

DAG HAMMARSKJÖLD
I RIKSBANKEN



PHOTO: UN/DPI

Ämbetsman eller politiker?

*Om Dag Hammarskjölds
roll i fyrtiotalets svenska regeringspolitik*

Ämbetsman eller politiker?

*Om Dag Hammarskjölds roll i fyrtiotalets
svenska regeringspolitik*

Örjan Appelqvist
Universitetslektor
Ekonomisk-historiska institutionen
Stockholms universitet
orjan.appelqvist@ekohist.su.se

Sverige historia är dess konungars har det ju sagts. I samtidshistorien tenderar uttrycket att leva vidare i något förändrad form: Sveriges historia är dess politikers. I bedömningen av hur svensk politik utformades under den långa perioden av socialdemokratisk hegemoni har denna karaktäristik i hög grad varit giltig.

Inte minst gäller det diskussionerna om hur trettiotalets krispolitik utformades och om hur efterkrigstidens ekonomiska politik växte fram. Som jag påpekat i annat sammanhang¹ utgör verken av Lundberg, Lewin och Lindbeck alltså den grund på vilken de flesta historieskildringar av denna tid bygger. Gemensamt för dessa är att de är politikercentrerade, där regeringsmedlemmar – och där främst Wigforss – tilldelas den aktiva rollen.²

Men hur förbereddes de olika besluten? Vilken roll spelade de statliga institutionerna och beredningsorganen?

Den politiska roll som Riksbanken, och departementstjänstemän spelade i utformningen av svensk politik menar jag är allvarlig underskattad.³

I samband med de minnesbilder kring Dag Hammarskjölds insatser som presenteras i anledning av hundraårsdagen av hans födelse i juni 2005 finns det anledning att som ett led i denna omvärdering av de statliga institutionernas betydelse för den ekonomiska politikens praktiska utformning lyfta fram Hammarskjölds politiska betydelse i en rad viktiga situationer på ett sätt som forskningen hittills i hög grad missat.⁴

¹ Se Appelqvist, Ö., Bruten Brygga. Gunnar Myrdal och Sveriges ekonomiska efterkrigspolitik 1943-1947. (2000)

² Det gäller såväl politiskt som ekonom-historiskt inriktade översiktsverk: varken i Möllers Svensk politisk historia 1890-1975 (2003) eller Schöns Sveriges ekonomiska historia (2001) finns Hammarskjöld överhuvudtaget omnämnd.

³ Man kan här jämföra med de utomordentliga institutionella analyser som gjorts av fransk och tysk finanshistoria inom ramen för det franska institutet för finanshistoriska studier, CHEFF, kanske särskilt studier av den betydelse Banque de France respektive Commissariat du Plan spelade för utformningen av fransk efterkrigstida ekonomisk politik.

⁴ Essän bygger förutom genomgång av Hammarskjölds personarkiv på KB och Alva och Gunnar Myrdals arkiv vid Arbetarrörelsens Arkiv och Bibliotek på det arkivarbete som finns redovisat i ovan nämnda avhandling.

VEM UTFORMADE TRETTIOTALET'S "NYA EKONOMISKA POLITIK"?

Socialdemokratins långa, under fyrtio år obrutna regeringsinnehav, i Sverige har givit upphov till en mycket seglivad historieskildring som det under lång tid funnits behov av omtolka. Man kan säga att verken av Lundberg; Lewin och Lindbeck utgjort en kanon vars grunder mycket få ifrågasatt.⁵ När det gäller frågan om trettiotalets ekonomiska politik har det varit något av ett axiom att denna innebar något fundamentalt nytt och att detta nya introducerades i samband med den socialdemokratiska regeringens tillträde 1933. Om detta var Lundberg och Lewin överens även om de inte var ense om innebörden i denna förändring. Lundberg hänvisade i detta sammanhang till Myrdals konjunkturteoretiska bilaga till statsverkspropositionen som exempel på den nya politiska inriktningen. Lundberg menade att denna försåg finansminister Wigforss med det teoretiska underlaget för den nya ekonomiska politiken.

Det är i och för sig riktigt att Myrdals utredning spelade en viktig legitimerande roll för socialdemokratins ekonomiska politik vid regeringstillträdet 1932. Det är anmärkningsvärt, och symptomatiskt, att Wigforss även överlät åt Myrdal att skriva statsverkspropositionens inledande ekonomiska analys av det internationella och inhemska läget.⁶ Men den praktiska politik som därefter bedrevs av Wigforss låg långt ifrån den aktiva – konjunkturliska politik som Myrdal förespråkade. Gustafssons analys av den svenska finanspolitikens verkningar under trettiotalet visade att det endast var under två av de åtta åren av socialdemokratisk regering som den kunde betecknas som expansiv trots en kvarstående hög arbetslöshet.⁷ Den som söker efter uttalanden av Wigforss under denna tid som på ett specifikt sätt försöker argumentera för full sysselsättning kommer att leta förgäves.

Den budgetpolitiska utredning som Wigforss tillsatte 1936 hade betydligt snävare direktiv.⁸ Utredningens främsta resultat var att en i och förs sig lovvärd, stramare uppdelning mellan drift- och kapitalbudget genomfördes vilket gav vidgade möjligheter för statens olika affärsdrivande verk. Utredningen var delvis föranledd av Myrdals principiella kritik av det ologiska i den snäva ettårsbalanseringen av statsfinanserna, oavsett konjunktursvängningarna. Utredning hade därför föreslagit inrättandet av en särskild "konjunkturutjämningsfond" för att möjliggöra en smidigare, konjunkturlisk budgetpolitik. Under 1937 föll det på Hammarskjöld att inom finansdepartementet vidareutveckla de allmänna resonemangen till praktiskt förslag för budgeteringsprinciper. Resultatet blev härvidlag synnerligen måttligt: statens kassafond döptes om till "budgetutjämningsfond en". För budgetåret 1937/1938 uppfördes tillhoppa 37 miljoner kronor som underskott att

⁵ Lewin, L., Planhushållningsdebatten (1967), Lindbeck, A., Svensk ekonomisk politik. Problem och teorier (1979). Lundberg, E., Konjunkturer och ekonomisk politik. Utveckling och debatt i Sverige sedan första världskriget (1953).

