Dag Hammarskjölds insats som ekonom och ämbetsman i Sverige

AV ASSAR LINDBECK
Assar Lindbeck är professor i internationell ekonomi vid Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet.

Det märkligaste med Dag Hammarskjölds roll som ekonom och ämbetsman i Sverige från mitten av 1930-talet till början av 1950-talet är kanske att en opolitisk ämbetsman kunde få så stort inflytande inom centrala delar av den ekonomiska politiken. Jag tvivlar på att något liknande skulle kunna hända i dag mot bakgrund av den politisering av regeringskansliet som senare inträffat.

Under trettiotalet var Hammarskjölds viktigaste enskilda insats troligen 1937 års budgetreform, med dess uppdelning på driftbudget och kapitalbudget. Tanken var att kapitalutgifter skulle kunna finansieras genom upplåning, medan löpande utgifter (på driftbudgeten), sett över en hel konjunkturcykel, skulle finansieras med skatter. Gunnar Sträng avvecklade dock uppdelningen i mitten av 1950-talet för att slippa registrera överskott i en del av statsbudgeten (driftbudgeten), vilket regelbundet resulterade i politiska krav antingen på sänkta skatter eller på ökade statliga utgifter. Uppdelningen mellan drift- och kapitalbudget har naturligtvis sina begränsningar, bland annat genom svåra gränsdragningsproblem. Men det finns i dag förespråkare för en sådan uppdelning i samband med att regeringar och internationella organisationer (såsom EU) ställer upp mål beträffande den offentliga budgetens saldo, exempelvis i anslutning till den s.k. stabilitets- och tillväxtpakten.

När man bedömer Hammarskjölds insatser skall man naturligtvis ha klart för sig att han, liksom alla andra, var influerade av ”tidsandan”. Det framgår mycket klart i Hans Landbergs uppsats som presenterades vid Riksbankens seminarium den 7 september och som publiceras i denna utgåva. Inflytandet märks kanske särskilt i Hammarskjölds tal om ”planhushållning”. Men med denna, under de första efterkrigsåren, kontroversiella term tycks han främst ha menat att staten via penningpolitiska medel och investeringar i infrastruktur skulle påverka investeringsnivån i

samhället. Han talade också om behovet av något slags (vagt antydd) konsensus mellan stat och företag beträffande den samhällsekonomiska utvecklingen. Kanske Bertil Ohlins vaga term ”ramhushållning” skulle passa bättre som karakteristik av Hammarskjölds syn på statens roll.

Men samtidigt som Hammarskjöld var präglad av sin tid visade han också stor självständighet i sina åsikter. Ett exempel är att han under 1930-talet förordade en från politiken självständig centralbank – något som i stor utsträckning blivit verklighet långt senare. Men i praktiken uppvisade han en viss ambivalens i frågan. Han betonade redan under 1930-talet att penning- och finanspolitiken bör koordineras. Under 1940-talet hade han dessutom själv en dubbelroll genom att samtidigt vara statssekreterare i Finansdepartementet och ordförande i riksbanksfullmäktige.

Hammarskjöld var också självständig i förhållande till Gunnar Myrdal, som mer energiskt än andra drev tanken om en kontracyklisk finanspolitik – underskott i driftbudgeten under lågkonjunkturer och överskott i högkonjunkturer. Hammarskjöld var skeptisk till tanken eftersom han tvivlade på att politikerna skulle klara uppgiften att få fram överskott i högkonjunkturer – i dag en vanlig invändning mot kontracyklisk finanspolitik.

Hur skall man då se på Hammarskjölds insatser efter andra världskriget? Det framgår bland annat av Örjan Appelqvists uppsats att Hammarskjöld var en energisk företrädare för lågräntepolitiken. Han var också, enligt Appelqvist, huvudansvarig för apprecieringen av den svenska kronan 1946. Hammarskjölds motiv tycks i båda fallen ha baserats på föreställningen att prisutvecklingen helt drivs från kostnadssidan, medan efterfrågesidan är av mindre betydelse – en vid den tiden inte ovanlig inställning bland beslutsfattare. Hammarsköljds motiv för apprecieringen var uppenbarligen att försöka få ned prisnivån, så att de som förlorat på inflationen under kriget (långivare och löntagare med speciellt stela löner) skulle få tillbaka en del av förlusterna.

