



# LUND UNIVERSITY

## Hammar skjöld, Sverige och Bretton Woods

Ahlström, Göran; Carlson, Benny

*Published in:*  
Penning- & valutapolitik

2005

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Ahlström, G., & Carlson, B. (2005). Hammar skjöld, Sverige och Bretton Woods. *Penning- & valutapolitik*, (3). <http://www.riksbank.se/pagefolders/22517/04Ahlstr%C3%B6m%20Carlson.pdf>

*Total number of authors:*

2

### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

# ■ Hammarskjöld, Sverige och Bretton Woods

AV GÖRAN AHLSTRÖM OCH BENNY CARLSON

Göran Ahlström och Benny Carlson är båda docenter i ekonomisk historia vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet.

*Sveriges väg till medlemskap i Bretton Woods-organisationerna (Valutafonden och Världsbanken) har hittills i det närmaste legat försänkt i historisk skugga. Den vägen sträcker sig från 1943, när de allierade valutaplanerna för efterkrigstiden presenterades, och fram till 1951, när Sverige gick med i det internationella valutasamarbetet. I den här artikeln beskrivs de viktigaste händelserna, aktörerna (med Dag Hammarskjöld i spetsen) och synpunkterna längs vägen, liksom det omgivande ekonomisk- och neutralitetspolitiska landskapet. Slutsatsen blir att Sveriges väg till Bretton Woods med fördel kan delas in i tre etapper och att det på varje etapp fanns flera omständigheter som gjorde att det svenska medlemskapet kom att dröja.<sup>1</sup>*

Det finns en omfattande internationell litteratur om Bretton Woods-systemets tillkomst och tidiga utveckling.<sup>2</sup> Systemet skapades, som är allmänt bekant, genom en överenskommelse mellan representanter för 44 länder vid en konferens i Bretton Woods, New Hampshire, USA, i juli 1944. Många länder utanför det allierade lägret var emellertid inte representerade i Bretton Woods och måste efter kriget hitta sina egna vindlande vägar till Bretton Woods-institutionerna – Internationella valutafonden (International Monetary Fund, IMF) och Världsbanken (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD). Bland dessa länder fanns några neutrala nationer som anslöt sig över en längre tidsperiod: Turkiet 1947, Sverige 1951, Irland 1957, Spanien 1958, Portugal 1961 och Schweiz inte

<sup>1</sup> Denna artikel ger några "highlights" ur ett bokmanus, som är resultatet av ett projekt finansierat av Riksbankens Jubileumsfond. Vi är tacksamma för kommentarer på det manuskriptet från Tore Browaldh, Björn Elsässer, Lars Jonung, Håkan Lindgren, Jonas Ljungberg, Håkan Lobell, Lars Pettersson, Lars-Erik Thunholm och Clas Wihlborg och för tips om arkivmaterial från Hans Landberg. Vi är också tacksamma för den hjälp vi fått från personer vid olika arkiv (inom parentes anges de förkortningar som används i fotnoterna): IMS. Premela Isaac vid Internationella valutafonden (IMF), Wayne DeCesar vid National Archives and Records Administration (NARA), Inger Kindgren och Claudio Carillo vid Sveriges riksbank (RB), personal vid Riksarkivet (RA) och Arbetarrörelsens arkiv. Det svenska finansdepartementet kommer att förkortas FD och utrikesdepartementet UD.

<sup>2</sup> Se t.ex. Aldcroft & Oliver (1998), Bordo & Eichengreen (1993), Eichengreen (1996), Eichengreen & Flandreau (1997), James (1996), Kirshner (1996), Scammell (1975), Skidelsky (2000) och Triffin (1964).

förrän 1992, tjugo år efter Bretton Woods-systemets sammanbrott. Denna artikel behandlar ett av dessa neutrala länder: Sverige.

Sveriges väg till Bretton Woods har hittills legat försänt i historisk skugga. Endast två forskare har – relativt kortfattat – behandlat ämnet: Clas Wihlborg 1993 och Erik Magnusson 2003. Wihlborg – som i huvudsak byggde på en promemoria av riksbankstjänstemannen Carl-Göran Lemne<sup>3</sup> – noterade att Sverige inte inbjöds till Bretton Woods-konferensen och att landet betraktades med misstro av de allierade. Svenskarna var tveksamma om värdet av medlemskap i Bretton Woods-institutionerna men deras attityd ändrades i samband med förhandlingarna om GATT-avtalet (General Agreement on Tariffs and Trade) 1949. Magnusson betonar de ekonomiska motiv som låg bakom att Sverige först avstod från att gå med och sedan gick med i Bretton Woods-systemet. Sveriges ekonomiska politik – med låg ränta och syftande till full sysselsättning, vilket riskerade att leda till inflation – var beroende av möjligheten att föra en självständig växelkurspolitik och stod därmed i konflikt med Bretton Woods-systemet. Sveriges intresse av multilateral handel gjorde emellertid landet angeläget att delta i den planerade internationella handelsorganisationen (International Trade Organization, ITO) och GATT och varje land som deltog i GATT utan att vara medlem i IMF måste antingen ansluta sig till IMF eller teckna ett separat avtal baserat på fondens Articles of Agreement.<sup>4</sup>

Syftet med denna artikel är att redovisa viktiga händelser och diskussioner längs den svenska vägen till Bretton Woods-medlemskap från 1943, när de allierade valutaplanerna lanserades, och fram till 1951, när Sverige anslöt sig till Valutafonden och Världsbanken. Vi ska redogöra för synpunkter inom Riksbanken, Finansdepartementet och Utrikesdepartementet, uttalanden av ekonomer, politiker och bankmän, attityder gentemot Sverige inom amerikanska finans- och utrikesdepartementen samt Federal Reserve, inom brittiska finansdepartementet och Bank of England samt inom IMF och vi ska bedöma betydelsen av Sveriges handelsintressen, ekonomiska politik och neutrala hållning under andra världskriget och kalla kriget. Dessa redogörelser och bedömningar bygger på dokument och artiklar från 1940-talet och på mera sentida litteratur.

Artikeln är måhända en aning okonventionell i två avseenden. För det första ställer den inte en precis fråga som kan ges ett precist svar utan den beskriver en process. För det andra relaterar den inte oupphörligt till vad tidigare forskning har haft att säga. Båda dessa konventionsbrott bottenar i ett enkelt förhållande: Sveriges väg till Bretton Woods är i

<sup>3</sup> RB, F1C:6, Lemnes promemorior 1951–1952, C-G. Lemne, 28 november 1989.

<sup>4</sup> Wihlborg (1993) och Magnusson (2003).

huvudsak jungfrulig terräng. Man måste ge en bred översikt innan man kan börja ställa precisa frågor och man kan inte ständigt relatera till något som knappast finns.

En aktör kommer att ägnas extra uppmärksamhet: Dag Hammarskjöld. Hans synpunkter kommer att redovisas mer utförligt än andras. Det finns skäl för det – utöver att det är hundra år sedan han föddes. Hammarskjöld var, som statssekreterare i Finansdepartementet 1936–1946, ordförande i riksbanksfullmäktige 1941–1948, från 1946 envoyé och från 1949 kabinetssekreterare i Utrikesdepartementet, den viktigaste aktören bakom Sveriges inställning i efterkrigstidens internationella handels- och valutafrågor. Han arbetade tillsammans med å ena sidan finansminister Ernst Wigforss, å andra sidan riksbankschef Ivar Rooth. En medlem av riksbanksfullmäktige, Ivar Andersson, har påpekat att Hammarskjöld ibland omtalades som "den verkliga riksbankschefen". "Tidsläget krävde en stark, handlingskraftig riksbanksledning: Dag Hammarskjöld hade både vilja och förmåga att utöva en sådan. Ivar Rooth, riksbankschefen, mötte honom med största lojalitet; han visste att han i Hammarskjöld hade ett stöd och en vän. Samarbetet mellan dem var det bästa."<sup>5</sup> Hammarskjölds vilja att å ena sidan handla – att bedriva politik – och att å andra sidan, trots att handlandet utövades under ideologiskt lagda politiker som Wigforss, som statstjänsteman stå höjd över partipolitiken, innebär en komplicerad balansakt som har varit föremål för utredningar av såväl Hammarskjöld själv som av andra.<sup>6</sup> Hans Landberg har sammanfattat Hammarskjölds balansakter i allt vidare cirklar – mellan finansdepartement och riksbank, mellan finans-, handels- och utrikesdepartement, i förhandlingar med USA och om Marshallhjälp och OEEC – och konstaterar att "Sverige behövde under dessa år en internationell förhandlare som Hammarskjöld, med spetskompetens inom det ekonomiska och valutatekniska området, full insikt i de politiska sammanhangen och lojal mot regeringens politik". Utnämningen av Hammarskjöld till statsråd 1951 "synliggjorde, framför allt internationellt, Hammarskjölds verkliga ställning och inflytande".<sup>7</sup>

Ämnet Hammarskjöld, Sverige och Bretton Woods kommer att avhandlas i sju steg: (1) reaktioner på de allierade valutaplanerna 1943 och (2) på Bretton Woods-överenskommelsen 1944, (3) frågor sammanhängande med IMF, IBRD, ITO och GATT 1945–1949, (4) Sveriges beslutsfattande och slutsteg på vägen mot medlemskap 1950–1951, (5) Sveriges ekonomiska politik och (6) neutralitet och, slutligen, (7) några slutsatser.

<sup>5</sup> Andersson i *Dag Hammarskjöld* (1961), s. 26.

<sup>6</sup> Hammarskjöld (1951), Svegfors (2005), kap. 20, Wigforss (1980), ss. 270-71.

<sup>7</sup> Landberg (2005), ss. 36, 38.

## Reaktioner på de allierade valutaplanerna 1943

De amerikanska och brittiska valutaplanerna – utformade av Harry Dexter White, Assistant Secretary vid amerikanska finansdepartementet (Treasury), respektive John Maynard Keynes, framstående brittisk nationalekonom – offentliggjordes i april 1943. Några veckor tidigare hade Riksbankens man i New York, Harald Magnusson, meddelat Rooth att han misslyckats med att få tag på ett exemplar av Whiteplanen. Han tvekade att ta personlig kontakt med White eftersom denne var känd för att vara ogint inställd till alla neutrala och sedan länge hade inrangerat Sverige i den tyska intressesfären. Några dagar senare kunde Magnusson emellertid vidarebefordra en del uppgifter om Whiteplanen till Riksbanken.<sup>8</sup> De närmaste dagarna levererade Magnusson flera rapporter om skillnaderna mellan White- och Keynesplanerna och om de kritiska synpunkter som framfördes av framförallt ledande amerikanska bankmän.

Den 5 april 1943 offentliggjordes Whiteplanen av den amerikanske finansministern Henry Morgenthau. Den sändes till 37 länder med ett följebrev från Morgenthau. Sverige var inte bland dessa länder. Morgenthaus brev gick emellertid ut som pressrelease och svenska dagstidningar rapporterade omedelbart om Whiteplanen och några dagar senare också om Keynesplanen.

Den första svenska nationalekonomen som reagerade var Bertil Ohlin. Han noterade att amerikanerna hade tilldelat guldets en roll i det framtida valutasystemet. Det var inget att förvåna sig över eftersom USA förfogade över tre fjärdedelar av världens guld och skulle göra "en enorm förlust om guldets 'detroniseras' och blev värdelöst".<sup>9</sup> Några dagar senare luftade en annan "stor ekonom", Gustav Cassel, 77 år gammal, sin åsikt. Han tog avstamp i sin berömda köpkraftsparitetsteori och hans recept var som följer: Först måste USA och England stabilisera dollarns och pundets inre köpkraft. Därefter kunde en lämplig växelkurs mellan dessa båda valutor fastställas. Denna valutaaxel skulle få så överväldigande betydelse för världshandeln att andra länder skulle vara angelägna att knyta sina valutor till den. I så fall behövdes inga stora konferenser och organisationer.<sup>10</sup> Denna rekommendation låg i linje med det huvudsakliga alternativet till White- och Keynesplanerna så som det utvecklades på det internationella planet.