⁶ Det säger också en del om det nationalekonomiska etablissemangets ställning i förhållande till regering och finansdepartement: det uppfattades som den självklara, objektiva sakkunskapen. Enligt Myrdals anteckningar hade denna uppgift tidigare anförtrots Cassel, hans lärofader och företrädare. Se vol 061.007.2.3 i Alva och Gunnar Myrdals personarkiv på Arbetarrörelsens Arkiv och Bibliotek, Stockholm (Härefter AGM.ARAB).

⁷ Gustafsson, B., "Perspektiv på den offentliga sektorn under 1930-talet" i Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden. Nordiska historikermötet i Uppsala 1974 . Mötesrapport. Uppsala 1974.

⁸ 1936 års budgetsakkunniga bestod av Kurt Bergendahl, Gustav Cassel, Dag Hammarskjöld, Karl Hildebrand, Gunnar Myrdal, Bertil Ohlin, Erik Stridsberg, Herman Eriksson och P S Runemark. Utredningen arbetade mellan mars och december 1936.

avföras på denna fond.⁹ Det rörde sig om extra anslag till försvarsanläggningar och några extraordinära avskrivningar – knappast något av konjunkturpolitisk betydelse.

Det enda initiativet av större konjunkturpolitisk betydelse var inrättandet 1938 av s.k. tilläggs- eller beredskapsbudgetar och denna gång var det en produkt helt utarbetad inom finansdepartementet, vars obestridde budgetauktoritet Hammarskjöld redan vid detta tillfälle var.

Den kontracykliska komponenten utformades här som en tilläggsbudget, som riksdagen senare under 1938 bemyndigade regeringen att tillämpa i händelse av "allvarlig depression". Wigforss utvecklade den allmänna argumentationen i presentationen av den ordinarie budgeten 1938. Konjunkturlägets osäkerhet kunde inte bemötas med något mellanting mellan restriktiva och expansiva åtgärder: "Det naturliga blir istället att vid uppgörandet av ordinarie anslagsäskanden i budgeten öva all den återhållsamhet som är förenlig med ofrånkomliga praktiska hänsyn, men att samtidigt för ett möjligt krisläge ha i färdig beredskap arbetsplaner för kapitalinvesteringar som med kortaste varsel kunna sättas i verket."¹⁰

Det nya var här att staten utvecklade en planering för omfattande offentliga arbeten i förväg, för att på det sättet korta ned den tid som skulle förflyta från beslut till förverkligande, 'ledtiden' för att använda ett modernt ord. Det var detta som var det stora problemet med den kontracykliska politiken: risken var att fördröjningen av tillämpningen av åtgärderna skulle göra att de inte fick effekt förrän konjunkturerna redan vänt – och att de därigenom skulle motverka sitt syfte.

Den första beredskapsbudgeten lades fram på hösten 1938 och bemyndigade anslag om 182 miljoner till egentliga statsutgifter och 75 miljoner till kapitalinvesteringar. I valpropagandan inför valet 1938 presenterades denna reform som en socialdemokratiskt glansnummer som skulle undanröja arbetslösheten.

Faktum är alltså att den aldrig någonsin kom att tillämpas i detta syfte. Modellen med tilläggsbudgetar kom visserligen att ägda bestånd ett tiotal år – men då istället som den teknik som användes för finansiera beredskapsinsatserna under kriget. Liksom annorstädes var det alltså krigets tvång och inte kristidspolitiken som eliminerade trettiotalets massarbetslöshet.

⁹ "PM ang. omläggning av riksstatsförslaget för budgetåret 1937/1938 i anslutning till de av budgetsakkunniga förordade grunderna, upprättad inom finansdepartementet". Bilaga B till Proposition 225/1937. Riksdagens protokoll 1937. 1. samlingen, band 12.

¹⁰ Ur presentationen av statsverkspropositionen 1938, "Inkomster å driftbudgeten", s.17, Riksdagens protokoll 1938, 1. samlingen, nr 1, del 2.

DEN LÅNGSIKTIGA FINANSPOLITISKA REFORMEN 1946

Ett andra exempel på den centrala politiska roll Hammarskjöld spelade under Wigforss' tid som finansminister ges av utarbetandet av propositionen till den långsiktiga finanspolitiken 1945-1946. Krigsårens samlingsregering hade 1945 ersatts av en socialdemokratisk ministär. Den skulle presentera hållpunkterna för en långsiktiga finanspolitiken. Det naturliga hade varit att denna presenterats av finansministern eller av sakkunniga i Finansdepartementet. Men i stället utformades propositionen av Dag Hammarskjöld, som visserligen var ordförande i bankofullmäktige men inte hade något som helst ansvar för finanspolitiken.¹¹ Wigforss var vid denna tid helt sysselsatt med att föra skattepolitiken i hamn.

