

Sveriges valutapolitik under efterkrigstiden

I sin genomgång av Sveriges väg till Bretton Woods-avtalet, *Vägval i valutafrågan* från 2006, summerar ekonomhistorikerna Göran Ahlström och Benny Carlson diskussionen under 1940-talet fram till Sveriges medlemskap 1951:

”... frontlinjerna i synen på ”Sverige och Bretton Woods” skar, precis som i diskussionerna inför folkomröstningen om ’Sverige och EMU’ i början av 2000-talet, kors och tvärs genom ideologiska läger och intressegrupper.” (s 241)

Splittringen speglar hur komplexa frågorna om valutaarrangemang är genom sin blandning av teknikaliteter, nationalekonomi och politik. Det innebär att det är en krävande uppgift för den som ska skildra förloppet; kunskaper på många områden krävs liksom förmåga att tolka och väva ihop stoffet. Det ska genast sägas att det är ett pionjärbete som de genomfört med bravur.

Deras historik över Sveriges inträde och medverkan i IMF, fullföljd med boken *En trogen anhängare* från 2010, startar under andra världskriget i samband med att Sverige förbereder sig för krigsslutet och slutar med den fasta växelkursens upphörande 1992. I centrum står Bretton Woods-avtalet från 1944 vars kärna med fasta växelkurser mot den guldkopplade dollarn upphörde 1971, men som överlevde institutionellt genom Internationella valutafonden, IMF. Huvudtemat i bägge böckerna är hur det svenska nationella intresset har brutits mot det kollektiva intresset vid olika tidpunkter.

Ansatsen är historiskt deskriptiv. Lite urskuldande försvarar författarna sin

”induktiva ansats” i *Vägval i valutafrågan* med att: ”Vi är tillräckligt mycket av historiker för att vilja lyssna till vad det förflutnas aktörer faktiskt ville ha sagt och är inte tilltalade av tanken på att betrakta dem som en materia mot vilken några eleganta och precisa snitt ska anläggas” (s 14). Fokus ligger på hur de svenska aktörerna resonerade inför olika beslut, som det framträder framför allt i interna dokument. Invävt i framställningen finns också referenser till senare analyser av vad som skedde i Sverige och av hur Bretton Woods-systemet fungerade och varför det upplöstes. Författarna gör i regel ingen egen tolkning av det makroekonomiska förloppet, vad jag funnit, utom när det gäller det svenska förloppet under perioden 1945–50.

Dispositionen skiljer sig mellan de två böckerna. I *Vägval i valutafrågan* är kapitelindelningen tematisk. I *En trogen anhängare* är kapitelindelningen kronologisk. För att hjälpa läsaren slutar varje kapitel, liksom bägge böckerna, med uppsummeringar.

Uppgiften att disponera detta stora material kan naturligtvis utföras på många olika sätt. Ett viktigt kriterium är hur användbar historiken är för framtida forskare. Nationalekonomer kan tänkas fråga: hur får man enskilda länder i en valutaunion att underordna sig det gemensamma intresset? Statsvetare kan undra om det råder samstämmighet mellan praktik och retorik i Sveriges agerande i internationella organisationer. För ekonomhistoriker kan frågan vara: vilka samband finns mellan globala institutioners utformning och det faktiska utfallet? Den ”induktiva ansatsen” i kombination med en genomtänkt disposition gör att historiken ger information och insikter kring alla dessa frågor. Till historikens användbarhet bidrar också författarnas stilistiska förmåga och sinne för att finna effektiva och i några fall pikanta citat.

BOKANMÄLAN

Göran Ahlström och Benny Carlson: *Vägval i valutafrågan. Sverige och Bretton Woods*, SNS förlag, 2006, 303 sidor, ISBN 978-91-85355-62-4.

Göran Ahlström och Benny Carlson: *En trogen anhängare. Sverige och IMF 1960-1992*, Dialogos, 2010, 250 sidor, ISBN 978-91-7504-230-5.

I *Vägval i valutafrågan* är huvudfrågan: hur gick det till när Sverige blev medlem i Bretton Woods-avtalet? Och mer specifikt: varför dröjde det så länge? En mer fundamental fråga är: hade Sverige något val?