Dag Hammarskjöld reagerade också omedelbart genom att skriva ett memorandum om Keynesplanen. Han ansåg att det ur svensk synpunkt

<sup>8</sup> RB, F1A:136A, Magnusson till Rooth, 20 mars 1943; RA, UD, avd. H, vol. 2234, "PM angående frågan om internationell valutastabilisering", 24 mars 1943.

<sup>9</sup> Ohlin (1943a).

<sup>10</sup> Cassel (1943a) och (1943b). Se även Cassel (1943c).

var en bestämd fördel om man kunde räkna med en fast värderelation mellan pund och dollar. Planen syftade till att eliminera "stridsåtgärder på världsmarknaden" men en olycklig biprodukt kunde vara att den erbjöd mindre utrymme för en självständig konjunkturpolitik. Hammarskjölds rekommendation var att Sverige "tillsvidare ställer sig helt avvaktande". Skälen till detta var att Sverige först borde konsolidera samarbetet med de övriga nordiska länderna och att Sverige hade omfattande förbindelser med länder som tills vidare skulle komma att hållas utanför det bancorarrangemang som Keynes hade föreslagit. Men en avvaktande hållning behövde inte innebära isolering. Sverige kunde göra en pundstabilisering, uppträda som förhandlande part visavi Bank of England, tillgodogöra sig vinsterna av bancorarrangemanget och "bibehålla sin frihet utan att därför framstå som frondör".<sup>11</sup> En kommitté, 1943 års valutasakkunniga, tillsattes nu bestående av Ivar Rooth och Klas Böök från Riksbanken, Hammarskjöld och de båda ekonomerna Erik Lindahl och Arthur Montgomery. Lindahls åsikt var att valutaplanerna skulle ge ett snävt utrymme för reglering av den inhemska prisnivån och en nationell konjunkturpolitik. Men sannolikt skulle det ta många år att skapa ett internationellt penningväsende. Om ett sådant mot förmodan kom till stånd inom de närmaste åren låg det inte i Sveriges intresse att genast ansluta sig. Systemet skulle i första hand ge fördelar åt stora länder, som kunde öva inflytande över det, och åt små länder med kreditbehov. "Sverige tillhör ej någondera kategorin utan torde därför göra klokt i att till en början intaga en avvaktande hållning."<sup>12</sup>

Lars-Erik Thunholm från Handelsbanken hävdade att Keynesplanen var mer smidig, expansiv och demokratisk än Whiteplanen, enligt vilken USA skulle kunna inlägga veto mot varje beslut. Det största problemet med båda planerna var att de inte förklarade hur världshandeln skulle återuppbyggas.<sup>13</sup> Även Ohlin uppskattade de "expansionsbefrämjande" inslagen i Keynesplanen. En plan av det slaget skulle visserligen inskränka enskilda länders handlingsfrihet men det var oundvikligt om ett internationellt system skulle kunna fungera.<sup>14</sup> Berthold Josephy, ekonom och flyktig från Tyskland som förde pennan i SAF:s *Industria*, föredrog också Keynesplanen. Whiteplanen lanserade ett interventionssystem mot växelkursstörningar men Keynesplanen försökte komma åt jämviktsbristens orsaker. Whiteplanen saknade originalitet och betydde "amerikansk valutadiktatur" medan Keynesplanen utgjorde "ett oerhört fruktbart frö".

<sup>11</sup> RB, F1A:136A, "Randanteckningar till Keynesplanen", 20 april 1944.

<sup>12</sup> RA, FD, Huvudarkivet, Ö1, "Några synpunkter på Sveriges penning- och finanspolitik efter kriget", 20 maj 1943, ss. 20-23.

<sup>13</sup> Thunholm (1943).

<sup>14</sup> Ohlin (1943b). Se även Ohlin (1943c) och (1943d).

Men ytterst var det USA som bestämde och Josephy vädjade till amerikanerna "att frivilligt stiga ned från gulddespotens tron och som *primus inter pares* ta ledningen i ett världssamhälle av jämlika nationer".<sup>15</sup>

Nästa memorandum från Riksbanken var författat av Klas Böök. Keynesplanen lämnade mer utrymme för växelkursjusteringar än Whiteplanen men Böök menade inte desto mindre att båda planerna hade upphöjt stabilitet i valutarelationerna till "ett mål i och för sig" när det endast borde vara ett medel för att främja den internationella handeln. Restriktionerna för stater som ville föra "en oberoende och rationell konjunkturpolitik" var också sådana att de skapade en viss tvekan om att söka anslutning till en organisation som skulle kunna uppstå på grundval av dessa planer.<sup>16</sup> Rooth var också tveksam: "Det är icke lämpligt att försöka starta ett enda internationellt valutasystem för hela världen. Man bör i stället utgå från den nuvarande besvärliga situationen och successivt bygga ut systemet." Endast USA kunde "vara solen i systemet".<sup>17</sup>

I slutet av augusti kunde Magnusson meddela Rooth att Treasury inte tänkte tillåta neutrala länder att delta i de kommande diskussionerna om det internationella valutasystemet.<sup>18</sup> Samtidigt hade Hammarskjöld författat ett nytt memorandum om Keynes- och Whiteplanerna. Han räknade med att England ville hålla en europeisk front samlad, omfattande även länder som varit neutrala under kriget, och att detta kunde ge visst utrymme för hänsynstagande till svenska synpunkter. Hammarskjöld diskuterade bland annat växelkurserna, formerna för en anslutning till det internationella valutasystemet och konjunkturregleringen. Den ur svenska synpunkt viktigaste frågan när det gällde växelkurserna var "vilken grad av rörelsefrihet vi kunna påräkna efter krigets slut". Den första frågan när det gällde formerna för anslutning var när och hur valutaunionen var tänkt att utvidgas till exneutrala länder och de axelmakter med vilka Sverige bedrev utrikeshandel. Slutligen ville Hammarskjöld klargöra att Sverige borde förbehålla sig "rätt till avvägning mellan konjunkturregleringsintresset och intresset av en internationell valutastabilisering, i den mån dessa intressen råka i uppenbar konflikt".<sup>19</sup>

Hösten 1943 tillbringade Gunnar Myrdal några månader som finansråd vid svenska beskickningen i Washington med uppdrag att samla information om amerikanska förväntningar och planer inför efterkrigstiden. Efter sin hemkomst till Sverige konstaterade han i ett memorandum att det fanns förståelse för Sverige inom State Department (amerikanska

<sup>15</sup> Josephy (1943a), ss. 574, 576. Se även Josephy (1943b).

<sup>16</sup> RB, F1A:136A, "Efterkrigstidens valutaproblem mot bakgrunden av Keynes- och Whiteplanerna", 1 juni 1943.

<sup>17</sup> RB, F1A:146A, "Några synpunkter på valutaförhållandena efter kriget", 17 juni 1943.

<sup>18</sup> RB, F1A:153, Magnusson till Rooth, 30 augusti 1943.

<sup>19</sup> RB, F1A:136A, "PM angående det valutapolitiska läget efter kriget", 3 augusti 1943.

UD). Treasury däremot var fientligt och misstänksamt mot Sverige och detsamma gällde vissa avdelningar inom War Department och Navy Department. I fråga om förhandlingarna om ekonomiska efterkrigsproblemen var ordningen den att stormakterna drog upp riktlinjerna varefter "de mindre bröderna i gemenskapen" informerades och fick yttra sig. Neutrala stater hölls svartsjukt utanför förhandlingarna och hela tillväggångssättet bar "mycket tydliga drag av stormaktsimperialism". Valutastabiliseringsproblemet hade monopoliserats av Treasury och inom Treasury av en man, Harry Dexter White. Myrdal drog slutsatsen att Sverige inte skulle bli inbjudet att delta i förberedelserna till en valutaunion men att man med tiden förväntades ansöka om medlemskap i en institution vars konstitution man inte haft möjlighet att påverka. Om en sådan institution skapades skulle Sverige i längden knappast kunna stå utanför. Men på kort sikt hade Sverige ingen anledning att verka angeläget utan kunde vänta och se.<sup>20</sup> Myrdal använde sitt memorandum som utgångspunkt för ett föredrag inför Svenska Bankföreningen i mars 1944. Han kritiserade såväl Keynes- som Whiteplanen men menade inte desto mindre att den amerikanska kritiken mot planerna hade underskattat behovet av en överstatlig organisation på valutaområdet. Strax därefter lät Myrdal en större allmänhet ta del av sina synpunkter i boken *Varning för fredsoptimism*, i vilken han uppskattade sannolikheten för en lösning på valutastabiliseringsproblemet under 1944 till högst 10 procent.<sup>21</sup> Vid denna tidpunkt var Myrdal ordförande i kommissionen för efterkrigsplanering och de farhågor för en större efterkrigsdepression som han fört med sig från USA kom följaktligen att påverka den svenska ekonomiska politiken.

Det finns ett tydligt skäl till att Myrdal hade en så negativ syn på Treasury och White. Hösten 1943 hade Myrdal i sällskap med sin assistent Tore Browaldh besökt White. Browaldh har beskrivit mötet mellan Myrdal och White i sina memoarer.<sup>22</sup> De båda svenskarna togs emot av Whites medarbetare Edward Bernstein, "sannolikt den verkliga författaren till Whiteplanen". Bernstein verkade nervös och White "visade en nära nog hatisk uppsyn". Myrdal sade några ord om syftet med besöket och framförde några synpunkter på Whiteplanen, varefter White avslutade "audiensen" med att förklara att "rätta tidpunkten för en diskussion av det här slaget var, när Sverige hade återvänt till 'den rätta familjen'". När Myrdal lämnade Whites kontor försökte Bernstein släta över med några ursäktnan-

<sup>20</sup> Arbetarrörelsens arkiv, Alva och Gunnar Myrdals arkiv, 6.1, Vol. 17:4, "Professor Myrdals PM Nr 4", februari 1944.

<sup>21</sup> Myrdal (1944a) och (1944b), s. 192.

<sup>22</sup> Browaldh (1976), s. 43. Browaldh har också beskrivit episoden i ett opublicerat manuskript (som ställts till vårt förfogande av Lars Jonung) och i ett brev till författarna av denna artikel i november 2004.



de ord men det verkade som om Myrdal inte hörde ett ord av vad han sade.

Sverige stod knappast högre i kurs hos ledningen för Bank of England. När Hammarskjöld hösten 1943 var i England och förde samtal med Montagu Norman och C. F. Cobbold möttes han av giftiga repliker. Cobbold gick ut hårt: "Sverige är för närvarande det sannolikt mest impopulära landet i Europa, och ni komma sannolikt att på åtskilliga håll betraktas såsom potentiella spioner." Hammarskjöld förklarade att man från svensk sida med intresse följde den internationella valutadiskussionen men ansåg att det handlade om "ett engelskt-amerikanskt problem, vars resultat vi blott hade att acceptera". Svenskarna hade därför "icke någon önskan att i någon form taga upp en diskussion om saken, ehuru vi givetvis hade våra egna uppfattningar på den ena eller andra punkten". När Hammarskjöld beklagade att han själv eller Rooth inte kunnat komma till England på ett tidigare stadium och hänvisade till tunga arbetsbördor och svåra trafikförhållanden klippte Norman av med att dessa förhållanden inte hade hindrat Rooth från att resa till Berlin. Norman sade sig inte heller förstå hur ett land kunde vara neutralt. I samtal med ytterligare en representant deklarerade Hammarskjöld att en ny internationalism måste komma till stånd inom vilken Sverige måste ha en roll att spela. Svaret blev "att skillnaden mellan dem som under kriget delat bördan och övriga länder vore för djup för att kunna överbryggas". I någon mån tycks de hårda orden ha varit ett test av Hammarskjölds stryktålighet. När han en kväll stötte samman med Cobbold och Wilfrid Eady från brittiska Treasury vände sig den förre till den senare och sade att de i banken behandlat Hammarskjöld "in a most awfully rude way" men att han hade "been standing up against it extremely well".<sup>23</sup>

Vi kan så långt konstatera att de svenska huvudaktörerna inte saknade information om eller intresse för de allierade valutaplanerna. Några officiella ställningstaganden förekom emellertid inte. När Bank of Canada i slutet av 1943 förhörde sig om huruvida det i Sverige hade formulerats några synpunkter på valutaplanerna lät Riksbanken formulera följande svar: "Bortsett från enstaka ekonomers och bankmäns kommentarer ha de internationella valutaplanerna icke behandlats i Sverige."<sup>24</sup>

<sup>23</sup> RA, FD, Huvudarkivet, Ö1, vol. 5, dokument utan rubrik, 28 oktober 1943.