Regeringens dåvarande handelsminister, Gunnar Myrdal, hade vid ett flertal tillfällen såväl internt som offentligt argumenterat för en ny, tillväxtbefrämjande finanspolitik, som byggde på att man tog hänsyn till den makroekonomiska tillväxtens effekter på statsskuld, skatteintäkter och upplåningsförmåga. Genom att räkna in den förväntade tillväxtens effekter kunde möjligheterna till en expansiv finanspolitik vidgas avsevärt. I diskussioner sommaren 1944 med Myrdal hade Hammarskjöld i och för sig vidgått detta som en möjlig grund men avvisat den eftersom den skulle missgynna statens gäldenärer (banker och andra innehavare av statsobligationer) genom sin tendens till inflationistisk utveckling. Statens neutralitet mellan låntagare och gäldenärer var viktigare än andra ekonomiska fördelar.¹²

Cassel hade under kriget hårt drivit kravet på återbetalning av statsskulden till oförändrat penningvärde som en förutsättning för en sund statlig ekonomi. Denna restriktiva syn på statens upplåning delade också Hammarskjöld och den kom till synes i regeringspropositionen. Han menade i den promemoria som bildade underlag för propositionen att "Statsutgifter som ge upphov till i den fria marknaden räntabla förmögenhetsobjekt böra alltså finansieras med lån, medan däremot utgifter för förbrukningsändamål eller för investeringar som icke äro räntabla böra finansieras genom skattebidrag."

En mer långsiktig underbalansering av statsbudgeten stred enligt Hammarskjöld mot detta betraktelsesätt eftersom den skulle resultera i ökande ränteutgifter:

"Den valda finansieringsformen skulle därmed upphöra att vara neutral i förhållande till förmögenhets- och inkomstfördelningen i samhället, vilket det grundläggande betraktelsesättet strängt genomfört leder till att den bör vara."¹³

Hammarskjöld påpekade i utredningen att redan budgetreformen 1938 hade inneburit ökade risker för underbalansering:

"Det är till en början tydligt att övergången från ettårsbalansering till flerårsbalansering inrymmer risker för att statens nettoräntebörda på längre sikt öka, att m.a.o. underskotten icke komma att motvägas av överskott....Om budgeten ändå underbalanseras är det svårt att besvara frågan varför underskottet skall vara av just en viss storlek och inte större. Utgiftskrav ha därför lättare att vinna gehör än om de måste vägas mot en ökad beskattning."

¹¹ Bihang till riksdagens protokoll 1946. 1 saml. Nr 1. Del 2. Bihang D.

¹² Diskussionen finns detaljerat återgiven i Appelqvist (2000), s. 176-180.

¹³ Bihang D, sid 6. Se not 6 ovan.

Hammarskjöld hade i själv verket en mycket pessimistisk syn på finanspolitikens möjligheter. Efter att ha påpekat svårigheterna med att i högkonjunkturer få till stånd överskottsbudgetering utöver vad som fordras för täckning av tidigare underskott och svårigheterna överhuvudtaget att konjunkturrellt anpassa utgifterna sade han:

”Den begränsning som långtidsbalanseringen enligt nu godtagna principer sålunda av olika skäl är underkastad betyder sannolikt att den icke möjliggör mera än att man undviker att låta budgetutvecklingen förstärka konjunkturfluktuationerna.”¹⁴

Promemorian avslutas med ett mycket bestämt avvisande av en underbalansering ”i strid med de samhällsekonomiska principerna ”: behovsprövningen skulle försvagas, tillväxtbetingelserna kan försämrans genom att resurser förs över till improduktiv sysselsättning, priserna kan drivas upp och statens nettoräntebörda skulle öka.¹⁵

Det var alltså inte bara ett avvisande av varje anspråk på generellt efterfrågestimulerande roll för finanspolitiken som Hammarskjöld här uttryckte. Dessutom visade han en uttalad utan skepsis mot de mer modesta, kontracykliska ambitioner som 1938 års uttryckte. I verkligheten var de principer som här utvecklades tämligen långt från keynesianska idéer. Det säger mycket om finanspolitikens karaktär av experternas exklusiva domän att denna mycket restriktiva syn på finanspolitiken – utan invändningar i sak – bekräftades av riksdagen i januari 1946.

Men historien om vem som formade efterkrigstidens finanspolitik tar inte slut här. Myrdal, som såväl i Arbetarrörelsens Efterkrigsråd som i riksdagsdebatten i januari 1945 hade talat för döva öron hade likväl lyckats få tillstånd en utredning om långsiktiga ekonomiska prognoser vad gäller nationalinkomstens utveckling. En utredningsgrupp som skulle bli ursprunget till Långtidsutredningarna. Under våren 1946 hade de första prognoserna för de kommande årens nationalinkomstutveckling presenterats. Expertgruppen under ledning av Svennilsson och Lundberg hade presenterat tre olika alternativ: hög tillväxt, låg tillväxt och stagnerade nationalinkomst.

Samtidigt hade Socialdepartementets olika utredningar angående pensioner, barnbidrag och bostadsfinansiering kommit med sina första förslag. Det var möjligt att beräkna kostnaderna för de olika reformerna – och kommunalvalet 1946 närmade sig.

I det läget använde Wigforss sig av det högsta tillväxtalternativet för att visa att det fanns statsfinansiellt utrymme för de föreslagna reformerna och ändrade på det sättet grundförutsättningarna för den restriktiva finanspolitik Hammarskjöld just fått riksdagen att besluta om.

Av denna händelseutveckling kan man se de politiska ingenjörernas begränsningar: de kan leverera sakkunskapen, men när den politiska makten står på spel är det andra hänsyn som tar över.

¹⁴ *ibid.*, s. 12.

¹⁵ *ibid.*, s.18.

DEN ÖDESDIGRA REVALVERINGEN 1946

Det kanske viktigaste ekonomisk-politiska vägvalet under åren efter kriget – och samtidigt ett av de minst diskuterade – utgörs av Riksbankens och regeringens beslut att appreciera/revalvera den svenska kronan med 14% gentemot dollar och pund i juli 1946¹⁶. Här är det övertydligt vilken dominerande roll som Hammarskjöld spelade såväl i Riksbanken som i förhållande till regering och utrikesnämnd.