Anslutningsprocessen delas in i tre delar som speglar den svenska attityden. Under perioden 1943–46/47 var Sverige ”en intresserad åskådare”. Åskådarrollen var dock påtvingad: Sverige bjöds inte in till konferensen i Bretton Woods 1944 som neutralt land. Till detta bidrog oklarheter om tyska tillgångar i Sverige och uttalad animositet mot Sverige från den amerikanske huvudförhandlaren Harry Dexter White, liksom hos vissa av britterna vid Treasury. Svenskarna uppfattades som tyska medlöpare. Trots detta lyckades svenskarna hålla sig underrättade om vad som var i görningen genom upparbetade kontakter. Oklarheter om innehållet i avtalet, framför allt om inskränkningar i det egna stabiliseringspolitiska utrymmet bidrog till att svenskarna inte ville skynda på. Nästa fas, ”i väntan på ITO”, den nya internationella världshandelsorganisationen, karaktäriserades av amerikansk välvilja trots spänningar utlösta av ett svenskt handelsavtal med Sovjet, ”ryssavtalet”, och apprecieringen av kronan 1946. Förklaringen var att USA var angeläget om att få med Sverige i det västliga lägret i det begynnande kalla kriget. I det sista skedet 1949–51 rådde ”brådska med förhinder”. Sverige hade bestämt sig och ville komma med så fort som möjligt.

Man kan fråga sig hur mycket av processen som var ett vägval. Att döma av dokumenten insåg de svenska företrädarna tidigt att Sverige som litet frihandelsberoende land måste delta i de internationella organisationerna och avtalen. Svenskarna ville däremot inte framstå som särskilt angelägna, huvudsakligen av förhandlingstaktiska skäl för att inte komma i underläge, men ett

initialt element av sårad stolthet över att inte bli inbjudna nämns också. Bland dem som deltog i diskussionerna och PM-skrivandet var Dag Hammarskjöld, vid denna tid statssekreterare i Finansdepartementet, den som tydligast gav uttryck för denna pragmatiska attityd. Sverige skulle avvakta och samtidigt visa sig intresserad utan att avslöja sina preferenser. En rationell attityd förefaller det i ett läge där man inte är inbjuden att diskutera spelreglerna.

Författarnas huvudslutsats i *En trogen anhängare*, underförstått, av IMF, summeras i bokens titel. I slutkapitlet beskrivs Sveriges hållning med ”de adjektiv som ofta har figurerat i vår redogörelse: blygsamhet, pålitlighet, försiktighet, kompromissvillighet” (s 195). Författarna anför också i samma stycke den kända boktiteln *Sweden: The Middle Way* (Child 1936). Undantaget som bekräftar regeln är superdevalveringen 1982 på 16 procent då Sverige utsattes för en ”särskild konsultation”, vilken får ett eget kapitel och också beskrivs i Ahlström och Carlson (2009).

Boktiteln är hämtad från en amerikansk julhälsning 1963 till den svenska vice riksbanksdirektören Sven Joge, där Sverige beskrevs som ”a real stalwart” (s 24). Kanske hälsningen skulle kunna tolkas som att Sverige ses som en trogen anhängare av USA. Materialet pekar också på en proamerikansk hållning under vissa perioder. Sveriges förtroende för USA visades också i handling genom att man under lång tid höll huvuddelen av valutareserven i dollar, i motsats till framför allt Frankrike, men även andra länder, som hade mer guld än dollar. För perioden 1960–73 sammanfattas Sveriges position så att ”landet inte sällan hamnade på samma sida som USA, Japan och Kanada gentemot EEC-länderna i allmänhet och Frankrike i synnerhet” (s 69). Under 1970-talet intog Sverige en mellanposition mellan USA, som inte

önskade några nya fasta arrangemang och önskade upplösa restriktionerna på kapitalrörelserna, och Frankrike som önskade återupprätta ett Bretton Woods-liknande system utan USAs dominerande roll. Under 1980-talet ställde sig Sverige bakom de amerikanska Baker- och Brady-planerna för att lösa den internationella skuldkrisen med ursprung i Latinamerika. Ett annat exempel på en proamerikansk hållning är att i början av 1990-talet höll Sverige en låg profil när det gällde utvidgningen av antalet stolar i exekutivkommittén med nya länder för att inte stöta sig med USA.