<sup>24</sup> RA, UD, avd. H, vol. 2234, UD till svenska beskickningen i Montreal, 17 november 1943.

## Reaktioner på Bretton Woods-överenskommelsen 1944

Den 26 maj 1944 tillkännagavs att president Roosevelt inbjudit de allierade och "associerade" nationerna till en internationell konferens i Bretton Woods, New Hampshire. Ivar Rooth hölls informerad under och efter konferensen av Riksbankens nye man i New York, Ulf Barkman, och av beskickningen i Washington.

De svenska dagstidningarna innehöll åtskilliga rapporter från Bretton Woods. Överenskommelsen i Bretton Woods förvånade de flesta kommentatorer och Dagens Nyheter noterade att Gunnar Myrdals pessimistiska profetia hade falsifierats av händelseutvecklingen. Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning manade svenskarna att inte visa missbelåtenhet över att ha blivit ställda åt sidan. Sverige hade valt neutraliteten och det hade sina "naturliga och ofrånkomliga konsekvenser".<sup>25</sup>

Ekonomer och bankmän kommenterade likaså händelseutvecklingen i Bretton Woods. Ohlin hade svårt att förstå att de neutrala länderna inte blivit inbjudna. Han hade sina misstankar: "Tydligt finns det i amerikanska finansdepartementet folk som har ett horn i sidan till de neutrala." Resultatet av förhandlingarna föll emellertid Ohlin på läppen och han fann "det svårt att undgå den slutsatsen, att förverkligandet av dessa planer skulle betyda ett stort framsteg för världsekonomin". Svagheten med förslagen var att de blivit så komplicerade att de inte kunde överblickas av andra än specialister.<sup>26</sup> Myrdal klagade likaså över att planerna blivit alltför komplicerade och han var på det hela taget mindre entusiastisk. Det största misstaget i Bretton Woods var att man blandat ihop två problem: "hur man skall kunna skapa ordning under efterkrigstidens kaos och hur man skall ordna det i en normal fredlig värld".<sup>27</sup> Josephy klagade liksom Ohlin över att de neutrala inte fått närvara. Detta gjorde konferensen till "en aktion av krigförande stater".<sup>28</sup> Resultatet från Bretton Woods överraskade emellertid Josephy. Han beskrev det som "en kartritning över ett land, i vilket ingen levande människa hittills har satt sin fot". Han hävdade att det vilade på ett förbehållslöst förtroende till "statsmakternas överlägsna intellekt och obegränsade organisationsförmåga". Den "nya guldmyntfoten" var raka motsatsen till den gamla: "Den är inte längre garant för en liberal och statsfri världsekonomi utan ett redskap för en av ett stormaktskonsortium kontrollerad universell kollektivism."<sup>29</sup>

<sup>25</sup> "Bretton Woods", *Dagens Nyheter*, 27 juli 1944; "Ett steg mot valutafreden", *Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning*, 25 juli 1944.

<sup>26</sup> Ohlin (1944a) och (1944b).

<sup>27</sup> Myrdal (1944c).

<sup>28</sup> Josephy (1944a), s. 256.

<sup>29</sup> Josephy (1944b), s. 867.

I september 1944 skrev Rooth till Alan Sproul, chef för Federal Reserve Bank of New York, att han höll på att studera resultatet från Bretton Woods. "My first impression is that the rules laid down are going much more into detail than I think advisable for a fund which is in fact acting as the central bank of central banks." Han hade också med stort intresse läst artiklar i *Foreign Affairs* av John Williams vid Federal Reserve Board of New York och Louis Rasminsky vid Foreign Exchange Board of Canada. Något senare förklarade Rooth för Sproul att de flesta som var intresserade av frågan i Sverige delade Williams uppfattning att man måste skilja på en övergångsperiod och tiden därefter. Om bara USA och Storbritannien kunde komma överens om en "cross rate" kunde Valutafonden vänta. Rooth hoppades också att de ledande männen vid Bank for International Settlements (BIS) i Basel kunde användas i något internationellt sammanhang ifall banken likviderades.<sup>30</sup> Bakom denna vädjan låg det faktum att Rooth och Per Jacobsson vid BIS var gamla vänner. Under hösten gav Rooth dessutom vid ordinarie bankmötet en redogörelse för Bretton Woods-överenskommelsen. Han var inte särskilt frikostig med egna synpunkter men varnade för att stabiliseringskravet skulle drivas så långt att det hämmade den internationella handeln. "Största möjliga sysselsättning kommer att för framtiden spela en större roll än hittills i ländernas ekonomiska politik och ingen regering torde våga sätta detta mål efter stabila växelkurser." Fasta växelkurser skulle också betyda att mindre länder tvingades acceptera alla utifrån kommande inflations- och deflationstendenser. Han manade därför de ekonomiska stormakterna – USA och Storbritannien – att föra en ansvarsfull ekonomisk politik.<sup>31</sup>

Hammarskjöld var för sin del i London hösten 1944 och förhandlade om ett svenskt-engelskt betalningsavtal. När förhandlingarna öppnades passade representanter för Bank of England på att förklara att Bretton Woods inte stod högt på dagordningen. I Hammarskjölds notering heter det: "Man hade gjort fullständigt klart för amerikanerna, att Bretton Woods-programmet vore en framtidsfråga, som för engelsk del icke kunde föranleda åtgärder förrän efter utgången av en övergångstid, som finge uppskattas till åtminstone fem år."<sup>32</sup> Eady från Treasury intog en mycket vänlig attityd och påpekade för Hammarskjöld "att Sverige kunde spela en vägledande roll för åtskilliga andra länder i fråga om de valutapolitiska avgörandena" och att en svensk anslutning till det engelska valutaförslaget kunde "sona det brott, som neutraliteten utgjort". Eady förvånade sig över att han inte sett några spår av en offentlig debatt om Bretton Woods i Sverige. Hammarskjöld svarade att de svenska ekono-

<sup>30</sup> RB, F1A:96, Rooth till Sproul, 16 september och 4 december 1944.

<sup>31</sup> Rooth (1944), s. 16.

<sup>32</sup> RA, FD, Ö1: vol. 5, PM nr 1, 4 november 1944.

merna var starkt engagerade i andra uppgifter och att myndigheterna inte velat ge någon ledtråd om Sveriges hållning med tanke på landets "speciella ställning utanför spelet".<sup>33</sup>

Thunholm menade i efterspelet till Bretton Woods att de amerikanska bankernas kritik mot överenskommelsen var alltför ensidig och särskilt vände han sig mot uppfattningen att man var för tidigt ute med planerna. "Det är klart att återuppbyggnadsarbetet skulle få ett starkt stöd av en redan från början ernådd stabilitet i valutarelationerna."<sup>34</sup>

## Frågor kring IMF, IBRD, ITO och GATT 1945–1949

Efter de reaktioner som utlösts av valutaplanerna och Bretton Woods-överenskommelsen blev intresset från svenska myndigheter och media för Bretton Woods-processen sporadiskt.

I juli 1945 rapporterade Barkman till Rooth om Henry Morgenthau avgång som finansminister. "Harry White tros stanna kvar, då han är den ende i Amerika, sägs det, som förstår Bretton Woods."<sup>35</sup>

En tid senare, i september, var Hammarskjöld på nytt i London och rapporterade till Wigforss att man inom Treasury inte hade några invändningar mot Sverige men att det fanns en kvarstående ovilja inom Bank of England som han försökte komma till rätta med genom att resonera med bland annat Cobbold. "Det är första gången jag på allvar här diskuterat Bretton Woods."<sup>36</sup>

Månaden därpå framträdde Hammarskjöld med två föreläsningar på temat "Från Bretton Woods till 'full employment'" vid Stockholms högskola, vilka omgäende publicerades. Här ska vi hålla oss till resonemangen kring växelkurserna. Om kursförändringar tilläts endast vid djupgående strukturella förändringar kunde det bli stora svårigheter för den ekonomiska politiken i olika länder vid starka konjunktursvängningar. Om å andra sidan varje sådan svängning betraktades som tillräcklig grund för en växelkursförändring blev det inte mycket bevänt med stabiliteten. Den rimliga politiken måste ligga någonstans mitt emellan. Hammarskjölds uppfattning var att Bretton Woods-bestämmelserna hade funnit ett sådant mellanläge. De uppvisade ett janusansikte, som tillfredsställde såväl anhängare av stabilitet som anhängare av praktiskt taget fria växelkurser. Nästa problem för stater som ville ansluta sig till Bretton Woods handlade om hur stort utrymme valutastabiliteten lämnade för en självständig inhemsk ekonomisk politik. Här gällde det återigen att finna en

<sup>33</sup> RA, FD, Ö1, vol. 5, PM nr IX, 1 december 1944.

<sup>34</sup> Thunholm (1945), s. 206.

<sup>35</sup> RB, F1A:154, Barkman till Rooth, 11 juli 1945.

<sup>36</sup> RA, FD, Ö1, vol. 5, Hammarskjöld till Wigforss, 26 september 1945.

medelväg. Å ena sidan kunde ett land som ville upprätthålla en tillfredsställande sysselsättning ha legitima skäl att devalvera. Å andra sidan vore det olyckligt om "dörren öppnades för en äventyrspolitik, där alla valutapolitiska korrektiv mot en statsfinansiell inflationsspekulation bortföle". Ju effektivare ett land försökte uppnå "full employment", desto större risk för löneinflation och desto större sannolikhet för devalvering. Det fanns alltså en latent konflikt mellan "full employment" och stabila växelkurser men Hammarskjöld drog för den sakens skull inte slutsatsen att Bretton Woods-förslagen stod i vägen för sysselsättningspolitiken. De gav tvärtom "det mäktigaste stöd" för en sådan politik eftersom deras mål var "att undanröja alla de betalningstekniska och finansiella hindren för en fri och blomstrande världshandel".<sup>37</sup>

För att undanröja rent handelsmässiga hinder lade USA:s utrikesminister James F. Byrnes hösten 1945 fram förslag om åtgärder för att främja den internationella handeln. En kommitté tillsattes för att förbereda en internationell konferens om handel och sysselsättning.