I egenskap av ordförande i bankofullmäktige ålåg det honom att övervaka att prisstabiliteten upprätthölls. Penningpolitiken såsom den utformats av riksbanken och riksdagen 1944 byggde i själva verket på att priserna skulle falla efter kriget: tanken var att detta skulle ge såväl bankerna kompensation för krigsårens 'penningvärdesförsämring' som industriarbetarna höjda reallöner utan lönehöjningar i kronor och ören. Redan i början av 1945 hade Myrdal uttryckt sin skepsis mot denna målsättning. Under 1946 kom den att visa sig alltmer orealistisk. Efterfrågetrycket pressade upp de inhemska lönerna oavsett vilka avtal SAF och LO ingick. Inflationstrycket i USA var än kraftigare. Där drev starka ekonomiska krafter på för att häva krigstidens prisregleringar.

I maj 1946 företog Hammarskjöld en resa till USA för att orientera sig om den ekonomiska utvecklingen där. Under denna hade han mycket tydligt sett kraften i detta inflationstryck. I Hammarskjölds handskriftsarkiv på KB finns antal föredragningar och promemorior han höll inför bankofullmäktige som visar bredden i hans politiska analys. I promemorian av den 17 maj konstaterade han avslutningsvis: "över hela det fält som här passerat revy inregistreras ett växande tryck i prisstegrande riktning. Delvis återgår detta på från det allmännas sida vidtagna åtgärder. Ur penningpolitisk synpunkt kan läget betraktas som det allvarligaste efter krigsutbrottet. Staten synes kunna sätta in ett starkare mottryck endast genom investeringskontrollen, priskontrollen samt valutapolitiken. Vad som kan göras på dessa områden måste genomföras relativt hårt och konsekvent i fullt medvetande om att vissa ogynnsamma återverkningar av de vidtagna åtgärderna äro ofrånkomliga och måste godtagas om några resultat av värde skola kunna nås."¹⁷

Den 2 juli talade han inför bankofullmäktige om att det visserligen fanns en "betydande sannolikhet för en utveckling i inflatorisk riktning" men menade att denna skulle vara av kortsiktig karaktär: "Om en inflation på detta sätt verkligen skulle utveckla sig kan den tänkas bli av relativt kort varaktighet... Av tidigare erfarenheter att döma skulle snarast ett kraftigt omslag i deflatorisk riktning vara att motse." (Detta visar i hur hög grad den penningpolitiska utredningens analogi med händelseförloppet 1919-1920 ännu styrde hans analys.)

Detta resonemang ledde honom till att vid det tillfället avstyrka någon kursförändring. Bara elva dagar senare hade bedömningen dock ändrats. Sedan Kanada revalverat sin valuta gentemot dollarn hade det uppstått en tryck mot den svenska kronan så att man måste inställa valutaköpen. Riksbanken och regeringen ställdes inför en valsituation, där det val man gjorde skulle få konsekvenser på längre sikt.

¹⁶ Dollarkursen ändrades från 4:20 till 3:60.

¹⁷ P.M. angående det ekonomiska läget. 17 maj.1946. Kopia i en av Hammarskjöld sammanställd Dossier om Finanspolitik 1945-1949.. Hammarskjölds personarkiv. KB. (Hädanefter Finpol.DH.KB.)

Att läget var det allvarligaste sedan "krigsutbrottet" – alltså sedan 1940 – är en överraskande karaktäristik som understryker hur allvarligt Hammarskjöld såg på läget.

Det framgår av Hammarskjölds föredragning att han insåg att man stod inför ett viktigt politiskt val, det var han som formulerade termerna för detta val, det var också hans rekommendation som genomförs. Den argumentation hade anför i Riksbanken kommer också till användning i föredragningar inför regering och utrikesnämnd.¹⁸

Trots att det var alltmer uppenbart att det rådde andra penningpolitiska förutsättningar än dem man väntat sig under kriget höll man fast vid den tidigare politiken inriktat på prisstabilitet/prissänkningar.

Alternativet hade kunnat vara att låta övertrycket /prisspanningen slå igenom i vissa prishöjningar. Men nu föredrog Hammarskjöld att i prisneutralitetens namn använda valutareserven till att avskärma Sverige från inflationsimpulserna utifrån.

Det sades klart ut att denna politik förutsatte åtgärder på andra områden än penningpolitiken. De åtgärder som diskuterades (skärpt investeringskontroll, skärpt priskontroll) var emellertid så obehagliga för regeringen att vidta att de aldrig företogs. Hammarskjöld dominans över svensk penning- valuta- och finanspolitik var obestridd, men över övriga delar av den ekonomiska politiken rådde han inte.

Denna halvhet i den ekonomiska politiken under hösten 1946 och vintern 1947 kom att förslösa en tillsynes betryggande valutareserv och ställa Sverige inför en akut valutakris i mars 1947.

Alltför länge har svensk debatt låtit sig styras av Dagens Nyheters dåtida kampanjjournalistik om 'vanstyre' och memoarernas tal om det fördärvliga i att Myrdal i december 1946 tog bladet från munnen och varnade för att handelsregleringar skulle kunna bli nödvändiga.

Den verkliga dramatiken låg i den politiska handlingsförklaring som Wigforss hamnat i inför oppositionens kampanj. Det var en handlingsförklaring som gjorde att alla parter snarast var inriktade på att skjuta skulden på andra.

Hammarskjöld – som under mötet i Nationalekonomiska Föreningen öppet stödde Myrdal i dennes skildring av riskerna i den aktuella situationen – sammanställde ett knappt år senare ett dokument för att inför historien rentvå sig från kritik för passivitet.