Med utgångspunkt från en realistisk inflationsteori borde naturligtvis apprecieringen ha kombinerats med en stramare penningpolitik, men detta förhindrades av lågräntedoktrinen, som innebar en spikad ränta på statspapper. Som ett resultat hamnade Sverige i en inflationsekonomi, där myndigheterna försökta hålla tillbaka inflationen med diverse regleringar som ärvts från krigsekonomin. Det är inte alldeles klart om Hammarskjöld betraktade dessa regleringar som tillfälliga inslag i den ekonomiska politiken, för att under en begränsad period rulla tillbaka en del av den tidigare inflationen, eller om han såg regleringarna som mer permanenta inslag i den ekonomiska politiken. Jag gissar att det förra var fallet, eftersom han ofta sade sig vara anhängare av ett liberalt ekonomiskt system.

Sammanfattningsvis måste man säga att varken finanspolitiken eller penningpolitiken var framgångsrik under det första efterkrigstidsdecenni-

et. Uppsatserna vid Riksbankens seminarium tyder på att misslyckandena i stor utsträckning berodde just på att ansvariga företrädare för staten, inklusive Hammarskjöld, föreställde sig att kostnadssidan var helt avgörande för prisutvecklingen. Det förklarar varför de satsade på låga räntor, en apprecierad valuta och centrala avtalsförhandlingar under en period med stigande inflation, snarare än en restriktiv penning- och finanspolitik.

När så den internationella inflationen sköt fart 1950 i samband med Koreakriget fanns det faktiskt ett gott argument för att appreciera valutan. Sverige fick nämligen en kraftig terms of trade-förbättring i samband med exceptionellt kraftigt stigande priser på råvaror (skog och malm), som vid den tiden spelade en dominerande roll i svensk export. Trots att förslag till appreciering fördes fram i den allmänna debatten avstod regering/riksbank från en sådan åtgärd, med en kraftig inflationsutveckling (”Korea-inflationen”) som följd. Det framgår inte helt av uppsatserna vid Riksbankens seminarium om Hammarskjöld hade något ansvar för växelkurspolitiken också vid detta tillfälle. Han hade nu flyttat över från Finansdepartementet till Utrikesdepartementet, där han i praktiken tycks ha fungerat som huvudansvarig för Sverige internationella ekonomiska relationer. Penningpolitiken och växelkursfrågorna hade han fjärmat sig från sedan han 1948 lämnade riksbanksfullmäktige.

Låt oss så övergå till Hammarskjölds insatser när det gäller utlandsrelationerna. Jag skulle tro att Hammarskjölds största konstruktiva insats i svensk ekonomisk politik var just hans mångåriga arbete som förhandlare med västmakterna om Sveriges återinträde i det internationella, främst västliga, ekonomiska samarbetet. Det var en krävande uppgift på grund av Sveriges eftergifter gentemot Tyskland under kriget, men också på grund av Sveriges något undfallande attityd gentemot Sovjet omedelbart efter kriget. Problemet med ett inträde i det västliga ekonomiska samarbetet komplicerades naturligtvis av Sveriges uttalade önskan att samtidigt upprätthålla utrikespolitisk och försvarspolitisk neutralitet.

Det framgick vid seminariet, inte minst av Benny Carlssons och Göran Ahlströms uppsats, att Hammarskjöld var skicklig när det gällde att bedriva förtroendeskapande förhandlingar i utrikesfrågor. Förhandlingsparterna litade uppenbarligen på att de löften han gav också skulle uppfyllas. Hammarskjöld lyckades klargöra att han var en person att lita på. Men han tycks också ha haft ett mycket ”öppet mandat” när det gällde att ge och ta i internationella förhandlingar. Det är troligt att Hammarskjölds senare internationella karriär grundlades i detta internationella förhandlingsarbete.

Själv träffade jag aldrig Hammarskjöld. Min enda personliga erfarenhet av honom var att *atmosfären* av hans verksamhet fanns kvar i Kanslihuset när jag 1953 började vid Finansdepartementet som yngsta amanu-

ens. Hammarskjölds anda satt kvar i departementets väggar på Storkyrkobrinken. Det märktes framför allt på arbetsmoralen. Det ansågs som en patriotisk plikt att i Hammarskjölds anda påbörja ett andra arbetspass sedan man intagit middag på en närbelägen restaurang. Ett mer rörande exempel var att dåvarande statssekreteraren i Finansdepartementet höll hårt på att just han skulle ha tillgång till Hammarskjölds krok att hänga upp rock och hatt. Sedan dess har Finansen förstås fått både nya väggar, nya hatthängare och nya statssekreterare.