I juli 1945 hade Myrdal blivit handelsminister i den socialdemokratiska regeringen som efterträdde krigsårens samlingsregering. I december samma år höll han ett tal i vilket han varnade för att importregleringar kunde bli nödvändiga. Myrdal var nu engagerad i den intensiva planhushållningsdebatten och gjorde sitt yttersta för att karakterisera Bretton Woods-systemet som internationell "planhushållning i jätteformat".<sup>38</sup>

I slutet av 1945 kom en förfrågan från Island: Hade Sverige för avsikt att delta i Bretton Woods-institutionerna? Svaret från UD blev "att Sverige ej erhållit någon inbjudan att delta i upprättandet av nämnda institutioner men att man på svenskt håll med största intresse följer utvecklingen av hithörande frågor".<sup>39</sup>

I januari 1946 försökte journalisten C. R. Prokorny beräkna kostnaden för ett svenskt medlemskap i Valutafonden och hamnade på 135 miljoner dollar. Hans artikel väckte tydligen intresse i Riksbanken eftersom den återfinns lite här och var i Riksbankens arkivmaterial. Prokornys slutsats blev att Sverige knappast hade råd att aspirera på medlemskap.<sup>40</sup> En liknande beräkning i Riksbanken slutade på ett något mindre belopp: 120 miljoner dollar.<sup>41</sup>

I brev till en J. Wulfsberg på norska ambassaden i Washington våren 1946 ger Hammarskjöld sin syn på Bretton Woods i ovanligt öppenhjärtiga ordalag:

<sup>37</sup> Hammarskjöld (1945), ss. 15, 25.

<sup>38</sup> Myrdal (1945), s. 131.

<sup>39</sup> RA, UD, avd. H, vol. 2236, UD till beskickningen på Island, 11 december 1945.

<sup>40</sup> Prokorny (1946).

<sup>41</sup> RB, F1A:154, Rooth till Barkman, 28 januari 1946.

Det är redan Sveriges "declared policy" att efter förmåga arbeta för de mål till vilka även Bretton Woods-planerna syfta. Enligt min uppfattning sker detta tillsvidare – ekonomiskt sett – lika bra utom som inom Bretton Woods-organisationen. Med hänsyn till fördelarna av att vara representerad inom organisationen kunde det förefalla, som om Sverige likväl borde eftersträva att komma med. Om detta enligt min mening icke är fallet, är orsaken inte de finansiella förpliktelser, som skulle följa med delaktighet, utan att jag tycker, att Sverige i nuvarande läge, med hänsyn närmast till den ovissa utvecklingen av Sovjets relationer till Bretton Woods, icke bör driva en valutapolitisk orientering västeröver vidare. Jag hyser också stark skepsis mot lämpligheten av att växelkurserna bindas i ett läge som, icke minst i USA, rymmer starka risker för häftiga prisfluktuationer.<sup>42</sup>

Denna utsaga ger två intressanta besked från Hammarskjöld: Sveriges avvaktande hållning påverkades av hänsyn till Sovjet men inte av hänsyn till de ekonomiska insatserna i fond och bank.

Vid samma tid lät Cobbold från Bank of England Hammarskjöld förstå "att Harry White, Bernstein och andra av våra [...] speciella vänner skulle försvinna genom en lucka i scengolvet i juni". Den tillträdande amerikanske finansministern Fred M. Vinson sade vara "entirely fed up with that gang". Cobbold frågade dessutom om Sverige ville hoppa på Bretton Woods-tåget. Hammarskjöld svarade att han inte såg något positivt skäl för den saken varpå Cobbold replikerade "att han för sin del skulle vara lycklig om han kunnat slippa" men om systemet verkligen kom igång blev det nog omöjligt för Sverige att stå utanför. Hammarskjöld konstaterade då "att det naturligtvis vore en skillnad mellan problemet om vi skulle svara ja på en inbjudan, och frågan, om vi borde taga initiativ till att komma med. Min negativa inställning gällde i första hand den senare frågan."<sup>43</sup> Här ges ytterligare ett intressant besked: Antingen ville man från svensk sida inte verka angelägen eller också led man fortfarande av sårad stolthet över att inte ha fått inbjudan till Bretton Woods.

Efter konferensen i Savannah oroadde sig Thunholm för amerikanska strävanden att "tillkämpa sig absolut herravälde över alla avgöranden". Han befarade att dessa strävanden skulle skrämja bort många mindre stater och påminde sina läsare om "att Bretton Woods-programmet i alla fall ännu så länge hänger på en mycket tunn tråd". Han publicerade också en skrift om Bretton Woods, i vilken han framhöll betydelsen av att i

<sup>42</sup> RA, FD, Ö1, vol. 8, Hammarskjöld till Wulfsberg, 4 mars 1946.

<sup>43</sup> RA, FD, Ö1, vol. 6, Hammarskjöld till Sohlman, UD, 26 mars 1946.

valutahänseende starka länder som Sverige och Schweiz gick med i Valutafonden.<sup>44</sup>

I en promemoria sammanfattade Frank Coe, chef för Treasury's Division of Monetary Research och från juni 1946 Valutafondens första sekreterare, ett samtal han haft med en besökare – Hammarskjöld. Denne hade förklarat att "although Sweden could subscribe entirely to the principles of the Articles of Agreement he did not feel that there was any urgency about Sweden's joining the Fund and Bank. [...] He thought that they could cooperate very well outside the Fund and take all the steps in the right direction anyway." Coe fick intrycket att Sverige inte ville ansöka om medlemskap innan det var säkert att en ansökan skulle få ett gynnsamt mottagande. Han sade till Hammarskjöld att han inte visste "what matters there were between us which had to be cleared up prior to Sweden's joining the Fund and Bank except possibly the question of German assets". Han hoppades att den saken snabbt skulle kunna läggas till handlingarna och förklarade att han ansåg det "highly important that Sweden join the Fund and the Bank as soon as possible". Hammarskjöld berättade för Coe att Sverige kunde tvingas appreciera sin valuta och befarade att det i så fall kunde bli svårt att få fondens välsignelse längre fram. Coe menade att man kunde se optimistiskt på den saken.<sup>45</sup>

Efter den svenska revalveringen 13 juli 1946 fick Mats Lemne, nyutnämnd finansattaché vid beskickningen i Washington, åtskilligt att förklara för amerikanerna, vilket föranledde en tät brevväxling mellan honom och Hammarskjöld. Redan den 15 juli utsattes Lemne för "korsförhör" av Walter Gardner i Federal Reserve. Gardners inställning till revalveringen var mycket negativ. Hans huvudinvändning gällde, enligt Lemne, "att Sverige genom den vidtagna åtgärden skulle demonstrerat en bristande vilja att delta i det internationella samarbetet på valutaområdet". Lemne undrade då om ett litet land som Sverige måste acceptera stigande prisnivå vid exempelvis stark prisstegring i USA. Gardner svarade att det var oundvikligt om man ville ha en internationell växelkursreglering. Lemne svarade att Sverige aldrig kunde acceptera sådana konsekvenser av ett internationellt samarbete. Gardner svarade i sin tur att han hade svårt att se hur Sverige i så fall skulle kunna gå med i Valutafonden. En stund senare undrade Gardner inte desto mindre om Sverige ville ansluta sig till den internationella banken. Lemne svarade att Sverige inte hade fått någon inbjudan och därför inte haft anledning att ta ställning till frågan.<sup>46</sup>

Den amerikanska kritiken mot den svenska åtgärden gick bland

<sup>44</sup> Thunholm (1946a), s. 10, och (1946b).

<sup>45</sup> NARA, Country files 1934–1952, Sweden, Box 34, Bretton Woods, "Memorandum for the files: Conversation with Mr. Hammarskjöld", 17 juni 1946.

<sup>46</sup> RA, FD, Ö1, vol. 8, "Anteckningar från samtal i Federal Reserve 15 juli 1946".

annat ut på att svenskarna hade försvårat starten för fonden. Lemne förklarade i brev till Rooth att hans skepsis mot Bretton Woods hade ökat eftersom amerikanerna inte tycktes förstå de mindre ländernas problem i en internationell valutafond.<sup>47</sup> Fondens amerikanska representanter var inte särskilt talföra. White verkade "allmänt ointresserad", Bernstein "svarslös i valet appreciering och andra skyddsåtgärder", Coe fann "ingen anledning till erinran".<sup>48</sup> Hammarskjöld erinrade om att valutasakkunniga, Myrdalskommissionen och Wigforss "kategoriskt uttalat sig för valutajusteringar såsom ett medel till avskärmning av internationella prisrörelser". Om Bretton Woods skulle fungera måste stormakterna sköta sin ekonomiska politik anständigt annars blev konsekvensen "att världskonjunkturen för framtiden skall till 100 procent bestämmas av Amerikas interna ekonomiska politik".<sup>49</sup> Lemne träffade samman med Coe, som meddelade att den svenska apprecieringen diskuterats inom Valutafonden. Lemne underströk att svenskarna försökte begränsa verkningarna av växelkursändringen till den interna svenska ekonomin. Lemnes allmänna intryck av samtalet var "att Coe i huvudsak accepterade den svenska uppläggningsen av frågan men att han icke därmed principiellt godkände en dylik växelkurspolitik".<sup>50</sup> Gardner med flera förblev emellertid kritiska och Hammarskjöld drog av alltsammans slutsatsen att det även på centrala positioner fanns företrädare för en snäv tolkning av "fundamental disequilibrium". "Vi kan ingalunda – om och när frågan om en anslutning till fonden blir aktuell – nöja oss med någon allmännare utläggning av vår uppfattning på ifrågavarande punkt utan måste tydligt göra uttryckligt förbehåll för en vettig tolkning som täcker bland annat läget vid juli-apprecieringen."<sup>51</sup>

Några dagar senare ställde Gardner till Lemnes överraskning frågan om Sverige ansökt om medlemskap i Valutafonden och förklarade därefter att Sverige nu kunde begära inträde. Lemne drog följande slutsats: "I och med vårt inträde i FN anser man nog här att läget avsevärt förändrats och att vi knappast ha skäl att längre ställa oss avvaktande till det internationella samarbetet på just det monetära området."<sup>52</sup> Kort därefter kunde Lemne överbringa en god nyhet: Valutafonden hade beslutat biträda det engelska yrkandet att "fundamental disequilibrium" skulle kunna åberopas om det inte rädde "full employment" i landet. Det innebar att USA frångått sin tidigare ståndpunkt att "fundamental disequilibrium" bara

<sup>47</sup> RA, FD, Ö1, vol. 8, Lemne till Hammarskjöld, 17 juli 1946; Lemne till Rooth 22 juli 1946.

<sup>48</sup> RA, FD, Ö1, vol. 8, Telegram Washington, 23 juli 1946.

<sup>49</sup> RA, FD, Ö1, vol. 8, Hammarskjöld till Lemne, 24 juli 1946.

<sup>50</sup> RA, FD, Ö1, vol. 8, Lemne till Hammarskjöld, 31 juli 1946.

<sup>51</sup> RA, FD, Ö1, vol. 8, Hammarskjöld till Lemne, 1 augusti 1946.