I en 'Förtrolig PM' till bankofullmäktiges ledamoter i oktober 1947¹⁹ redogör Hammarskjöld för alla de initiativ som 'ordföranden i bankofullmäktige' vidtagit för att varna för utvecklingen efter apprecieringsbeslutet. Den 20 november 1946 hade han kallat ett antal ekonomer till diskussion inför finansministern för att varna för effekterna av valutautflödet och framhålla behovet av att "sammhällsekononisk balans återställdes inom landet" och den 23 november samma år hade samma farhågor ventilerats inför regeringen som helhet. I början av december hade bankofullmäktige påpekat att den som varken var beredd att begränsa importen, styra över produktion till export eller reducera köpkraften "måste ta risken av en valutakris med allvarliga och svåröverskådliga konsekvenser." I tydliga ordalag angav här Hammarskjöld i protokollet att det var regeringens sak att agera: "Riksbankens politik måste för att bli av värde inordnas i eller i varje fall samordnas med den allmänna ekonomiska politiken. Ett ställningstagande från fullmäktiges sida till de problem som nu möta är därför möjligt först när dessa upptagits till prövning av regering och riksdag."

¹⁸ En reservation får göras när det gäller KBs arkivsamling: det är uppenbart att samlingen genomgått av Hammarskjöld personligen och är arrangerad så att den skall frita honom från anklagelser om vanstyre.

¹⁹ "PM angående riksbankens ställningstagande till valutakrisen och därmed sammanhängande omständigheter." Finpol.DH.KB

Mot bakgrund av dessa starka påtryckningar är det inte att förundra sig över att Hammarskjöld understödde Myrdals varningar för den uppkomna situationen när denne vid sitt av eftervärlden så kritiserade tal i december 1946 inför nationalekonomiska klubben varnade för att importregleringar kanske skulle bli nödvändiga.

I en situation där det partipolitiska samtalet gått i baklås och regering och opposition i huvudsak är inriktade på att skjuta över ansvaret på kommande problem på motståndaren stod de politiska ingenjörerna i det statliga maskineriet maktlösa.

HAMMARSKJÖLD SOM RIKSMEDLARE

– ‘INFLATIONSKONFERENSEN’ 1947.

Den s.k. ‘inflationskonferensen’ 1947 framstår i efterhand som ett av de mer märkliga politiska initiativen i svensk efterkrigspolitik. I en situation där man trots ett högt efterfrågetryck genom en hårdhänt lönepolitisk centralisering lyckats hålla tillbaka pris- och lönestegringar bättre än i alla andra europeiska länder Norge undantaget skulle man diskutera ‘inflationsproblemet’.

Mot bakgrund av förhoppningarna om fallande priser kunde det vara rimligt – men det är snarare förvånansvärt hur väl man dittills lyckats hålla tillbaka naturliga marknadsreaktioner på efterfrågeöverskottet.

Den borgerliga oppositionen och dess pressröster hade fört en högröstad kritik av den socialdemokratiska regeringen för dess påstådda ambitioner av ‘planhushållning’. På en punkt var man dock en ivrig tillskyndare av planhushållning: prispolitiken. Varje marknadsmässig anpassning av löne- och prisnivåerna avvisades som en ‘försämring av penningvärdet’. På denna punkt var regering och opposition överens.

Eftersom varje ‘reduktion av köpkraftsöverskottet’ oundvikligen skulle vara impopulär strävade regeringen efter att med oppositionen finna gemensamma lösningar medan oppositionen av samma skäl ville undvika att bli delaktig i de obekväma besluten.

I januari 1947 utsågs Hammarskjöld till att leda dessa förhandlingar: ännu ett exempel på den centrala politiska roll hans spelade under denna tid.²⁰ Dessa förhandlingar kom att pågå under sex veckor och de leddes på ett för Hammarskjöld karaktäristiskt sätt: det var inte några regeringsförslag som diskuterades, Wigforss och andra regeringsmedlemmar förhöll sig mycket avvaktande. Istället var det bankofullmäktiges promemorior (författade av Hammarskjöld) och Hammarskjölds olika resolutionsförslag som utgjorde grundvalen för diskussionerna. Inför det första sammanträdet utsändes en promemoria vari problemsituation och handlingsalternativ presenterades.²¹ De alternativ som han och (och bankofullmäktige) såg som alternativa var hårda:

Antingen gjordes ingenting innan valutakrisen blev akuta och betalningar måste inställas, i så fall skulle kronan falla, och utlandet (läs USA) kunna ställa hårda handelspolitiska villkor för varje export av bilar, gummidäck, bananer.

Om man agerade innan krisen blev akut stod man inför alternativ varav inget var smärtfritt. Hammarskjöld pekade på fem valmöjligheter:

- man kunde be om dollarlån men knappast få det: långt ner på listan, ryssavtalet i vägen
- man kunde höja ränta, men då så drastiskt att man skapade depression
- man kunde devalvera, men då så omfattande att den skulle leda till mycket allvarlig prishöjning

²⁰ Formellt kan man se utnämningen som en hänvisning till Riksbankens roll som stående över partipolitiken. Men i så fall hade det varit naturligare att välja Riksbankens exekutive chef, Ivar Rooth, än dess styrelseordförande, med tanke på Hammarskjölds aktiva roll i regeringspolitiken. Att så inte blev fallet torde vara ett uttryck för den starka personliga auktoritet Hammarskjöld åtnjöt i partipolitiska kretsar

²¹ PM DH 24 jan.1947. ”PM med huvudpunkter för en diskussion av inflationsproblemet.” Tage Erlanders arkiv 4.1.010.ARAB

- belägga importen med generella avgifter
- åstadkomma generell importreglering

Inget av detta skulle dock enligt denna promemoria vara annat än kortsiktiga lösningar.

På längre sikt, menade Hammarskjöld, måste balansen återskapas genom än mer drastiska åtgärder. Här angav han sex tänkbara alternativ. Man kunde dra in efterfrågeöverskott genom "tvångsskatter", men för att vara verksamma måste de i så fall gå "djupt ned i inkomstskikten". Man kunde – i strid med folkpartiets krav och regeringens löfte – besluta att uppskjuta avskaffandet av omsättningsskatten. Man kunde sätta stopp för alla utlandskrediter: ett drag som efter striden om det svensk-sovjetiska handelsavtalet skulle vara politisk dynamik. Han kunde för det fjärde tänka sig att lägga hämsko på importen genom extraskatter och marginalbegränsningar för importörerna. Två mer generella åtgärder – investeringsreglering och allmän lönesänkning – menade han visserligen skulle vara verkningsfulla, men var svåra att genomföra.