Ett genomgående drag som framhålls är Sveriges pragmatiska hållning och betoningen av egenintresset i agerandet inom IMF. Det gällde då också att maximera sitt inflytande i IMF. Ett exempel, som författarna delgivit genom mejlkorrespondens med Sven-Olof Johansson, chef för Finansdepartementets internationella avdelning, var att Sveriges agerande inom Världsbanken och IMF inte alltid var samstämmigt under 1970- och början av 1980-talet. Det ledde till att ansvaret för Världsbanken fördes över från UD till Finansdepartementet i mitten av 1980-talet. Ett annat exempel är följande, också från Johansson. När Nederländerna, som tillsammans med Sverige aktivt motsatte sig alla försök till utvidgning av den så kallade G10-gruppen, inte ”ville hålla i yxan” så fick Feldt träda in: ”Han darrade dock icke på manschetten utan upprepade Sveriges motstånd mot en utvidgning och frågan föll” (s 200). Feldts eget omdöme i bokens baksidestext vidimerar kluvenheten mellan multilateralism och egenintresse. Generellt finns mycket av intresse för statsvetare och historiker som vill studera relationen mellan realism och idealism i Sveriges uppträdande på den globala arenan.

En fråga som finns invävd i framställningen är i vilken mån Sverige var

trogen i ord såväl som handling. Som läsare ställer man sig också frågan om det spelade någon roll vad Sverige uttryckte. I själva verket är ett återkommande tema de svenska aktörernas skepsis om både sin egen betydelse för IMF, men också om IMF:s betydelse för Sverige. Förloppet efter Bretton Woods-avtalets sammanbrott 1971 kan ibland ge läsaren en känsla av överklighet. IMF, å sin sida, förlorar i praktiken sin roll som övervakare av det internationella valutasystemet men fortsätter granska länder. Sverige, å andra sidan, avviker alltmer från det internationella mönstret i sin politik, framför allt bryter Sverige genom upprepade devalveringar mot den ”monetära etiketten” som Sverige och IMF fortsatt hyllar i deklarationer.

I denna sin skeptiska inställning till IMF:s betydelse förefaller Sverige inte vara en fullt så trogen anhängare. Skepsisen uppträder redan under 1960-talet. IMF bedrev och bedriver fortfarande löpande granskning av medlemsländernas ekonomiska politik genom ”konsultationer”. Den nordiske exekutivdirektören 1961–64 Kurt Eklöf såg ett värde i dessa i följande fall: stora länder, länder som lånade hos IMF och U-länder, men han var ”skeptisk mot värdet av det stora arbete som fonden lägger ner på länder som t ex Sverige, som icke faller inom några av dessa kategorier” (s 49). Per Åsbrink, som avgick som riksbankschef och blev nordisk exekutivdirektör 1973 i IMF, uttryckte sig oförblommerat om IMF:s små möjligheter att påverka ett enskilt land. I ett brev från 1973 till sin efterträdare skrev han att enskilda länder aldrig var benägna ”att avstå tillräckligt mycket av sin egen nationella suveränitet till fonden” och att fondens rätt att ”godkänna avgörande valutapolitiska beslut har aldrig, ens under Bretton Woods-erans finaste år varit annat än döda bokstäver” (s 91).

Sammanfattningsvis är boken ett

värdefullt tillskott till den relativt begränsade litteraturen om Sveriges ekonomiska politik under efterkrigstiden. Olika läsare kan nog göra olika bedömningar av historiken. Dess fokus på beslutsfattandet med dess myller av aktörer och ståndpunkter kan göra boken svårtillgänglig för den som vill veta "wie es eigentlich gewesen". För den som intresserar sig för hur beslut fattas och hur Sverige agerar i internationella organisationer är boken både spännande och lärorik.

Genom den gedigna dokumentationen och väldisponerade framställningen kommer boken att få ett bestående värde. En bok som kompletterar framställningen är riksbankshistoriken i Werin (1993) med fokus på penningpolitiken. Låt mig också passa på att nämna två ytterligare källor som, vad jag kan bedöma, hade stärkt argumentationen på några

punkter nämligen Kurt Eklöfs (1990a, 1990b) översikter. Eklöf var mångårig riksbanksmedarbetare och förekommer på flera ställen i skildringen.

Klas Fregert

Docent och lektor vid nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet

REFERENSER

Ahlström, G och B Carlson (2009), "Superdevalveringen 1982: Sverige under IMF-lupen", *Ekonomisk Debatt*, årg 37, nr 5, s 5-19.

Eklöf, K (1990a), "Penningpolitikens mål och medel 1955-1967", Occasional Paper 7, Sveriges Riksbank, Stockholm.

Eklöf, K (1990b), "Tre valutakriser 1967-1977", Occasional Paper 8, Sveriges Riksbank, Stockholm.

Werin, L (red) (1993), *Från räntereglering till inflationsnorm. Det finansiella systemet och Riksbankens politik 1945-1990*, SNS Förlag, Stockholm.