<sup>52</sup> RA, FD, Ö1, vol. 8, "Anteckningar från samtal i Federal Reserve den 7 augusti 1946"; Lemne till Hammarskjöld, 8 september 1946.



kunde återopå med utgångspunkt från betalningsbalansen. "Det är ur vår synpunkt onekligen ett steg i rätt riktning."<sup>53</sup> I Lemnes fortsatta korrespondens med Hammarskjöld och Rooth tog han sikte på fondens och bankens sammanträden i september 1947 som en möjlig tidpunkt för svensk anslutning.<sup>54</sup>

I början av hösten 1946 ägde ett möte rum i London mellan två amerikanska tjänstemän, Petersen och Calder, vilka höll på med förberedelser för den stundande handelskonferensen, och två svenskar, Dag Hammarskjöld och Hubert de Besche. Mötet hade tillkommit på initiativ av amerikanerna som ville sondera Sveriges inställning till den föreslagna handelsorganisationen, ITO. En formulering i den promemoria som upprättades av de Besche efter mötet lyder: "På fråga av herr Hammarskjöld beträffande sambandet mellan ITO och Bretton Woods förklarades från amerikansk sida, att medlemskap i den ena organisationen icke utgjorde en förutsättning för medlemskap i den andra."<sup>55</sup>

När den kommitté som hade att förbereda en internationell handelskonferens höll sitt första möte i London hösten 1946, utarbetades förslag till stadgar för ITO. Senast i början av december fick svenskarna klart för sig konsekvenserna av dessa stadgar eftersom två amerikaner hade inbjudits till Stockholm av handelsminister Gunnar Myrdal. Den ene, Clair Wilcox, var ordförande i den amerikanska delegationen vid mötet i London. Budskapet var nu ett helt annat än det varit i början av hösten. I sammanfattningen av samtalen i Stockholm fastslås att medlemskap i ITO "praktiskt taget förutsätter anslutning även till Bretton Woods-institutionerna".<sup>56</sup>

Denna insikt föranledde Hammarskjöld, numera envoyé och finanssakkunnig i UD, att sända ett telegram till en svensk delegation bestående av utrikesminister Östen Undén, folkhushållningsminister Axel Gjöres och ministern i Washington Herman Eriksson. Delegationen befann sig i New York med anledning av att Sverige blivit invalt i FN. Hammarskjöld meddelade att Sverige måste överväga importrestriktioner för att skydda valutareserven och att redogörelsen från de båda amerikaner som besökt Stockholm visade "dels att vi kunna få svårigheter att stanna utanför den internationella handelsorganisationen, dels att anslutning till denna torde i praktiken framtvunga anslutning även [till] Bretton Woods-organisationerna". Om Sverige ville ansluta sig till Bretton Woods hösten 1947 måste en proposition föreläggas riksdagen under våren. Hammarskjöld upp-

<sup>53</sup> RA, FD, Ö1, vol. 8, Lemne till Hammarskjöld, 3 oktober 1946.

<sup>54</sup> RA, FD, Ö1, vol. 8, Lemne till Hammarskjöld, 7 och 24 oktober 1946; Lemne till Rooth, 10 oktober 1946.

<sup>55</sup> RA, Folkhushållningsdepartementet, F111ba, vol. 24, ITO, "PM angående den internationella handelsorganisationen", 27 september 1946.

<sup>56</sup> RA, UD, avd. HP, vol. 2882, "PM angående svensk-amerikanska handelspolitiska samtal, Stockholm", 1-3 december 1946.

manade delegationen att ta nödvändiga kontakter före Undéns och Gjörres hemresa. Sedan kunde man ta ställning efter statsrådets hemkomst.<sup>57</sup>

Den 21 januari 1947 diskuterade svenska regeringen frågan om svenskt Bretton Woods-medlemskap och beslöt att inga åtgärder tills vidare borde vidtas. Två dagar senare vidarebefordrade Hammarskjöld detta budskap till riksbanksfullmäktige. Uppenbarligen låg Sveriges valutaproblem och de annalkande ITO-förhandlingarna bakom beslutet att avvakta.<sup>58</sup>

I mars 1947 underrättades Treasury om att Rooth var på väg till Washington. I ett dokument från Treasury heter det: "It is reported that Mr. Rooth will be 'quite willing' to talk informally about the possibility of Sweden's joining the Fund and Bank while he is in Washington, but that, before the question of membership can be presented to the Riksdag, the Swedish Government would like to be more fully informed concerning the relationship of the Fund and Bank to the International Trade Organization."<sup>59</sup>

Samtidigt föreslog handelsattachén Donald W. Smith vid amerikanska beskickningen i Stockholm att tjänstemän på svenska beskickningen i Washington skulle inleda samtal med representanter för IMF. Hammarskjöld svarade att sådana samtal var välkomna – *efter* att ett resultat hade nåtts beträffande ITO och dess relationer med Bretton Woods-institutionerna.<sup>60</sup> Några månader senare skrev Bengt Metelius vid svenska beskickningen i Washington till Hammarskjöld om "Bretton Woods-formeln" och beräknade Sveriges insats till 170 miljoner dollar.<sup>61</sup>

I september 1947 var Phillip Thorson från IMF på besök i Stockholm. Han träffade Rooth, Hammarskjöld, Tunholm och Browaldh och skrev en rad PM till Frank Coe om sina samtal med dessa svenska nyckelpersoner. Den 24 september åt Thorson lunch med Browaldh från Handelsbanken och Erik Westerlind, kamrer från Riksbanken. Enligt Thorson förklarade Browaldh "that Sweden would always have to be especially careful of the Russian view and that if an open split developed between East and West, Sweden would have to choose the East". Westerlind deklarerade att Sverige hade för avsikt att ansluta sig till IMF redan 1948. Två dagar senare sammanträffade Thorson med Thunholm och diskuterade behovet av ett internationellt valutasystem. Samma dag åt han lunch med Rooth. Efter det samtalet gjorde Thorson följande notering: "Sweden had delayed on the Bretton Woods institutions until she could see better the probable

<sup>57</sup> RA, UD, avd. H, vol. 2236, Hammarskjöld till Swedeleg, New York, 3 december 1946.

<sup>58</sup> RB, Riksbanksfullmäktiges särskilda protokoll, 23 januari 1947, och Undén (2002) s. 177.

<sup>59</sup> NARA, Country files 193-52, Sweden, Box 35, Missions to the United States, Schmidt till Overby, 31 mars 1947.

<sup>60</sup> RB, F2A:13, Smith till Hammarskjöld, 4 mars 1947, och Hammarskjöld till Smith, 14 mars 1947.

<sup>61</sup> RA, UD, avd. H, vol. 2236, Metelius till Hammarskjöld, 11 juli 1947.

nature of ITO. However, she was going to Havana. He felt that if after seeing the Havana development Sweden decided ITO would be acceptable, there would be a strong presumption that she would also wish to talk further with the Fund and Bank. [...] In the meantime, even though [sic] not a member, Sweden wanted the Fund to feel they were anxious to co-operate to the fullest possible extent." Påföljande dag träffade Thorson samman med Hammarskjöld som framförde samma budskap som Rooth: Det rådde ett nära samband mellan frågan om medlemskap i IMF/IBRD och Sveriges inställning till ITO. Det var betydelsefullt att Sverige skulle delta i Havanna-konferensen. "He believed Sweden generally wished to participate as much as possible in international activities with the aims of these organizations. One major reason that she had delayed so long on ITO was to see the type of provisions that would govern relations with nonmembers."<sup>62</sup> Informationen från Thorson sammanfattades omedelbart av Frank Coe och vidarebefordrades till Valutafondens chef Camille Gutt.<sup>63</sup>

Mot slutet av 1947 var Hammarskjöld i Washington för att förhandla med amerikanerna om Sveriges finansiella och handelsmässiga problem. På Rooths förfrågan om han hade fått någon "vink" om att Sverige borde ordna upp sitt förhållande till Bretton Woods svarade han: "Detta är icke fallet." Amerikanerna hade inte heller berört frågan om Sveriges anslutning till ITO. Mest av allt påminde förhandlingarna om en roman av Kafka.<sup>64</sup> Amerikanerna hade emellertid inte släppt Bretton Woods-frågan ur sikte. Dagen före nyårsafton hölls ett möte i Washington med representanter för utrikes- och finansdepartementen om det svenska dollarproblemet. Svenskarna hade låtit förstå att de inte ville be om utan ville bli erbjudna ett lån. I ett memorandum från mötet heter det att "Sweden has made no serious effort to join the International Monetary Fund. However, if Sweden were a member her problem might be fully met by drawings from the Fund. It might, therefore, be advisable to indicate this possibility to Sweden."<sup>65</sup> Några veckor senare frågade amerikanerna Hammarskjöld rätt ut varför Sverige inte var med i Världsbanken. Hammarskjöld rapporterade sitt svar till Östen Undén: "Jag svarade med hänvisning till Bretton Woods-organisationernas utveckling, sammanhanget med ITO, svårigheterna för oss att, när saken skulle läggas fram för riksdagen, överblicka ett komplex, där vi inte ens varit med som observatörer vid en tidpunkt, då en inbjudan till ett aktivt deltagande i och för sig hade varit naturlig. Slut-

<sup>62</sup> IMF, C, Sweden, 810, Visit to Sweden, Mr. Phillip Thorson 1947, Thorson till Coe, 13 och 14 oktober 1947.

<sup>63</sup> IMF, "Talks with Swedish Financial Persons - Mr. Thorson", Secretary till Managing Director, 15 oktober 1947.

<sup>64</sup> RB, F1A:137, Hammarskjöld till Rooth, 29 december 1947 och 16 januari 1948.

<sup>65</sup> NARA, Country files 1934-52, Sweden, Box 34, Bretton Woods, Memorandum for the files by B. S. Baum: "Swedish dollar problem", 30 december 1947.

satsen blev, förklarade jag, att Sveriges ställning utanför organisationerna i dag hade en rent historisk förklaring och icke finge ges en principiell innebörd.”<sup>66</sup>

ITO-kommittén möttes igen i Genève 1947. Jämsides med detta möte fördes bilaterala förhandlingar mellan de deltagande länderna vilka resulterade i ett allmänt tull- och handelsavtal (GATT) den 30 oktober 1947. Samma månad antog Sverige en inbjudan att delta i den av FN utlysta konferensen om handel och sysselsättning. Denna konferens, med delegationer från 56 länder, ägde rum i Havanna mellan november 1947 och mars 1948. Den svenska delegationen leddes av envoyén Stig Sahlén. Han var högst medveten om Sveriges beroende av en väl fungerande multilateral handel och därför var, som han uttryckte det, ”den svenska inställningen till stadgeförslaget [...] från början positiv”.<sup>67</sup> En UD-promemoria från början av 1948 understryker likaså att Sverige ville avvakta utvecklingen av ITO innan man närmade sig fonden och banken.<sup>68</sup>

I november 1948 samlades en underkommitté till GATT till möte i London för att utforma förslag till det speciella valutaavtal som skulle krävas mellan medlemmar respektive icke-medlemmar av Valutafonden. Dessa avtal skulle omfatta liknande bestämmelser som de i IMF:s Articles of Agreement. Konsekvensen för Sveriges del var uppenbar. Sverige var inte med i IMF. Om landet ville gå med i GATT måste det antingen gå med i IMF eller underteckna ett avtal med samma bestämmelser som omfattades av IMF-medlemskap.

Nästa internationella tullkonferens ägde rum i Annecy i Frankrike våren 1949. Sverige deltog med en delegation ledd av envoyén Ragnar Kumlin. Det stod nu klart att Sverige skulle komma att ansluta sig till GATT och därmed stod inför en valsituation: IMF-medlemskap eller ett särskilt valutaavtal. I början av april gjorde riksbankschefen Klas Bök läget klart för riksbanksfullmäktige: ”Under sådana förhållanden anser man sig på svensk sida böra till prövning upptaga frågan om Sveriges anslutning till Bretton Woods-organisationerna, genom vilken ett svenskt biträdande av valutaavtalet skulle bli överflödigt.”<sup>69</sup>

Sommaren 1949 skrev ambassadrådet Ingemar Hägglöf i Washington till Bök och frågade om Sverige borde försöka få en observatör vid fondens och bankens styrelsesammanträden (Board of Governors) i september; amerikanarna hade gjort förfrågningar om Sverige var intresserat

<sup>66</sup> RA, UD, avd. HP, vol 2899, ”PM angående vissa samtal med Norman T. Ness torsdagen den 22 och fredagen den 23 januari”, 23 januari 1948.

<sup>67</sup> RA, Folkhushållningsdepartementet, F111a, vol. 24, ”Havana-konferensen och stadgan för den internationella handelsorganisationen. Föredrag av envoyén Stig Sahlén”, 12 april 1948.

<sup>68</sup> RA, UD, avd. H, vol. 2237, ”PM”, 27 januari 1948.