Det var således en mycket besk uppsättning av mediciner han ställde regering och opposition inför.

Hela denna kyliga genomgång av möjliga handlingsalternativ inger en känsla att Hammarskjöld snarare betraktade sig som den auktoritative sanningssägaren än kompromissmakaren.

I något senare författad promemoria ger han en mer allmän lägesbakgrund och visar här en tydlig irritationen över hur dagstidningsdebatten kommit att snedvrída uppmärksamheten: "utvecklingen av den politiska debatten /har/ spelat en mycket olycklig roll...bristen på realism: uppmärksamheten inriktades helt på den lätt populariserade prisstegringsrisken – vilken är diskutabel – medan man däremot i regel förbigick den svårförståeligare men samtidigt så mycket akutare risk som föreligger för en allvarlig rubbning av vår valutapolitiska (och därmed även handels- och i viss mån produktionspolitiska) rörelsefrihet."²² Han varnar för varje användning av 'inflationsrisken' som argument – en sådan uppmärksamhet skulle enligt honom endast förvärva utvecklingen.

Promemorian avslutades med ett åtgärdsförslag i sex punkter inriktade bl.a. på att hålla ner importen och den inhemska pappersförbrukningen och att få till stånd prissäkningsinitiativ från handelsns sida. Hammarskjöld drev en mycket tydlig politisk linje redan från början av förhandlingarna.

Det skulle dock visa sig ogörligt att åstadkomma enighet om någonting, trots alla kompromissförsök från Hammarskjölds sida. Det föreligger tre olika alternativ av Hammarskjöld till slutkommunikéer från inflationskonferensen. Det sista, daterat den 12 mars talar om vad man är ense om i mycket allmänna ordalag("att förhindra en glidning i priserna", att löneinkomsterna inte bör höjas, att "investeringarna bör hållas tillbaka".) Det sista gäller särskilt de offentliga investeringarna: "en omprövning av investeringsplanen för år 1947 kan visa sig befogad". När det gäller åtgärder som berör det privata näringslivet är ordalagen betydligt mindre bindande, det sägs endast att "en ökad återhållsamhet från de enskilda företagarnas sida synes påkallad". Men trots att såväl Hammarskjöld som regeringen visat sig beredda att gå oppositionen till mötes på detta sätt spricker alla försök

²² VPM av den 4.2.1947 riktad till regeringen, bifogad bankofullmäktiges framställning av den 30.1.1947. Finpol.DH.KB

till gemensam kommuniké. Den borgerliga oppositionen och SAF:s ordförande Gustaf Söderlund gjorde nämligen ett tillbakadragande av skatteutredningens förslag om höjd förmögenhetsskatt till villkor för en uppgörelse överhuvudtaget.

De olika förhandlingsturerna har jag mer ingående beskrivit i ett annat sammanhang, har ska endast återges den mycket beska efterhandskommentar som Hammarskjöld i september samma år lät foga till riksbanksfullmäktiges protokoll. Efter att ha talat om hur "en förtroendekris arbetats upp" i opinionsbildningen säger Hammarskjöld att detta berodde på att "föreliggande svårigheter – oavsett innebörd och bakgrund – låta sig utnyttja för försök att till nästa val bryta ned en riksdagsmajoritet...Med delansvar för riksbanken och ställd utanför det politiska livet kan jag endast med stark oro konstatera att partinytta över hela linjen ställes framför allmännyttan. Skall man verkligen behöva resa frågan om, en demokrati är funktionsduglig i ett ekonomiskt krisläge som det nuvarande?"²³

Det är en dramatisk fråga som Hammarskjöld här ställde riksbanksfullmäktiges och partipolitiker inför: kan demokratin fungera i krislägen? Statstjänstemannen, sprungen ur en släkt med ämbetsmannatraditioner långt före demokratins genombrott och med lojaliteten mot statens bästa som credo, förefallet tveka om svaret.

Det är uppenbart att varken Ohlins framdrivande av slopad omsättningskatt 1946 eller hans ultimativa motstånd mot skatteförslaget 1947 låter sig förklaras mer konjunkturpolitiskt rationella argument. Det måste förstås ur snävt partitaktiska motiv, eller som Hammarskjöld uttryckte saken: att partinyttan ställdes framför allmännyttan. Som Stenlåås visat var "1946 års förening" led i en välorganiserad kampanj för att föra den borgerliga oppositionen till valseger 1948. Därav Hammarskjölds maktlöshet: i en situation där ena parten överhuvudtaget inte vill uppnå enighet är medlarens uppdrag hopplöst.²⁴

²³ Detta personliga dokument, daterat den 13 mars, återfanns inte vid riksbanksfullmäktiges protokoll från detta möte eftersom det hölls utanför protokollet. Det bifogades senare till fullmäktigesammanträdet den 27 september 1947, då Hammarskjöld uppenbarligen funnit ytterligare behov av att rättfärdiga sina tidigare ställningstaganden. Det återfanns också i Tage Erlanders material angående inflationskonferensen.

²⁴ Stenlåås, N, Den inre kretsen. Den svenska ekonomiska elitens inflytande över partipolitik och opinionsbildning 1940 – 1949 (1997).

