Nå skal man slett ikke snakke bort de fatale virkningene av IMF's "kondisjonalitet" særlig for de svakeste fattige land og befolkningssjukt. Men Fondet blir ikke som før sjaltet inn fordi det skal drive midlertidig likviditetsadministrasjon. Årsakene til betalingskrisene har sin rot i alt annet enn forbigående problemer. Med IMF's styring av låntakerland er det faktisk i ferd med å skje en repolitisering av et tilsynelatende rent økonomisk skyldnerproblem. Denne politiseringen kan tolkes som en felles strategi både fra de private bankene og betalingskriselandene, men den har ringvirkninger som spenner langt videre. Siden private kriseløsningsstrategier ikke lenger strekker til, er begge handlingsaktørene i spillet enige om ett mål: å velte den finansielle risikoen over på det internasjonale samfunnet

Det er derfor ikke å undres over at kravet om helt eller delvis å stryke u-landenes gjeld er gangbar mynt ikke bare blant de politisk

rød/grønne. Men det er overhodet ikke klarlagt hvilke lån som eventuelt skal ettergis. Er det de private, de statlige, eller de som har sin opprinnelse i betalingsforpliktelser knyttet til internasjonal varehandel? Og hvem skal bære kostnadene? Dersom "en global sosialisering av tapene" skulle være aktuell, er det to forhold som ikke bør glemmes:

Hvorfor skal de private bankene gratis kunne kvitte seg med en helt vanlig forretningsrisiko? Vanligvis er det ingenting som er mer hellig for bankvesenet enn å holde staten borte fra sine forretningsaffærer. En overgripende løsning bør på den ene siden svi i bankenes regnskap, og på den andre siden bør den bidra til å etablere fornuftige fonner for regulering av de internasjonale kapital- og valutamarkedene.

En slik gjeldssanering må ikke helt overlate gevinsten av kapitalflukten til utviklingslandenes overklasse som administrerer og drar fordelene av denne kapitalflukten. Man bør overveie delvis konfiskasjon av utenlandsfonner og avskrivning mot andre betalingsforpliktelser eller tvangsmessig tilbakeføring av fluktkapital.

Kravet om en fundamental refonnering av Verdensbanken og IMF osv. er bare et skinnalternativ. Det faktiske alternativet til disse internasjonale institusjonene er at hele feltet overlates til private aktører og enkeltstater. Dette var nettopp situasjonen på 70-tallet, og det var den som ledet fram til gjeldskrisa. I stedet bør man merke seg at politiseringen av gjeldskrisa åpner mulighetene for å drøfte de langsiktige utviklingsstrategiene for den tredje verden og derved komme fram til en nyorientering av det internasjonale samkvemmet og valutasystemet.

Gjeldsbelastningen vil virke massivt utviklingshemmende for de fleste utviklingslandene. For å betjene lånene må de gjeldstyngede landene oppnå eksportoverskudd uten hensyn til de innenrikspolitiske kostnadene. Men selv dette trenger ikke å lykkes. Til tross for enonne anstrengelser kan utenlandsgjelda øke fordi eksportoverskuddet ikke er tilstrekkelig til å dekke de høye rentekostnadene.

Et sentralt moment i problematikken knyttet til verdenshandelen og det internasjonale valutasystemet blir som regel glemt i diskusjonen: Det er en motsigelse når alle vestlige industriland hemningsløst fremmer egen eksport og samtidig anbefaler landene i den tredje verden å følge en strengt eksportorientert politikk. Men når alle skal oppnå handelsoverskudd, hvem skal da ha de tilsvarende underskuddene?

Oversatt av Olav Fagerid

Noter

- 1) Jfr. Charles P. Kindleberger: *The World in depression 1929-1939*. Berkeley/Los Angeles, 1973, s. 291 ff.
 - 2) H. Van der Wee: *Der gebremste Wohlstand, Wiederaufbau, Wachstum, Strukturwandel 1945-1980*, München, 1984, s. 493.
 - 3) H. Van der Wee: op.cit
 - 4) R. Tetzlaff: *Die Weltbank: Machtinstrument der USA oder Hilfe für die Entwicklungsländer? Zur Geschichte und Struktur der Modernen Weltgesellschaft*, München/London, 1980.
-

Kursbuch 100 :

Unser erstes Heft über > Die Welt von morgen <

Kursbuch 100 /Juni 1990

Hans Magnus Enzensberger, Schöne Aussicht / Claus Leggewie, Reich werden / Richard Swartz, Deutschstunde / Martin Pollack, Europas neue Kleider / Gyorgy Dalos, Norgeleien eines Berufseuropäers aus dem Jahr 2020 / Cora Stephan, Wenn die Weiber Staat machen / Uwe Wesel, Innerlich erroteten / Christiane Grefe, Das Verschwinden der Farbe Grün / Tilman Spengler, Warmetod / Irene Dische, Eine Geschichte für morgen / Karl Schlogel, Westöstlicher Iwan / Harvey Segal, Amerika den Amerikanern ! / Dan Diner, Frieden für den Nahen Osten / K.M. Michel, Prastabilisierte Harmonie / Stefan Welzk, \Wenn alles schief geht

Rotbuch Verlag
Potsdamer Str. 98
1000 Berlin 30