<sup>69</sup> RB, Fullmäktiges särskilda protokoll för år 1949, 7 april 1949. Förslaget om ett speciellt valutaavtal fastställdes i Annecy i juni 1949. Rooth hade avgått som riksbankschef i december 1948.

av ett sådant arrangemang. Böök svarade att han lutade åt att låta Sverige vara orepresenterat men att han ville diskutera saken med Hammar-skjöld. Sedan denne sagt sitt stod det klart att det inte var aktuellt med någon observatör.<sup>70</sup>

Hösten 1949 reste Böök till Washington och New York för att besöka Valutafonden, Världsbanken, Treasury, Federal Reserve Board och Council of Economic Advisors. Det förefaller som om mottagandet var hjärtligt och att han var mycket nöjd med resan.<sup>71</sup>

## Sveriges beslut och de sista stegen mot medlemskap 1950–1951

I en skrivelse den 8 december 1949 förordade riksbanksfullmäktige att regeringen skulle lägga fram propositioner för riksdagen med förslag om ratificering av GATT-avtalet och bemyndigande av regeringen att ingå avtal om anslutning till Valutafonden och Världsbanken. Riksbanken räknade med en svensk insats på 100 miljoner dollar i vardera fond och bank. Denna siffra hade uppenbarligen kommit fram som ett resultat av Bööks samtal med representanter för fonden under hans besök i Washington tidigare under hösten samma år.

I januari 1950 lade regeringen fram propositioner om Sveriges anslutning till GATT och ITO. Den 22 mars gav riksdagen klartecken.<sup>72</sup> I slutet av mars undertecknade Sveriges man i FN, envoyén Sven Grafström, Annecy-protokollet, vilket innebar att Sverige en månad senare var avtalslutande part inom GATT. En proposition om Sveriges anslutning till Bretton Woods-institutionerna lades fram i februari. Finansminister Per Edvin Sköld förklarade att en anslutning till fond och bank var ett bättre alternativ än att ingå ett särskilt valutaavtal. Den 26 april behandlades propositionen i riksdagen. Den enda oppositionen kom från kommunister, som i första kammaren talade om "våldiga belopp, som Sverige skulle riskera" och i andra kammaren om att Sverige skulle komma att finansiera USA:s politik.<sup>73</sup> Sedan regeringens proposition bifallits tycktes den svenska vägen till Bretton Woods ligga vidöppen. Beslutet hälsades emellertid med nästan total tystnad i svenska media.

När nu tärningen var kastad väntade man sig från svenskt håll att anslutningsproceduren skulle ta endast några veckor eller åtminstone vara klar till Valutafondens och Världsbankens årliga möten i september. Den

<sup>70</sup> RA, UD, avd. H, vol. 2238, Hägglöf till Böök, 22 juli; Böök till Hägglöf, 8 augusti; Hägglöf till UD, 18 augusti; och Petri, UD, till "Svensk", Washington, 19 augusti 1949.

<sup>71</sup> RA, UD, avd. H, vol. 2238, de Besche till Belfrage, 9 november 1949.

<sup>72</sup> Kungl Maj:ts proposition nr 54 och riksdagens protokoll 1950, första kammaren nr 11.

<sup>73</sup> Kungl Maj:ts proposition nr 89 och riksdagens protokoll 1950, första kammaren nr 14, s. 32, och andra kammaren nr 14, s. 108.

3 juni 1950 hemställde Klas Böök och Lennart Hammarskiöld, sektionschef i Riksbanken, om att UD skulle ge ambassaden i Washington i uppdrag att meddela Valutafonden och Världsbanken att Sverige var redo att begära medlemskap på basis av en kvot om 100 miljoner dollar i vardera institutionen. Den 16 juni gav den svenska regeringen ambassadör Erik Boheman i Washington i uppdrag att lämna in ansökningar om medlemskap i fond och bank, vilket han gjorde den 20 juni. Hubert de Besche, handelsråd på ambassaden, utsågs till svensk förhandlare.<sup>74</sup>

De Besche upptäckte snart att flera andra länder ansökte om medlemskap och att det var tveksamt huruvida något av dessa länder skulle få inträde före de årliga mötena.<sup>75</sup> Böök vände sig till Hammarskjöld och undrade om något borde göras för att skynda på processen. Hammarskjöld kunde inte finna att det fanns tillräckliga skäl för att på diplomatisk väg driva på processen.<sup>76</sup>

När den kommitté som hade att handlägga Sveriges medlemskapsansökan sammanträdde i juli begärde den amerikanske representanten Frank Southard att överläggningarna skulle skjutas upp till efter septembermötena. Kommittén beslöt emellertid att gå vidare med behandlingen av ansökan. Ordföranden Jean de Largentaye från Frankrike hänvisade till att Sveriges kvot enligt "Bretton Woods-formeln" borde ligga på 155 miljoner dollar. Southard påpekade då att svenska riksdagen fattat beslut under förespegling att kvoten skulle ligga på 100 miljoner. Kommittén kom fram till att allt mellan 125 och 150 miljoner var rimligt.<sup>77</sup> Southard upprepade sina argument inför Valutafondens styrelse (Executive Board) och en klar majoritet röstade för hans förslag att frågan om svenskt medlemskap skulle uppskjutas till efter septembermötena.<sup>78</sup>

Tiden gick och septembermötena ägde rum i Paris (Sverige hade en observatör närvarande, Lennart Hammarskiöld från Riksbanken) och medlemskapskommittén väntade på ett avgörande besked om den svenska kvoten. Amerikanerna undrade om Sverige ville ha en kvot på 100 miljoner, britterna ville att Sverige skulle höja insatsen. Enligt de Besche hade Sverige hamnat i ett maktspel mellan USA och Europa. Britterna ville ha ytterligare en representant för ett europeiskt tänkesätt i fondens och bankens styrelser. Amerikanerna ville bereda vägen för en representant från Asien.<sup>79</sup> Den brittiska inställningen klargjordes i ett brev från chefen för Bank of England C. F. Cobbold till Böök i Riksbanken med budskapet att

<sup>74</sup> RA, UD, avd. H, vol. 2238, de Besche till utrikesministern, 20 juni 1950.

<sup>75</sup> RA, UD, avd. H, vol. 2238, de Besche till Finnmark, 29 juni 1950.

<sup>76</sup> RA, UD, avd. H, vol. 2238, Böök till Hammarskjöld, 12 juli, och Hammarskjöld till Böök, 14 juli 1950.

<sup>77</sup> IMF, C, Sweden, 1200, Quota, Committee on Membership – Sweden, "Minutes of Meeting 2", 26 juli 1950.

<sup>78</sup> NARA, Country files 1934-52, Sweden, Box 34, Bretton Woods, Southard till National Advisory Council, 28 juli 1950.

<sup>79</sup> RA, UD, avd. H, vol. 2239, de Besche till Belfrage, 20 oktober 1950.

"if Sweden were to join on the basis of a quota which would ensure a seat on the Executive Board, it would greatly strengthen the European voice in I.M.F. councils".<sup>80</sup> Vissa medlemmar av medlemskapskommittén uttryckte bekymmer över behandlingen av den svenska ansökan och skrev om svenskarna: "They seem to be ill-informed of the Fund's procedures and to have handled their own end of the application poorly, without sufficient exploration with the staff."<sup>81</sup>

När de Besche och de Largentaye träffades bekräftades än en gång att ett maktspel pågick. Fransmännen backade upp brittena. Amerikanarna ville uppmuntra asiatiska stater att delta i det internationella samarbetet och "sökte därför hålla nere den svenska röstsiffran så mycket som möjligt". De Largentaye uppmanade Sverige att försöka få en stor kvot, gärna 175–200 miljoner. Enda skälet för svenskarna att frånga denna linje vore om de ville ställa upp en kandidat till efterträdare åt Camille Gutt, som skulle dra sig tillbaka från IMF våren 1951. Flera svenska kandidater hade nämnts: Rooth, Ohlin och Myrdal.<sup>82</sup>

I slutet av november möttes representanter för UD och Riksbanken för att diskutera dödläget. De kom fram till att det inte fanns tillräckliga skäl för att gå till riksdagen och begära mandat att förhandla om en kvot på mer än 100 miljoner dollar. Rekommendationen blev därför att "tillsvidare passivt avvakta händelsernas gång".<sup>83</sup>

Nästa möte i medlemskapskommittén ägde rum i februari 1951. Efter ytterligare en diskussion om storleken på den svenska kvoten kom man överens om att de Largentaye skulle överlämna ett memorandum till svenskarna enligt vilket en kvot på 100 miljoner dollar kunde accepteras om detta låg i linje med den svenska regeringens önskemål. I april gav Riksbanken besked till ambassaden i Washington att Sverige var redo att acceptera medlemskap på basis av insatser om 100 miljoner dollar.<sup>84</sup> Vid sitt nästa möte accepterade medlemskapskommittén denna siffra och beslöt att dörren till medlemskap skulle stå öppen till 30 augusti (senare utsträckt till 31 augusti).<sup>85</sup>

Samtidigt tog frågan om Sveriges inflytande i Valutafonden en lycklig vändning genom att Ivar Rooth valdes till ny chef för fonden efter Camille Gutt. Boheman skrev till Hammarskjöld om den lyckliga tilldragelsen:

<sup>80</sup> RB, F1A:159, Cobbold till Böök, 24 oktober 1950.

<sup>81</sup> IMF, C, Sweden, 1200, Quota, Mlådek till Managing Director, IMF, 1 november 1950.

<sup>82</sup> RA, UD, avd. H., vol. 2239, de Besche till Belfrage, 9 november 1950.

<sup>83</sup> RA, UD, avd. H., vol. 2239, "P.M. med sammanfattning av synpunkter som framkommit vid sammanträde i riksbanken", 28 november 1950.

<sup>84</sup> IMF, C, Sweden, 1200, Quota, Committee on Membership – Sweden, "Minutes of meeting 3", 1 februari 1951; RA, UD, avd. H., vol. 2239, Boheman till utrikesministern, 9 februari, och Hägglöf till Boheman, 2 april 1951.

<sup>85</sup> IMF, C, Sweden, 1200, Quota, Committee on Membership – Sweden, "Minutes of meeting 4", 18 april 1951.

”Det är naturligtvis [...] ur olika synpunkter en stor fördel att ha Rooth här i Washington i en så central position.”<sup>86</sup>

I juni antog Valutafondens styrelse en resolution om Sveriges medlemskap avsedd att gå ut på omröstning bland Board of Governors fram till 6 juli. Av 49 medlemsländer röstade 45 för resolutionen – Kina avstod och Bolivia, Etiopien och Island hördes inte av.<sup>87</sup> Därmed var dörren till medlemskap öppen. Den 11 juli fick Sverige den formella inbjudan att bli medlem i Valutafonden och Världsbanken. Riksbanken gav klartecken 26 juli, svenska regeringen 27 augusti och 31 augusti undertecknades Bretton Woods-institutionernas ”Articles of Agreement” vid en ceremoni i Washington. Sverige blev därmed den 50:e medlemmen av Bretton Woods-systemet och Böök kunde ta säte i fondens och bankens Boards of Governors. Allt som återstod var att fastställa kronans parivärde, vilket baserades på växelkursen 31 augusti – 5,17321 kronor per USA-dollar.<sup>88</sup>

## Sveriges ekonomiska politik

Hittills har vi färdats på den svenska vägen mot Bretton Woods-medlemskap utan att ägna särskilt mycket uppmärksamhet åt det omgivande politiska landskapet. Frågan är: Hur påverkade Sveriges ekonomiska politik efter kriget utsikterna till medlemskap?