HAMMARSKJÖLDS ULTIMATUM TILL

DEN BORGERLIGA OPPOSITIONEN

Om Hammarskjölds strävan varit att i bakgrunden var den över partistriderna stående garanten för statens neutralitet visade sig detta omöjligt efter en konferens där oppositionens sikte helt var inställt på en borgerlig valseger 1948. Veckorna efter konferensen utmanades Hammarskjölds ställning, såväl på ledarsidor som i riksdagen av ledande företrädare för Högerpartiet (Nordenson, Domö). Nordenson menade att det inte gick att på en gång vara bankofullmäktiges ordförande och statssekreterare i Utrikesdepartementet: Det går inte att på en gång vara den opolitiska penningpolitikens Floridor och den ekonomiska politikens Celestin.”²⁵

Utan tillgång till förstahandskällor till hans personliga reaktion kan man konstatera att han reagerade snabbt och utomordentligt effektivt. Vid riksbanksfullmäktiges sammanträde den 6 maj, efter hns hemkomsten från den första förhandlingsomgången i Washington, avslutade Hammarskjöld mötet med att referera till den offentliga kritik som förevarit. Efter en hänvisning till att riksbankens ställning och verksamhet skulle lida skada om en sådan inställning skulle vara dominerande inom näringslivskretsar fortsatte han: ”Trots att jag själv anser kritiken sakligt ogrundad, finner jag därför att hänsyn till de intressen riksbanken har att bevaka under angivna förutsättningar bör leda till att jag antingen lämnar min tjänst eller fullmäktige.” Eftersom arbetsuppgiften på Utrikesdepartementet med att handha de internationella finans- och handelsförhandlingarna enligt hans mening redan var helt otillräckligt bemannad var hans eget ställningstagande klart: ”Skall den nuvarande tjänstekombinationen brytas bör det därför ske genom att jag lämnar fullmäktige. Av angivna skäl överväger jag att före min återresa till USA i skrivelse till Kungl.Maj:t förklara att jag icke längre anser mig böra ifrågakomma för förordnande såsom bankofullmäktig.”²⁶ Han begärde därefter att övriga i riksbanksfullmäktige skulle ta ställning till hans avsikt och att deras uttalanden skulle protokollföras.

Hammarskjölds temperamentsfulla utbrott gjorde uppenbarligen intryck. Dagen därpå höll riksbanksfullmäktige ett extra insatt möte där han ej var med. Fullmäktigeledamöterna förenade sig där i ett enhälligt uttalande om att det långt ifrån att vara vara till skada istället var en fördel att han hade sin tjänst på UD: ”Fullmäktige dela icke den uppfattningen att det är till skada för riksbankens ställning och verksamhet att envoyén Hammarskjöld jämte ordförandeskapet i fullmäktige bekläder sin nuvarande tjänst, vars centrala arbetsuppgifter hänföra sig till de internationella finans- och handelsförhandlingarna. Kombinationen har tvärtom medfört fördelar för fullmäktiges arbete och fullmäktiges möjlighet att redan på ett tidigt stadium framföra sina synpunkter

²⁵ FK 16 april 1947, nr 16, s.16. Liknande kritik av Domö nr 16, s. 26.

²⁶ Uttalandet från den 6 maj är bilagt ovan angivna protokoll från den 7 maj.

på olika ekonomiska frågor. De närvarande enades därför om att rikta en bestämd vädjan till envoyén Hammarskjöld att kvarstå som ordförande.” Bakom denna vädjan stod inte bara socialdemokrater och bondeförbundare utan även högerpartiets Ivar Andersson, tillika chefredaktör på Svenska Dagbladet och folkpartiets John Bergvall.²⁷

Det är värt att notera att kritiken mot Hammarskjöld personligen därefter snabbt avtog, trots det häftiga debattläget mellan socialdemokrater och borgerliga partiföreträdare.

²⁷ Denna dramatiska avsägelse finns inte tidigare omnämnd i litteraturen. I ett av bidragen i Willers, U. (red) Dag Hammarskjöld- en minnesbok (1961) återger Ivar Andersson Hammarskjölds protestuttalande i mars men inget om avgångshotet den 6 maj. Om detta kan ha samband med att han själv känt sig utpekad av detta är svårt att veta, i alla händelser valde Ivar Andersson själv att med omedelbar verkan avgå ur fullmäktige tio dagar efter detta möte, den 17 maj. Riksbanksfullmäktiges Allmänna protokoll den 22 maj, Riksbanksarkivet (RBA).

HAMMARSKJÖLD OCH REGERINGENS EKONOMISKA POLITIK

EFTER 1947: EN 'GRÅ EMINENS' VARS INFLYTANDE EBBADE UT

Att diskutera Hammarskjölds inflytande över hur den ekonomiska politiken utvecklades under trettio- och fyrtioal på ett mer uttömmande sätt låter sig inte göras i denna form. Det skulle bl.a. kräva en mer ingående av spelet mellan olika centralt placerade aktörer. Det finns exempelvis flera goda skäl till att närmare studera den roll som Gustaf Söderlund, Svenska Arbetsgivarförningens verkställande direktör och chef för Statens Industrikommission, spelade under det tidiga fyrtioalet.

Men om man med politiker menar någon som aktivt och självständigt griper in och påverkar skeenden och politiska riktlinjer då visar redan de ögonblicksbilder jag ovan redovisat hur oundgänglig Hammarskjölds insats är om man vill förstå hur den socialdemokratiska regeringens ekonomiska politik utvecklades fram till 1947.

Därmed inte sagt att den framstår som särskilt framsynt. Varken hans fasthållande vid en uppenbart orealistisk penningpolitik, hans avvisande av en mer tillväxt orienterad budgetpolitik eller hans på egen hand genomdrivna revalvering av den svenska kronan 1946 kan fränkännas ansvar för de ekonomiska och valutamässiga svårigheter Sverige därefter hamnade i.

Det finns skäl att anta att Hammarskjöld genom sitt ultimatum inför riksbanksfullmäktige kväste en del kritiker och avsevärt stärkte sin auktoritet inom riksbanksfullmäktige och bland centrala politiska aktörer vad gäller penningpolitiken. Ändå torde det vara så att Hammarskjöld inflytande över den allmänna ekonomiska politiken minskade avsevärt efter "inflationskonferensens" haveri och beslutet att införa importregleringar.