Flera offentliga utredningar tillsattes 1943. Som nämnts tillsattes bland annat en grupp sakkunniga bestående av Rooth, Böök, Hammar-skjöld, Lindahl och Montgomery för att utreda förutsättningarna för efterkrigstidens penning- och valutapolitik. De sakkunnigas synpunkter utgjorde avstamp för Riksbanken, kommissionen för efterkrigsplanering och finansminister Ernst Wigforss som alla betonade betydelsen av internationella strävanden till valutastabilisering och att Sverige måste ge sitt bidrag men som samtidigt underströk behovet av ”valutarörlighet” för att parera inflations- eller deflationsvågor i omvärlden.<sup>89</sup>

I början av 1944 överfördes de många utredningarna till kommissionen för efterkrigsplanering, den s.k. Myrdalskommissionen, och Hammar-skjöld blev länken mellan kommissionen och Finansdepartementet. I den socialdemokratiska regering som tillträdde 1945 rådde ett spånt förhållande mellan finansminister Wigforss och handelsminister Myrdal. Wigforss var främst inriktad på inrikespolitiska frågor. Åren 1945–1947 utgjorde en övergångsperiod efter kriget med frånvaro av samordning mellan finans-,

<sup>86</sup> RA, UD, avd. H, vol. 2239, Boheman till Hammar-skjöld, 13 april 1951.

<sup>87</sup> IMF, C, Sweden, 710, Committee on Membership – Sweden, ”Report No. 3”, 9 juli 1951.

<sup>88</sup> IMF, C, Sweden, 1000, Par Value and Exchange Rates, ”Executive Board Meeting 703”, 25 september, och ”712”, 5 november 1951.

<sup>89</sup> Kungl Maj:ts proposition nr 252 1944. Se även Jonung (1993), s. 295.



penning-, valuta- och handelspolitik. Om den ekonomiska politiken hade en expansiv effekt så var det huvudsakligen en icke avsedd bieffekt av ansträngningarna att hålla en låg ränta i kombination med revalveringsbeslutet 1946.<sup>90</sup> Övergångsperioden kännetecknades av en rad förhandlingar, inte minst sammanhängande med Sveriges behov av kolimport, som utmynnade i handels- och kreditavtal med Polen, England och Sovjetunionen.<sup>91</sup> Sveriges importbehov i kombination med avvecklingen av krigsårens regleringar och en missriktad tilltro till det brittiska pundet ledde till den svåra valutakrisen 1947. Den svenska valutareserven var dränerad på hårdvaluta (framför allt USA-dollar) och Sverige tvingades införa importrestriktioner den 15 mars 1947.

Detta beslut, i kombination med "ryssavtalet", ansträngde Sveriges relationer till USA, delvis därför att det påverkade det svensk-amerikanska handelsavtalet från 1935 och delvis beroende på att de ökade spänningarna mellan USA och Sovjet gjorde att Sveriges position mellan öst och väst hamnade i blickfånget. Ryssavtalet hade undertecknats i oktober 1946. I mars 1947 rapporterade den amerikanske ministern i Stockholm Louis G. Dreyfus till amerikanska UD att Rooth var på väg till USA och förmodligen skulle försöka att utverka ett dollarlån. Dreyfus konstaterade att "since signing Soviet agreement Swedish-American economic relations have been steadily deteriorating" och varje förfrågan som Rooth kunde tänkas göra skulle utgöra en unik möjlighet att ta upp en hel rad frågor om handelsrelationerna mellan de båda länderna till diskussion.<sup>92</sup>

Svenskarna var angelägna om att förklara sin besvärliga situation. Några dagar innan importrestriktionerna infördes informerades Dreyfus av fyra medlemmar av den svenska regeringen: utrikesminister Östen Undén, finansminister Ernst Wigforss, handelsminister Gunnar Myrdal och folkhushållningsminister Axel Gjöres. Myrdal försökte förklara att Sverige inte hade för avsikt att ändra inriktningen på sin utrikeshandel<sup>93</sup> men Dreyfus var "fullständigt oförstående".<sup>94</sup> Ungefär tio dagar senare mottog Undén en not i vilken Dreyfus framhöll att svenskarna hade brutit mot en paragraf i det svensk-amerikanska handelsavtalet genom att inte varsla den amerikanska regeringen 30 dagar i förväg och att Sverige diskriminerade mot import av vissa varor från USA. När Undén och Dreyfus möttes öga mot öga några dagar senare var Dreyfus angelägen om att dämpa effekten av den skarpa noten.<sup>95</sup>

Den amerikanska noten föranledde den svenska regeringen att sända

<sup>90</sup> Appelqvist (2000).

<sup>91</sup> Karlsson (1992).

<sup>92</sup> NARA, Country files 1934-52, Sweden, Box 35, Missions to the United States, Dreyfus till Secretary of State, 11 mars 1947.

<sup>93</sup> Karlsson (1992), s. 153.

<sup>94</sup> Gjöres (1967), s. 189.

Hammarskjöld till Washington för att reda ut problemen kring importrestriktionerna. Han förklarade, enligt *New York Times*, att Sverige inte haft något annat val än att införa importrestriktioner – bristen på bränsle och råvaror gjorde att man inte kunde öka exporten – och att man inte diskriminerade USA eller favoriserade europeiska länder inklusive Sovjet.<sup>96</sup> Ryssavtalet dök inte desto mindre upp gång på gång i hans diskussioner med amerikanerna. I juni hade problemen kring 1935 års handelsavtal retts ut. Sveriges valutaproblem kvarstod emellertid. Den svenska regeringen betraktade dessa problem som en "likviditetskris" som skulle kunna lösas med hjälp av ett amerikanskt dollarlån. Hammarskjöld var under hösten 1947 i USA för att försöka utverka ett sådant lån, men som vi redan har sett ansåg amerikanerna att Sverige kunde lösa sitt problem genom att ansluta sig till Valutafonden.

Sverige tycks ha beslutat sig för att gå med i Bretton Woods-institutionerna under 1949. Två händelser det året kan möjligtvis ha påverkat den svenska hållningen. För det första avgick Ernst Wigforss som finansminister den 30 juni. Som vi har konstaterat tycks han främst ha varit inriktad på inrikespolitiska frågor. För det andra devalverade England pundet med 30 procent i september och Sverige och andra europeiska länder följde efter. Dessa devalveringar demonstrerade att Bretton Woods-medlemskap var förenligt med möjligheten att devalvera sig ur en kostnads-kris.<sup>97</sup> Två tänkbara hinder på vägen mot Bretton Woods tycks ha blivit avlägsnade. Dessa händelser inträffade emellertid troligen alltför sent för att ha någon avgörande betydelse. Sverige hade varit involverat i de internationella handelsförhandlingarna i flera år och våren 1949, om inte förr, stod det klart att GATT-medlemskap och IMF-medlemskap måste gå hand i hand.

## Sverige och neutraliteten

Nästa aspekt av Sveriges roll i ett vidare "landskap" gäller dess neutralitet, det vill säga de arrangemang och manövrer som användes för att först balansera mellan axelmakter och allierade och därefter mellan USA och Sovjet. I början av andra världskriget hade Sverige gjort åtskilliga eftergifter åt tyska intressen – export av järnmalm och kullager, permittenttrafik, transitering av trupp över svenskt territorium. Dessa eftergifter betraktades med viss förståelse av britterna. Amerikanerna intog, sedan de gått in

<sup>95</sup> RA, UD, avd. HP, vol. 2882, Dreyfus till Undén, 24 mars, och "PM" av Undén, 29 mars 1947.

<sup>96</sup> Walz (1947).

<sup>97</sup> Andersen (1951, s. 74) betecknade devalveringarna som en stor skiljelinje i efterkrigstidens ekonomiska politik, vilken i historiskt perspektiv måste ses som det första allvarliga försöket att slå en bro mellan den internationella och nationella målsättningen.

i kriget, en hårdare attityd. Denna attityd personifierades av huvudarkitekten bakom Bretton Woods-systemet, Harry Dexter White. Treasury argumenterade för svartlistning av vissa svenska affärsintressen i USA (SKF, Bosch). White betraktades i själva verket som expert på sådant som hade med SKF att göra.<sup>98</sup> Vid Bretton Woods-konferensen antogs en "Safehaven"-resolution om kapital och krigsbyte som gömts undan av tyskarna i andra – särskilt neutrala – länder. Det handlar om en lång och komplicerad historia som inte kan berättas här.<sup>99</sup>

I varje fall utmynnade Safehaven-förhandlingarna i Washington i ett avtal i juli 1946, vilket innebar att frågan om de tyska tillgångarna avlägsnades från den svenska vägen mot Bretton Woods. Samtidigt underminerades Whites ställning. Han presiderade vid Valutafondens första möte i maj 1946 men på grund av de rykten som cirkulerade om att han var spion för Sovjet kunde han inte väljas till fondens första chef.<sup>100</sup>

När väl Sveriges tidigare relationer till Tyskland var avklarade kom Sveriges framtida relationer till Sovjetunionen in i bilden. Winston Churchills tal om "järnridån" i Fulton, Missouri, i mars 1946 brukar betraktas som startskottet för det kalla kriget. Historikern Harold James tar Sovjets beslut i december 1945 att inte gå med i Bretton Woods-samarbetet, tillsammans med George Kennans rapport från Moskva till Washington om detta beslut ("det långa telegrammet"), som "a useful chronological mark of the beginning of the cold war".<sup>101</sup>

Det råder ingen tvekan om att den amerikanska administrationen i slutet av 1940-talet ogillade neutralitet i allmänhet och svensk neutralitet i synnerhet.<sup>102</sup> USA:s ambassadör i Sverige åren 1947–1950, H. Freeman Matthews, sägs ha bedrivit en veritabel antineutralitetskampanj mot Sverige.<sup>103</sup>

Sverige försattes på så sätt i ett svårt politiskt läge. Landet manövrerade för att delta i det ekonomiska och politiska samarbetet i "väst" samtidigt som det försökte inta en neutral hållning mellan "öst" och "väst". Mycket av detta delikata manövrerande utfördes av Hammarskjöld, inte minst i samband med Sveriges förhandlingar med European Recovery

<sup>98</sup> Aalders & Wiebes (1996), s. 82.

<sup>99</sup> Se Aalders & Wiebes (1996), Arkivutredningen (1997), Olsson (1998) och (2001), SOU 1999:20.

<sup>100</sup> Boughton (2001) och Rees (1973). Källor till dessa rykten eller anklagelser var de amerikanska tidigare kommunisterna Whittaker Chambers och Elisabeth Bentley. White förhördes av kongressutskottet för anti-amerikansk verksamhet (the House Un-American Activities Committee, HUAC) 1948 och avled endast några dagar senare. Det föreligger fortfarande, även efter öppnandet av KGB-arkiv, inget definitivt svar på frågan huruvida White var inblandad i spionage eller inte; underrubriken på Boughtons artikel är sålunda "Still Not Proven". Chambers trovärdighet har emellertid stärkts av den senaste analysen av hans anklagelser mot en annan misstänkt sovjetspion, Alger Hiss. Se White (2004).

<sup>101</sup> James (1996), ss. 70-71. Kennan var USA:s chargé d'affaires i Moskva.

<sup>102</sup> Lundestad (1980).

<sup>103</sup> Karlsson (1992), s. 235.

Program (ERP) – Marshallplanen – och i bildandet av och verksamheten i Organization for European Economic Cooperation (OEEC).

## Slutsatser

Sveriges väg till Bretton Woods-medlemskap var lång och besvärlig. För att förenkla och sammanfatta skulle man kunna dela in den i tre etapper: Under den första, 1943–1946/47, stod Sverige som "intresserad åskådare". Landet var illa sett i Washington och London och hade inte inbjudits till Bretton Woods, det rådde osäkerhet om det nya betalningssystemets framtid, arvet från andra världskriget (tyska tillgångar) måste avvecklas och de svenska politikerna fokuserade på inhemska problem. Under den andra etappen, 1946/47–1949, befann sig Sverige "i väntan på ITO". Inhemska problem var fortfarande centrala, en likviditetskris utvecklades, det kalla kriget manade till försiktighet och framför allt väntade de svenska beslutsfattarna på utfallet av ITO-förhandlingarna. Under den sista etappen, 1950–1951, hade Sverige "brådska med förhinder". Man hade beslutat sig för att söka medlemskap i Bretton Woods-institutionerna men hamnade i en maktkamp mellan Europa och USA. Händelseutvecklingen under alla tre etapperna präglades i huvudsak av Sveriges förhållande till USA, som var Bretton Woods-systemets "grindvakt".

Den svenska debatten om det nya betalningssystemet nådde sin kulmen redan åren 1943–1944, när White- och Keynesplanerna offentliggjordes och Bretton Woods-konferensen ägde rum. Därefter var diskussionen ganska dämpad och sporadisk. Det är inte desto mindre möjligt att identifiera de viktigaste frågorna i debatten: Är det nödvändigt att upprätta en internationell valutaorganisation eller kan man börja med att helt enkelt upprätta en fast växelkurs mellan dollar och pund? Vilket utrymme kommer det att finnas för en självständig pris- och konjunkturpolitik? Är det meningsfullt att organisera ett betalningssystem utan att först återuppbygga världshandeln? Varför behandlades neutrala stater så styvmoderligt? Skulle den nya organisationen bli ett redskap för (amerikansk) stormaktsimperialism? Var den föreslagna organisationen alltför komplicerad? Hur stor skulle kostnaden för svenskt medlemskap bli?

Det är svårt att gruppera deltagarna i denna diskussion efter ideologisk eller intressebaserad hemvist. Möjligen kan man skymta en generationsklyfta, där äldre aktörer som Cassel och Rooth var skeptiska till planerna på att organisera en valutafond medan yngre aktörer som Ohlin, Myrdal, Böök och Thunholm – oavsett om de var ekonomer, politiker, bankmän, socialister, socialliberaler eller konservativa – ville se en internationell valutaorganisation som samtidigt gav enskilda stater frihet att parera konjunktursvängningar och prioritera full sysselsättning.

I den här artikeln har vi ägnat mer uppmärksamhet åt Dag Hammarskjöld än åt andra aktörer. Han hade stark förankring inom de myndigheter som hade störst betydelse i förhållande till Bretton Woods-institutionerna – Riksbanken, Finansdepartementet och Utrikesdepartementet – och han lyckades uppenbarligen skapa ett förtroende på det internationella planet. Hammarskjöld var, tillsammans med Ivar Rooth, den viktigaste aktören på den svenska vägen till Bretton Woods. Han förkroppsligade den svenska attityden: Vänta och se men lägg inga hinder på vägen framåt. Sök efter en medelväg mellan frihet att bedriva självständig nationell politik och samarbete för att skapa internationell ekonomisk stabilitet. Sverige hade råd att vänta och kunde samtidigt, för att använda Frank Coes formulering av Hammarskjölds budskap, "take all the steps in the right direction anyway".

Hammarskjöld och Rooth blev rikligt "belönade" för sitt försiktiga och förtroendeskapande manövrerande: Rooth blev chef för IMF 1951–1956 och efterträddes av en annan svensk, Per Jacobsson, 1956–1963. Och när Hammarskjöld blev generalsekreterare i FN 1953 hade han USA:s stöd tack vare sina tidigare förhandlingskontakter med amerikanerna.<sup>104</sup> På så vis fick Sverige ett betydande internationellt inflytande trots den "billiga" inträdesbiljetten till Bretton Woods.

---

<sup>104</sup> Se Svegfors (2005), s. 262.

## Referenser

- Aalders, G. & Wiebes, C., (1996), *The Art of Cloaking Ownership: The Secret Collaboration and Protection of the German War Industry by the Neutrals: The Case of Sweden*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Aldcroft, D. & Oliver, M., (1998), *Exchange Rate Regimes in the Twentieth Century*, Cheltenham, UK & Northampton, MA: Edward Elgar.
- Andersen, S. (1951), "Efterkrigstidens valutapolitik i nordisk belysning", *Økonomi og Politik*.
- Appelqvist, Ö., (2000), *Bruten brygga: Gunnar Myrdal och Sveriges ekonomiska efterkrigspolitik 1943–1947*, Stockholm: Santérus Förlag.
- Arkivutredningen, (1997), *Riksbankens guldaffärer med Nazityskland*, Stockholm: Sveriges riksbank.
- Bordo, M. D. & Eichengreen, B. (red.), (1993), *A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform*, Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Boughton, J. M., (2001), "The Case against Harry Dexter White: Still Not Proven", *History of Political Economy*, vol. 33, nr 2.
- Browaldh, T., (1976), *Gesällvandring*, Stockholm: P. A. Norstedt & Söners Förlag.
- Cassel, G., (1943a), "Efterkrigstidens ekonomiska frihet", *Svensk Utrikeshandel*, nr 8.
- Cassel, G., (1943b), "Peningväsendets rekonstruktion", *Svenska Dagbladet*, 27 april.
- Cassel, G., (1943c), "Världsvälsutans problem", *Skandinaviska Bankens Kvartalsskrift*, nr 4, oktober.
- Dag Hammarskjöld: En minnesbok*, (1961), Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- Eichengreen, B., (1996), *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton: Princeton University Press.
- Eichengreen, B. & Flandreau, M. (red.), (1997), *The Gold Standard in Theory and History*, London & New York: Routledge.
- Gjöres, A., (1967), *Vreda vindar*, Stockholm: P. A. Norstedt & Söners Förlag.
- Hammarskjöld, D., (1945), "Från Bretton Woods till 'full employment'", Supplement till Svenska Handelsbankens *Index*, oktober.
- Hammarskjöld, D., (1951), "Statstjänstemannen och politiken", *Tiden*.

- James, H., (1996), *International Monetary Cooperation Since Bretton Wood*, Washington, D.C.: International Monetary Fund/New York & Oxford: Oxford University Press.
- Jonung, L., (1993), "Riksbankens politik 1945–1990" i Werin, L. (red.), *Från räntereglering till inflationsnorm: Det finansiella systemet och riksbankens politik 1945–1990*, Stockholm: SNS Förlag.
- Josephy, B., (1943a), "Bancor eller Unitas?", *Industria*, 22 maj.
- Josephy, B., (1943b), "Från Whiteplanen till Världsbanken", *Industria*, 18 december.
- Josephy, B., (1944a), "Några synpunkter på valutaavtalet i Bretton Woods", *Svensk Utrikeshandel*, nr 16, 5 augusti.
- Josephy, B., (1944b), "Guldmyntfoten förr och nu: Valutaavtalet i Bretton Woods", *Industria*, 12 augusti.
- Karlsson, B., (1992), *Handelspolitik eller Politisk Handling: Sveriges handel med öststaterna 1946–1952*, Göteborg: Meddelanden från Ekonomisk-historiska institutionen vid Göteborgs Universitet 66.
- Kirshner, O. (red.), (1996), *The Bretton Woods-Gatt System: Retrospect and Prospect After Fifty Years*, Armonk, New York & London: M. E. Sharpe.
- Landberg, H., (2005), "Vägen till FN – den internationelle tjänstemannen träder fram" i Ask, S. & Mark-Jungkvist, A. (red.), *Freden som äventyr: Dag Hammarskjöld och FN:s framtid*, Stockholm: Atlantis.
- Lundestad, G., (1980), *America, Scandinavia, and the Cold War 1945–1949*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Magnusson, E., (2003), "Sverige och Bretton Woods" i Hasselberg, Y. & Hedberg, P. (red.), *I samma båt: Uppsatser i finans- och företags-historia tillägnade Mats Larsson*, Uppsala: Uppsala Universitet.
- Myrdal, G., (1944a), "De internationella förhandlingarna i Washington om ekonomiska efterkrigsproblem", *Skrifter utgivna av Svenska Bankföreningen*, nr 75.
- Myrdal, G., (1944b), *Varning för fredsoptimism*, Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- Myrdal, G., (1944c), "Handels- och valutapolitik", *Mellanfolkligt samarbete*, nr 7–8.
- Myrdal, G., (1945), "Världshandelns återuppbyggnad och svensk handelspolitik", *Nationalekonomiska föreningens förhandlingar*, 5 december.
- Ohlin, B., (1943a), "Efterkrigstidens penningväsen", *Stockholms-Tidningen*, 8 april.

- Ohlin, B., (1943b), "Lord Keynes' finansplan", *Stockholms-Tidningen*, 21 maj.
- Ohlin, B., (1943c), "Den amerikanska valutaplanen", *Stockholms-Tidningen*, 27 juni.
- Ohlin, B., (1943d), "En internationell bank", *Stockholms-Tidningen*, 26 oktober.
- Ohlin, B., (1944a), "Ett nytt penningväsende", *Stockholms-Tidningen*, 6 juli.
- Ohlin, B., (1944b), "Efterkrigstidens penningväsen", *Stockholms-Tidningen*, 14 augusti.
- Olsson, U., (1998), *Stockholms Enskilda Bank and the Bosch Group, 1939–1950*, Stockholm: Foundation for Economic History Research within Banking and Enterprise.
- Olsson, U., (2001), *Furthering a Fortune: Marcus Wallenberg, Swedish Banker and Industrialist 1899–1982*, Stockholm: Ekerlids Förlag.
- Prokorny, C. R., (1946), "Vad kostar oss Bretton Woods?", *Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning*, 19 januari.
- Rees, D., (1973), *Harry Dexter White: A Study in Paradox*, New York: Coward, McCann & Geoghegan.
- Rooth, I., (1944), "Planer för ett internationellt samarbete efter kriget", *Skrifter utgivna av Svenska Bankföreningen*, nr 76.
- Scammell, W. M., (1975), *International Monetary Policy: Bretton Woods and After*, London: The Macmillan Press Ltd.
- Skidelsky, R., (2000), *John Maynard Keynes: Fighting for Britain, 1937–1946*, London & Oxford: Macmillan.
- SOU 1999:20. *Sverige och judarnas tillgångar: Slutrapport från Kommissionen om judiska tillgångar i Sverige vid tiden för andra världskriget*, Stockholm.
- Svegfors, M., (2005), *Dag Hammarskjöld: Den förste moderne svensken*, Stockholm: Norstedts.
- Thunholm, L-E., (1943), "De engelsk-amerikanska valutaplanerna", *Svensk Utrikeshandel*, nr 10, 15 maj.
- Thunholm, L-E., (1945), "De amerikanska bankerna och Bretton Woods-förslagen", *Ekonomisk Revy*, nr 3, juni.
- Thunholm, L-E., (1946a), "Kan Bretton Woods program genomföras?", *Svensk Utrikeshandel*, nr 9, 4 maj.
- Thunholm, L-E., (1946b), "Bretton Woods och den internationella valutafrågan", Stockholm: *Världspolitikens dagsfrågor*, nr 5.



- Triffin, R., (1964), *The Evolution of the International Monetary System: Historical Reappraisal and Future Perspectives*, Princeton, NJ: Studies in International Finance nr 12.
- Undén, Ö., (2002), *Anteckningar 1918–1952*, utgivna genom Karl Molin, Stockholm: Kungl. Samfundet för utgivande av handskrifter rörande Skandinaviens historia.
- Walz, J., (1947), "Defends Trade Bar Erected by Sweden", *New York Times*, 23 april.
- White, G. E., (2004), *Alger Hiss's Looking-Glass Wars: The Covert Life of a Soviet Spy*, Oxford: Oxford University Press.
- Wigforss, E., (1980), *Skrifter i urval VI: Fredskampen*, Stockholm: Tidens Förlag.
- Wihlborg, C., (1993), "Valutapolitiken" i Werin, L. (red.), *Från räntereglering till inflationsnorm: Det finansiella systemet och riksbankens politik 1945–1990*, Stockholm: SNS Förlag.