Orsaken var inte bara att hans ansvar för de internationella förhandlingarna tog alltmer av hans tid. Misslyckandet med 'inflationskonferensen' gjorde att hans referensramar blev alltmer inaktuella. Det fanns nämligen djupare orsaker till inflationskonferensens haveri än oppositionens obstruktion. Vilka kommunicéer man än enat sig om var det 1947 uppenbart att även Sverige obevekligt gått in i en inflationspräglad ekonomi.

Därmed var det uppenbart att Hammarskjöld spelat ut sin roll när det gällde utformningen av svensk ekonomisk politik. Hela hans neoklassiskt inriktade filosofi med prisneutraliteten som ledstjärna, som uttryck för statens neutralitet hade blivit inaktuell. Hädanefter var det långtidsutredningens mer dynamiskt präglade resonemang kring den nationalekonomiska tillväxtens och produktivitetens utvecklingens betydelse för det lönepolitiska utrymmet som styrde den ekonomiska politiken och på dessa områden hade Hammarskjöld föga expertis. Han förkroppsligade snarare en tidigare epoks, och bankvärldens syn på penningvärdets stabilitet som den fasta punkt utifrån vilken övrig ekonomisk politik skulle formuleras. I efterkrigstidens tillväxtekonomi försköts den ekonomiska politikens centrum från penningpolitik till inkomst- och prispolitik.

AVSLUTANDE KOMMENTARER

Hur kunde han verka under en socialdemokratisk regering, under den radikale Ernst Wigforss? Somliga har förundrats över detta. Man har antagit att detta måste ha inneburit ett antal lojalitetskonflikter.

Detta är enligt min mening att grovt missförstå relationen mellan finansminister Wigforss och dennes statssekreterare. Hammarskjöld var en mycket lojal utformare av socialdemokratiens praktiska ekonomiska politik. Han kunde också vara det utan samvetskonflikter eftersom denna var långt mindre radikal än vad valtal och memoarer givit vid handen. Samtidigt gav han socialdemokratin en legitimitet inom bankvärlden som få andra kunnat. Samarbetet med Wigforss var mycket nära, breven visar förtroeligheten och samhörigheten. Samtalen dem emellan spände över vida fält inom litteratur och filosofi. Wigforss, vars verkliga intresse när det gällde praktisk politik handlade om skattepolitik, överlät penning- och finanspolitikens praktiska delar helt åt Hammarskjöld. Endast vid två tillfällen blev Hammarskjöld överkörd av Wigforss, och båda inträffade 1946: dels förändringen av budgetpolitiken, dels passiviteten under valutautflödet. Hammarskjölds noggrannhet vid efterhandsdokumentationen om riksbankens agerande i samband med valutakrisen ger ett tydligt vittnesbörd om hans irritation mot regeringens och Wigforss' passivitet. Hammarskjöld dokumenterar här för att rentvå sig själv. Men inte heller detta skadar varaktigt deras nära personliga relation, om detta vittnar den omfattande korrespondensen dem emellan åren därefter.

Var Hammarskjöld borgerlig eller socialdemokrat? Det är naturligt att anta att Hammarskjöld, under kostymen av obrottsligt neutral statstjänsteman, delade de borgerliga värderingar hans ursprung givit honom. Det är förmodligen helt riktigt, men jag har här pekat på två tillfällen då han mycket skarpt reagerade mot borgerlig partipolitik, båda inträffade 1947. Det första tillfället kom efter 'inflationskonferensens' upplösning i mars, det andra var hans ultimatum inför bankofullmäktige i maj 1947.

Då var han uppriktigt uppretad över vad han såg som oansvarigt taktikspel från de borgerligas sida. I vilken mån han i efterhand förlät borgerliga partipolitiker som Bertil Ohlin vill jag lämna därhän. Däremot kom hans förhållande till det svenska näringslivets ledande kretsar att radikalt förbättras. Han hade i det moraliska ansvarets namn tillhållit svenska pappersmassfabrikanter att sänka sina priser i samband med revalveringen 1946 – året därefter återvann han näringslivets förtroende i och med sin aktiva roll vid Parisförhandlingarna. Och i takt med att hans förhandlingskontakter med USA förstärktes blev han en oundgänglig informationskanal för svenska exportinriktade företag.

VAR HAN ALLTSÅ EGENTLIGEN POLITIKER?

Om man med politik menar att åstadkomma förändring är det otvivelaktigt så att Hammarskjöld spelade en politisk aktörsroll som gick långt utöver ämbetsmannarollen.

Det var inte bara så att han vid flera tillfällen var den som utformade den praktiska politikens grunder. Jag har här pekat på förspelet till budgetreformen 1938 och den finanspolitiska propositionen 1946, det finns säkert flera.

Det var också så att hans agerande vid flera tillfällen var helt avgörande för de praktiska besluten: revalveringsbeslutet 1946, ledningen av den svenska delegationen vid

Pariskonferensen 1947, de olika överenskommelserna med engelska och amerikanska representanter för att peka på några av dem. Vid flera tillfällen ställde han såväl riksdag och regering inför fait accompli, och de hade endast att foga sig.

Under ytan av strikt ämbetsman framträder bilden av en utomordentligt handlingskraftig maktpolitiker. En av dem som arbetade nära Hammarskjöld under dessa år sade om honom: "Han ville tillhöra det skikt av ämbetsmän där de verkliga besluten fattas".²⁸

Det förefaller vara en träffande karaktäristik.

²⁸ Sagt av Karin Kock, handelsminister efter Myrdal åren 1947-1950. Citerat i Lasch, Dag Hammarskjöld. En minnesbok (1961).



Dag Hammarskjöld
Riksbanksfullmäktiges ordförande 1941-1948